

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E AVALIAÇÃO
DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

MARIA MARLENE VIEIRA FREITAS

**A SUPERINTENDÊNCIA ESCOLAR NA REDE PÚBLICA
ESTADUAL DE ENSINO DO CEARÁ: PERSPECTIVAS E DESAFIOS**

JUIZ DE FORA

2017

MARIA MARLENE VIEIRA FREITAS

**A SUPERINTENDÊNCIA ESCOLAR NA REDE PÚBLICA
ESTADUAL DE ENSINO DO CEARÁ: PERSPECTIVAS E DESAFIOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Monteiro Vieira Braga Barone

JUIZ DE FORA

2017

MARIA MARLENE VIEIRA FREITAS

**A SUPERINTENDÊNCIA ESCOLAR NA REDE PÚBLICA
ESTADUAL DE ENSINO DO CEARÁ: PERSPECTIVAS E DESAFIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Prof. Dr. Paulo Monteiro Vieira Braga Barone (Orientador)
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Prof. Dr. Fernando Gaudereto Lamas
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Profa. Dra. Michelle Gonçalves Rodrigues
Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG)

Tanto a ciência quanto a vida cotidiana nos ensinam que não há método “certo” a seguir. Tudo depende do que se está tentando obter.

(David Silverman)

Dedico este trabalho aos meus pais, José Gomes de Freitas (Zé Marreiro) e Maria Zilma Vieira Freitas (Zelina), exemplo de pessoas honestas e trabalhadoras que me ensinaram o valor dos sonhos e encorajaram-me a trilhar novos caminhos, superando todas as dificuldades.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus pelo dom da vida, meu BEM MAIOR.

À Secretaria da Educação do Estado do Ceará por ter-me oportunizado essa conquista.

Agradeço também à Mayanna Martins, à Juliana de Carvalho, à Priscila Campos e ao meu Orientador Prof. Dr. Paulo Monteiro Vieira Braga Barone, pela confiança em minha autonomia intelectual e pelas valiosas contribuições durante a realização deste estudo.

Ao Ricardo César, meu esposo, pela compreensão e apoio durante essa trajetória, e, sobretudo, pelo meu maior presente: nossos filhos.

Ao João Victor e João Paulo, meus dois filhos amados, motivação maior de minha vida.

Às minhas irmãs Marli, Marleide e Marlete pelo apoio e torcida para que eu galgasse mais esse degrau em minha formação acadêmica.

Aos meus sobrinhos: Renata, Marcela, Paulo Renato, Matheus, Carlos Douglas, Myrella e Paulo Roberto (*in memoriam*) por fazerem parte da minha história.

Aos amigos queridos da SEDUC pela torcida durante esse percurso e por me darem sorte.

Ao Amarílio (Bill), pelo pronto atendimento quanto ao levantamento dos dados utilizados neste estudo.

Aos gestores e superintendentes escolares, participantes desta pesquisa, por terem sido sempre solícitos às minhas demandas.

Aos amigos cearenses da Turma do Mestrado de 2014, que direta ou indiretamente contribuíram para tornar mais leve os desafios do Curso: Dulci, Elvira, Giovanna, Hernita, Jucivânio, Emanuelle, Regis, Auricélio, Célio Pinheiro, Erenice, Márcia, Roberto e Eliana.

Agradeço também, de forma muito especial, à Maria Alves pelas contribuições feitas a este trabalho.

À Betânia Raquel pelas vibrações positivas durante essa jornada permeada de desafios e pelas valiosas contribuições a este estudo.

RESUMO

A Superintendência Escolar é um projeto desenvolvido na rede estadual de educação no Estado do Ceará desde 2008. Trata-se de um serviço de apoio à gestão das escolas e de monitoramento dos indicadores educacionais. O projeto busca colaborar com a dinâmica do diretor da escola, ajudando-o a refletir sobre suas ações, resultados alcançados, instrumentos de gestão e processos escolares a partir da intervenção do Superintendente Escolar, agente externo que realiza as ações de acompanhamento às escolas. O caso de gestão investigou o desenvolvimento desse projeto. Como estratégia metodológica, foi realizado um estudo de caso em três escolas situadas no município de Fortaleza. A pesquisa, de cunho qualitativo, foi realizada por meio de entrevista semiestruturada com os diretores, coordenadores das escolas e com os Superintendentes Escolares que acompanham cada uma das três escolas. O objetivo do estudo foi levantar insumos que pudessem contribuir para as ações de gestão que impactam na melhoria dos indicadores educacionais, além de identificar pontos de vulnerabilidade no âmbito do desenvolvimento do projeto. O referencial teórico utilizado foi baseado em autores como Perez (2010), Lück (2009 e 2013), Mainardes (2006) e Conde (2012). Os resultados encontrados demonstram boas proposições quanto às práticas da Superintendência Escolar. Entretanto, foram detectados, por meio da pesquisa de campo, aspectos que requerem ajustes, tais como planejamento das ações e perfil/formação inicial e continuada do Superintendente. Para tanto, foi proposto um Plano de Ação Educacional – PAE, com propostas de intervenção quanto a esses aspectos, a fim de contribuir para a consolidação da Superintendência Escolar como uma política pública de acompanhamento e monitoramento das ações da gestão escolar.

Palavras-chave: Superintendência Escolar; Gestão; Monitoramento.

ABSTRACT

The School Superintendency is a project developed in the state education network in the State of Ceará since 2008. It is a service to support the management of schools and monitoring of educational indicators. The project seeks to collaborate with the dynamics of the school director, helping him to reflect on his actions, results achieved, management tools and school processes from the intervention of the Superintendent School, external agent that carries out the follow-up actions to schools. The case management investigated the development of this project. As a methodological strategy, a case study was carried out in three schools located in the city of Fortaleza. The qualitative research was carried out through a semistructured interview with the directors, school coordinators and the School Superintendents that accompany each one of the three schools. The objective of the study was to raise inputs that could contribute to management actions that impact on the improvement of educational indicators, as well as identifying vulnerability points within the scope of project development. The theoretical framework used was based on authors such as Perez (2010), Lück (2009 and 2013), Mainardes (2006) and Conde (2012). The results show good propositions regarding the practices of the School Superintendent. However, aspects that require adjustments, such as planning the actions and the initial and continuous profile / formation of the Superintendent, were detected through field research. Therefore, an Educational Action Plan (PAE) was proposed, with proposals for intervention on these aspects, in order to contribute to the consolidation of the School Superintendence as a public policy of monitoring and monitoring the actions of school management.

Keywords: School Superintendent; Management; Monitoring.

LISTA DE ABREVIATURAS

CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CEJA	Centro de Educação de Jovens e Adultos
CEA	Coordenador Escola A
CEB	Coordenador Escola B
CEC	Coordenador Escola C
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CREDE	Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
DEA	Diretor Escola A
DEB	Diretor Escola B
DEC	Diretor Escola C
EA	Escola A
EB	Escola B
EC	Escola C
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EEEP	Escola Estadual de Educação Profissional
EPT	Educação para Todos
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
ID	Código de Identificação Único
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira

LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
PAE	Plano de Ação Educacional
PJF	Programa Jovem de Futuro
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAP	Sistema de Acompanhamento Pedagógico
SEA	Superintendente Escola A
SEB	Superintendente Escola B
SEC	Superintendente Escola C
SEDUC	Secretaria da Educação do Ceará
SEFOR	Superintendência Estadual das Escolas de Fortaleza
SIGE	Sistema de Gerenciamento Escolar
SIMCE	Sistema de Informação e Mediação da Qualidade da Educação
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de Reprovação no Ensino Médio Regular na Rede Estadual Brasil – Nordeste – Ceará 2004 – 2007	38
Gráfico 2 - Taxa de Abandono no Ensino Médio Regular na Rede Estadual Brasil – Nordeste – Ceará 2004 – 2007	38

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Plano de Ação para regularizar a visita às escolas	111
Quadro 2 - Plano de Ação para seleção e formação inicial para novos Superintendentes Escolares.....	113
Quadro 3 - Plano de Ação para formação em serviço para os Superintendentes Escolares.....	115
Quadro 4 - Grade de sugestão de temáticas a serem trabalhadas nas formações em serviço para os Superintendentes Escolares	116
Quadro 5 - Plano de Ação para elaboração do “Guia da Superintendência Escolar”	117
Quadro 6 - Plano de Ação para a definição de ações de avaliação e monitoramento.	118
Quadro 7 - Síntese do Plano de Ação	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição da matrícula do ensino fundamental e ensino médio	26
Tabela 2 - Desempenho em Língua Portuguesa SAEB: 1995 – 2001 – Ceará.	28
Tabela 3 - Desempenho em Língua Portuguesa e Matemática Ensino Médio Saeb – 2003 e 2005 – Brasil, Nordeste e Ceará.	39
Tabela 4 - SPAECE 2004 – 2006 – Ceará – Rede Estadual	40
Tabela 5 - Distribuição das 20 CREDE e 3 SEFOR nos respectivos municípios, número de escolas em funcionamento no ano de 2015 e número de Superintendente Escolar por regional.	51
Tabela 6 - Distribuição da matrícula do ensino fundamental e ensino médio 2008 e 2015 nas Escolas em estudo.	54
Tabela 7 - Taxa de Aprovação do Ensino Médio das escolas pesquisadas e do Ceará 2008 – 2015	79
Tabela 8 - Taxa de Reprovação no Ensino Médio das escolas pesquisadas e do Ceará 2008 – 2015.....	80
Tabela 9 - Taxa de Abandono no Ensino Médio das escolas pesquisadas e do Ceará 2008 – 2015	81
Tabela 10 - Média da proficiência, em Língua Portuguesa, nos anos de 2008 a 2014	82
Tabela 11 - Média da proficiência em Matemática, SPAECE anos de 2008 a 2014 ..	83

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 SUPERINTENDÊNCIA ESCOLAR – UM SERVIÇO DE APOIO À GESTÃO DAS ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DO CEARÁ E DE MONITORAMENTO DOS INDICADORES EDUCACIONAIS	21
1.1 O contexto educacional no Brasil e no Ceará: percursos e desafios atuais	22
1.2 Acompanhamento e monitoramento das ações da gestão escolar: experiências anteriores	30
1.3 A Superintendência Escolar no contexto da política educacional cearense.....	36
1.4 A realidade estudada.....	50
1.5 Considerações do capítulo I.....	55
2 ANÁLISE DA GESTÃO DA SUPERINTENDÊNCIA ESCOLAR EM TRÊS ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DO CEARÁ: POSSIBILIDADES E DESAFIOS	57
2.1 Referencial teórico	57
2.1.1 Gestão Educacional e Gestão Escolar	58
2.1.2 A Avaliação do Sistema Educacional por meio da avaliação dos estudantes...65	
2.1.3 Monitoramento da implementação de projetos educacionais	69
2.2 Metodologia da pesquisa	74
2.2.1 Universo e Sujeitos da pesquisa	74
2.2.2 Panorama das escolas pesquisadas: breve análise dos indicadores educacionais	78
2.3 Apresentação e análise dos resultados das entrevistas	84
2.3.1 Perfil dos entrevistados	85
2.3.2 Principais desafios vivenciados no exercício da função	85
2.3.2.1 Diretores.....	86
2.3.2.2 Coordenadores.....	88
2.3.2.3 Superintendentes	91
2.3.3 A dinâmica pedagógica da escola a partir da atuação da Superintendência Escolar	93
2.3.3.1 Diretores.....	93
2.3.3.2 Coordenadores.....	95

2.3.3.3 Superintendentes Escolares.....	96
2.3.4 As contribuições da Superintendência Escolar na perspectiva do Núcleo Gestor da Escola.....	97
2.3.4.1 De acordo com os diretores	97
2.3.4.2 De acordo com os Coordenadores.....	98
2.3.5 As contribuições da Superintendência Escolar na perspectiva dos Superintendentes	102
2.4 Considerações do capítulo II.....	105
3 PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL: APRIMORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO E POTENCIALIZAÇÃO DOS IMPACTOS	107
3.1 Superintendência Escolar na política educacional do Ceará: aprimoramento do projeto.....	108
3.2 Propostas de intervenção no desenvolvimento da superintendência escolar	110
3.2.1 Logística de Transporte	110
3.2.2 Perfil do Superintendente Escolar para o exercício da função	112
3.2.3 Formação continuada.....	114
3.2.4 Modus operandi da Superintendência Escolar	116
3.2.5 Avaliação e Monitoramento do Projeto	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERÊNCIAS.....	125
APÊNDICES	129

INTRODUÇÃO

O desafio de uma educação que assegure o sucesso escolar do estudante tem sido alvo de muitas políticas públicas educacionais. A gestão escolar, para tanto, é entendida no âmbito dessas políticas como um dos principais pilares para assegurar a eficácia do trabalho pedagógico.

Nesse sentido, no âmbito dos Estados, alguns programas buscam fortalecer a gestão escolar por meio de formações continuadas e apoio técnico sistemático, que possibilitem uma atuação qualificada do grupo responsável pela gestão da escola. Essas estratégias de fortalecimento, requerem um acompanhamento sistemático com vistas a assegurar a eficácia destas frentes diante das reais dificuldades enfrentadas pela liderança escolar quando da condução da gestão em suas múltiplas perspectivas, sobretudo, pedagógicas.

No Ceará, a gestão escolar vem sendo pauta de muitas agendas educacionais e tem mobilizado a atenção da Secretaria da Educação (SEDUC/CE), com fins de promover a autonomia e o fortalecimento dos grupos gestores de suas unidades de ensino. Uma das principais ações implementadas pela SEDUC/CE, com esse propósito, é a Superintendência Escolar, que objetiva realizar o acompanhamento sistemático às escolas com fins de fortalecer o trabalho do Núcleo Gestor¹, visando ao desenvolvimento da gestão pedagógica como principal estratégia para alavancar a melhoria dos principais indicadores educacionais e assegurar o sucesso educacional.

A Superintendência Escolar teve como experiência inspiradora uma ação implementada no município de Sobral, cujo foco era a melhoria da qualidade do Ensino Fundamental. Essa prática iniciada em 2000, à luz do Programa Escola Campeã, do Instituto Ayrton Senna e da Fundação Banco do Brasil², promoveu

¹ Núcleo Gestor é a expressão utilizada no Estado do Ceará para designar a equipe de direção da escola. As escolas regulares são tipificadas de modo que o número de alunos determina o número de coordenadores por escola. Assim, mais de 1.000 alunos a escola dispõe de três coordenadores; de 601 a 1.000, são dois coordenadores; e escola com até 600 alunos, um coordenador. Além do diretor e do(s) coordenador (es), cada escola conta também com um Secretário Escolar e um Assessor Administrativo Financeiro (Fonte: Decreto nº 31.221, de 03/06/2013. DOE de 06/06/2013).

² O Programa Escola Campeã foi desenvolvido mediante uma aliança estratégica entre o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Banco do Brasil, no período de 2001 a 2004. O Instituto Ayrton Senna é uma organização sem fins lucrativos que trabalha para ampliar as oportunidades de crianças e jovens por meio da educação. A fundação Banco do Brasil colabora para melhorar a vida das pessoas, promovendo a inclusão socioproductiva.

mudanças sistêmicas na gestão educacional, alterando a realidade das escolas e promovendo mudanças substanciais nos indicadores de desempenho das escolas.

Assim, a experiência de Sobral foi avaliada como exitosa por ter contribuído para alterações nos indicadores educacionais nas séries iniciais, conforme apontado pelo documento “Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral/CE” (BRASIL, 2005).

Em razão dessa experiência, em 2008, a SEDUC/CE, com vistas a fortalecer a gestão escolar, implantou o projeto Superintendência Escolar³ para a rede estadual, como nova sistemática de acompanhamento⁴ às escolas.

O objetivo profícuo da Superintendência Escolar é o desenvolvimento de ações estratégicas de acompanhamento à gestão das escolas, com foco no aperfeiçoamento do trabalho pedagógico e na aprendizagem do aluno, por meio de três eixos de atuação: indicadores, processos escolares e instrumentos de gestão. Tal serviço efetiva-se no *locus* escolar por envolver diretamente os segmentos internos, especialmente os gestores escolares, com abordagem principal na pessoa do diretor. A abordagem à escola é feita por um agente externo denominado de Superintendente Escolar, que acompanha em média seis escolas, promovendo uma relação mais próxima da Escola com a SEDUC/CE.

Os Superintendentes Escolares integram as equipes dos Órgãos de Execução Regional denominados de Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDE), situados em vinte municípios no interior do Estado e na Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza (SEFOR), órgão regional situado na capital, subdividida em SEFOR 1, SEFOR 2 e SEFOR 3. Atualmente, há um total de 117 integrantes distribuídos nas CREDE/SEFOR em virtude do número de escolas sob a coordenação de cada uma dessas Coordenações Regionais.

Além das equipes de Superintendentes Escolares presentes nas vinte e três regionais, há ainda uma equipe no órgão central que é responsável por acompanhar o trabalho da Superintendência Escolar nas CREDE/SEFOR, com fins de fortalecer a atuação desses Superintendentes regionais, com foco em duas relevantes

³ É uma das ações de um Programa estadual denominado Aprender pra Valer. Programa esse criado pela Lei nº 14.190, de 30 de julho de 2008, com a finalidade de elevar o desempenho acadêmico dos alunos do ensino médio, por meio de algumas ações, dentre elas a Superintendência Escolar.

⁴ O Sistema de Acompanhamento Pedagógico (SAP) foi a sistemática de acompanhamento da gestão escolar e dos projetos desenvolvidos pelas escolas públicas, criado pela Lei Estadual Nº 12.711/1997 e ficou vigente até a criação da Superintendência.

perspectivas: 1) fortalecimento da gestão escolar; 2) melhoria dos instrumentos de gestão que impactam na melhoria dos indicadores educacionais e nos resultados escolares.

A Superintendência Escolar, assim como grande parte dos programas, projetos e políticas implantadas em um sistema público de ensino, foi universalizada na rede estadual de ensino do Ceará, ou seja, todas as escolas passaram a ser atendidas pelo projeto simultaneamente. Assim, dada a relevância de ações de acompanhamento e de fortalecimento da gestão da escola propostas pelo projeto, busca conhecer como seu universo de implantação e implementação pode contribuir, sobremaneira, para uma reflexão mais aprofundada sobre o seu impacto e possível replicabilidade com sucesso em outras redes de ensino.

As ações de acompanhamento da gestão da escola e de fortalecimento dos atores educacionais responsáveis por dar corpo a todas as questões relacionadas à gestão, constitui ainda um reconhecido desafio na gestão educacional pública. Nesse sentido, faz-se necessário envidar esforços para conduzir uma pesquisa com o intuito de identificar as contribuições, os limites e as possibilidades que esse projeto oferece pode constituir-se, além da possibilidade de seu fortalecimento, em contribuição relevante para a política pública educacional no Ceará.

O interesse da pesquisadora por esse tema se dá, inicialmente, em virtude de sua experiência como Gestora Escolar – Diretora e posteriormente Coordenadora Escolar, além da experiência técnica quanto ao acompanhamento às unidades escolares. E principalmente pelo fato da mesma ter assumido a função de Superintendente Escolar na SEDUC/CE no período da implantação do projeto, vivenciando assim o momento de implantação do mesmo, o que corrobora para um melhor entendimento quanto a importância do acompanhamento à gestão escolar, pelo órgão propositor da política educacional. Nesse sentido, é de interesse da pesquisadora saber os efeitos da implementação desse projeto nas escolas, a partir da percepção de alguns agentes envolvidos: Diretor escolar, Coordenador e Superintendente Escolar.

Desse modo, este estudo tem como objetivo geral analisar as contribuições e limitações da Superintendência Escolar nas escolas da rede estadual do Ceará. Seus objetivos específicos são: apresentar o caso de gestão de forma descritiva; analisar as informações obtidas por meio da pesquisa de campo e embasadas pela

discussão teórica e; propor um Plano de Ação Educacional (PAE) com sugestões de aperfeiçoamento.

Em sua estrutura, a presente dissertação está organizada em três capítulos. No primeiro apresenta-se a descrição do caso. Inicia-se fazendo um panorama geral do contexto educacional brasileiro, pondo em relevo duas experiências mais recentes de ações de gestão educacional, que inspiram a implantação da Superintendência Escolar na rede estadual de ensino, no âmbito da criação do Programa Aprender pra Valer, pelo governo do Estado. Apresenta-se, ademais, a estrutura organizacional da SEDUC/CE, das CREDE e da SEFOR a fim de chegar às escolas, campo de pesquisa da análise, destacando a discussão de alguns dos seus indicadores educacionais que corroboram com a reflexão acerca do caso em tela.

No segundo capítulo, faz-se uma discussão teórica sobre acompanhamento e monitoramento de políticas públicas à luz de reflexões teóricas dos autores como Lück (2009; 2013), que trata das dimensões e competência da gestão escolar e, monitoramento e avaliação como instrumento de gestão, respectivamente; Mainardes (2006) e Conde (2012) que tratam de ciclos de políticas, que apresentam um conjunto de questões norteadoras para a análise da trajetória de políticas e programas educacionais desde sua formulação até sua implementação no contexto da prática, bem como seus resultados/efeitos; e Perez (2010) que ressalta sobre a relevância dos estudos sobre implantação e implementação de políticas educacionais.

Na sequência, apresenta-se a descrição da metodologia, na qual se expõe o desenho da pesquisa qualitativa e a trilha metodológica percorrida para o alcance dos objetivos deste estudo, como a definição do universo e da amostra, instrumentos metodológicos para a obtenção dos dados junto aos atores envolvidos e procedimentos adotados para a execução da pesquisa. Ademais, apresenta-se a análise dos principais indicadores das escolas que compõem a amostra deste estudo, no período de 2008⁵ a 2015⁶. E, por último, apresenta-se a análise dos dados coletados nas entrevistas à luz das reflexões teóricas anteriormente apresentadas.

⁵ Ano da implantação da Superintendência Escolar.

⁶ Ano da última compilação dos indicadores educacionais disponíveis no site do INEP.

Por fim, o capítulo 3 propõe um Plano de Ação Educacional – PAE com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade das ações do Projeto Superintendência Escolar, na SEDUC/CE, na SEFOR e nas escolas pesquisadas. Sua estrutura apresenta um breve relato dos principais problemas encontrados durante a análise dos dados do capítulo 2 e propostas de ações, visando contribuir para melhoria do planejamento, da execução das ações da Superintendência Escolar tendo como foco o crescimento dos resultados de aprendizagem dos alunos.

1 SUPERINTENDÊNCIA ESCOLAR – UM SERVIÇO DE APOIO À GESTÃO DAS ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DO CEARÁ E DE MONITORAMENTO DOS INDICADORES EDUCACIONAIS

“Se você não pode medir, você não pode gerenciar”.
(Peter Drucker)

A Superintendência Escolar, projeto implantado pela Secretaria da Educação do Estado do Ceará em 2008, é uma proposta de acompanhamento e de apoio à gestão da escola considerada como de maior abrangência no Estado por contemplar todas as 20 (vinte) CREDE e as 03 (três) SEFOR, possibilitando, dessa forma, a universalização do acompanhamento às escolas da rede estadual de ensino, composta, em 2015, por 709 (setecentos e nove) escolas. Dessas, 169 (cento e sessenta e nove) estão localizadas na capital, assim distribuídas: 50 (cinquenta) na SEFOR 1; 55 (cinquenta e cinco) na SEFOR 2; 64 (sessenta e quatro) na SEFOR 3 (CEARÁ, 2016).

A Superintendência Escolar constitui-se como projeto, de acompanhamento escolar, voltado para a construção de um movimento de reflexão e ação que gravita em torno de três eixos: indicadores, processos escolares e instrumentos de gestão, sinalizando, dessa forma para a necessidade de desenhos institucionais que contribuam para o enfrentamento dos desafios no âmbito da escola (CEARÁ, s/d).

Nessa perspectiva, este capítulo faz um panorama do contexto educacional do Brasil e do Ceará, no que concerne aos desafios impostos às políticas educacionais que foram lançadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, em seguida trata de duas experiências de ações de gestão educacional e de natureza técnico-pedagógica que incidem diretamente sobre o trabalho desenvolvido pela escola, que serviu de experiência e culminam com a implantação da Superintendência Escolar, objeto dessa pesquisa. E por último, apresenta as três escolas campo de pesquisa deste estudo, focando nos seus indicadores de desempenho a partir dos resultados do SPAECE.

A necessidade da SEDUC/CE em promover o fortalecimento da gestão escolar e buscar o desenvolvimento de melhores indicadores educacionais apresenta-se como a principal justificativa para a criação e implementação da

Superintendência Escolar, como estratégia capaz de alavancar os processos de gestão, tanto no âmbito do gerenciamento quanto no âmbito pedagógico. Toma-se como ponto de partida a contextualização da política educacional no âmbito federal e estadual, visando corroborar para esse entendimento.

1.1 O contexto educacional no Brasil e no Ceará: percursos e desafios atuais

A partir da Constituição Federal (CF) de 1988, a educação brasileira passa a ser entendida como direito de todos e um dever do Estado (Art. 205), devendo sua oferta pública ser organizada por meio de “regime de colaboração” entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 211). Sua oferta gratuita é para as crianças e jovens dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade e para aqueles que a ela não tiveram acesso na idade própria (Art. 208), sendo o Poder Público responsabilizado pelo não oferecimento ou oferta irregular (Art. 208, VII, § 1º).

A referida Constituição define também que o ensino deve ser ministrado com base em alguns princípios norteadores. Dois destes referem-se à permanência do estudante e à garantia da qualidade da educação:

- a) Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- b) Garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988).

Vieira (2002) menciona que as primeiras intenções de fortalecer a qualidade da educação pública para todos foram registradas mesmo antes de promulgada a Constituição de 1988, mas que somente a partir de 1996, quando é desenvolvido um amplo conjunto de medidas que foram sendo deflagradas, tanto no âmbito do Executivo como do Legislativo, definido pela autora como “reformas educacionais”, é que de fato acontece uma educação pública de massa no Brasil. Segundo ela, o período que compreende o início das discussões até as “reformas educacionais” ocorridas ao final da década de 1990, constitui-se como “*tempos de transição*”. Na perspectiva da autora, a CF de 1988 não foi o marco da educação voltada para todos, mas foi fundamental para assegurar conquistas significativas⁷ para esse modelo educacional. A escola pública para a grande massa da sociedade, nos moldes atuais, segundo ela, “teve um nascimento tardio” no país.

⁷ As conquistas a que se faz referência são definidas na CF/88 nos Artigos 206 e 208.

GOHN (2006) corrobora esse pensamento e postula que os movimentos em prol de uma educação pública de qualidade iniciaram-se ainda ao final da ditadura, em torno dos debates sobre gestão democrática. Tais movimentos expandiram-se por meio das articulações amplas dos movimentos sociais, como a luta pela educação, desenvolvida no período da Constituinte.

Diante desse contexto entende-se que os debates sobre educação, não só no Brasil, mas também as discussões e debates internacionais, anteriores a 1988, impulsionaram a plenitude do direito à educação, explícito na Constituição Federal de 1988. Se essa não foi o marco para o acesso da população mais carente à escola, sem ela, certamente, esse ingresso teria sido mais tardio ainda, ou não teria acontecido.

Considerando, nesse sentido, o contexto das “reformas educacionais” ocorridas a partir da segunda metade da década de 1990, observam-se iniciativas públicas responsáveis por alterações significativas na fisionomia do sistema educacional brasileiro. Inicialmente citam-se vários dispositivos legais de grande impacto para a educação brasileira aprovados pelo Congresso Nacional, destacando-se a LDB, de 1996, e a Emenda Constitucional nº 14/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Na década seguinte, foi importante a Lei nº 10.172/2001, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação – PNE (2001 – 2010).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/96) foi instituída para organizar a educação nacional, disciplinar a educação escolar, além de consolidar direcionamentos e orientações para níveis, etapas e modalidades de educação⁸. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (Lei nº 9.424/96) foi um fundo de natureza contábil, que contribuiu para aumentar significativamente o volume de recursos para as despesas com Manutenção e Desenvolvimento, exclusivamente para o ensino fundamental, e o pagamento de seus professores. Ainda que esse recurso não configurasse como instrumento direto do “regime de colaboração”, veio a contribuir para explicitar as responsabilidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios

⁸ Conforme LDB/1996, a educação escolar brasileira considera os seguintes Níveis: Educação Básica, que corresponde a) Educação Infantil, composta pela Creche (0 a 3 anos) e a Pré-escola (4 e 5 anos); b) o Ensino Fundamental de nove anos (6 a 14 anos), organizado em fundamental – anos iniciais (1º ao 5º ano ou equivalente) e fundamental – anos finais (6º ao 9º ano ou equivalente); c) ensino médio; e Ensino Superior (Acima de 18 anos).

no cumprimento do direito à educação. Enquanto o Fundef instaurou um novo modelo de financiamento do ensino fundamental, buscando cumprir o princípio constitucional da equalização do financiamento desta etapa da educação básica, o PNE, por sua vez, traçou novos rumos para as políticas e ações governamentais, fixando objetivos e metas para a chamada Década da Educação, em que pesem os limites deste plano na sua tramitação e execução.

A partir do Fundef, os Municípios passaram a ser responsáveis pela oferta de Educação Infantil (4 – 5 anos)⁹ e de Ensino Fundamental (6 – 14 anos) formada por duas etapas – anos iniciais e anos finais, sendo a última etapa compartilhada com os Estados. Já a oferta de Ensino Médio (15 – 17 anos), última etapa da educação básica, ficou sob a responsabilidade dos Estados.

O escopo do financiamento foi posteriormente ampliado (Emenda Constitucional nº 53/2006), passando a abranger toda a educação básica, com a aprovação do Fundo de Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja vigência se estende até 2020.

Merece destaque também, nesse contexto, que por ocasião do Fórum Mundial de Educação em Dakar, Senegal, no ano de 2000, o Brasil elaborou dois documentos que registraram a trajetória educacional percorrida pelo país – **Educação para Todos: Avaliação da década** (BRASIL, 2000) e o **Relatório Nacional de Avaliação de Educação Para Todos – EFA 2000** (BRASIL, 2000b). Tais documentos apresentaram conquistas obtidas na educação básica na década que iniciou com a Conferência Mundial de Educação para Todos de Jomtien, 1990. Tais conquistas relacionam-se ao financiamento para o acesso à educação, especialmente ao ensino fundamental. Para além das conquistas, os documentos destacaram também que os esforços foram bastante compensadores, no entanto não responderam aos compromissos estabelecidos na Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), especialmente no quesito qualidade.

Os representantes dos 164 países no Fórum em Dakar adotaram um “Marco de Ação” para lançar os compromissos de Educação para Todos (EPT), composto por seis objetivos relacionados à: “Primeira Infância, Educação Primária, Habilidade de Jovens e Adultos, Educação de Jovens e Adultos, Paridade de Gênero e Qualidade da Educação”, cada um com suas metas a serem alcançadas até 2015.

⁹ Alterada pela Emenda Constitucional nº 59/2009.

Tais objetivos apontavam para qual educação se pretendia alcançar em 15 anos (2000–2015) e isso é materializado no princípio constitucional supracitado, “**qualidade da educação**” e que se constitui como um dos maiores desafios da educação brasileira¹⁰.

Assim, com vistas a monitorar o fator qualidade, o governo federal lançou novas políticas nacionais ou procurou fortalecer algumas já existentes na perspectiva de avaliar a qualidade do ensino no país. Uma das políticas com esse propósito foi o fortalecimento e o aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), sob a incumbência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), que posteriormente, serviu de modelo para vários estados. Trata-se de uma metodologia de avaliação dos alunos, de caráter amostral, e pelo uso de questionários contextuais, que possibilita comparar resultados de desempenho ao longo dos anos identifica os indicadores educacionais e monitora a qualidade da educação no país. Veja-se:

O SAEB tem como principal objetivo avaliar a Educação Básica brasileira e contribuir para a melhoria de sua qualidade e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a Educação Básica (BRASIL, 2016).

De igual modo, outros indicadores passam a ser alvo de atenção pelas políticas públicas como as taxas de aprovação, reprovação e abandono, também gerenciadas pelo INEP.

O INEP passou a produzir, por intermédio do Censo Escolar¹¹, dados confiáveis e objetivos sobre acesso e permanência na escola, por faixa etária e nível de ensino; taxas de aprovação, reprovação e evasão escolar; taxa de concluintes dos diferentes níveis de ensino; qualificação dos professores e condições de infraestrutura dos estabelecimentos escolares, entre outros. Além de nortear toda a negociação do governo federal com Estados e municípios, esses dados servem como base para a distribuição de recursos federais (BRASIL, 2000, p. 27).

¹⁰ A participação do Brasil nas conferências internacionais sobre educação não tem correspondência direta com o movimento político em que foi gestada a CF de 1988. O Brasil, de acordo com Saviani (2011) e Santos (2013), assumiu esse compromisso em virtude da preocupação com a política econômica, isto é, com fins de salvaguardar a manutenção de linhas de crédito externas. A motivação, de acordo com esses autores, não era a qualidade educacional

¹¹ Conforme Nota Técnica 003/2009, do Ministério da Educação, a partir de 2007 o Censo Escolar passou a coletar os dados por aluno, individualmente. Para tanto, criou um Código de Identificação (ID), atribuído pelo INEP, para cada estudante. Tal código permite acompanhar o aluno em qualquer uma das redes de ensino.

Essas taxas são indicadores que, além de nortear políticas nacionais e locais, são também passíveis de monitoramento da própria escola ao longo do ano letivo e servem como referência e incentivo para que a comunidade escolar acompanhe e empreenda esforços em busca de melhorias da qualidade e da permanência do aluno na escola, conforme preconizado pelos princípios constitucionais.

Nesse contexto, os resultados do SAEB e os dados obtidos por meio do Censo Escolar são indicadores nacionais que propõem uma efetiva utilização no monitoramento das políticas públicas, além de estarem disponíveis para corroborar com a análise e monitoramento da qualidade e a mobilização, por parte dos gestores educacionais e das comunidades escolares, na busca de melhorias do desempenho acadêmico dos alunos. Klein destaca que “com esses instrumentos, o Brasil está preparado para definir indicadores e metas de qualidade, monitorá-las e instituir políticas públicas focadas no alcance dessas metas” (2009, p.19). Considerando que, para verificar o cumprimento dos objetivos em um sistema educacional, são necessários indicadores de resultados educacionais que permitam avaliar o que os alunos estão aprendendo, se estão sendo aprovados e se estão concluindo a educação básica.

As conquistas e os desafios explícitos nos documentos citados são postos ao Ceará, de modo articulado ao contexto nacional. Por um lado as “reformas educacionais” apresentaram reflexos positivos na expansão do atendimento, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio. Os registros de matrícula no ensino fundamental e no ensino médio demonstram um movimento de crescimento, conforme tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição da matrícula do Ensino Fundamental e Ensino Médio

Ano	Unidade da Federação	Comparativo de Matrícula do Ensino Fundamental e Ensino Médio – Ensino Regular Por Rede de Ensino nos anos de 1996 e 2000					
		Etapa	Total	Federal ¹²	Estadual	Municipal	Privada
1996	Ceará	Ensino Fundamental	1.641.289	-	526.322	807.507	307.460
1996	Ceará	Ensino Médio	174.704	3.676	87.943	22.316	60.769
2000	Ceará	Ensino Fundamental	1.892.443	555	445.463	1.252.007	194.418
2000	Ceará	Ensino Médio	264.431	3.437	201.690	4.127	55.177

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

¹² Os 555 alunos do Ensino Fundamental são de Colégio Militar situado em Fortaleza.

Com base nos dados apresentados na tabela pode-se aferir, também, que a descentralização dos sistemas de ensino resultou na municipalização do ensino fundamental. Isso ocorreu de forma muito acentuada no Ceará. O Estado investiu no processo de municipalização como uma estratégia política para garantir maior velocidade ao processo de acesso ao ensino fundamental. Os critérios estabelecidos na Lei Estadual nº 12.452¹³, criada em junho de 1995, e os atrativos financeiros possibilitados pelo FUNDEF contribuíram para o processo de municipalização do ensino fundamental tornando-se um canalizador para o maior acesso ao ensino médio, como é possível observar-se pelo aumento de matrícula, nessa etapa de ensino, que cresceu mais de 129% em quatro anos (1996 – 2000), conforme demonstrado na tabela 1.

Por outro lado, os reflexos dos resultados da educação, observados a partir dos indicadores de Rendimento (aprovação e reprovação) e Movimento Escolar (transferência e abandono) do ensino médio na rede estadual no Ceará, ano 2000, eram fatores de preocupação para os gestores educacionais. Segundo os dados do INEP/Censo Escolar¹⁴ do referido ano, dos 201.690 alunos do ensino médio da rede estadual, 23% ou ficaram reprovados ou deixaram de frequentar a escola durante o ano letivo, sendo esse último dado mais grave porque mais de 33.500 alunos abandonaram a escola durante o ano letivo.

Em se tratando dos dados obtidos por meio das avaliações realizadas pelo SAEB¹⁵ observa-se também que há um comprometimento da qualidade do ensino, observado na baixa proficiência¹⁶ dos estudantes em Língua Portuguesa, no período de 1995 a 2001, nas séries conclusivas das etapas do ensino fundamental e do ensino médio. Embora de 1995 a 1997 tenha havido uma leve melhoria dos

¹³ Lei estadual que trata da organização da municipalização da educação no Estado do Ceará.

¹⁴ Fonte: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopse-estatistica-da-educacao-basica-2001>. Acesso em 13/06/2016.

¹⁵ O Saeb avalia o rendimento escolar mediante escala de desempenho. Em Língua Portuguesa foi descrita em oito níveis e em matemática em 10 níveis. Cada um correspondendo a determinadas competências e habilidades que os alunos devem ser capazes de demonstrar.

¹⁶ Em avaliações educacionais, a proficiência é uma medida que representa um determinado traço latente (aptidão) de um aluno. Assim sendo, podemos dizer que o conhecimento de um aluno em determinada disciplina é um traço latente que pode ser mensurado por meio de instrumentos compostos por itens elaborados a partir de uma matriz de habilidades. A “ferramenta” utilizada para calcular a proficiência é denominada Teoria de Resposta ao Item (TRI), sendo caracterizada por um conjunto de modelos matemáticos, no qual a probabilidade de acerto a um item é estimada em função do conhecimento do aluno (CAED, 2013).

resultados, de 1997 a 2001 houve uma considerável redução da proficiência nas três séries analisadas, conforme Tabela 2.

Tabela 2 - Desempenho em Língua Portuguesa SAEB: 1995 – 2001 – Ceará

ANO	Comparativo de desempenhos dos alunos nas avaliações realizadas por meio do Saeb nos anos de 1995, 1997, 1999 e 2001.		
	4ª Série – EF	8ª Série – EF	3ª Série – EM
1995	179.8	237.8	268.2
1997	182.3	243.9	281.2
1999	156.2	230.1	258.7
2001	145.1	219.6	254.0

Fonte: DAEB/INEP/MEC.

Diante dos desafios, o Ceará, na perspectiva da política nacional “*Educação para Todos*”, também buscou fortalecer políticas já existentes ou implantou outras no sentido de ampliar o acesso à escola, além de fortalecer a política de avaliação do sistema público de ensino.

Nesse sentido, com fins de potencializar as ações voltadas para a qualidade educacional, por meio do acompanhamento aos indicadores escolares, foi implementado, em 1992, alinhado ao SAEB, o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará (SPAECE)¹⁷, para cumprir o propósito de mensurar essa qualidade. O SPAECE se caracteriza, portanto, como uma avaliação de caráter predominantemente externo, com fins de fornecer subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento das políticas educacionais, além de possibilitar aos professores e gestores escolares um quadro da situação da Educação Básica da Rede Pública de Ensino, uma vez que são avaliadas as competências e habilidades dos alunos, em Língua Portuguesa e Matemática. As informações coletadas em cada avaliação identificam o nível de proficiência e a evolução do desempenho dos alunos, tornando-se instrumento importante para o professor, para a escola e para o sistema educacional, considerando que esses resultados possibilitam a reflexão dos agentes escolares e podem contribuir para o estabelecimento de ações de gestão mais consistentes e orientadas para a efetivação de resultados educacionais mais positivos, tendo como foco a aprendizagem dos alunos. Desse modo, o SPAECE tornou-se uma ferramenta relevante para o processo de avaliação da educação do Estado do Ceará, nos moldes do SAEB para o país.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.spaece.caeduff.net/o-programa>>. Acesso em: 10 maio 2016.

Naspolini (2001) destaca que, no âmbito da Gestão Educacional do Ceará, foram registrados avanços quanto ao acesso de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos ao ensino fundamental, considerando que 98% dessa clientela estava na escola no ano de 1998. Já no caso da população de 15 a 17 anos, 92% chegou à escola, no ano de 2000, o que demonstra que o desafio do acesso da grande maioria dessa clientela foi assegurado desde esse período. O desafio da qualidade, entretanto, ainda está posto para o Estado e envolve um nível de complexidade perpassado por muitas variáveis, que requer da SEDUC/CE ações voltadas para o fortalecimento das escolas com vistas a assegurar a qualidade da aprendizagem dos estudantes.

Nesse sentido, uma das questões que vêm recebendo atenção por parte do órgão propositor da política educacional tem sido a gestão escolar. Várias ações de formação envolvendo o Núcleo Gestor bem como a parceria com agentes externos¹⁸ ao sistema, como Institutos do Terceiro Setor¹⁹, que atuam nessa perspectiva, têm sido utilizadas com esse propósito. Nesse contexto, desponta como de relevância a criação de instrumentos de gestão que permitam conhecer de forma sistemática e objetiva o impacto dessas ações no tocante ao desempenho acadêmico dos alunos, o que permite, em caso necessário, fazer alterações e correções nas estratégias utilizadas, promovendo, dessa forma, mudanças de rumos com fins de assegurar os avanços que se fizerem necessários para o aprimoramento do processo educativo.

Outro destaque que se compõe ao sistema educacional diz respeito a relação que se estabelece com a gestão educacional, ao desenvolver ações voltadas para o fortalecimento e acompanhamento de processos de gestão para mensurar em que medida a atuação do gestor vai contribuir para a melhoria dos indicadores escolares. Assim sendo, a necessidade de implementação de políticas de acompanhamento e monitoramento à gestão escolar, nesse sentido, tem sido uma tônica de destaque na atual gestão educacional do Estado, tanto que a partir da experiência de Sobral e em substituição às práticas de acompanhamento anteriormente desenvolvidas no âmbito

¹⁸ É importante destacar que parcerias com empresas privadas na educação pública é iniciativa plausível, mas não se pode esquecer que é dever do Estado promover educação à população, conforme assinalado por Peroni (2015). Os agentes externos, embora possam contribuir com o Estado, mas ao adentrarem a escola, recebem benefícios, como a isenção fiscal.

¹⁹ A exemplo, pode-se citar o Instituto Unibanco que desenvolve o Programa Jovem de Futuro, voltado para apoiar a gestão da escola na melhoria dos indicadores educacionais.

institucional, instituiu a Superintendência Escolar com fins de realizar o acompanhamento das escolas de forma mais eficiente.

1.2 Acompanhamento e monitoramento das ações da gestão escolar: experiências anteriores

A partir da LDB/96, o Estado e os Municípios cearenses passaram a ser responsáveis pelo controle dos seus próprios sistemas de ensino, embora a LDB/96 estabeleça que os Estados têm a incumbência de:

definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público (LDB, Art. 10, inciso II).

Diante do contexto da evolução da matrícula, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio e a descentralização da oferta entre as redes estadual e municipal, o desafio passa a ser o da permanência do aluno na escola e da qualidade da educação. Assim, Estados e Municípios veem a necessidade de desenvolver ações voltadas para o acompanhamento da gestão da escola e do monitoramento dos indicadores educacionais, tidos como:

Instrumentos necessários para descrever e analisar as diversas dimensões de que a educação pode se revestir na sociedade contemporânea, e que abrangem desde aspectos mais especificamente relacionados aos processos internos às escolas – como os resultados educacionais alcançados pelos alunos – até considerações de caráter externo a elas, como os aspectos demográficos associados às demandas pela educação em contextos geográficos mais amplos, como estados e países (PONTES, 2013, P.1).

Nessa perspectiva, dentre os diversos indicadores, alguns assumem uma relevância central no âmbito da política educacional, o que requer da escola uma atenção mais refinada. Dentre esses indicadores, como já citado anteriormente, observam-se os de movimento e rendimento, dados e informações educacionais coletados pelo Censo Escolar, além dos indicadores de desempenho obtidos por meio das avaliações em larga escala. Ademais, dados relacionados à infraestrutura, condições de trabalho dos profissionais de educação, número de estudantes por

turma, além de todas as demandas que são ancoradas à escola e passíveis de debates e discussões com vistas a melhoria da aprendizagem dos alunos, são de interesse do Sistema de Ensino.

Com fins de fortalecer a Gestão Escolar, de modo a levar os gestores a desenvolverem a devida atenção para com o monitoramento desses indicadores, o Estado procurou desenvolver estratégias de apoio à gestão. Uma dessas estratégias constituiu-se como uma das primeiras experiências de acompanhamento de que se têm registros, realizada no âmbito da Secretaria da Educação: o Sistema de Acompanhamento Pedagógico (SAP), que visava, além do fortalecimento da gestão escolar, o acompanhamento e monitoramento²⁰ de indicadores educacionais na rede estadual de ensino (CEARÁ, 1997).

O SAP foi regulamentado pela Lei Estadual nº 12.711/1997, como sendo um instrumento de monitoramento dos indicadores educacionais do Ceará. Constituiu-se por um conjunto de atividades para detectar, ao longo do trabalho educativo e de modo permanente, os pontos fortes, passíveis de incentivo e aperfeiçoamento no âmbito de cada unidade de ensino, bem como os pontos frágeis das ações educacionais em que as estratégias de melhoria da qualidade do ensino deveriam ser intensificadas de modo a corrigir a tempo as fragilidades junto à gestão escolar. E isso só seria possível com o fortalecimento das ações de acompanhamento às escolas. Assim, o SAP contemplava duas vertentes básicas: acompanhamento à gestão escolar e acompanhamento ao ensino.

De acordo com Naspolini (2001), na vertente gestão, buscou-se viabilizar a realização de ações governamentais por meio da proposta de gestão colegiada, adotando-se mecanismos como a eleição direta para diretores de escolas, criação ou fortalecimentos dos Conselhos Escolares, reconhecimento da escola como ponto de partida e garantia de medidas para fortalecimento da autonomia administrativa, pedagógica e financeira de cada unidade de ensino. Na vertente ensino, segundo o autor, o foco foi pela “permanência e sucesso escolar dos alunos”. Várias ações foram desenvolvidas com esse propósito, tendo como parâmetros, indicadores que permitiam, processualmente, a avaliação da aprendizagem dos estudantes e o acompanhamento dos indicadores de movimento (matrícula, abandono) e

²⁰ É uma estratégia adotada para observar e acompanhar de forma sistêmica, regular e contínua as operações implementadas de um plano de ação com vistas ao seu aprimoramento e à resolução de problemas de implementação que ocorrem em seu discurso (Lück, 2013, p. 68).

rendimento (aprovação e reprovação), além dos indicadores de desempenho obtidos por meio das avaliações externas – SAEB e SPAECE.

No que se refere à sistemática de acompanhamento às escolas, o SAP contava com três instâncias de acompanhamento: equipe na SEDUC/CE/sede, equipe regional e equipe escolar. A equipe central (SEDUC/CE) acompanhava e orientava as equipes regionais e estas acompanhavam e monitoravam as equipes escolares. Vale enfatizar que, embora o SAP tivesse sido implementado com fins de alcançar toda a rede de ensino, a escola, para ser acompanhada, necessitava fazer adesão ao Sistema. Em razão disso, nem todas as escolas, ao final, eram acompanhadas pela equipe regional.

Outra experiência voltada para o acompanhamento da gestão escolar e monitoramento dos indicadores educacionais no Ceará, vem da rede municipal de ensino do município de Sobral. Esse município, a exemplo de outros municípios cearenses, firmou parcerias com o Programa Escola Campeã, desenvolvido mediante aliança estratégica entre o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Banco do Brasil, com fins de alterar os indicadores de eficiência da gestão escolar, focando, em específico, a busca pela elevação do desempenho acadêmico dos alunos. Essa parceria contribuiu para que Sobral pudesse obter “resultados tão positivos que virou modelo para políticas de educação em todo o Estado do Ceará²¹” e até para a política nacional brasileira.

Anteriormente, os baixos indicadores de desempenho educacional no ensino fundamental do município eram identificados por meio de uma avaliação externa realizada pela SEDUC/CE. Os resultados desse diagnóstico demonstraram que 98%²² dos estudantes estavam com, pelo menos, dois anos de defasagem nos estudos, e metade dos alunos da antiga 3ª série do ensino fundamental eram analfabetos. No mesmo ano, em 2000, outra avaliação da aprendizagem foi realizada com os alunos da 1ª e 4ª séries, através da Fundação Carlos Chagas, via Programa Acelera Brasil, do Instituto Ayrton Senna, parceiro do município. Sobral apresentou o penúltimo lugar entre os 52 municípios brasileiros que participaram da avaliação. Com os resultados das duas avaliações, os gestores educacionais

²¹ Relatório de Resultados 2011, Instituto Ayrton Senna. Disponível em: <<http://www.institutoayrtonsenna.org.br/relatorio2011/resultados.html>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

²² Disponível em: <<http://www.institutoayrtonsenna.org.br/relatorio2011/resultados.html>>. Acesso em 06 jul. 2016.

constatarem que a aprendizagem de grande parte das crianças da rede municipal de ensino de Sobral apresentava alta defasagem.

Diante desse contexto, os gestores educacionais daquele município compreenderam que era preciso mudar e que tal mudança implicaria a necessidade de ações com foco na melhoria da qualidade do ensino fundamental com vistas a efetivação do direito à aprendizagem, a iniciar, prioritariamente, na alfabetização e nas séries iniciais do ensino fundamental. A partir disso, instituiu-se, portanto, a política de alfabetização, que foi registrada no documento, anteriormente mencionado, “Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral/CE” (BRASIL, 2005).

De acordo com esse documento, Sobral estabeleceu metas a partir dos resultados detectados nas avaliações e instituiu o serviço Superintendência Escolar, definido a partir de estratégias de trabalho que gravitavam em torno de dois eixos. O primeiro relacionado à reorganização do trabalho em sala de aula, tendo como sujeitos os professores alfabetizadores. E o segundo, relacionado ao fortalecimento da gestão escolar, baseado na autonomia das vertentes administrativas, pedagógica e financeira, com foco na liderança, na responsabilização e no comprometimento dos diretores.

Na perspectiva de assegurar o cumprimento das metas, a gestão municipal definiu uma sistemática de monitoramento focada nos dois eixos: reorganização do trabalho em sala de aula e fortalecimento da gestão escolar. Essa sistemática de monitoramento fortaleceu a relação entre as escolas e a Secretaria da Educação de Sobral.

Dentre as atribuições da Superintendência Escolar, realizadas por intermédio de seus representantes – o Superintendente Escolar (função criada em lei) estava a de visitar as escolas, por no mínimo duas vezes ao mês, durante, pelo menos, meio período, para avaliar, com o diretor, a implantação dos planos de gestão e o andamento geral da unidade escolar. O Superintendente Escolar dispunha de um instrumental composto por um conjunto de indicadores que eram avaliados segundo uma escala de pontos. As avaliações baseadas neste instrumental eram sistematizadas num documento denominado “Consolidado das visitas da Superintendência às escolas”, que apresentava um quadro amplo das condições estruturais, organizacionais e pedagógicas da rede escolar, permitindo à Secretaria

de Educação a proposição de novas estratégias de melhoria da qualidade da educação no município (BRASIL, 2005, p. 54).

Nesse contexto de acompanhamento, o processo de avaliação externa da aprendizagem em leitura e escrita passou a ser um dos processos mais importantes da política educacional de Sobral. Por subsidiar a tomada de decisão pedagógica a avaliação passou a ter uma periodicidade semestral. O objetivo da primeira avaliação era a identificação dos problemas com fins de orientar as intervenções pedagógicas; já a segunda avaliação objetivava verificar os resultados alcançados no ano com o intuito de possibilitar as adequações das estratégias pedagógicas a serem utilizadas no ano seguinte.

É importante pôr em relevo que o foco da avaliação externa não se restringia ao aluno de forma isolada, mas também gerava dados referentes aos resultados por turma, professor e escola. Antes da institucionalização dessa avaliação, apenas os dados de aprovação e reprovação eram conhecidos, o que não evidenciava de forma precisa, segundo o documento citado, as dificuldades dos alunos. Com os resultados dessas avaliações, toda a escola passou a ter uma visão mais precisa da situação dos alunos em relação à leitura e à escrita, o que possibilitou estabelecer parâmetros para avaliar o trabalho realizado na sala de aula.

A sistemática da avaliação externa e o trabalho da Superintendência Escolar induziram as escolas a desenvolverem estratégias próprias para o acompanhamento cotidiano de seus resultados, tais como a remodelagem do procedimento de avaliar internamente a aprendizagem dos alunos de forma a aproximar, cada vez mais, os resultados internos aos resultados provenientes da avaliação externa.

O processo de avaliação externa da aprendizagem dos alunos desencadeou mudanças culturais nas escolas de Sobral. A principal delas talvez seja a tomada de consciência em relação à responsabilidade pela aprendizagem dos alunos. As justificativas para a não-aprendizagem, que antes se focavam em questões externas à prática do professor e da equipe gestora da escola, cederam lugar para a busca de soluções dos problemas existentes nos próprios estabelecimentos escolares (BRASIL, 2005, p. 44).

Assim, observa-se que a avaliação da aprendizagem assumiu um papel diferencial nesse processo de identificação das dificuldades dos estudantes em leitura e escrita. Entretanto, esses dados por si só não promoveriam mudanças na rotina das escolas sem uma sistemática de acompanhamento e monitoramento bem estruturada que possibilitasse o envolvimento de todos os segmentos escolares, do

vigilante/porteiro ao diretor da escola, conforme demonstrado no documento. Essa sistemática, constituída por um conjunto de ações e atividades para acompanhar a escola e monitorar seus indicadores, coube à Superintendência Escolar.

As ações da Superintendência Escolar iniciavam-se com a análise dos indicadores antes da ida às escolas. Em seguida, a visita *in loco* buscava orientar o diretor quanto à compreensão dos resultados obtidos no âmbito dessa unidade de ensino. Após a visita do Superintendente, o diretor discutia os dados com os coordenadores e professores com fins de estabelecer as estratégias para superação dos problemas identificados.

Outras ações realizadas pela Superintendência Escolar para apoiar a gestão das escolas era a realização de reuniões sistemáticas no recinto escolar. Quinzenalmente a reunião era realizada envolvendo diretor, coordenadores e professores, para discutir o acompanhamento da aprendizagem dos alunos e apoiar, pedagogicamente, os professores quando necessário. E, semanalmente o encontro era realizado com os diretores e coordenadores. A ação, portanto, da Superintendência Escolar demonstra que:

A Superintendência Escolar foi um órgão decisivo para alinhar as metas e a gestão das escolas à política da Secretaria da Educação e para consolidar, nas unidades escolares, a cultura do monitoramento dos resultados com base nos indicadores. Além disso, pôde apoiar as escolas na compreensão da importância de alguns conteúdos e práticas: ofereceu aos diretores sugestões de organização estética do ambiente escolar e introdução de música e artes nas propostas pedagógicas; deu indicações sobre planejamento; incentivou a prática de esporte na rede de ensino; apoiou a escola na discussão de questões de interesse das crianças e adolescentes, tais como sexualidade, drogas e conflitos nas relações familiares; fomentou a participação dos pais; e estimulou o estudo e a compreensão dos PCNs (BRASIL, 2005, p. 55).

Além do apoio à gestão da escola e do monitoramento dos indicadores, o Superintendente Escolar assumia a responsabilidade de fortalecer e estreitar a relação da escola com a Secretaria de Educação e vice-versa. Tanto era responsável pelo recebimento, redirecionamento e resolução das demandas das escolas na Secretaria, quanto pelas demandas da Secretaria do município nas escolas, gerando um fluxo comunicacional de maior qualidade e com uma maior otimização na rede de ensino.

A experiência da Superintendência Escolar em Sobral demonstrou, nesse sentido, que o conjunto de estratégias e de ações implementadas contribuía também

para desembaraçar a rotina do diretor para que esse direcionasse toda sua atenção para a melhoria dos processos de gestão da escola.

De acordo com o citado documento (BRASIL, 2005) outras ações foram desenvolvidas no município, a partir dos entraves que a Superintendência Escolar foi percebendo no decorrer da assessoria às escolas. Dentre essas ações, destacam-se a formação de professores, seleção de diretores com base no mérito, desenvolvimento de estratégias para o envolvimento das famílias no acompanhamento da frequência e da aprendizagem dos estudantes, dentre outras que, em poucos anos contribuiu para melhorar o desempenho escolar das crianças das séries iniciais, promovendo, portanto, mudanças na gestão educacional do município.

Os dados educacionais do município, após a implementação do Programa, corroboram isso. As crianças das séries iniciais do ensino fundamental aprenderam a ler e escrever na idade certa, ou seja, no máximo até os 7 (sete) anos de idade. Ademais, a) houve redução do abandono e da evasão e 100% das crianças de 7 (sete) anos de idade estavam matriculadas no ensino fundamental; b) redução das taxas de distorção idade-série e c) formação continuada e em serviço para os professores. O amadurecimento desse modelo de Superintendência Escolar, implantado por Sobral, tornou-se uma referência para o Estado de modo a fornecer subsídios metodológicos para uma reflexão mais apurada sobre o acompanhamento e monitoramento na rede estadual de ensino.

À luz dessa experiência, a SEDUC/CE criou o modelo de Superintendência Escolar com fins de promover o acompanhamento e monitoramento das ações escolares no âmbito da rede estadual de ensino.

1.3 A superintendência escolar no contexto da política educacional cearense

O Estado do Ceará registrou muitos avanços educacionais do final da década de 1990 e nos primeiros anos do novo milênio, em razão de esforços das políticas governamentais. Os esforços mais representativos desses avanços encontram-se registrados na garantia do acesso das crianças e jovens à educação pública, especialmente no ensino fundamental. O ensino médio também demonstrou dados positivos no que se refere ao acesso escolar. A matrícula nessa etapa de ensino, na

modalidade regular, de 209.254 alunos, em 2000, passou para 424.917, em 2006, sendo que desse total, 373.230 alunos correspondiam à matrícula na rede estadual, representando um crescimento da ordem de 85% em relação ao ano de 2000 (BRASIL, 1990).

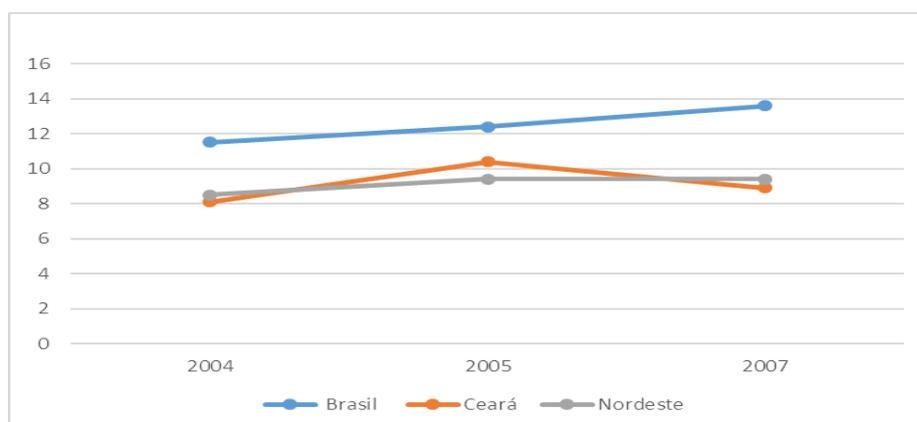
Tais avanços quanto ao acesso à escola constituem indicadores importantes na trajetória da educação cearense. Todavia, no que se refere à qualidade, muitos documentos e relatórios demonstram que os resultados têm sido discretos, o que tem levado o governo do Estado, por meio da SEDUC/CE, a centralizar atenção nos indicadores educacionais que mensuram a qualidade educacional.

Em virtude disso, em 2007 o governo investiu na análise de indicadores educacionais na perspectiva de monitorar o progresso, detectar lacunas persistentes e traçar novas ações para a educação cearense. Os resultados dessa análise apontaram para desafios importantes, sobretudo, relacionados à qualidade da educação (CEARÁ, 2008).

Desse modo, observou-se que nem todos os alunos concluintes do ensino fundamental que chegam a ingressar no ensino médio conseguem concluir essa etapa da educação básica. Estatísticas mostram que há aqueles estudantes que concluíam a 1ª e 2ª séries e chegaram até a cursar a 3ª série, porém não chegaram a ser concluintes do ensino médio porque ficaram reprovados. Tendo como referência a matrícula do ensino médio, no período compreendido de 2004 a 2007, observou-se que, em média, 10% desses alunos ficaram reprovados. O gráfico 1 demonstra a taxa de reprovação²³ dos alunos matriculados nas escolas da rede estadual de ensino no Ceará, fazendo um comparativo com a realidade nacional e regional.

²³ A taxa de reprovação indica o percentual de alunos que não concluiu o ano letivo com o êxito esperado, seja por notas e/ou frequências insatisfatórias. Assim, o aluno reprovado é considerado inapto em seguir para a próxima etapa de ensino, devendo refazer a série reprovada. Infelizmente, parte desses alunos, em vez de matricular na mesma série, larga os estudos, evadindo da escola.

Gráfico 1 - Taxa de Reprovação no Ensino Médio Regular na Rede Estadual Brasil – Nordeste – Ceará 2004 – 2007 ²⁴

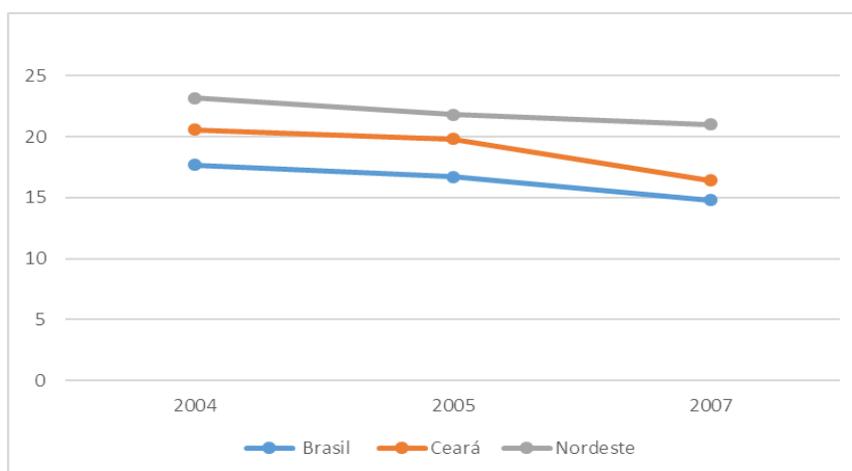


Fonte: MEC/Inep, 2008.

De acordo com as informações contidas no gráfico, oriundas dos dados do Censo Escolar, de cada 100 jovens matriculados no ensino médio estadual no Brasil em 2004, mais de 11 ficaram reprovados. No Ceará, esse percentual foi um pouco menor, 8,1%. Porém, no ano seguinte subiu para 10,4% e volta a cair em 2007, atingindo o percentual de 8,9%. Com essa oscilação na taxa, observa-se que não houve uma tendência linear de melhoria no rendimento escolar.

Outro fator que impediu que os alunos concluíssem o ensino médio foi o abandono escolar. Esse indicador mostrou que no Ceará, em 2004, a taxa foi de 20,6%, decresceu para 19,8% em 2005 e 16,4% em 2007, conforme gráfico 2.

Gráfico 2 - Taxa de Abandono no Ensino Médio Regular na Rede Estadual Brasil – Nordeste – Ceará 2004 – 2007



Fonte: MEC/Inep, 2008.

²⁴ Não existem informações sobre o Rendimento Escolar para o ano de 2006, logo foram utilizadas para estes indicadores informações do ano de 2007.

Como demonstram os dois gráficos, de cada 100 alunos matriculados no ensino médio na rede estadual no Ceará no ano de 2005, mais de 30 alunos não obtiveram êxito nos estudos, ou porque ficaram reprovados ou porque abandonaram a escola. Desse modo, pode-se inferir que as ações para a melhoria dos indicadores de permanência e sucesso escolar tiveram efeitos não relevantes.

Outros indicadores considerados importantes para o acompanhamento de desempenho são àqueles relativos às avaliações realizadas por meio do SAEB. Assim, o desempenho em Língua Portuguesa e Matemática, conforme tabela 3, foram também priorizados na análise realizada pelo Estado.

Tabela 3 - Desempenho em Língua Portuguesa e Matemática Ensino Médio Saeb – 2003 e 2005 – Brasil, Nordeste e Ceará

UF	Comparativo de desempenhos dos alunos nas avaliações realizadas por meio do Saeb nos anos de 2003 e 2005.			
	Língua Portuguesa		Matemática	
	2003	2005	2003	2005
Brasil	266,2	257,1	278,0	270,7
Nordeste	255,3	245,5	265,3	257,3
Ceará	262,6	257,3	270,9	265,2

Fonte: DAEB/INEP/MEC, 2008.

Comparando os resultados do Ceará em relação ao Brasil e Nordeste, a média de desempenho ficou um pouco aquém da média nacional, mas um pouco acima da média do Nordeste. Já a partir da comparação dos resultados em relação aos dois anos apresentados, observa-se uma queda na escala de proficiência dos alunos cearenses, tendência presente nas duas áreas avaliadas pelo SAEB.

Assim como o SAEB, o SPAECE²⁵ também avalia, nos mesmos moldes, as duas áreas do conhecimento – Língua Portuguesa e Matemática. Os resultados dessa avaliação resultam em indicadores para acompanhamento e monitoramento do desempenho dos alunos, pelos gestores educacionais, gestores escolares, professores e demais segmentos envolvidos.

²⁵ Conforme documento da SEDUC, o SPAECE utiliza a mesma Escala de Proficiência em Língua Portuguesa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, SAEB, o que torna possível, portanto, posicionar em uma mesma métrica, de forma bem distribuída, os resultados do desempenho escolar dos estudantes do Ceará do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e da 1ª, 2ª e 3ª séries do Ensino Médio, situando a unidade avaliada, seja o estudante, a escola, o município, a CREDE ou o estado, em função de seu desempenho.

A avaliação do SPAECE apresenta padrões de desempenho, na 3ª série do ensino médio que são medidos numa escala de proficiência que vai de 0 a 500 pontos. Tais padrões estão categorizados em: Muito Crítico – abaixo de 225 pontos; Crítico – de 225 a 275 pontos; Intermediário – de 275 a 325 pontos e Adequado – acima de 325 pontos.

Tendo como referência as avaliações realizadas nos anos de 2004 e 2006, conforme tabela 4, o Ceará obteve os seguintes resultados:

Tabela 4 - SPAECE 2004 – 2006 – Ceará – Rede Estadual

ANO	Média de proficiência em Língua Portuguesa, e Distribuição por Padrão de desempenho – 3ª série EM				
	Média	Muito Crítico %	Crítico %	Intermediário %	Adequado %
2004	229,5	47,2	36,8	14,1	1,9
2006	237,7	39,6	39,6	18,4	2,5

Fonte: UFJF/CAEd. Dados trabalhados pela Seduc/Coave, 2008.

Os resultados apontam um crescimento pouco significativo na média de proficiência 2004 para 2006. Em termos de percentual de alunos no padrão adequado de proficiência, o percentual também é muito baixo, passando de 1,9%, em 2004, para 2,5% em 2006. A grande concentração de estudantes está nos padrões muito crítico e crítico, ao longo dos dois anos avaliados.

Em face desse cenário, constata-se que assegurar que os alunos concluintes do Ensino Fundamental deem continuidade ao processo de escolarização durante o Ensino Médio, não é suficiente para garantir melhorias no desempenho dos alunos, isso porque “um sistema educacional eficaz é aquele em que os alunos aprendem, passam de ano e concluem a educação básica” (KLEIN, 2009 P. 19).

Diante do contexto, os gestores da SEDUC/CE, preocupados com a realidade constatada, não só passaram a dar uma atenção redobrada aos resultados das avaliações, como também passaram a investir em estratégias de acompanhamento para levar a escola a se preocupar, também, com indicadores educacionais, dentre eles, os de avaliação.

Daí surgiu a ideia de implantação da Superintendência Escolar inspirada na experiência de Sobral, como sistemática de acompanhamento e monitoramento com fins de fortalecer a gestão escolar diante dos desafios, sobretudo, relacionados à qualidade de ensino no Ensino Médio.

Nesse sentido, é instituída a Superintendência Escolar, no âmbito de um Programa que envolve várias vertentes, denominado Aprender pra Valer, instituído pelo governo do Estado através da Lei Nº 14.190, de 30 de julho de 2008.

No âmbito do Programa Aprender pra Valer, foi definido como objetivo principal a melhoria da qualidade da educação básica, a partir da articulação com a educação tecnológica e da elevação do desempenho acadêmico dos alunos do ensino médio, a ser mensurado por meio da elevação dos níveis de proficiência adequados a cada série. Dentre as linhas de ações do Programa, conforme Lei 14.190, destaca-se a ampliação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE, para operacionalização de avaliações externas anuais, de todos os alunos das três séries do ensino médio, tendo em vista o acompanhamento do progresso acadêmico de cada aluno. Os dados do SPAECE passaram a assumir importante função no contexto de acompanhamento à gestão escolar pela Superintendência Escolar, tornando-se instrumento gerencial imprescindível para a gestão estadual, para a gestão escolar e para a gestão da sala de aula. Além do mais, tais dados possibilitam um circuito de acompanhamento de resultados desagregados por aluno, por turma e por escola.

Além da Avaliação Censitária, outras ações que integraram o Programa Aprender pra Valer visavam ao fortalecimento da gestão escolar e dos demais segmentos da comunidade escolar, como alunos e professores, com fins de contribuir com o mesmo objetivo: efetivação da melhoria do desempenho acadêmico dos alunos do ensino médio.

Uma outra ação estratégica do Programa Aprender pra Valer foi a Superintendência Escolar que, como uma das ações estratégicas para o fortalecimento do Ensino Médio, consiste no desenvolvimento de estratégias de acompanhamento da gestão escolar com foco no aperfeiçoamento do trabalho pedagógico e na aprendizagem do aluno.

Considerando que a Superintendência Escolar tem o acompanhamento à escola como estratégia principal de vistas ao fortalecimento da gestão julgou-se relevante levantar os insumos acerca do projeto, sua contribuição para a melhoria da gestão escolar e qualidade do ensino, bem como identificar pontos de vulnerabilidade que precisam ser fortalecidos sob pena de comprometimento do ideário do projeto.

De acordo com documentos oficiais da SEDUC/CE (s/d), a atuação da Superintendência Escolar deve pautar-se pela perspectiva de que o sucesso escolar depende do engajamento do diretor e equipe para com a ação pedagógica em sua qualidade e tendo-a como a centralidade da atuação da equipe, de modo a promover a permanência e a aprendizagem dos alunos e a melhoria dos resultados gerais da escola.

Ainda segundo os mesmos documentos, espera-se que a escola assuma a responsabilização por seus resultados, sendo capaz de proceder, internamente, de forma reflexiva quanto à observação de seus indicadores e ao estabelecimento de suas próprias metas. E esse é mais um processo de fortalecimento a ser induzido e desenvolvido na escola pela Superintendência, além dos objetivos expressos:

1. Realizar o acompanhamento da gestão da escola com foco na permanência e na melhoria da aprendizagem dos alunos;
2. Favorecer a autonomia da escola e a responsabilização por seus resultados;
3. Promover, na escola, um circuito permanente de reflexão e ação em torno de seus indicadores, metas, processos e instrumentos de gestão;
4. Contribuir para articulação entre SEDUC e escolas na implementação de programas e projetos, bem como na troca de informações do funcionamento geral da rede;
5. Fortalecer a gestão escolar e auxiliar a escola a assumir seu papel central como protagonista principal no processo educativo de seus alunos. (CEARÁ, s/d, p.07).

De acordo com o referido documento, o serviço oferecido pela Superintendência Escolar se propaga em duas grandes frentes: uma que produz interferência diretamente na gestão, fortalecendo-a, levando-a a refletir sobre pontos centrais da ação pedagógica, com vistas a alavancar a qualidade do ensino; e outra que incide nos processos escolares e nos instrumentos de gestão para promover a melhoria dos resultados educacionais.

Como as ações da Superintendência Escolar se efetivam diretamente na escola, os segmentos internos, em especial, devem elaborar os planos de ação escolar e executá-los, quer de forma presencial quer à distância, sob orientação do Superintendente.

Na modalidade presencial, o Superintendente Escolar deve realizar, pelo menos, uma visita mensal à escola, para uma reunião com o diretor, com fins de abordar as temáticas relacionadas aos três eixos de atenção da Superintendência

Escolar — Processos Escolares; Instrumentos de Gestão e Indicadores Educacionais, mediante cronograma específico para cada temática, previamente definido.

No caso dos Processos Escolares, são referentes às ações inerentes ao processo de ensino e aprendizagem — a matrícula dos alunos e a lotação dos professores — processos regulamentados anualmente por Portarias que dispõem sobre os procedimentos no âmbito do sistema estadual de ensino, e ocorrem de forma centralizada na escola, sob o apoio e acompanhamento das CREDE e SEFOR e também dos Superintendentes.

Além da matrícula e da lotação, outros processos formam um conjunto de procedimentos que dão sustentação às ações educativas na escola: o planejamento pedagógico, a prática pedagógica, a avaliação da aprendizagem. A Superintendência Escolar, nesse sentido, além de acompanhar o planejamento e a execução de todos eles, empreende esforços no sentido de monitorá-los e avaliá-los, de forma regular e contínua, de maneira a estabelecer relação entre práticas e resultados, sem ferir, entretanto, a autonomia da gestão da escola.

No que concerne aos Instrumentos de Gestão, há o acompanhamento do Superintendente ao Projeto Político Pedagógico (PPP), Calendário Escolar, Plano de Ação da escola e o Regimento Escolar. Tais documentos constituem a identidade escolar, e portam as metas estabelecidas, o plano de ação para o alcance dessas metas e as regras de funcionamento da escola.

O acompanhamento e o monitoramento contínuo da Superintendência Escolar em relação a esses instrumentos são necessários, sobretudo, com fins de promover a reflexão nas escolas quanto à relevância desses documentos além de gerar a prática de acompanhamento ao planejamento e às metas estipuladas.

Os indicadores são, de acordo com GESPÚBLICA (2009),

instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, assim como seus projetos, programas e políticas, pois permitem acompanhar o alcance das metas, identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas, necessidades de mudança etc. (GESPÚBLICA, 2009, p. 13).

Assim, compreende-se que os indicadores são dados mensuráveis específicos que têm por objetivo transmitir uma informação que reflita uma realidade. Os indicadores educacionais produzidos pelo INEP, por meio do Censo Escolar, são

os dados sobre estabelecimentos de ensino, turmas, alunos, profissionais escolares em sala de aula, aprovação e reprovação, abandono e transferência escolar dos alunos do ensino fundamental e médio, sendo indicadores importantes que subsidiam o trabalho da Superintendência Escolar no âmbito da escola.

Há também os indicadores educacionais obtidos a partir das avaliações externas. O SPAECE, enquanto avaliação própria do Estado do Ceará e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)²⁶, enquanto indicador estabelecido pelo INEP, são também suscetíveis de monitoramento e intervenções a serem realizadas pela própria escola.

O grande motivador das avaliações em larga escala está vinculado à necessidade de dados concretos para subsidiarem a elaboração e execução de políticas educacionais específicas. Embora não sendo totalmente eficazes, os dados coletados pelos testes e demais mecanismos de coleta constituem possibilidades que chegam às escolas, embora não sejam, no geral, pedagogicamente bem utilizados, conforme destaca Franco (1993). De acordo com a autora, há vários motivos que impedem essa utilização dos resultados pela escola, como por exemplo, a dificuldade de interpretar tais dados de forma pedagogicamente adequada. E postula que é preciso dar clareza ao estudante dos motivos e finalidades das avaliações:

É evidente que o fracasso escolar, a evasão e a repetência estão relacionados com a utilização de modelos inadequados, parciais e fragmentados de avaliação. Todavia o primeiro passo para reverter essa situação requer o entendimento do significado que assume para o aluno a relação que se estabelece entre os motivos e a finalidade de sua realização escolar (FRANCO, 1993, p. 19).

Nesta perspectiva o ponto central está em definir com clareza quais são os motivos e a finalidade das avaliações externas, de modo que os resultados obtidos possam de fato subsidiar os gestores de políticas educacionais, os gestores escolares quanto ao desenho ações que efetivamente contribuam para a melhoria da qualidade da educação.

²⁶ O IDEB é um índice sintético, resultado da combinação dos componentes: desempenho obtido pelos alunos nos testes padronizados aplicados pelo INEP (Prova Brasil ou SAEB) e a taxa média de rendimento escolar (aprovação).

Tais dados, ademais, são necessários para subsidiar as ações da Superintendência Escolar, cabendo ao Superintendente a apropriação dos dados de cada escola como objeto de reflexão e de monitoramento:

Monitorar essas informações faz parte das atribuições do Superintendente. Mas apenas monitorar não basta, é preciso saber utilizá-las. Promover discussões com os gestores sobre como esses dados se relacionam com as metas e deveres da educação básica e como agir preventivamente para evitar o abandono e a reprovação é uma contribuição fundamental da Superintendência Escolar para que se cumpra a contento a missão que a SEDUC propõe de manter o foco no sucesso do aluno (CEARÁ, s/d, p. 13).

Outras atividades presenciais da Superintendência Escolar consistem em:

- Encontros sistemáticos com todos os diretores para troca de experiências entre os pares das demais unidades escolares de cada regional;
- Reuniões do Superintendente Escolar com grupos menores de diretores e coordenadores pedagógicos para análise e comparação de dados/indicadores de suas escolas.
- Audiências individuais com diretores conforme as necessidades observadas pelo Superintendente Escolar durante o acompanhamento.

Na modalidade à distância, a Superintendência utiliza-se das diversas tecnologias de comunicação para promover a relação com a escola e para acompanhá-la. Dentre as ferramentas mais utilizadas aparece o Sistema de Gerenciamento Escolar (SIGE), que dispõe de diversos dados internos da escola, como matrícula, número de alunos por turma, por turno, frequência dos alunos, lotação do professor, calendário letivo, dados gerais do aluno, horário de aula, entre outros dados, que servem para subsidiar a análise da conjuntura interna da escola e suscitar discussões sobre monitoramento, pela própria escola e pelo Superintendente que a acompanha.

Além do SIGE, os Superintendentes contam também com outros dados disponíveis no site da SEDUC e do INEP para colherem informações que irão subsidiar a tomada de decisões nas visitas às escolas, e com fins de intensificar o movimento de reflexão e ação em torno dos indicadores educacionais, de modo a estimular a escola na busca de estratégias de intervenção para aqueles casos em que os indicadores demonstram insucesso.

As estratégias do trabalho da Superintendência Escolar devem promover, por um lado, a autonomia da escola e a responsabilização por seus resultados e, por outro, a atuação em rede das diversas unidades escolares, a partir do estabelecimento de vínculos, troca de experiência e de aprendizagem entre os pares. Isso requer do Superintendente grande aproximação com a escola, com a funcionalidade dos seus processos, com os instrumentos de sua gestão e com todos os seus dados, de modo a poder traçar estratégias adequadas de intervenção.

A sistemática desse acompanhamento se dá por meio de uma metodologia que prima pela visita mensal às unidades de ensino, com momentos de diálogo específico com o gestor escolar para abordar as questões pedagógicas e os desafios que as envolvem, diuturnamente, e que impactam na aprendizagem dos estudantes. Ademais, contribui para identificar outras demandas relacionadas às dimensões da gestão escolar e que interferem no bem-estar de toda a comunidade escolar, como as questões de infraestrutura e clima escolar.

A implantação e implementação da Superintendência Escolar requereu da SEDUC/CE destinar recursos financeiros de capital²⁷ para viabilizar a execução das ações. Uma frota de veículos foi adquirida e disponibilizada para as CREDE e SEFOR para o deslocamento dos Superintendentes Escolares até as escolas. Também foram adquiridos notebooks para cada um dos Superintendentes Escolares, como ferramenta de trabalho, de forma a propiciar maior mobilidade com os dados educacionais necessários ao acompanhamento e monitoramento.

Ademais, outros insumos foram necessários, referentes à recursos humanos, para o desenvolvimento das atividades. Para isso foi criado o cargo na estrutura organizacional da instituição (Decreto nº 29.705, de 08 de abril de 2009) para garantir ao Superintendente Escolar uma gratificação, como fator atrativo para a seleção de profissional com um perfil compatível com as exigências das atividades a serem desenvolvidas pelo Superintendente Escolar.

Para a manutenção do conjunto de ações da Superintendência Escolar, outros recursos de custeio²⁸ são alocados anualmente às CREDE e à SEFOR para a

²⁷ Recursos de capital são aqueles destinados a cobrir despesas com a aquisição de equipamentos e material permanente que resultem em reposição ou elevação patrimonial (Manual de Orientações Básicas do PDDE/2003).

²⁸ Recursos de custeio são aqueles destinados à aquisição de bens e materiais de consumo e à contratação de serviço para a realização de atividades de manutenção, necessários ao regular funcionamento da Superintendência Escolar (Manual de Orientações Básicas do PDDE/2003).

manutenção e fortalecimento das atividades de acompanhamento e monitoramento. Recursos esses destinados à aquisição de materiais de consumo e à realização das ações de mobilização e treinamentos.

O investimento realizado pela instituição com fins de fortalecer a Superintendência, como agente importante no acompanhamento e monitoramento dos processos de gestão escolar, evidencia a importância creditada pela SEDUC/CE a esse projeto como estratégia para alavancar a qualidade educacional em sua rede de ensino, corroborando o que postula Soares (2005, p.16) que diz que “a escola frequentada faz diferença na vida do aluno”, compreendendo, desse modo, que uma boa escola poderá contribuir positivamente para o sucesso escolar do aluno.

Cabe aqui destacar que entre a proposição e a efetivação de algumas ações da Superintendência Escolar sempre é possível existir alguns pontos de vulnerabilidade de modo a comprometer o adequado funcionamento do projeto, conforme apontado em duas pesquisas anteriormente realizadas sobre a Superintendência Escolar. A primeira, de incumbência da própria SEDUC, foi realizada por meio de análise de contribuição²⁹ e a segunda, intitulada “O papel do Superintendente Escolar como apoio à gestão das escolas de ensino médio no município de Iguatu – Ceará³⁰” (PEREIRA, 2013).

Entre os pontos de vulnerabilidade identificados nas pesquisas citadas, um deles concerne ao monitoramento dos indicadores educacionais. A maioria dos gestores escolares, dos Superintendentes Escolares e até mesmo de alguns membros da equipe central da Superintendência, não tinha o conhecimento necessário para analisar os indicadores, especialmente aqueles oriundos das avaliações externas. Esse foi um fator de fragilidade nos primeiros anos de funcionamento do projeto. Visando minimizar essa problemática, a SEDUC procurou promover algumas atividades de disseminação, mobilização e capacitação, tais como: seminários, oficinas, treinamentos e um Curso de Especialização em Gestão da Educação Pública, promovidos aos Gestores Escolares e aos Superintendentes Escolares, com fins de substanciar o conhecimento e o desenvolvimento da ação de análise e monitoramento dos indicadores educacionais.

²⁹ Consiste em uma técnica recente para se avaliar a contribuição de uma política ou um conjunto de políticas para o alcance de um determinado objetivo. A pesquisa foi intitulada “análise de contribuição do Programa Superintendência Escolar” (no prelo).

³⁰ Pesquisa realizada no âmbito do Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Essa estratégia de formação foi muito válida, contudo o projeto deparou-se com uma nova fragilidade: a rotatividade dos Gestores Escolares, causada especialmente pelo fim do mandato na gestão³¹ nas escolas em toda a rede estadual, e a rotatividade dos Superintendentes Escolares na maioria das CREDE e da SEFOR, que passavam a assumir outros cargos em outros ambientes ou em outras Secretarias. Assim, a própria rotatividade fez com que o processo de formação e treinamento específico “se perdesse” a cada troca. Essa rotatividade provocou e vem provocando a “escolha” de um novo Superintendente Escolar, o que pode levar a escolha de Superintendentes com perfis inadequados³².

Outro ponto de comprometimento do projeto estava relacionado à logística de transporte dentro das CREDE e SEFOR. Os Superintendentes Escolares não conseguiam visitar todas as escolas mensalmente, na maioria dos casos, por problemas de falta de transporte. Mesmo a SEDUC/CE tendo ampliado a frota de veículos para a implantação do projeto, o problema não foi solucionado, considerando que a realização de diversas outras ações de responsabilidade das CREDE e SEFOR também dependiam da utilização dos veículos. Além da ausência do transporte em quantidade suficiente, outros pontos de vulnerabilidade que chegavam a comprometer as visitas estavam relacionados às diversas interferências, tais como: choque de agenda dos Superintendentes Escolares ou dos gestores das escolas; vários Superintendentes Escolares sendo deslocados num mesmo veículo com destinos distintos; ausência do diretor no momento da visita.

Dentre as atribuições da Superintendência Escolar está a convocação dos diretores e coordenadores para discussões e debates acerca dos aspectos pedagógicos. Essa participação, contudo, nessa atividade também sofria alguns comprometimentos. Havia dificuldades na realização desse encontro, hora por choques de agenda, hora por planejamento tardio, ou talvez por ainda não estarem incorporadas na cultura de gestão por resultados que a troca de informações pode criar uma sinergia para resoluções de problemas, muitas vezes, em prol de um objetivo comum a todas as escolas.

³¹ Em conformidade com a legislação estadual, o mandato dos gestores escolares tem duração de 04 (quatro) anos.

³² Não há critérios claramente definidos, pelo próprio projeto, para seleção dos Superintendentes Escolares, o que pode levar a definições não transparentes. Desse modo, cada CREDE ou SEFOR define os critérios para escolha de seus Superintendentes.

Outro ponto de fragilidade do projeto está associado ao acompanhamento dos instrumentos de gestão: o PPP e o Regimento Escolar. Instrumentos carecem de uma sistemática de método de elaboração estabelecida pela SEDUC/CE, portanto a maior ou menor importância a esses instrumentos dependem de cada Superintendente Escolar, o que favorece o acompanhamento de forma diferente, e fragiliza uma avaliação global da rede ou mesmo das escolas. Desse modo, o Superintendente Escolar pode ter um conhecimento apenas superficial acerca desses instrumentos, o que favorece a fragilidade do seu trabalho no apoio aos gestores das escolas.

É importante registrar que o Calendário Escolar e o Plano de Ação das escolas são instrumentos mais acompanhados. O Calendário é monitorado por meio do SIGE, ou seja, o calendário é elaborado pela escola e inserido no Sistema, o que favorece o monitoramento, à distância, pela Superintendência. O monitoramento desse instrumento de gestão foca a garantia dos dias letivos previstos em Lei, a organização das atividades pedagógicas, feriados, aulas de campo, reuniões de pais, dentre outras atividades. O Plano de Ação foi melhor acompanhado por se tratar de um instrumento necessário àquelas escolas, em especial àquelas que aderiram ao Programa Jovem de Futuro (PJF)³³.

Há ainda outros pontos de vulnerabilidade associados às ações de monitoramento dos indicadores pela Superintendência Escolar. Embora o SIGE disponha de todos os dados relacionados aos alunos, alguns módulos desse Sistema chegam a ser subutilizados pela Superintendência Escolar. Um deles diz respeito aos resultados das avaliações internas (aquelas realizadas pelos professores, em cada disciplina), que são consolidadas em períodos, geralmente bimestrais. O preenchimento atrasado das informações, por parte dos professores ou por funcionários da secretaria da escola, dificultava o levantamento dos indicadores da situação da escola. A Superintendência Escolar dependia de que a escola consolidasse essas informações e as enviasse por e-mail. Essa dinâmica provocava um atraso no monitoramento. Quando se conseguia consolidar os dados das escolas, já não havia mais tempo hábil para as intervenções necessárias.

³³ O Jovem de Futuro é um projeto de Gestão Escolar para Resultados da SEDUC/CE em parceria com o Instituto Unibanco que oferece às escolas participantes apoio técnico e financeiro para, em um período de 3 anos (duração do Ensino Médio), melhorar substancialmente seu desempenho.

No segundo capítulo, verifica-se se esses pontos de vulnerabilidade foram superados. Ou seja, investiga-se, a partir da percepção de alguns atores envolvidos no projeto, se houve melhorias nos pontos de fragilidade e se os resultados alcançados de certo modo contribuíram para o fortalecimento da gestão escolar com reflexos nos indicadores das escolas. Antes, porém, apresenta-se a caracterização das escolas pesquisadas.

1.4 A realidade estudada

A SEDUC/CE, enquanto órgão que delibera as diretrizes educacionais para a rede pública estadual de ensino, define os projetos que serão implementados em sua rede de escolas.

Ao longo das últimas décadas, a instituição tem pautado programas e projetos voltados para o fortalecimento de um modelo de gestão participativa, com o incentivo à participação da comunidade escolar nas decisões da escola, como um mecanismo capaz de melhorar a eficiência no uso dos recursos públicos (financeiros, materiais e humanos) e, por conseguinte, capaz de melhorar os indicadores educacionais, sobretudo, os relacionados ao desempenho acadêmico dos estudantes.

O desenho da estrutura organizacional da SEDUC³⁴, conforme disposto no Decreto Nº 31.221, de 03 de junho de 2013, apresenta um modelo que dá destaque aos órgãos de execução regional, ou seja, Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDE) para estreitar, dentre outras perspectivas, a relação com as escolas da rede estadual conforme descrito nas próprias competências dessas Coordenadorias Regionais:

- I – coordenar a implementação e execução das políticas e diretrizes educacionais na sua jurisdição, voltadas para expansão e melhoria da educação da rede pública de ensino;
- II – fortalecer as ações compartilhadas entre Estado e municípios e a gestão efetiva das estratégias para funcionamento da rede pública;

³⁴ A estrutura organizacional da SEDUC é composta por uma Direção Superior (Secretário da Educação e Secretário Adjunto da Educação); uma Gerência Superior (Secretaria Executiva); cinco órgãos de assessoramento (Assessoria de Comunicação, Assessoria Especial do Gabinete, Assessoria Jurídica, Ouvidoria e Assessoria de Tecnologia da Informação); cinco órgãos de execução programática: Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais; Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem; Coordenadoria de Educação Profissional; Coordenadoria de Cooperação com os Municípios; Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação; três órgãos de execução instrumental: Coordenadoria de Gestão de Pessoas; Coordenadoria Administrativa e a Coordenadoria Financeira.

- III – promover a articulação e mobilização da sociedade civil na busca do desenvolvimento e alcance das metas e estratégias do governo;
- IV – desenvolver mecanismos de acompanhamento e monitoramento da gestão escolar que assegurem a modernização e melhoria dos serviços educacionais com foco no ensino-aprendizagem;
- V – garantir a oferta e qualidade dos serviços públicos, no âmbito da gestão de recursos humanos, financeiros, patrimoniais, em observância com a legislação vigente (CEARÁ, 2010, p. 8).

Vale enfatizar que como Fortaleza assume peculiaridade diferente das demais Coordenadorias Regionais, foi instituída a Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza (SEFOR), para implantação e execução das políticas educacionais especificamente junto às escolas estaduais desse município.

A Superintendência Escolar foi concebida para se ajustar a essa estrutura das CREDE/SEFOR. A definição quanto ao quantitativo de Superintendentes, entretanto, envolve outras variáveis como, por exemplo, a modalidade escolar. Assim, a distribuição do quantitativo de Superintendente por CREDE e SEFOR, em 2015, está definida conforme apresentada na tabela 5.

Tabela 5 - Distribuição das 20 CREDE e 3 SEFOR nos respectivos municípios, número de escolas em funcionamento no ano de 2015 e número de Superintendente Escolar por regional

CREDE / SEFOR	MUNICÍPIO	CEJA	EEEP	ESCOLA INDIGENA	ESCOLA REGULAR	TOTAL ESCOLA	QTD SUPERINTENDENTE
1	MARACANAÚ		11	14	50	75	11
2	ITAPIPOCA	1	9	1	31	42	7
3	ACARAÚ	1	3	9	17	30	5
4	CAMOCIM	2	3		10	15	3
5	TIANGUÁ	2	6	1	27	36	5
6	SOBRAL	1	8		38	47	6
7	CANINDÉ	1	2	1	11	15	4
8	BATURITÉ	1	2	1	18	22	5
9	HORIZONTE	1	4		10	15	3
10	RUSSAS	1	5		21	27	5
11	JAGUARIBE	1	2		11	14	3
12	QUIXADÁ	1	3		16	20	4
13	CRATEÚS	1	6	9	21	37	5
14	SENADOR POMPEU	1	3		10	14	4
15	TAUÁ	1	2	1	9	13	3
16	IGUATU	1	4		13	18	4
17	ICÓ	1	4		11	16	4

CREDE / SEFOR	MUNICÍPIO	CEJA	EEEP	ESCOLA INDIGENA	ESCOLA REGULAR	TOTAL ESCOLA	QTD SUPERINTENDENTE
18	CRATO	1	6		22	29	5
19	JUAZEIRO DO NORTE	2	5		20	27	5
20	BREJO SANTO	2	4		18	24	4
SEFOR 01	FORTALEZA	3	6		41	50	7
SEFOR 01	FORTALEZA	2	7		46	55	8
SEFOR 01	FORTALEZA	4	8		52	64	7
TOTAL		32	113	37	523	705	117

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis em documentos da SEDUC.

Cada CREDE coordena um conjunto de municípios e está situada em um desses municípios, conforme Tabela 5. Já o município de Fortaleza, onde atua a SEFOR, está dividido em seis regiões³⁵, organizada em três blocos: SEFOR 1, formada pelas regiões 1ª e 3ª, SEFOR 2, formada pelas regiões 2ª e 6ª e SEFOR 3 formada pelas regiões 4ª e 5ª.

É oportuno informar que na estrutura interna de todas as CREDE e SEFOR há uma Célula³⁶ de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem, à qual está ligada a equipe da Superintendência Escolar. Atualmente a SEDUC/CE conta com um total de 117 (cento e dezessete) Superintendentes Escolares distribuídos nas CREDE e SEFOR, na quantidade que varia de 03 (três) a 11 (onze) Superintendentes, conforme quantidade de escolas contidas em cada regional, de acordo com a Tabela 5, anteriormente apresentada. Cada Superintendente Escolar acompanha em média 06 (seis) escolas.

As equipes regionais são acompanhadas e orientadas por uma equipe central, situada na SEDUC, composta por cinco pessoas, que dividem entre si as 20 CREDE e as SEFOR na perspectiva de fortalecer o fluxo de informações entre a SEDUC/CE e as equipes regionais.

Ainda conforme a tabela 5, os Estabelecimentos de Ensino Público do Estado são distribuídos em quatro categorias: Centro de Educação de Jovens e Adultos (CEJA) que oferta a matrícula para Jovens e Adultos na modalidade semipresencial; Escola Estadual de Educação Profissional (EEEP), que oferta o ensino médio

³⁵ Regiões geográfico-administrativas definidas pela prefeitura do município.

³⁶ Célula corresponde à subdivisão das Coordenadorias.

articulado à educação profissional, em tempo integral; Escolas Indígenas, que oferta da educação infantil ao ensino médio, às comunidades indígenas localizadas no Estado; e as escolas que ofertam etapas da educação básica na modalidade regular, nas quantidades e localidades expressas na referida tabela 5.

As 705 (setecentos e cinco) unidades escolares em funcionamento no ano de 2015 atendeu um total de 523.856 (quinhentos e vinte e três mil, oitocentos e cinquenta e seis) alunos matrícula na modalidade regular, sendo 1.247 (um mil, duzentos e quarenta e sete) alunos na educação infantil, 16.467 (dezesesseis mil, quatrocentos e sessenta e sete) alunos nos anos iniciais do ensino fundamental, 147.585 (cento e quarenta e sete mil, quinhentos e oitenta e cinco) nos anos finais e 358.557 (trezentos e cinquenta e oito mil, quinhentos e cinquenta e sete) alunos no ensino médio. Assim, a rede estadual oferta prioritariamente o Ensino Médio, embora ainda haja uma matrícula bem expressiva de ensino fundamental nos anos finais. Essa matrícula situa-se, quase na sua totalidade, em escolas situadas na capital, haja vista a rede municipal não dispor ainda das condições de infraestrutura necessária para assumir toda a matrícula do ensino fundamental.

Neste cenário estão as escolas campo de pesquisa desse trabalho: a Escola A, situada da SEFOR 1; a Escola B, situada na SEFOR 2 e a Escola C, situada na SEFOR 3, que foram definidas através de critérios³⁷.

O objetivo foi investigar como tem se dado a implementação da Superintendência Escolar, na percepção do diretor, do coordenador e do Superintendente Escolar, de cada uma dessas escolas, a partir daí, pensar, no âmbito dessas escolas, os meios de melhor aproximar essa proposta à realidade, pois como disse Santo Agostinho³⁸ “a certeza da conjectura não equivale à da constatação”. Nessa questão, o olhar desses atores sobre esse processo será relevante pois através destes, acredita-se ser possível observar o que está dando certo, assim como as lacunas identificadas na implementação. Dessa forma, entende-se ser possível a abertura de um canal de monitoramento que contribuirá para o preenchimento dessas lacunas, aprimorando, dessa forma, a sistemática de acompanhamento e monitoramento da educação pública na rede estadual de ensino.

³⁷ Ver detalhamento dos critérios no capítulo II deste trabalho.

³⁸ Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?isbn=8579230438>>. Acesso em: 12 maio 2016.

As três escolas estão situadas na periferia de Fortaleza, em pontos bem distantes entre si. São escolas que funcionam, em média, há trinta anos. Isso significa dizer que são prédios bem antigos que, embora tenham passado por reformas, as estruturas não estão nos padrões básicos de funcionamento. Duas dessas escolas, no momento da pesquisa, passam por reforma geral, inclusive funcionando em outro prédio no período da reforma.

No entorno das escolas, assim como acontece na maioria das periferias das grandes cidades, observa-se registros de vulnerabilidade social, famílias bastante carentes, desemprego, dentre outros problemas.

As escolas ofertam ensino fundamental e médio nas modalidades regular e na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA³⁹), nos anos de 2008 e 2015 registraram as matrículas para níveis e modalidades, conforme descrito na Tabela 6.

Tabela 6 - Distribuição da matrícula do Ensino Fundamental e Ensino Médio 2008 e 2015 nas Escolas em estudo

Etapa/Modalidade	Comportamento da Matrícula do Ensino Fundamental e Ensino Médio – nas modalidades: Regular e EJA nos anos de 2008 e 2015					
	ESCOLA A (EA)		ESCOLA B (EB)		ESCOLA C (EC)	
	2008	2015	2008	2015	2008	2015
E. Fundamental – anos iniciais	61	–	–	–	37	–
E. Fundamental – anos finais	342	215	282	84	547	215
Ensino Médio	389	370	262	304	769	323
EJA – Fundamental	212	39	26	–	254	–
EJA – Fundamental	–	–	–	–	–	19
TOTAL	1.004	624	570	388	1.607	557

Fonte: Educacenso/SEDUC/Coave/Ceged, 2008.

Tendo como referência a matrícula do ano de 2008, ano de implantação da Superintendência Escolar, e o ano de 2015, ano da última compilação de dados para esta pesquisa, observa-se que as três escolas decrescem nas matrículas. Sendo o caso de redução mais crítico na Escola C, com um decréscimo de 65%⁴⁰, no total da matrícula. Vale destacar que a redução de matrícula tem sido uma tendência, nos

³⁹ Destina-se àqueles que não tiveram acesso ao ensino fundamental e médio na idade própria ou não tiveram a possibilidade de continuar esses estudos.

⁴⁰ Trata-se de um comparativo de matrícula da escola com ela mesma.

últimos anos, no Brasil assim como no Ceará. A matrícula na rede estadual do Ceará, que em 2008 era de 502.250 alunos matriculados na educação básica, modalidade regular, em 2015 reduziu para 373.571, ou seja, um decréscimo de quase 26%⁴¹.

Levando em consideração a matrícula dessas escolas, tendo como referência os últimos anos de funcionamento, o ensino médio tem apresentado destaque se comparado às demais etapas ofertadas. É curioso observar que as Escolas A e B apresentam certo equilíbrio na oferta dessa etapa, se comparado, com ela mesma, os dois anos citados. Já a Escola C, reduziu em mais da metade da matrícula. Considerando apenas o ensino médio, no ano de 2015, as três escolas apresentaram semelhança na oferta dessa etapa de ensino.

Neste trabalho, serão abordadas questões primordiais a serem consideradas no desenvolvimento das ações da Superintendência Escolar a partir do estudo de caso apresentado, visando uma abordagem mais aprofundada das mesmas. Tais questões são embasadas em estudos sobre o tema e outras experiências, que são referência para a proposição do plano de ação.

1.5 Considerações do capítulo I

Este capítulo tratou de um breve panorama das políticas públicas educacionais que foram lançadas a partir da redemocratização do país, culminando com algumas políticas educacionais implantadas pelo Estado do Ceará, em especial programas que visam o fortalecimento da gestão escolar de modo a enfrentar o desafio de assegurar o acesso e o sucesso escolar dos estudantes.

O capítulo apresentou também duas experiências de acompanhamento e monitoramento da educação no Ceará, uma na abrangência estadual e a outra na abrangência municipal, nesse caso como experiências que contribuíram para a implantação da Superintendência Escolar, na rede estadual de ensino no Ceará.

⁴¹ Conforme Nota Técnica do INEP, nº 03/2013, a criação de um código de identificação único (ID) atribuído a cada aluno permite a utilização de críticas de consistência cruzadas que contribuem para melhorar a qualidade e fidedignidade dos dados. Assim, evita que um mesmo aluno seja contabilizado mais de uma vez, mesmo que este esteja em mais de uma escola.

O capítulo encerra-se com a análise de alguns indicadores, de movimento e rendimento e indicadores definidos a partir das avaliações realizadas pelo SPAECE, como forma de buscar evidências de contribuição da Superintendência Escolar.

No Capítulo II, serão apresentados o Referencial teórico, a Metodologia da pesquisa, destacando os procedimentos adotados para a coleta de dados, além da análise e discussão dos resultados obtidos.

2 ANÁLISE DA GESTÃO DA SUPERINTENDÊNCIA ESCOLAR EM TRÊS ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DO CEARÁ: POSSIBILIDADES E DESAFIOS

O primeiro capítulo deste trabalho contextualiza a Superintendência Escolar no âmbito da política educacional do Ceará, como uma sistemática de acompanhamento e apoio à gestão das escolas e de monitoramento dos indicadores educacionais. Ademais, apresentou o objetivo principal desse estudo que é analisar as contribuições e limitações desse serviço a partir da percepção dos atores envolvidos diretamente como o projeto, em três escolas da rede estadual de ensino, situadas em Fortaleza. A apresentação do caso, também exposta no referido capítulo, configurou-se a partir da legislação educacional vigente e de documentos e dados oficiais disponíveis na SEDUC/CE.

Neste segundo capítulo, dividido em seções, apresenta-se o referencial teórico, a metodologia adotada para a realização da pesquisa, a definição do campo e dos sujeitos envolvidos e os instrumentos metodológicos utilizados. Ademais, apresenta-se o resultado do trabalho de campo e a análise dos resultados obtidos, à luz das abordagens teóricas dos autores: Conde (2012), Lück (2009; 2013); Mainardes (2006), Perez (2010), além de outros com importante contribuição para a temática em questão, alguns aspectos relevantes para a compreensão do caso em estudo.

Ao final do capítulo, serão apresenta-se as considerações da pesquisa que subsidiaram a elaboração do Plano de Ação Educacional (PAE), com o intuito de contribuir para o fortalecimento da atuação da Superintendência, com foco na gestão escolar⁴² e, por conseguinte, no sucesso da aprendizagem dos estudantes do Ensino Médio.

2.1 Referencial teórico

“A educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo”.
(Nelson Mandela)

⁴² Referente ao estabelecimento de ensino

A qualidade da formação humana é imprescindível para a construção de um país mais igualitário e mais compromissado para com a redução das desigualdades sociais e, por conseguinte, para o desenho de uma nova configuração de sociedade, em outras palavras, é o que sintetiza Nelson Mandela na frase supracitada: “A educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo”.

No Brasil, a finalidade da educação nacional é enunciada na Constituição Federal, em seu artigo 205, e ratificada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), tendo o pleno desenvolvimento da pessoa humana, a preparação para o exercício da cidadania e a qualificação para o mundo do trabalho como foco principal do agir educacional, durante a educação básica no país.

Nesse sentido, para que o sistema educacional alcance esse objetivo é necessária a oferta de uma educação de qualidade, em que a escola, de forma efetiva, comprometa-se em promover o sucesso do estudante. De acordo com Heloisa Lück, a educação é “um processo intencional, organizado e sistemático, orientado para promover a realização da formação e aprendizagem dos alunos mediante processos complexos e dinâmicos” (2013, p.25), o que demanda a realização de um acompanhamento sistemático das condições e processos relativos às práticas educacionais na perspectiva de assegurar-se a qualidade desse processo.

Várias estratégias vêm sendo utilizadas na educação visando assegurar a qualidade. Dentre elas, destacam-se, as de fortalecimento da gestão e as estratégias de Avaliação do Sistema Educacional por meio da avaliação dos estudantes.

2.1.1 Gestão Educacional e Gestão Escolar

Gestão é uma expressão que ganhou evidência na literatura e aceitação no contexto educacional, especialmente a partir das “reformas educacionais”, do final da década de 1990. De acordo Lück (2010), essa expressão vem se constituindo como um conceito comum nos discursos de orientações das ações de sistemas de ensino e de escola. Para a autora, esse entendimento de gestão foi concebido como base fundamental para a organização significativa e o estabelecimento de unidade das pessoas em torno do desenvolvimento da melhoria da qualidade. Nesse sentido,

a gestão passa a corresponder ao processo de gerir a dinâmica do sistema de ensino como um todo e coordenar, em específico, as escolas em consonância com as diretrizes públicas para implementação da política educacional.

Ainda em Lück (2010), ao abordar essa questão, a autora postula gestão em duas perspectivas: a gestão educacional, de caráter macro e abrangente, referente ao sistema de ensino e gestão escolar, de caráter micro, referente à escola.

Ao se pensar a política educacional, na perspectiva da busca pela construção da escola eficaz, faz-se mister a abordagem sobre o processo de gestão democrática⁴³, cujas bases têm assento na legislação educacional vigente, assegurando a participação da comunidade escolar nas questões pedagógicas, administrativa e financeira da escola, conforme respaldado na LDB/9394/96, que tem como referência a CF de 88:

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão normas de gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Com base nos princípios da democracia e da gestão participativa, o envolvimento dos diversos atores nas decisões, organizações e planejamento bem como o compromisso coletivo com os resultados educacionais torna-se o objeto precípuo da gestão.

Assim, a Gestão Educacional, ao deliberar por uma administração na perspectiva democrática, pavimenta práticas que fortalecerão os modelos administrativos democráticos no âmbito das unidades de ensino. Sobre isso, destaca PARO:

A possibilidade de uma administração democrática no sentido de sua articulação, na forma e conteúdo, com os interesses da sociedade como um todo, tem a ver com os fins e a natureza da coisa administrativa. No caso da Administração Escolar, sua especificidade deriva, pois: a) dos objetivos que se buscam alcançar com a escola; b) da natureza do processo que envolve essa busca. (PARO 1996, p. 151).

⁴³ Esse debate iniciou-se ainda ao final dos anos 1970 e início dos anos 1980, cf FREIRE (2012) e MALISKA (2001).

A opção por um modelo de gestão democrática corrobora a força que assume a descentralização da tomada de decisão como elemento potencializador da participação coletiva e do comprometimento das pessoas para com os resultados educacionais. Vale destacar que, nesse contexto de educação, quando se fala em participação, é comum se pensar diretamente na escola, no entanto, esse processo deve abranger outros segmentos que geram impacto para o sistema de ensino como a equipe técnica responsável pela coordenação dos processos em âmbito regional. Desse modo, o fomento constante à participação desencoraja práticas isoladas e fortalece o envolvimento coletivo com os processos de ensino, conforme assevera Lück:

Ações isoladas resultam em meros paliativos aos problemas enfrentados, e que falta de articulação entre elas explicaria casos de fracasso e falta de eficácia na aplicação de esforços e recursos despendidos pelos sistemas de ensino e respectivas escolas, para melhorar o ensino (LÜCK 2010, p. 41).

Desse modo, as ações quando realizadas de forma isoladas e fragmentadas, seus efeitos podem até ser positivos, ao início, entretanto, não tem sustentabilidade a longo prazo e não assegura um entendimento claro e significativo da qualidade do ensino. Lück destaca que existem casos em que mesmo havendo condições para realizar um ensino de qualidade, este se torna ineficaz por falta de ações articuladas e conjuntas.

Nessa perspectiva, é que se entende que acompanhar o processo de implementação das políticas educacionais voltadas para o fortalecimento da gestão escolar é indispensável para buscar garantir essa qualidade educacional almejada com fins de examinar e reexaminar “o que foi implementado e deu certo e o que de fato funciona”, como asseverado por Perez (2000, p. 1180).

No contexto do Sistema Educacional, a Gestão Escolar assume relevante papel na construção da qualidade da educação. As autoras Neubauer e Silveira (2009), ao abordarem a gestão escolar, destacam quatro tópicos que julgam merecer reflexões no âmbito dessa discussão: autonomia escolar; participação e melhoria da qualidade; liderança do diretor; avaliação e responsabilização.

A autonomia escolar, entendida como transferência de responsabilidade para a escola, nas múltiplas dimensões da gestão, requer responsabilidade compartilhada com a comunidade escolar. O exercício da autonomia pressupõe a construção de

ambiente de gestão capaz de potencializar a melhoria da qualidade educacional que se pretende.

Em se tratando da participação e melhoria da qualidade, as autoras defendem que o incentivo à participação da comunidade, pela gestão escolar, passou a fazer parte da agenda de muitos governos. O fortalecimento dos Conselhos Escolares tem sido uma demonstração da importância que assume essa participação dos diversos atores, no âmbito da gestão, como forma de responsabilização compartilhada para com a qualidade do processo educacional. As ideias de Paro comungam com as ideias das autoras Neubauer e Silveira, no entanto para Paro ainda constitui desafio o envolvimento das pessoas nessa construção da gestão democrática.

A participação da comunidade na gestão da escola pública encontra um sem-número de obstáculos para concretizar-se, razão pela qual um dos requisitos básicos e preliminares para aquele que se disponha a promovê-la é estar convencido da relevância e da necessidade dessa participação, de modo a não desistir diante das primeiras dificuldades (PARO 2005, p. 16).

Nesse sentido, é importante refletir sobre o tipo de participação que é promovido pela escola e sobre as motivações que o sustentam. Afinal, o simples fato da família ou os responsáveis pelos estudantes, por exemplo, participarem das reuniões de pais e mestres, o que muitas vezes as escolas propõem, não configura decisão compartilhada, base necessária para o conceito de participação na perspectiva da gestão democrática. É importante ter claro que é preciso a utilização de mecanismos de participação que contribuam para o envolvimento das pessoas na divisão de responsabilidades e nas tomadas de decisões. Mesmo que isto aconteça, é importante ter em mente que a participação não assegura a resolução dos problemas num estabelecimento de ensino. Porém, sua “implantação é, hoje, uma exigência da própria sociedade que a enxerga como um dos possíveis caminhos para a democratização do poder na escola e a própria sociedade” (GADOTTI 2004, p. 92).

Assim, o desenho de uma gestão Escolar com foco na participação coletiva de todos os atores envolvidos com o processo educacional objetiva arregimentar esforços para tornar a escola um *'locus'* de comprometimento de todos para com o sucesso do aluno.

Ao abordar a questão da democratização da gestão escolar, a liderança do diretor constitui-se como potencializador do envolvimento da comunidade e desenvolvimento de práticas e ações compartilhadas. É por meio do diretor que as deliberações do sistema escolar, representado pela administração central (estadual ou municipal), se manifestam. Ele é o porta-voz do sistema na escola; mas é, também, o porta-voz da escola junto ao sistema, conforme postulado por Burgos e Canegal:

É ao diretor que se dirigem as demandas dos professores, politicamente representados por seus sindicatos; é, sobretudo, nele que eclodem os conflitos com os alunos e suas famílias; é também ele que tem de se relacionar com os demais funcionários da escola, cabendo a ele, ainda, zelar pela rotina dos serviços; enfim, por manter a escola funcionando (BURGOS e CANEGAL, 2011, p. 15).

Nesse sentido, as reformas educacionais enfocam o fortalecimento institucional da escola, focando o papel do diretor como líder na construção de um novo padrão de autonomia escolar. Neubauer e Silveira (2009) ao apresentarem uma mudança entre o perfil de diretor ideal no contexto dos anos de 1980 e o perfil de diretor ideal dos anos de 1990 em diante, destacam que, no primeiro caso, as ações de capacitação procuravam desenvolver no diretor a competência para “atuar como uma liderança democrática e criar as condições ideais de maior participação da comunidade na escola, garantindo o planejamento participativo” (2009, p.104). Já nos anos de 1990, “a atuação do diretor passa a ser percebida como fundamental para a melhoria do desempenho da escola” (idem). Com isso, afirmam as autoras:

Surge, nesse período, a demanda por um gestor/diretor capaz de estimular a construção coletiva de um projeto pedagógico que estabeleça as opções e estratégias mais adequadas para que a escola atinja a necessária qualidade, isto é, garanta o domínio de um conjunto de habilidades e competências a seus alunos. (NEUBAUER & SILVEIRA 2009, p. 104).

Frente a essa questão, destaca-se que a liderança do diretor tem se revelado fundamental. A autoridade do diretor é uma estratégia importante no tocante ao processo de construção da autonomia e democratização da escola. O diretor, além da formação para o exercício da função, deve desenvolver um conjunto de competências que potencializem esse processo. Apoiar as equipes de trabalho, manter boas relações interpessoais com todas as pessoas envolvidas no cotidiano escolar, promover um clima escolar saudável; realizar a gestão com transparência

administrativa e fomentar a democratização das informações constituem algumas dessas competências necessárias à boa atuação da liderança escolar.

Diante do desafio de apoio à liderança escolar surgem as políticas de fortalecimento da gestão da escola, por meio de ações com foco na pessoa do diretor, de modo a tirá-lo da “roda viva” cotidiana para refletir sobre pontos centrais da escola. De acordo com Lück (2010), a gestão não é um fim em si mesma; gestão é área meio. Potencializar a ação da liderança escolar contribui para galvanizar as oportunidades de formação e aprendizagem dos alunos na perspectiva de uma escola qualitativamente eficaz. Para Neubauer & Silveira (2009) para potencializar a liderança escolar, o diretor escolar deve atuar como uma liderança democrática e criar as condições ideais de maior participação da comunidade na escola de forma a promover uma gestão democrática.

Com base nesse contexto e respaldado pela legislação, o Estado do Ceará implantou reformas orientadas pelo princípio da democratização e da descentralização da gestão no âmbito da escola, o que resultou em diversas iniciativas, entre elas a eleição de diretores nas escolas estaduais, regulamentada pela Lei nº 12.861, de 18 de novembro de 1998. De acordo com essa Lei, que dispõe sobre o processo de escolha e indicação para o cargo de provimento em comissão de Diretor junto às Escolas da Rede Pública Estadual de Ensino, o exercício da autonomia escolar e a seleção de diretores escolares passa pela participação da comunidade escolar que corrobora, sobremaneira, para a melhoria da qualidade da educação.

A eleição de diretores por si só, conforme demonstram alguns estudos, não é suficiente para garantir a democratização da gestão, sendo necessária a renovação de valores e atitudes que norteiam a prática escolar (Vieira, 2001), tal como a implementação de Conselhos Escolares, como instrumento da democratização da gestão escolar por assumir uma participação mais efetiva e contínua nesse processo.

Não obstante o reconhecimento do papel democratizador desses organismos colegiados para esse processo, ainda há muita resistência a essa participação e à tomada de decisão coletiva por parte de muitos gestores. Veja-se:

A sociedade admite a importância da escola na preparação de cidadãos com melhor potencial de trabalho e passam a exigir mais competência, mais

flexibilidade e agilidade dos gestores escolares, de modo que a escola possa acompanhar suas solicitações. Em decorrência, o potencial criativo da desejada autonomia escolar tem sido discutido amplamente, mas continua pouco exercitado, por falta de experiência nesse exercício. Até mesmo planejadores educacionais começam a perceber que o exercício da autonomia pode ser um aliado na busca da qualidade da educação. Contudo, poucos são os líderes escolares que exercem gestão democrático-participativa e autonomia, conforme legislam a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96. A grande maioria dos que compõem o escalão superior dos sistemas de ensino discursa sobre a autonomia da escola. Na prática, eles resistem e cerceiam a autonomia escolar. Eles negam o potencial dos gestores escolares, mesmo quando estes são indicados por aqueles. A participação no processo educacional é condição essencial para uma vivência democrática, e para o exercício pleno da autonomia, o que impõe desafios constantes para as comunidades escolar e local. Esses desafios são tão grandes e tão constantes que, por vezes, a almejada participação torna-se mera utopia (FREITAS, 2000, p. 49).

Entende-se que, mesmo considerando utópico, necessário se faz fortalecer e acompanhar a prática participativa da comunidade escolar, no contexto escolar, orientando seu foco para o eixo da melhoria da qualidade do ensino. Pois, considera-se que tal inovação trouxe ganhos do ponto de vista anteriormente definido, uma vez que a indicação política era o critério para a nomeação de cargos diretivos nas escolas.

Assim, a gestão democrática assume a participação como premissa básica das práticas escolares. Essa participação e o trabalho coletivo devem iniciar-se na construção do Projeto Político Pedagógico (PPP) de modo que todos os agentes escolares partilhem da responsabilidade pelo desenho desse documento que constitui um dos pilares da identidade escolar. Ademais, a chamada ao exercício da participação contribui para a ressignificação das relações de poder dentro da instituição de ensino, de modo a gerar integração, cooperação e engajamento em torno do propósito da escola em cumprir a sua função social. Nesse contexto, é necessário que a melhoria da aprendizagem seja assumida como premissa que, conforme postulado por Neubauer e Silveira, (2009, p. 103), “exige a adoção de uma nova forma de pensar a organização escolar e a aprendizagem” e para o qual se faz necessário o fortalecimento da gestão da escola e da “liderança do diretor escolar”. Desse modo, a Superintendência Escolar se caracteriza como um conjunto de ações que visa acompanhar e apoiar essa gestão para que os gestores possam se voltar para a rotina mais importante da escola: o processo pedagógico.

No prisma da avaliação e responsabilização, as autoras destacam que a partir dos anos 80 a avaliação dos alunos passa a ser importante instrumento de apoio à reflexão pedagógica da escola e do professor, na perspectiva da avaliação formativa, de modo a orientar mudanças. Já na segunda metade dos anos 90, a discussão sobre o que fazer com os resultados da avaliação toma outro rumo e a ênfase passa a ser o da prestação de contas e responsabilização, ou seja, para premiar ou punir, a exemplo, citam-se as seguintes experiências de premiação de escolas e gestores: Prêmio Gestão Escolar promovido pelo CONSED, com início em 1997; Bônus por desempenho, a partir de 2000, nas redes estaduais de São Paulo, Rio de Janeiro e Ceará; Professor Nota 10, iniciado em 1998, pela Fundação Victor Civita, com a premiação de professores com práticas destacadas, entre outros. Por fim, avaliação e responsabilização, nesse contexto, é o que as autoras definem como “relação conflituosa”, pois os sistemas educacionais passam a ser avaliados a partir da avaliação dos estudantes.

2.1.2 A Avaliação do Sistema Educacional por meio da avaliação dos estudantes

Conforme já citado anteriormente, a avaliação dos estudantes tem sido uma das estratégias para Avaliar um Sistema Educacional, é o que se denomina de avaliação externa e em grande escala e vem sendo uma realidade não só no contexto nacional, mas também no contexto internacional. No contexto internacional, pode-se citar a experiência do Chile, México e Nova York (USA).

No que concerne à experiência chilena, Elacqua (2011) destaca que o Sistema de Informação e Mediação da Qualidade da Educação (SIMCE) do país, teve início na década de 1980, com avaliação criteriosa dos alunos do 4º e 8º anos em Espanhol e Matemática. Na década de 1990, passou a avaliar também os alunos do ensino médio, acrescentando as disciplinas de História e Ciências Naturais e que a partir de 2006 passou a incluir, também para o ensino médio, as disciplinas de inglês, tecnologia e educação física. O autor destaca ainda que a partir dos resultados das avaliações foram traçadas estratégias de melhorias para as escolas de baixo rendimento, tais como: alocação de recursos adicionais para escolas com baixo rendimento; desenvolvimento profissional para professores com foco em linguagem e matemática; proposta curricular diferenciada para as escolas com baixo

rendimento; produção de livros didáticos e materiais pedagógicos adequados à realidade rural, entre outras ações.

Outra estratégia adotada pelo Chile foi introduzir mecanismos de *Accountability*⁴⁴ estabelecendo padrões mínimos de desempenho e sanções àqueles estabelecimentos que não os satisfaziam. Para o fortalecimento das estratégias, o Sistema Educacional criou Leis de garantia da qualidade da educação para assegurar benefícios ou punições às escolas, além de criar a Superintendência de Educação para fiscalizar os recursos das escolas subsidiadas e a criação de Programas de Apoio Compartilhado para prestar consultoria às equipes escolares.

Quanto à realidade educativa no México, o autor Díaz Barriga (2009) aponta algumas críticas sobre a lógica de avaliação sistêmica em curso no país desde os anos de 1990, sustentando-se no discurso da busca da "qualidade" da educação. O autor destaca também que há um excesso de Programas adotados para a educação mexicana, porém não há um debate conceitual sobre avaliação, os resultados das avaliações são vinculados à concessão de dinheiro extra, além dos resultados serem utilizados como *ranking* entre as escolas.

No contexto americano, os autores GALL e GUEDES (2010), no documento intitulado de *A reforma educacional de Nova York: possibilidade para o Brasil* apresentam soluções nos âmbitos do currículo, da gestão, da avaliação de resultados de aprendizagem (*accountability*), relação escola-família, liderança e segurança escolar. Para os autores, a reforma foi baseada na prestação de contas focada no desempenho do aluno e contou com a criação do AIRIS (*Achievement Reporting and Innovation System*) que consiste em um sistema de informação com múltiplos dados sobre desempenho dos alunos e das escolas, disponível a diretores e professores. A partir dos resultados, podem ser aplicados incentivos ou sanções. As sanções podem chegar ao ponto de fechar escolas e a demissão de equipes escolares inteiras quando estas não apresentam progresso.

Os exemplos arrolados acima sinalizam que a trajetória brasileira no campo das políticas educacionais não difere dos movimentos de contextos mais amplos. Observa-se que há certo engendramento em termos de projeto educativo mundial.

No Brasil, a dinâmica de Avaliação do Sistema Educacional se dá especialmente por meio das avaliações em larga escala, cujo objetivo profícuo é

⁴⁴ Termo utilizado de maneira recorrente pela literatura internacional, significa rendição ou prestação de contas.

mensurar em que medida vem se dando a efetividade do processo de aprendizagem dos estudantes. Os indicadores obtidos por meio dessas avaliações oferecem subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento das políticas possibilitando aos gestores educacionais e escolares, por meio dos dados e indicadores obtidos, uma maior compreensão dos fatores que influenciam o desempenho dos alunos nas áreas e anos avaliados. A partir de tais informações torna-se possível diagnosticar problemas, orientar o estabelecimento e a revisão de prioridades e promover ações voltadas para a correção dessas distorções.

Adotar uma sistemática de avaliação como possibilidade de diagnosticar problemas e, a partir deles, estabelecer ações prioritárias em prol da melhoria da qualidade faz-se necessário adotar também uma política de análise para organização e reorganização dessa política de avaliação da aprendizagem. Sobre esse assunto, Conde (2012) destaca que a análise de uma dada política pública pode ser feita sob cinco macros dimensões: a) dimensão temporal, associada a cada parte do ciclo de políticas (agenda, formulação, decisão, implementação, avaliação); b) dimensão de conteúdo, relacionada ao próprio desenho da política e após o reconhecimento das questões que a mesma deve sanar; c) dimensão do “quem faz”, concernente aos atores envolvidos no processo; d) dimensão “onde”, “espacial”, voltada para a definição de quais são e como funcionam as instituições envolvidas; e) dimensão “como”, que expressa o processo de decisão e suas características. As avaliações que têm sido usadas tanto em âmbito nacional, a exemplo do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), quanto em abrangência estadual, como no caso do Sistema Permanente de Avaliação (SPAECE)⁴⁵, têm fornecido subsídios para realizar a avaliação dessas dimensões da política educacional, fornecendo dados relevantes que possibilitam ao sistema educacional o desenho de políticas mais eficazes para a sua rede de ensino.

Zelar para a qualidade educacional implica, necessariamente, despender um olhar cuidadoso para com a gestão do processo, seja na perspectiva da gestão educacional, de caráter macro e abrangente, seja na perspectiva da gestão escolar, de caráter micro, referente à escola.

⁴⁵ O Spaece avalia os alunos da Educação Básica, desde as etapas de alfabetização até o Ensino Médio. Como este trabalho trata dos resultados alcançados pelo Ensino Médio estadual, a análise se restringe às informações da 3ª série dessa etapa de ensino.

Com fins de garantir que as práticas educacionais alavanquem o processo educacional e promovam o sucesso acadêmico do estudante torna-se cada vez mais evidente a necessidade de fortalecimento das políticas públicas, não só na perspectiva macro, mas, também micro.

Nessa direção, os resultados advindos das avaliações têm levado os gestores responsáveis pelo desenho e implementação da política educacional a empreender atenção, dentre outras dimensões, à gestão escolar como estratégia capaz de corroborar para a melhoria dos indicadores educacionais. A atenção dada aos processos escolares bem como ao fortalecimento da liderança do gestor educacional consubstancia as ações, da política educacional, voltadas para essa dimensão da gestão escolar.

Nessa perspectiva, o referencial que dá sustentação teórica a este trabalho ancora-se em aspectos relacionados à gestão educacional e gestão escolar, percebendo que ambas carecem de serem democráticas. A Superintendência Escolar, como ação da política educacional de acompanhamento à gestão da escola, potencializa-se em um contexto cujas ações, quer gerenciais, pedagógicas, ou avaliativas, se fortalecem nas práticas sociais que promovem, democraticamente, a atuação dos atores educacionais de forma construtiva, gerando sentimento de pertencimento à unidade de ensino e de comprometimento para com o sucesso da aprendizagem e da qualidade educacional.

Verifica-se que melhorias educacionais numa rede de ensino são repercussões dos programas e projetos implementados pela gestão educacional que vão desde o âmbito do sistema de ensino até o da sala de aula, passando pela escola como uma organização social. Se por um lado, Neubauer e Silveira (2009) chamam a atenção para a Avaliação e Responsabilização, por outro, os autores Lück (2013), Mainardes (2006) e Perez (2010) chamam a atenção que, caso não haja uma determinação e cuidado com a implementação das políticas educacionais e respectivos programas e projetos, essas políticas não passarão de literatura que não garantem a melhoria do desempenho educacional. Para os autores, é necessário orientar e mobilizar diferentes atores envolvidos nas ações conjuntas, assim como de monitorar ações e avaliar seus resultados, sejam na abrangência da gestão educacional ou da gestão escolar, com vistas a estabelecer seu ritmo e

eventualmente rever processos para a melhoria contínua da ação educacional. Esse, pois, em resumo, é o escopo do monitoramento.

2.1.3 Monitoramento da implementação de projetos educacionais

Toda e qualquer política pública implantada, seja no contexto da gestão educacional, seja no contexto da gestão escolar, requer o monitoramento do processo de implementação. A flexibilidade e/ou ausência dessa etapa pode constituir insucesso dessa política. Nesse sentido, o monitoramento de um dado projeto/programa educacional pode se dá sob duas frentes. A primeira relaciona-se sobre a própria necessidade de monitoramento do projeto implantado; a outra se refere à ação em si, de monitoramento da implementação do projeto. Lück (2013) destaca que em pesquisas sobre programas implantados por sistemas de ensino, com fins de alavancar a qualidade e promover a melhoria dos resultados educacionais, ficou evidente de que a efetividade dos programas era prejudicada pela falta de observação a dois elementos importantes:

- i) As condições necessárias ao processo de implementação, como por exemplo, a previsão de condições operacionais de competências de atores a serem concentrados nos processos necessários para a realização do planejado;
- ii) A falta de previsão de gestão dessa implementação, como o monitoramento de processos e a avaliação de seus resultados (LÜCK, 2013, p. 29).

A partir disso, pode-se perceber que na implantação e implementação de programas e projetos, nos contextos nacional e estadual, há uma tendência a dedicar-se mais atenção à implantação e implementação de programas, com pouca consideração objetiva aos dados da realidade e aos problemas que podem interferir no bom desenvolvimento do programa implementado, o que requer a definição de uma eficaz sistemática de monitoramento. A implantação dessa sistemática, com fins de obter um retrato claro e sistematizado do processo, poderá constituir-se em fator potencializador do sucesso desse programa, conforme assevera Lück (2013). Para a autora, o monitoramento é um instrumento de gestão para aqueles que não querem ter prejuízo, e querem um acompanhamento contínuo, passo a passo, dia a dia, pelos responsáveis por qualquer área de atuação, com fins de verificar como a ação

se desenvolve, quais dinâmicas e movimentos são mobilizados. Dentre outros aspectos, destaca:

- i) Desvios de rumos em relação ao planejado;
- ii) Dificuldades eventuais e inesperadas ocorrentes no processo de implementação;
- iii) Como e quando ocorrem;
- iv) Alternativas para poder promover correções necessárias, imediatamente à sua ocorrência da necessidade e enquanto são pequenas as dificuldades, de modo a garantir os melhores resultados possíveis (LÜCK, 2013, p. 38).

E ainda:

Monitoramento é uma estratégia adotada para observar e acompanhar de forma sistêmica, regular e contínua as operações implementadas de um plano de ação com vistas ao seu aprimoramento e à resolução de problemas de implementação que ocorre em seu discurso (Lück, 2013, p. 68).

Outro elemento enfatizado por Lück (2013), diz respeito ao foco do monitoramento. Este deve buscar obter informações sobre o desempenho da escola, nas suas diversas áreas e dimensões, que buscam garantir a melhoria das condições de promoção de aprendizagem e formação dos alunos, por meio de:

Um conjunto de ações de gestão de planos, programas e projetos, baseado na coleta, sistematização, registro, descrição, análise e interpretação de dados, que permite conhecer objetivamente como, até que ponto, e em que medida ocorre o processo planejado, visando a sua efetivação e o conhecimento do processo, de modo a corrigi-lo quando necessário e a contextualizar e explicar os resultados por eles obtidos (LÜCK, 2013, p. 74).

Diante do contexto, entende-se que monitoramento é uma estratégia de gestão, tanto na abrangência das políticas educacionais implementadas quanto naquelas definidas pela própria escola. Quando se monitora, se avalia. Quando se avalia se identifica um resultado e o considera bom ou não. Quando bom, vale identificar quais meios foram utilizados para obtê-los; se forem inadequados, necessita-se saber como evitá-los, ou o que precisaria ser mudado.

Lück (*op. cit.*) chama a atenção, ainda, para a falta de monitoramento das ações planejadas, onde a falta de zelo para algumas questões pode impedir o cumprimento daquilo que se planejou. Veja-se:

A falta de atenção a cronogramas de ação, que são sempre extrapolados e muitas vezes de forma alarmante, como também são desconsiderados, como se prazos definidos se constituíssem em simples formalidade do planejamento e não em compromisso de ritmo de ação (2013, p. 30).

De acordo com a autora, a ausência de monitoramento facilita a contínua mutação das ações planejadas e das estratégias propostas, sendo realizadas outras em substituição às aquelas programadas, seja na escola, seja nas políticas educacionais, que nem sempre estão alinhadas com os resultados almejados:

políticas públicas e planos de ação se constituem muito mais em meras justificativas de alocação de recursos e demonstração de propaganda de que está “trabalhado” do que em efetivas condições de transformação e melhoria a partir de compromisso sério com esses resultados (Idem, p. 31).

Em se tratando especificamente das políticas educacionais, compreende-se que a ausência de monitoramento resulta no rebaixamento da qualidade do ensino, tanto em uma perspectiva mais macro e mais abrangente, quanto na condição mais micro, referente à escola. Como o monitoramento deve focar os aspectos mensuráveis, definidos como indicadores educacionais, entendidos como “instrumentos conceituais que condensam informações de uma realidade complexa, para facilitar a sua compreensão”, conforme Lück (2013, p. 87), entende-se que os indicadores são ferramentas capazes de proporcionar informações significativas e pertinentes, que permitem aferir o estado e a situação de programas e práticas educacionais, de forma sintética, reduzindo e tornando administrável uma grande complexidade de fenômenos e de processo. Considera-se então que o monitoramento dos indicadores permite a avaliação da gestão escolar de forma a permitir estabelecer foco para suas ações e qualificar suas apreciações, assim como evitar dispersão do foco pedagógico.

Jeferson Mainardes (2006), dialoga com Lück, em seu artigo “Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais”, apresentando ideias para a análise de implementação de políticas educacionais, por meio de um conjunto de questões norteadoras para a análise da trajetória de políticas ou programas educacionais com base em cinco contextos: a influência, contexto da produção de texto, contexto da prática, contexto dos resultados/efeitos e contexto de estratégia política. O autor argumenta que essa abordagem se constitui

num referencial que permite uma análise contextualizada de programas e políticas educacionais desde sua formulação até a sua implementação no contexto da prática, bem como os seus resultados/efeitos.

Considera-se que essa reflexão apresentada por Mainardes contribuiu para a análise desse trabalho uma vez que se tem a Superintendência Escolar como uma política educacional (um projeto político de intervenção da educação no Ceará) que sofre, assim como muitas políticas implantadas no campo educacional, com a falta de monitoramento e avaliação para que novos rumos sejam traçados, quando necessário.

O autor argumenta ainda que:

a abordagem do ciclo de políticas constitui-se num referencial analítico útil para a análise de programas e políticas educacionais e que essa abordagem permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos (MAINARDES, 2006, p.48)

Compreende-se, assim, que implantar um projeto ou um programa requer um monitoramento contínuo na perspectiva de identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo entre as práticas, isso para que sejam traçados novos direcionamentos. É a ideia apresentada pelo autor como o “contexto dos resultados ou efeitos”. A ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados.

Nesse contexto, entende-se que as políticas devam ser analisadas, aqui tratando especialmente da Superintendência Escolar, em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes, haja vista saber que o projeto tem suas contribuições.

Outra contribuição para observar e acompanhar de forma sistêmica, regular e contínua as políticas educacionais implantadas é a apresentada por Perez (2010), no artigo “por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente?”. O autor ressalta a importância de dedicar-se a examinar a implementação das políticas, assim como reexaminar o que foi implementado, se a *conjectura equivale à constatação*. Ele destaca que é imprescindível investigar em quais condições as políticas foram implementadas e como elas funcionam e se são exitosas, com ênfase nas seguintes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação.

Para o autor, uma concepção mais delimitada da implementação distingue etapas da política onde, pelo menos duas, antecede a fase da implementação:

A fase da formulação da política, quando as várias propostas se constituem em política propriamente dita, mediante a definição de metas, objetivos, recursos e a explicitação da estratégia de implementação (PEREZ, 2010, p. 1181).

Com base no autor, assim como em Lück e Mainardes (*op.cit.*), compreende-se o monitoramento como instrumento essencial para a gestão educacional. Perez destaca que a ideia de implementação se restringia ao “cumpra-se” da política, uma vez que ela não era considerada no desenho da política. No entanto, conforme o mesmo autor, tendo como referência estudos de implementação de políticas educacionais, observou-se o quanto havia variação, de acordo com a política e seus diferentes tipos de formato, centralizado ou descentralizado, e com a natureza das agências que a implementaram. Em pesquisa por ele mesmo realizada, o autor apresentou três dimensões nos modelos de análise do processo de implementação de políticas educacionais.

A primeira dimensão trata das relações entre o desenho ou a formulação da política, de um lado, e os formatos que os programas adquirem ao final do processo, de outro. A segunda é a dimensão temporal do processo e seus efeitos diferenciados no tempo sobre a organização em que se processam, sobre os atores que implementam (resistências e adesões) e as modificações das condições iniciais. A terceira refere-se às condições que propiciam ou entram o processo e implementação (PEREZ, 2010, p. 1189).

Nesse contexto, compreende-se o propósito do autor como um modelo de acompanhamento do processo de implementação, identificando os obstáculos e os elementos facilitadores, assim como o grau de adesão e resistência dos agentes implementadores.

Ainda em Perez, o autor destaca que todos os estudiosos envolvidos com a educação pública reconhecem a necessidade de monitoramento de políticas educacionais, conforme grafado:

Todos os estudiosos envolvidos com a educação pública reconhecem que a reforma da escola pública urbana pode ser fragmentada e caótica, com propósitos concorrentes e sem um foco claro ou objetivo. Contudo, mesmo quando os objetivos são coerentes, as reformas raramente são implementadas de forma tranquila e total. Há sempre demoras e

modificações no processo. Certamente, isso não é privilégio do processo da política educacional. Charles Lindblom observou, décadas atrás, que, mesmo em situação de política coesa, o processo é usualmente realizado por tentativas e erros. Se pensamos o sucesso da política como um contínuo da definição da agenda, para a legislação e para a implementação, os pesquisadores concordam que esse processo quase sempre gera grandes preocupações para as mudanças políticas (PEREZ, 2010, p. 1190).

Com essas questões em mente, considera-se, portanto, ser imprescindível o monitoramento dos projetos implementados, tendo em vista à melhoria das ações e processos educacionais para a melhoria da aprendizagem dos alunos e sua formação, isto porque, “sem a prática de monitoramento não se pode garantir a efetividade da gestão” (LÜCK, 2013, P. 61). Em resumo, a Superintendência Escolar, enquanto projeto implementado no Estado do Ceará, deve aperfeiçoar-se com fins de fortalecer a gestão escolar das escolas da rede estadual para maximizar as oportunidades de formação e de aprendizagem dos alunos.

A apresentação e análise da Superintendência Escolar serão apresentadas em subseções desse capítulo. Antes, porém, apresenta-se a metodologia utilizada para a realização desse trabalho.

2.2 Metodologia da pesquisa

Nesta seção apresenta-se o caminho metodológico da pesquisa, desde a escolha do estudo de caso como abordagem metodológica à definição dos instrumentos de coleta de dados à ida às escolas para entrevistar os sujeitos, com fins de explorar as singularidades do contexto no qual está inserida essa pesquisa.

De acordo com André (2013) o estudo de caso é uma metodologia que leva em conta, de forma acentuada, o contexto, e valoriza o aspecto unitário, o *locus*, as singularidades, o que requer uma descrição clara e pormenorizada do caminho escolhido pelo pesquisador.

No que concerne à abordagem qualitativa, a autora concebe o conhecimento como um processo socialmente construído nas interações cotidianas, vivenciados no ambiente de trabalho. Para Flick (2009), esse tipo de pesquisa dirige-se à análise de caso concreto em suas peculiaridades locais e temporais. E ainda que, “a reflexão e a reformulação da questão de pesquisa constituem pontos centrais de referência para a avaliação da apropriabilidade das decisões tomadas pelo pesquisador em vários momentos” (p. 102). E estas “devem ser formuladas em termos concretos, a

fim de esclarecer-se o que os contatos de campo supostamente irão revelar” (idem). Stake (1994) aborda também que a pesquisa qualitativa é caracterizada por dados obtidos a partir dos registros e das interpretações, muitas vezes descritivas daquilo que foi percebido pelo pesquisador, o que leva o leitor achar-se em condições de aceitar ou rejeitar as conclusões do pesquisador.

Assim, ancorados no pensamento dos autores citados, definiu-se a metodologia aplicada para esta pesquisa referente à Superintendência Escolar como ‘Estudo de Caso na perspectiva da abordagem qualitativa’.

No que se refere à abordagem qualitativa de pesquisa, envolvem-se a pesquisa documental, bibliográfica e de campo. Dentro da pesquisa de campo, Bassegy (2003) apresenta três métodos de coleta de dados aplicáveis: entrevistas, questionários ou grupo focal. Ainda conforme o mesmo autor, a escolha do método depende do problema de pesquisa e do que se deseja conhecer. Stake (1995), ao abordar essa questão, destaca o zelo que se deve ter com a escolha de perguntas. Defende que o planejamento de uma entrevista deve ser feito com bastante zelo e, previamente, sob pena de comprometer o objetivo do que se deseja conhecer. Para o autor, fazer pergunta e ouvir é muito fácil, mas fazer uma boa entrevista não é tão simples quanto possa parecer.

Para fins desse estudo de caso qualitativo, cujo objetivo foi analisar como vem sendo desenvolvido o projeto Superintendência Escolar na escola pública da rede estadual do Ceará, optou-se por utilizar a entrevista com roteiro semiestruturado⁴⁶ como instrumentos de coleta de dados.

Nesse sentido, foram elaborados três roteiros de entrevistas semiestruturadas, um para cada segmento dos atores envolvidos. Cada roteiro contemplou os seguintes tópicos: a) desafios para o desenvolvimento da função; b) proposições e efetivação das ações da Superintendência Escolar; c) contribuições e desafios do projeto; d) sugestões de ações para o fortalecimento da Superintendência Escolar.

Após a elaboração dos referidos roteiros, realizou-se uma pré-testagem dos instrumentais com agentes similares àqueles que foram entrevistados, com fins de validá-los. Alguns ajustes foram realizados no instrumental após a pré-testagem.

⁴⁶ Os resultados serão apresentados na subseção 2.4 deste Capítulo 2, que trata da Análise e Discussão dos Resultados.

As entrevistas, com roteiro semiestruturado (Apêndice A, B e C), foram aplicadas a 09 (nove) entrevistados, que compõem os sujeitos da pesquisa, sendo 03 (três) Diretores, 03 (três) Coordenadores e 03 (três) Superintendentes Escolares das escolas definidas como campo da pesquisa. Os dados coletados e posteriormente analisados serviram para subsidiar a elaboração da proposta do PAE.

É importante ressaltar que, não obstante a opção por entrevista como instrumento para a coleta de dados, outros dados foram utilizados para subsidiar a análise, pondo em relevo, dessa forma, o que defende Stake (1995), que outros dados são muito úteis no estudo de caso porque complementam informações. Assim, utilizou-se também resultados de alguns indicadores educacionais das escolas pesquisadas como elementos mensuráveis que assumem relevância no contexto educacional, por serem reflexos da qualidade da aprendizagem, e, por conseguinte, permitem maiores reflexos sobre os dados coletados.

2.2.1 Universo e Sujeitos da pesquisa

A estrutura organizacional da SEDUC conta com 20 (vinte) CREDE e 03 (três) SEFOR. Cada CREDE é responsável por um grupo de escolas situadas no município sede da CREDE e em municípios circunvizinhos. De igual modo, cada SEFOR coordena e orienta um grupo de escolas, distribuídas por região administrativa de Fortaleza, contabilizando 06 (seis) regiões. Cada SEFOR tem sob sua coordenação escolas correspondentes a duas regiões.

Considerando essa estrutura da SEDUC, que envolve CREDE e SEFOR, definiu-se que o universo deste estudo estaria circunscrito às escolas situadas em Fortaleza. A opção por esse município justifica-se em razão dessa metrópole agregar o maior número de escolas da rede estadual no Estado e apresentar uma matrícula elevada no ensino médio.

As três Superintendências das Escolas de Fortaleza (SEFOR) contam com um total de 169 escolas. Para compor a amostra deste estudo, selecionou-se 01 (uma) escola por SEFOR, com base nos seguintes critérios:

- Ser escola regular;
- Ofertar ensino fundamental e ensino médio;

- Ter uma maior matrícula de ensino médio em relação ao ensino fundamental da própria escola;
- Apresentar baixos indicadores de desempenho acadêmico no SPAECE em uma série histórica de três anos consecutivos (2008; 2009 e 2010).

Considerando que o foco do projeto é o fortalecimento da gestão escolar, selecionou-se como sujeitos deste estudo os principais profissionais envolvidos com a Superintendência Escolar, sendo 03 (três) Superintendentes Escolares, enquanto agentes principais de execução das atividades da Superintendência Escolar, que acompanha cada uma das três escolas; 03 (três) diretores e 03 (três) coordenadores escolares.

É importante ressaltar que cada escola possui mais de um coordenador na sua estrutura de Núcleo Gestor. Na organização interna da escola, cada um dos coordenadores volta-se para uma área mais específica de gerenciamento: administrativa, financeira ou pedagógica. Selecionou-se o coordenador que é responsável pelos processos pedagógicos da escola.

Na perspectiva de proteger a identidade dos entrevistados, os mesmos foram codificados da seguinte forma:

- Diretores:
 - Diretor Escola A – (DEA01)
 - Diretor Escola B – (DEB02)
 - Diretor Escola C – (DEC03)
- Coordenadores:
 - Coordenador Escola A – (CEA01)
 - Coordenador Escola B – (CEB02)
 - Diretor Escola C – (CEC03)
- Superintendentes:
 - Superintendente Escola A – (SEA01)
 - Superintendente Escola B – (SEB02)
 - Superintendente Escola C – (SEC03)

Após a definição da amostra de escolas e definição dos sujeitos da pesquisa foi feito o contato direto com tais sujeitos, dando-lhes aquiescência da pesquisa e solicitando-lhes para participar das entrevistas. Todos aceitaram participar como

entrevistado. As entrevistas foram agendadas, conforme cronograma constante no Apêndice D.

A data prevista para as entrevistas foi negociada com os gestores, conforme suas disponibilidades de tempo. Os diretores e coordenadores foram entrevistados na própria escola, enquanto que os superintendentes escolares foram entrevistados na SEDUC. Todas as entrevistas foram gravadas e, seguidamente, transcritas.

Cada participante entrevistado assinou um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, impresso em duas vias, sendo que uma ficou na posse do entrevistado e outra com a pesquisadora. No referido Termo, constam a apresentação da pesquisadora, o objeto e metodologia da pesquisa, além do compromisso de sigilo quanto aos dados e instrumentos utilizados.

Antes da realização das entrevistas, foram levantados e analisados alguns indicadores com o objetivo de melhor compreender a realidade das escolas pesquisadas apresentados na subseção a seguir.

2.2.2 Panorama das escolas pesquisadas: breve análise dos indicadores educacionais

A implantação de uma política pública, por si só, não garante o resultado almejado em relação a uma dada realidade. Uma das formas de avaliação do impacto de uma política é por meio do acompanhamento sistemático dos indicadores que por ela são gerados. Em se tratando da política educacional, há alguns indicadores que demarcam com acentuado relevo o impacto das ações que ocorrem na escola e revelam em que medida essas ações potencializam as mudanças que se fazem necessárias para que atinja o objetivo de uma educação com mais qualidade.

A concretização do direito à educação pressupõe que não basta ter o acesso à escola; os estudantes devem permanecer, progredir e concluir todas as etapas da Educação Básica, sendo essencial acompanhar o seu desempenho acadêmico por meio dos indicadores escolares. Esses dados devem ser o “termômetro” para que a gestão escolar promova as intervenções pedagógicas necessárias para assegurar o sucesso dos estudantes.

A análise dos principais indicadores das escolas que compõem a amostra desse estudo, do período 2008 a 2015, corrobora para avaliar em que perspectiva esse projeto contribui para a melhoria das práticas escolares que impactam diretamente sobre os principais indicadores educacionais, tais como os de Rendimento (aprovação e reprovação) e Movimento (matrícula e abandono), coletados por meio do Censo Escolar⁴⁷.

Assim, considerou-se importante apresentar dados relativos ao movimento e rendimento do ensino médio, das três escolas pesquisadas, na série histórica 2008 a 2015, fazendo um paralelo com a média da rede estadual do Ceará, conforme tabela 7, abaixo apresentada.

**Tabela 7 - Taxa de Aprovação do Ensino Médio das escolas pesquisadas e do Ceará
2008 – 2015⁴⁸**

ANO	ESCOLA A (EA01)	ESCOLA B (EB02)	ESCOLA C (EC03)	CEARÁ
2008	46,7	65,5	65,9	76,7
2009	57,5	82,6	66,2	78,0
2010	65,0	79,9	57,7	80,5
2011	55,7	74,7	63,9	80,1
2012	61,3	75,3	50,9	81,8
2013	74,4	79,7	47,7	83,2
2014	74,1	81,0	80,1	83,7
2015	65,4	70,7	87,8	84,4

Fonte: INEP/MEC, Censo Escolar. 2016.

De acordo com a tabela acima, as taxas de aprovação das escolas pesquisadas, mantiveram-se menores em relação à média estadual no mesmo período. Se analisado os resultados de cada escola, ao longo dessa série, percebe-se que há oscilação nos resultados: ora há decréscimo nesses resultados; ora apresentam um crescimento pouco expressivo. Entretanto, vale pôr em relevo, que apesar do tímido crescimento observado, a escola EB02, no ano de 2009 e a EC03, no ano de 2015, apresentaram taxas superiores à média do Estado, o que possibilita inferir que haja contribuição da Superintendência para esse resultado. Ademais, se analisarmos a média geral do Estado em relação à taxa de aprovação durante a série história supracitada, percebe-se um crescimento gradativo ao longo desse

⁴⁷ Pesquisa que objetiva realizar o levantamento estatístico educacional de todos os dados referentes às escolas da Educação Básica no país.

⁴⁸ A taxa de aprovação indica o percentual de alunos que concluiu o ano escolar e está apto a se matricular na série seguinte. Idealmente, a cada ano, todos os alunos deveriam atingir o nível de proficiência adequado para sua série e progredir para a próxima etapa.

período. Em 2008, ano de implantação da Superintendência, a taxa era de 76,7% chegando a 84,4% em 2015, o que representa um crescimento de 7,7 pontos percentuais, no período analisado, sinalizando para o impacto no projeto na rede como um todo.

A tabela 8, nos mesmos moldes da tabela anterior, apresenta as taxas de reprovação do ensino médio das escolas pesquisadas, no período 2008 a 2015, em comparação com a média estadual. Os resultados demonstram que, no geral, nas três escolas, houve uma tendência a queda nesse indicador, ainda que de forma assistemática, ao longo dessa série histórica, com uma variação em 2015 de 6,9% a 24,3%, conforme demonstrado abaixo:

**Tabela 8 - Taxa de Reprovação no Ensino Médio das escolas pesquisadas e do Ceará
2008 – 2015**

ANO	ESCOLA A (EA01)	ESCOLA B (EB02)	ESCOLA C (EC03)	CEARÁ
2008	6,6	10,3	19,5	7,8
2009	5,1	1,0	20,1	7,3
2010	7,9	6,4	26,3	7,5
2011	6,8	6,7	18,5	6,9
2012	6,5	4,1	28,5	7,2
2013	2,5	6,3	36,5	7,2
2014	3,8	6,4	3,7	7,4
2015	6,9	24,3	8,2	7,5

Fonte: INEP/MEC, Censo Escolar. 2016

Não obstante resultados críticos, como os observados na escola EB02, em 2015, em que a taxa de reprovação foi superior a 24% e os resultados da escola EC03, cuja taxa chega a 36,5%, a média do Estado ainda que não tenha apresentado decréscimo, manteve-se relativamente estável, sugerindo a necessidade de análise de outras variáveis que possam contribuir para a manutenção dessa taxa, como por exemplo, a baixa frequência escolar.

Ao observar-se o indicador de reprovação da escola EC03, em 2014, percebe-se que houve uma queda de 32,8 pontos percentuais em relação ao ano anterior, o que sugere qualidade nas intervenções realizadas pela gestão escolar. Entretanto, em 2015 houve um crescimento na taxa de abandono, em relação a 2014, nas três escolas pesquisadas, demonstrando, dessa forma, que tal variável

pode possibilitar uma reflexão aprofundada sobre os fatores que corroboram para o rendimento escolar, bem como apontar para os desafios da gestão da escola para assegurar o sucesso do rendimento discente.

Além das taxas de aprovação e reprovação, julgou-se oportuno analisar as taxas de abandono com fins de identificar os desafios da gestão escolar no sentido de assegurar a permanência do aluno na escola. A tabela 9, abaixo apresentada, mostra o comportamento dessas taxas de abandono⁴⁹, no ensino médio, na série histórica 2008 – 2015, comparadas à média estadual.

Tabela 9 - Taxa de Abandono no Ensino Médio das escolas pesquisadas e do Ceará 2008 – 2015

ANO	ESCOLA A (EA01)	ESCOLA B (EB02)	ESCOLA C (EC03)	CEARÁ
2008	46,7	24,2	14,6	15,5
2009	37,4	16,4	13,7	14,7
2010	27,1	13,7	16,0	12,0
2011	37,5	18,6	17,6	13,0
2012	32,2	20,6	20,6	11,0
2013	23,1	14,0	15,8	9,6
2014	22,1	12,6	16,2	8,9
2015	27,7	5,0	4,0	8,1

Fonte: INEP/MEC, Censo Escolar. 2016.

De acordo com os dados apresentados na tabela 9, observa-se um decréscimo nesse indicador, ao longo da série, nas três escolas. A escola AE01, no ano de 2008, apresentou uma taxa de abandono de 46,7 %, taxa mais alta do período, e chega em 2015 com uma taxa de 27,7%. Embora a redução tenha sido de 19 pontos percentuais, a taxa de abandono ainda é muito alta nessa unidade de ensino. Já as escolas EB02 e EC03, que apresentam 24,2 % e 14,6%, respectivamente, em 2008 conseguem reduzir o abandono, em 2015, para 5,0% e 4,0%, nessa sequência. O decréscimo dos resultados das escolas mantém alinhamento com os dados do Estado, nesse período.

⁴⁹ A taxa de abandono indica o percentual de alunos que deixou de frequentar a escola antes que o ano letivo terminasse. No ano seguinte, esse aluno pode se matricular na mesma série que abandonou e ou, no pior dos casos, deixar de estudar, evadindo da escola.

Pode-se observar, nesse sentido, que os dados relativos às taxas de rendimento e movimento no período 2008 – 2015 mostram que embora os resultados obtidos pelas escolas não tenham sido expressivos, houve avanços na redução da reprovação e do abandono do ensino médio, na rede estadual como um todo, o que sugere impactos advindos do trabalho de fortalecimento da gestão escolar, por parte do acompanhamento realizado pela Superintendência Escolar.

Outro indicador relevante para a gestão educacional estadual diz respeito aos resultados do SPAECE, coletados junto aos alunos da 3ª série do Ensino Médio, em Língua Portuguesa e Matemática. Os resultados dessa avaliação, na série história 2008–2014, referentes à proficiência dos estudantes em Língua Portuguesa⁵⁰ das escolas pesquisadas, podem ser observados na tabela 10, abaixo apresentada.

Tabela 10 - Média da proficiência, em Língua Portuguesa, nos anos de 2008 a 2014

ESCOLA	Média de proficiência em Língua Portuguesa - 3ª série EM						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EA01	215,7	237,0	254,1	250,0	233,1	247,3	234,8
EB02	206,3	199,0	234,0	236,9	227,2	228,0	228,2
EC03	216,8	254,4	276,1	233,4	242,4	232,5	253,3
Média do Estado	235,4	251,6	260,9	260,4	260,7	267,8	266,3

Fonte: UFJF/CAEd. Dados trabalhados pela Seduc/Coave.

De acordo com a tabela acima, os resultados obtidos pelos alunos no SPAECE, em Língua Portuguesa, apresentam baixo crescimento, ou seja, os resultados ainda não apresentam um crescimento significativo, no tocante a média de proficiência, nessa área, nas três escolas-estudo desse caso. Observa-se que a escola EA01, apresenta crescimento nos anos de 2009 e 2010, chegando a crescer mais de 21 pontos em relação ao ano de 2008. Contudo, em 2011 e 2012, sofre uma redução na proficiência, voltando a apresentar um crescimento em 2014. Não obstante essa oscilação nos dados, a escola sai do padrão muito crítico, em 2008, para o padrão crítico 2014, demonstrando que os alunos passaram a desenvolver outras habilidades mais sofisticadas em Língua Portuguesa.

O movimento de oscilação é observado nas escolas EB02 e EC03. Apesar da pequena diferenciação de pontos entre uma escola e outra, ambas estão no padrão

⁵⁰ Existem 04 (quatro) padrões de desempenho de Língua Portuguesa.

de muito crítico em 2008 e se deslocam para o crítico em 2014, padrão em que se encontra a maioria das escolas de Fortaleza (Média da SEFOR) desde 2008 até 2014. Vale destacar que a escola EC03, no ano de 2010, demonstrou crescimento atingindo uma proficiência de 276,1, situando-se no padrão intermediário na escala de proficiência. De 2011 a 2014, a escola volta ao Padrão crítico de proficiência.

Na tabela 11, observa-se o comportamento das escolas em Matemática. Os resultados mantêm consonância com os observados em Língua Portuguesa.

Diante do contexto, observa-se que conquistas foram realizadas no campo educacional, especialmente se comparado com anos anteriores, quando o acesso era para poucos. Os avanços obtidos foram significativos, mas ainda há muito por fazer.

Tabela 11 - Média da proficiência em Matemática, SPAECE anos de 2008 a 2014

ESCOLA	Média de proficiência em Matemática - 3ª série EM						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EA01	237,6	249,6	244,7	250,5	242,4	249,3	232,1
EB02	221,2	218,2	231,5	238,0	234,0	235,0	232,7
EC03	231,6	260,4	268,9	233,5	244,9	235,0	261,1
Média do Estado	247,4	260,4	260,0	264,6	260,7	267,8	266,3

Fonte: UFJF/CAEd. Dados trabalhados pela Seduc/Coave.

Em se tratando dos resultados obtidos pelas escolas em Matemática, observa-se que a escola EA01, apresentava uma proficiência de 237,6 pontos, em 2008, ano de implantação da Superintendência Escolar e nos anos seguintes apresenta uma oscilação nesses resultados que ora crescem, ora decrescem, e chega a 2014 com um decréscimo de mais de cinco pontos em relação a 2008. O mesmo comportamento se dá, parcialmente, em relação à Escola EB02, na mesma série histórica. O resultado apresentado em 2008 (221,2) apresenta um discreto decréscimo em 2009 (218,2), entretanto, demonstra crescimento nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2014 (231,5; 238,0; 234,0; 235,0; 232,7).

No caso da Escola EC03, o movimento de oscilação do crescimento em relação à proficiência em Matemática apresentou-se semelhante às demais escolas. Entretanto, a escola apresentou um crescimento da ordem de aproximadamente 30 pontos, em relação a 2008. Apesar de tal crescimento, a escola só saiu do padrão Muito Crítico para o padrão Crítico de proficiência.

Os resultados observados em relação ao padrão de proficiência tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática demonstram que o tímido progresso obtido pelas Escolas na série histórica 2008 – 2014, considerando 2008 como a linha de base de implantação da Superintendência Escolar, sinalizam para o desafio que ainda permanece posto para essas unidades de ensino com vistas a se tornarem escolas eficazes. O papel, portanto, do Superintendente, se levados em conta os dados do SPAECE, sugere pouco impacto nos resultados de desempenho dos estudantes. Variáveis importantes, que corroboram para a eficácia da escola, como formação de professores e de gestores, infraestrutura, clima escolar, merecem ser vistas de forma pormenorizada e requerem, de igual modo, uma atenção especial por parte da Superintendência.

Na seção seguinte apresenta-se a análise dos dados coletados por meio das entrevistas semiestruturadas durante a pesquisa de campo.

2.3 Apresentação e análise dos resultados das entrevistas

André (2103) postula que a análise em um estudo de caso permeia as várias fases da pesquisa. A partir do momento em que se deseja definir um objeto de estudo, quando se procura verificar a pertinência das questões abordadas e decidir sobre quais áreas serão mais exploradas, já se está fazendo uso de procedimentos analíticos, que se tornam mais sistemáticos e mais formais após a conclusão da coleta de dados.

Nesse sentido, o percurso para a realização da pesquisa constitui momento de exercício analítico, que contribui, sobremaneira, para as reflexões a serem feitas a partir dos dados coletados que refletem a percepção dos atores diretamente relacionados com a Superintendência Escolar, quer seja no papel de executor do projeto, quer seja no papel de beneficiário dessa ação. O objetivo de obter um retrato claro e sistematizado do funcionamento da Superintendência Escolar, com o mapeamento das contribuições e dos desafios que foram verificados em sua execução, a partir das três escolas pesquisadas é atingido, apontando, portanto, para um conjunto de ações exitosas, mas, sinalizando, de igual modo, alguns desafios que merecem ser observados pela gestão educacional da SEDUC/CE conforme será apresentado nesta subseção.

2.3.1 Perfil dos entrevistados

A ida ao campo possibilitou uma aproximação maior com as escolas e um entendimento dos processos e dos projetos que são realizados para fortalecer o trabalho pedagógico com os estudantes. Ao adentrar na escola e proceder à entrevista com os sujeitos da pesquisa, um dos primeiros pontos identificados foi o tempo de permanência desses agentes na função, as experiências na área de gestão escolar, a formação e o tempo de serviço no magistério. Isso possibilitou a elaboração de um perfil desses profissionais, por ser considerado, pela autora desse trabalho, um indicador importante para o exercício da função do gestor escolar.

Os resultados mostram, em uma visão geral, que dos 09 (nove) profissionais entrevistados, 08 (oito) são professores efetivos da rede estadual, apenas 01 (um) professor, que atua como diretor da Escola B é efetivo da rede municipal de ensino de Fortaleza e teve cessão para assumir o cargo em comissão de diretor.

No tocante à escolaridade dos participantes, os dados demonstram que todos têm nível de Graduação, conforme exigência da legislação educacional, e alguns já têm pós-graduação *latu e stricto sensu*. O curso de Letras aparece como a formação inicial predominante dos participantes.

O tempo de serviço público desses sujeitos varia de 07 a 20 anos de atuação como docente, demonstrando uma significativa experiência na área educacional. Alguns já têm vivência anterior como gestor escolar, o que sugere uma trajetória de contatos mais gerenciais com a política pública educacional do Estado.

Entende-se que essas variáveis assumem grande importância no desenvolvimento da gestão escolar, o que permite estabelecer algumas correlações com certas atitudes dos atores envolvidos que podem corroborar com a análise dos achados da pesquisa.

2.3.2 Principais desafios vivenciados no exercício da função

Um dos tópicos abordados durante as entrevistas visava coletar informações sobre os principais desafios enfrentados por esses agentes no desenvolvimento de suas funções. O questionamento foi feito ao Diretor, ao Coordenador Escolar e ao Superintendente.

2.3.2.1 Diretores

Dentre os principais desafios apontados pelos gestores, o gerenciamento de todas as áreas da gestão escolar, como a pedagógica, a administrativa e a financeira, para as quais, nem sempre, o gestor tem um bom embasamento teórico e prático constitui-se como um dos pontos que mais demandam do diretor para o exercício da função, conforme destacam os excertos das entrevistas dos diretores destacados a seguir.

O primeiro desafio foi sair da minha área, linguística, para comandar, ir para uma área de comando, de gestão, de gerência de um núcleo escolar, onde eu fazia a gerência da minha sala de aula, eu e os meus alunos, me reportando à direção, à coordenação da escola que eu trabalhava anteriormente e agora passei por outro lado, pulei o muro e agora eu era o gerente, eu era o cobrador. Então isso pra mim já soou um grande desafio, porque eu nunca tinha feito isso (DEA01).

De acordo com NEUBAUER & SILVEIRA (2009, p. 22),

construir uma escola que aposta na autonomia de professores e alunos, aberta à participação da comunidade e que mantém o foco na melhoria da aprendizagem, é tarefa que demanda novos conhecimentos, atitudes e valores. Na prática, esse desafio exige a adoção de uma nova forma de pensar a organização escolar e a aprendizagem. Em geral, nas escolas que estão conseguindo vencer este desafio, a liderança do diretor tem se revelado fundamental.

Dentre os principais desafios que a gente ainda enfrenta, antes de assumir a coordenação e logo após eu assumir lá, eu percebi que nós não temos nenhum tipo de informação prévia para assumir o cargo de tamanha responsabilidade, então a dificuldade foi muito grande, ainda tem dificuldade, mas inicial foi bem complicada. Porque assim, era um universo novo e ninguém chegou pra você e deu se quer uma orientação de como é atuar na coordenação e a gente vai aprendendo dia a dia, de forma prática (DEC03).

Outro ponto por eles destacado como grande desafio, tem sido a escolha da própria equipe gestora. O alinhamento das ações da gestão depende da sintonia mantida entre esse grupo responsável por conduzir os processos educacionais na unidade de ensino, conforme destaca um dos gestores.

Montar uma boa equipe gestora, coordenadores que estejam aliados com a direção é um dos desafios que enfrentei ao assumir a direção da escola (DEB02).

Além do desafio da sintonia entre a equipe gestora, os gestores assinalam também que assegurar a permanência do estudante na escola e, por conseguinte, a manutenção do número de matrícula, tem demandado muitos esforços, conforme enfatizado pela diretora da Escola C:

E o principal desafio que eu vejo, são tantos que é difícil a gente hierarquizar quais os mais importantes dentro da escola, mas eu posso te citar a manutenção da matrícula escolar, realmente é um desafio para todos nós diretores, muitas escolas têm diminuído o seu número de alunos, inclusive a nossa e outras também, tantas em nosso entorno (DEC03).

Para essa gestora, as limitações de cunho financeiro não são o maior problema na escola. Segundo ela, alinhando-se ao que postula Lück (2013) sobre a importância da utilização dos indicadores escolares para identificar a realidade e tomar decisões, a escola deve fazer o acompanhamento dos indicadores educacionais de forma sistemática e buscar diminuir a rotatividade de professores, pois isso constitui uma condição que contribui para assegurar a permanência do estudante na escola e garantir o seu sucesso acadêmico:

Tem a questão dos indicadores escolares de aprovação e abandono, todo o trabalho que a escola faz é para tentar minimizar os efeitos de uma reprovação ou de um abandono. Há também os indicadores obtidos por meio das avaliações de larga escala que sempre são uma preocupação para a gente, pois nem sempre os resultados são bons. Eu acho que recursos financeiros não são os maiores desafios não. O que eu vejo como desafiador mesmo é manter o aluno na escola e obter bons resultados, além dos desafios da rotatividade muito grande de professores (DEC03).

Outra gestora, entretanto, enfatiza que as intempéries são muitas e de todas as ordens, o que requer uma dedicação exaustiva e constante por parte do Núcleo gestor:

O desafio foi vencer as intempéries da educação pública, aliás, não é vencer, é estar vencendo tentando vencer, porque são muitos problemas, são problemas pedagógicos, são problemas administrativos, são problemas financeiros, são problemas culturais, então são problemas de tudo que você imaginar, então os desafios são diários, semanais, mensais, anuais e eternos (DEB02).

Outro desafio apontado por eles volta-se para a construção de uma identidade positiva para a escola. Segundo uma das diretoras entrevistadas, o estigma de

escola pública como sinônimo de baixa qualidade e de descaso é arraigado na comunidade escolar e esse rótulo precisa ser combatido.

Quebrar com o rótulo da escola. Desde que eu entrei na EA a escola sempre foi rotulada..., é uma escola que não tem remanejamento da rede municipal exatamente por conta desse rótulo, os meninos preferem ir pra escola mais distante a virem pra cá, pra uma escola bem mais próxima da residência deles (DEA01).

E a principal estratégia utilizada pelo Núcleo Gestor para alterar essa visão cristalizada da comunidade sobre a escola, segundo ela, tem sido a atenção com os indicadores educacionais.

Muito trabalho para obter resultados. Pequenos ainda, mas que já motivam a gente para continuar com esse trabalho. Foi o IDEB, a gente tinha um IDEB muito baixo era 1.8, com o nosso primeiro trabalho com o IDEB a gente conseguiu subir para 3.3, aí depois foi 3.6, 3.8, está pequeno, mas a gente consegue ver um crescimento (DEA01).

Os desafios ora destacados pelos diretores das escolas investigadas corroboram com o que já foi destacado por Burgos e Canegal (2011), Neubauer & Silveira (2009) e ainda em Lück (2013) que, no conjunto de tudo o que há na escola, seja no campo pedagógico, administrativo, financeiro, sejam nas relações com a comunidade escolar, nas demandas dos professores, nos conflitos com os alunos e seus familiares, na relação com os demais funcionários da escola, é para o diretor que converge todos esses pleitos, cabendo a ele zelar pela rotina dos serviços. A ação voltada para a gestão escolar constitui, sem dúvida, um território de muitas responsabilidades.

2.3.2.2 Coordenadores

Para os Coordenadores escolares, os desafios por eles destacados, no geral, mantêm alinhamento com o que foi destacado pelos diretores. Um dos pontos enfatizados diz respeito à escolha do Núcleo Gestor. Os coordenadores elencam a necessidade de se manter uma relação amistosa entre os componentes responsáveis pela liderança escolar, sob pena de comprometer o sucesso da gestão da escola pela ausência de um diálogo qualificado entre os pares.

Veja-se:

Montar uma boa equipe gestora, bem próximo a você e ter sempre atitude democrática, de escuta, de diálogo antes de partir para qualquer decisão é extremamente necessário e caso isso não aconteça, muitas vezes vão acontecendo situações que vão se formando como uma bola de neve e que não se consegue corrigir facilmente depois (CEC03).

Outro desafio enfatizado por dois coordenadores escolares foi as dificuldades quanto às relações interpessoais, causa de muitos conflitos que exigem muito do Núcleo Gestor, em especial do diretor, a promoção de ações voltadas para a mediação de conflitos, como uma das principais estratégias a serem utilizadas, o que requer muita sensibilidade por parte da liderança escolar.

Então, lidar com as pessoas é extremamente delicado, porque você precisa ter sensibilidade pra muitas vezes entender o que elas não são capazes de expressar abertamente, aquilo que ficou muitas vezes velado e você precisa ser também capaz de ser flexível e de entender que não importa exatamente o que você pensa, mas sim, aconteça o que for melhor para o desenvolvimento da escola (CEC02).

Outro ponto enfatizado como uma grande dificuldade enfrentada pelo Coordenador ao assumir a função, é a ausência de informações prévias sobre o exercício da função. Um dos Coordenadores alegou que se ressentia da ausência de uma política de formação, de orientações específicas sobre a Coordenação, e teceu críticas à SEFOR por criar uma formação apenas próximo ao final da gestão.

Veja-se o excerto:

Dentre os principais desafios que a gente ainda enfrenta, antes de assumir a coordenação e logo após eu assumir lá, eu percebi que nós não temos nenhum tipo de informação prévia para assumir o cargo, de tamanha responsabilidade, então a dificuldade foi muito grande, ainda tem dificuldade, mas inicial foi bem complicada. Porque assim, era um universo novo e ninguém chegou pra você e deu se quer uma orientação de como é atuar na coordenação e a gente vai aprendendo dia a dia, de forma prática, recentemente que a SEFOR tá oferecendo o curso de formação para gente, depois desse período todo que já vai encerrar o mandato no próximo ano (CEC03).

Além da ausência de formação específica, as sobrecargas de ações, de natureza distinta da pedagógica, impelem o Coordenador a desfocar a atenção das questões relativas ao processo de ensino e de aprendizagem, conforme enfatiza o Coordenador abaixo:

A sobrecarga de trabalho é um dos principais entraves para que nós possamos exercer realmente nossa função, que é a parte pedagógica também. Então assim por vezes o trabalho fica travado por que a gente fica cuidando de coisas que poderiam ser feitas por outras pessoas, ficar olhando alunos saindo de sala, colocar aluno em sala de aula, ver o aluno chegando atrasado, e isso vai consumindo teu tempo de turno, sequestra a manhã, a tarde, a noite, esses é um dos desafios, essa sobrecarga constante que impede às vezes a gente de buscar pesquisas que possam ser aplicado no projeto pedagógico (CEC03).

A gestão do tempo, nesse sentido, torna-se um dos pontos que requerem atenção por parte da liderança escolar, remontando ao entendimento de Lück (2013) quando destaca que faz-se necessário o monitoramento do tempo, considerando que esse aspecto da gestão constitui-se imperativo no trabalho educacional, sobretudo em se tratando de tempo pedagógico.

Outro desafio apontado pelos Coordenadores diz respeito ao papel por eles exercido no incentivo à formação continuada do professor, construída no cotidiano escolar. De acordo com eles, alinhar a formação aos tempos escolares que o professor, de fato, tem para seus estudos e atividades de formação continuada, constitui grande desafio. A diversidade de ações envolvendo a realização do planejamento coletivo, na escola, muitas vezes contribui para que as ações de formação ocorram de forma superficial. Essa clareza por parte dos Coordenadores quanto à formação como algo desafiador para a gestão escolar mantém consonância com o que defende Candau (2003, p.58) que afirma que esse profissional deve favorecer a formação dos professores com fins de promover experiências articuladas com o cotidiano escolar e construção de espaços de reflexão e de intervenção direta na prática pedagógica cotidiana, além das “trocas de experiências” que fortalecem a identidade profissional do docente.

Estes desafios citados pelos Diretores e Coordenadores são exemplos de desafios presentes não só nas escolas da pesquisa, mas presentes na rotina da maioria das escolas da rede estadual de ensino do Ceará. É, pois, visando minimizar esses desafios que a Superintendência deve atuar junto à gestão da escola, na perspectiva do cuidado constante com a aprendizagem do aluno. O Superintendente Escolar deve estimular o direcionamento do trabalho diário dos diretores e Coordenadores para assumir seu papel de protagonista principal no processo educativo dos alunos. Porém, os Superintendentes Escolares, também não estão

isentos de desafios que precisam ser superados para que estes possam exercer sua função de forma a fortalecer a gestão da escola.

2.3.2.3 Superintendentes

Do ponto de vista dos Superintendentes, os desafios vivenciados no exercício da função, em alguns pontos mantêm certa consonância com alguns dos pontos já destacados pelos diretores e coordenadores. Dentre os desafios relacionados ao ambiente escolar, estar assegurado o sucesso da aprendizagem dos estudantes. Segundo eles, existem disciplinas críticas⁵¹, aquelas em que os alunos apresentam os piores resultados, e a escola deve centrar atenção em um trabalho pedagógico voltado para a melhoria dos resultados nessas disciplinas. Veja-se:

Um dos grandes desafios nas escolas é a questão da aprendizagem, porque todo histórico que você vê, os índices de abandono são grandes. Se a gente pegar e analisar as disciplinas críticas das escolas, a gente vai ver como os meninos têm notas baixas. Isso reflete diretamente na aprovação e reprovação final (SEA01).

Outro ponto acrescentado por um dos superintendentes como sendo desafiador no âmbito da gestão escolar é o planejamento pedagógico. Segundo ele, o ato de planejar, no geral, não é um processo compreensível nem para o próprio diretor da escola. Os professores tendem a planejar isoladamente, sem partilha entre os pares e o Núcleo Gestor tende a não se posicionar sobre isso.

Em algumas escolas, a gente percebe que o planejamento escolar, nem o próprio gestor às vezes, se apropriou dessa questão das 13h para o planejamento. Pode até ser que estejam cumprindo, os professores estão na escola, mas planejando de forma isolada. O planejamento é bem desconexo. Por exemplo, eu pedi para ver os planos dos professores aí eu constatei que os registros são bem genéricos (SEA01).

Outro desafio enfatizado por dois dos Superintendentes é a própria formação do Diretor para atuar no cargo. Alguns gestores, segundo eles, não demonstram clareza quanto ao seu papel, nem como mediador dos processos pedagógicos nem como agente institucional responsável por coordenar, no âmbito escolar, a

⁵¹ Disciplina crítica é uma expressão muito utilizada pelos Superintendentes para fazer referência àquelas disciplinas que mais reprovam, em que os alunos apresentam as piores notas. Às vezes, não por serem as disciplinas mais difíceis para eles, mas sim, algumas vezes, por falta de valorização da própria disciplina, a exemplo da disciplina de Educação Física.

implementação da política educacional. Alguns se tornam opositores da política educacional, contribuindo, em alguns casos, para tensionar a relação da escola com a SEDUC/CE, quando deveriam zelar pela implementação da política educacional. Veja-se o excerto:

O maior desafio é trabalhar com um diretor que às vezes não concebe bem a sua função e também não aceita algumas das políticas do estado, onde você vai, conversa, orienta, ele concorda, mas quando está diante dos Professores ele se mostra o contrário ao sistema e numa escola onde os professores são uma grande maioria também opostos as políticas do Estado (SEC03).

A adesão do diretor à dimensão pedagógica da gestão é uma das questões que a superintendência deve abordar na escola, conforme documento de base sobre o papel do superintendente (CEARÁ, 2010, p. 19) que este deve “conscientizar o gestor de que o mesmo não pode se focar apenas na questão administrativa da escola, mas que deve se preocupar também com o pedagógico”. Caso contrário, corre-se o risco de que a visita fique centrada apenas nos aspectos administrativos, por conveniência de ambas as partes.

Para os Superintendentes, ademais, no rol de tantos desafios que experienciam no exercício da função, outro aspecto que tem sido desafiador é a construção da disciplina na escola. Fatores internos, como as dificuldades de cunho interpessoal, e fatores externos, como o uso de drogas, tem contribuído para acirrar essa problemática no âmbito escolar.

Outro aspecto por eles destacado diz respeito ao desenvolvimento do sentimento de pertencimento à escola, por parte da comunidade escolar. A escola não raro constrói “muros” que a separam e a distanciam do entorno social em que está inserida.

A partir dos desafios destacados pelos Superintendentes Escolares, pode-se considerar que estes também necessitam de apoio e de fortalecimento para exercer sua função de forma efetiva com fins de superar esses fatores de vulnerabilidades do projeto Superintendência Escolar.

2.3.3 A dinâmica pedagógica da escola a partir da atuação da Superintendência Escolar

Todo projeto a ser implantado no âmbito da política pública, direcionado à escola, requer que seja validado e reconhecido pela própria escola. Mainardes (2006) considera que os profissionais que atuam nas escolas devam participar dos processos de formulação ou implementação de políticas. No caso da Superintendência Escolar, em especial, esse reconhecimento por parte do Núcleo Gestor escolar é fator necessário para o sucesso do projeto. Sendo assim, avaliar em que medida a atuação da superintendência escolar contribui para a dinâmica pedagógica da escola, um dos pontos julgados como de grande fragilidade nos processos internos de gestão, é um dos fatores que sinalizam para o sucesso ou não desse projeto.

2.3.3.1 Diretores

Nesse quesito, de acordo com os diretores escolares, a Superintendência é um projeto que vem desconstruir uma visão cristalizada na rede de ensino de que a SEFOR ia às escolas com fins de fiscalizar o que estava sendo feito. O projeto é um elo importante entre a SEDUC/CE e a escola, pois possibilita que a gestão da escola tenha no Superintendente um apoio técnico para as questões de gestão que envolve vulnerabilidades e/ou um apoio que auxilia a escola a compreender, sobretudo, os indicadores educacionais. Veja-se:

Antes quando a SEDUC chegava na escola era aquele temor das pessoas, aquele medo, aquela sensação de fiscalização, hoje não, hoje a gente vê a SEDUC na escola como um apoio, um elo entre escola e SEDUC. A Superintendência é exatamente esse elo que se estabelece entre a SEDUC e a escola. Claro que tem aquele olhar técnico mas não deixa de ser um apoio, uma pessoa com quem a gente pode contar. Um olhar voltado para indicadores, para números. É o que eu sempre digo para o meu professor, no dia a dia a gente acaba não percebendo muito essa questão de números, mas quando vai para o registro, para o número, a gente percebe a evasão, a frequência, o abandono, ele está ali pontuado então é importante ter muita atenção. E aí com os números a gente começa a refletir: porque que os meninos estão abandonando? Porque que os meninos estão faltando muito? Mas também tem aquele caso que o aluno está frequentando mas ele não está aprendendo. É importante refletir. Acho bem tranquilo, a vinda da Superintendência a ajuda a focar, ajuda a refletir sobre essas questões, tem uma boa relação. Acho muito positiva a Superintendência (DEA01).

Com base no excerto, compreende-se que um dos objetivos da Superintendência Escolar, o de aproximar a SEDUC/CE das escolas, se cumpre. Na perspectiva dos diretores, outro ponto bastante enfatizado foi o compromisso de cuidado à gestão e aos diretores, que é expresso pelos superintendentes. Isso contribui para uma relação de confiança com os superintendentes:

Sim, eu acredito que tenha dado uma grande contribuição, porque é como se fosse assim, pra gente o surpreendente é aquela pessoa que cuida da nossa escola, que está mais ligada à gestão, que conhece os problemas, então é o nosso elo entre escola e SEDUC, é o Superintendente. Quando a gente precisa de alguma coisa, o primeiro contato normalmente é com o superintendente, então faz essa ponte e a gente não se sente tão perdido naquela imensidão de departamentos, o superintendente normalmente dá um norte, como você deve agir, a quem você procurar, procura ajudar no encaminhamento de determinados processos, eu acho que tem contribuído bastante (DEC03).

Outro ponto destacado pelos diretores é o apoio do Superintendente ao trabalho pedagógico a ser desenvolvido pela escola. De acordo com um dos diretores, o trabalho da superintendência é diferenciado, pois constitui um suporte aos professores, aos alunos, à direção escolar e à escola como um todo, em virtude da visão geral que esse agente tem da escola.

...realmente é um trabalho diferenciado e na minha visão é um bom trabalho, é um trabalho de suporte ao trabalho pedagógico do gestor, é um trabalho de suporte aos docentes, é um trabalho de suporte aos alunos, é um trabalho de suporte à escola como um todo, desde a questão da infraestrutura da escola, a questão pedagógica, a questão didática, administrativo-financeira, ou seja, a superintendência ela tem essa visão geral da escola e procura auxiliar o gestor para que tudo fique dentro dos conformes e quando isso não acontece ela vem nos orientar, nos assinalar onde é preciso um enfoque maior daquelas deficiências (DEB02).

Outro diretor destaca que o Superintendente Escolar ajuda a melhorar os resultados, ajuda melhorar os indicadores. Colabora com questões pedagógicas, administrativas e que às vezes até colabora com experiências exitosas.

Existe uma certa contribuição da superintendência, na medida que às vezes o Superintendente traz pra escola uma experiência exitosa de outra escola que nos dá uma sugestão, ele diz, escola tal aconteceu assim, houve esse tipo de ação, houve esse monitoramento, houve esses projetos e deu certo lá, veja se é possível adaptar aqui a sua realidade, então nesse sentido eu acho que há uma contribuição da superintendência (DEC03).

A Superintendência, nessa visão dos gestores, parece assumir uma postura de *coaching* educacional. Isso contribui para uma percepção positiva dos gestores educacionais acerca desse trabalho de acompanhamento à gestão, por gerar essa relação de confiança entre escola e superintendente.

2.3.3.2 Coordenadores

Para os Coordenadores, a atuação dos Superintendentes contribui muito para alterar a dinâmica da escola, em especial no que se refere à agenda pedagógica. O acompanhamento pedagógico, nessa perspectiva, é visto como algo real, diferindo de outras tentativas de acompanhamento feito pela SEDUC/CE às escolas cujos resultados não agregavam valor adicional às práticas pedagógicas realizadas no ambiente escolar, como, por exemplo, o planejamento. De acordo com esses agentes esse acompanhamento, inicialmente, rompe com o modelo de ‘fiscalização’, anteriormente praticado e subsidia a ação pedagógico, ancorando-se em práticas que busquem garantir o aprendizado do estudante, por trazer um olhar ‘externo’ para dentro da escola. Veja-se:

Então de 2015 até agora eu percebi um aumento no acompanhamento, não aquele acompanhamento com o intuito de cobrar, mas um acompanhamento que verifica os vínculos da escola e procura junto com o núcleo gestor uma solução para a melhoria do índice da escola. E alterou a dinâmica deu mais subsídio pra gente no planejamento com os professores, uma troca de ideia, de experiência e tem sido bem gratificante (CEC01).

Segundo um dos Coordenadores, o êxito do trabalho de acompanhamento na escola depende muito do perfil desse agente. Há superintendentes que conseguem alavancar processos até então estagnados na escola, o que revela o quão é importante que a escolha desses agentes seja pautada por critérios bem definidos. Veja-se o excerto:

(...) com o melhor esclarecimento do papel do superintendente, hoje eu percebi que ele é um grande auxiliar do gestor, que ele realmente consegue trazer um olhar externo que contribui para que o gestor possa melhor agir dentro da escola. Isso depende também em grande parte do superintendente, há perfis e perfis: de gestores e superintendente, então já passei por algumas situações que com a mudança do superintendente (...), passou a realmente dialogar sobre a educação, sobre planejamentos, sobre avaliações, sobre situações que a escola poderia e deveria investir para obter melhores resultados... É aquela que não se pode continuar fazendo a

mesma coisa e esperar resultados diferentes e se a escola não muda, nada de novo acontecerá. Então o superintendente, no meu modo de entender, tem que ser aquela pessoa com uma visão bem ampla, até porque lida com várias realidades e várias escolas, então ele também pode trazer experiências exitosas de uma determinada escola para outra (...) mas ele tem esse papel muito importante de qual seu olhar externo e com a visão que ele tem mais ampla, ele tem um papel de jogar luz sobre determinadas situações que o gestor às vezes não consegue enxergar com clareza (CEC02).

Uma crítica, entretanto, foi feita pelos coordenadores à atuação dos superintendentes: a sistematicidade de ida à escola. Segundo eles, o acompanhamento, muitas vezes, é feito em forma de preenchimento de instrumentais que, não alcançam a dimensão da relevância da visita *in loco*. A presença física do Superintendente à escola nem sempre acontece mensalmente, e isso contribui para gerar lacunas no processo. Ademais, a rotatividade do Superintendente é vista também como algo prejudicial ao processo de acompanhamento, por quebrar o trabalho realizado pelo Superintendente anterior.

2.3.3.3 Superintendentes Escolares

Na perspectiva dos superintendentes, é possível avaliar a dinâmica da escola com base em parâmetros como atuação do núcleo gestor e sua rotina de trabalho. De acordo com um dos superintendentes, a sobrecarga de ações que envolve a rotina escolar colabora para algumas decisões precipitadas por parte do Núcleo Gestor. Entretanto, há muita abertura por parte do Núcleo Gestor o que possibilita que as sugestões oriundas da Superintendência sejam acatadas com facilidade.

Para um dos Superintendentes, a atuação do Núcleo Gestor pode fazer a diferença na escola. Apesar de toda a problemática vivenciada, sobretudo, referente às questões relacionadas à estrutura física da escola, essa equipe de trabalho dedica-se e se mantém coesa para tentar, por si só, resolver todos os problemas. Um dos pontos, entretanto, apontados como desafiadores, é a pouca ingerência que alguns núcleos gestores têm quanto à permanência dos alunos na escola. Comunidades marcadas pela violência, rivalidades juvenis e uso de drogas tornam-se desafiadoras para a escola, uma vez que a incidência de abandono escolar é muito acentuada.

Infelizmente devido à clientela que ela tem, são alunos que vêm de vários bairros, geralmente são alunos que passam por problemas de violência, drogas, violência doméstica, gangues rivais, então ela enfrenta esse problema, por mais que ela tente manter o aluno na escola, de repente o aluno tem que sair porque uma briga de família, aí a família tem que sair daquele local. Então ela acaba perdendo o aluno, então, às vezes, é o abandono e a transferência (SE03).

2.3.4 As contribuições da Superintendência Escolar na perspectiva do Núcleo Gestor da Escola

A escola, como instituição específica para o exercício da prática pedagógica formal, tem sido espaço de muitos desafios envolvendo todos os atores envolvidos com o ato pedagógico. Nesse sentido, é importante destacar que, a depender da função exercida pelo agente na teia educacional, os desafios afloram e requerem intervenções diretas e precisas para que os ajustes sejam feitos de modo a potencializarem o sucesso acadêmico do estudante, assim, Diretores, Coordenadores e Superintendentes assumem responsabilidades por partes específicas do processo, tendo sua atuação como sendo determinante para assegurar a permanência de um 'estado de coisas' ou a ruptura com ele, com vistas à implementação do 'novo' transformador.

Nesse sentido, as percepções acerca dos limites e possibilidades quanto às contribuições da Superintendência Escolar são vistas sob ângulos diferentes por cada um desses atores envolvidos com o cotidiano desse projeto.

2.3.4.1 De acordo com os diretores

A Superintendência escolar tem representado uma sistemática de acompanhamento da gestão escolar que vem se constituindo como exitosa por parte de alguns diretores. O Superintendente gesta uma relação de interação com a escola que, segundo eles, é um indicador de zelo e compromisso com o sucesso da unidade de ensino e com seus processos de gestão e pedagógicos.

Ademais, o Superintendente assume o papel de '*coaching*' da Gestão Escolar. Ao fazer a escuta de todos os problemas que geram preocupação por parte do Núcleo Gestor, cria um espaço tanto para acolher essas dúvidas como para sugerir encaminhamentos diferenciados, contando, para tanto, com a adesão, sem resistência, do Núcleo Gestor.

Ela vem, passa um bom tempo, visita a escola, ver os ambientes, ver as áreas de terrenos livres, conversa com diretor e, às vezes, passa até o dia todo, ela inclusive já até almoçou aqui com a gente. Ela chega e conversa com o professorado, conversa com coordenadores, conversa com outras pessoas da escola. Dá toda aquela atenção e apoio. Já conversou até com aluno (DE01).

Uma crítica, entretanto, feita pelos diretores ao Superintendente é quanto à pauta que este traz para a escola. É uma pauta já definida conforme apontados pelos excertos a seguir:

O contato do Superintendente é com o diretor, só na sua ausência é que trata com a coordenação e já vem com uma pauta definida (DE02).

Eles já trazem uma pauta. Eles já trazem o que querem da gente, o que eles querem chamar a atenção, já vem pré-estabelecida, mas acontece de ser acrescentada alguma coisa pelo fato da especificidade da escola. Eles sempre estão a anotar alguma coisa na agenda deles, quando a gente chama atenção para algum detalhe, ele já anota... (DE03).

Um ponto bastante destacado pelos diretores como sendo uma contribuição importante da Superintendência diz respeito às temáticas abordadas quando da visita à escola. A avaliação externa e os indicadores educacionais são apontados como os principais temas, uma vez que tem sido uma pauta recorrente na atual política educacional. Para os diretores as reflexões tecidas em torno desses temas têm enriquecido as discussões na escola e subsidiado o trabalho pedagógico junto aos professores e comunidade escolar.

2.3.4.2 De acordo com os Coordenadores

De acordo com os Coordenadores Escolares, a Superintendência tem contribuído, sobremaneira, para a melhoria de alguns processos relacionados à agenda pedagógica na escola. Questões como o regimento escolar, planejamento pedagógico, rendimento (provação e reprovação) e movimento (matrícula e abandono) escolar, resultados das avaliações externas e sua interpretação pedagógica, além de projetos específicos como o Diretor de Turma têm sido temas recorrentes nessa agenda.

Então discute-se muito essa questão da aprovação, reprovação, questão do abandono. Se já pode ser registrado aquele momento e temas assim específicos, por exemplo diretor de turma, como é que está o

acompanhamento desse projeto na escola, tá satisfatório, quais são as ocorrências, quando chega o tempo de Enem e SPAECE também são levantados os dados para o devido monitoramento. Recentemente tivemos as inscrições para o ENEM, então a Superintendência passou e-mail, telefonou, houve até uma visita para tratar disso (CE02).

Além dessas questões de análise dos indicadores, para os Coordenadores a atuação cooperativa do Superintendente tem reverberado no clima da escola. A ação desse agente, dentre outras variáveis, tem contribuído para melhorar as relações interpessoais e gerar mais harmonia no ambiente escolar. Alguns superintendentes, contudo, demonstram-se relativamente distantes do Núcleo Gestor, comprometendo, dessa forma, o estabelecimento de uma relação cooperativa com a Gestão Escolar, conforme assinalado por um dos Coordenadores:

Mas em via de regra o que nós temos é um sentimento de cooperação. Em todas as vezes que eu, como gestor, necessitei do apoio da Superintendência, esse nunca me faltou, agora se esse apoio foi dado na medida que eu esperava, às vezes sim, às vezes não, às vezes realmente eu me decepcionei eu esperava um apoio mais intenso, uma compressa mais segura daquilo que eu estava passando na escola que não aconteceu. Outras vezes sim o apoio, o suporte veio a contento e sobre medida para o que eu precisava. Então eu compreendo que isso já entra no campo das relações pessoais, há pessoas que conseguem ser mais abertas com o que estão passando, com que estão sentindo, não que eu esteja querendo transformar a gestão numa questão de sentimento, não é isso, mas que esses sentimentos estão presentes e não podem ser desprezados. Então, assim, muitas vezes falta por parte ou de gestor ou do superintendente, aquela questão de ter mais calor humano, poder expressar melhor o que pensa, o que sente sem barreiras, sem bloqueios paralelamente o que está acontecendo, é como se você precisasse desenvolver mais confiança naquela pessoa e, às vezes, você próprio não é problema da outra pessoa, é problema seu, você próprio tem dificuldade de confiar (CE02).

Uma das críticas, entretanto, feita pelos Coordenadores diz respeito à pauta pré-estabelecida, de caráter mais geral, que o Superintendente traz para a escola suplantando a importância de uma pauta mais específica e condizente com as necessidades de cada instituição de ensino.

E sobre a questão da pauta, sim, a pauta vem pré-formatada, a gente percebe que existe antes da visita uma preparação, que realmente a chefia da Superintendência procura fazer lá com eles todos, claro que há situações específicas de cada escola, mas que existe uma pauta geral para ser tratada (CE02).

Outro ponto destacado pelos Coordenadores diz respeito às condições oferecidas ao Superintendente, pela SEFOR, quando da ida à escola. Segundo eles,

os superintendentes alegam problemas com transporte o que, às vezes, compromete a ida sistemática à unidade de ensino.

No tocante às contribuições da Superintendência Escolar para qualificar a atuação da Coordenação, todos os coordenadores destacaram o agregado ao trabalho pedagógico a partir da sistematicidade no acompanhamento por parte dos superintendentes. O sentimento de ser cuidado, acompanhado, não na perspectiva punitiva, mas com fins de apoio por parte da SEDUC/CE foi enfatizado por todos os Coordenadores.

Veja-se:

É muito bom contar com alguém em qualquer situação, eu percebo que as escolas, a gestão das escolas tem alguém na SEDUC mais próximo, alguém que não está somente na SEDUC, porque quer queiramos quer não, é preciso admitir que existe uma diferença entre o chão da escola, como se diz, e o técnico, o burocrata que trabalha no gabinete, lá no gabinete as coisas podem funcionar muito bem teoricamente falando, mas aqui quando se tenta implantar existe as intercorrências, os acidentes de percurso. Então o superintendente, pra mim, faz essa ponte entre quem está na escola e quem está lá planejando, elaborando, fazendo sugestões. E se tem feito a diferença, se tem funcionado eu afirmo que sim, pra algumas escolas, para alguns gestores pode ter funcionado melhor do que pra outros, mas isso como eu lhe disse depende muito também do caráter pessoal da questão (CE02).

De acordo com um dos Coordenadores, o exercício da função é muito solitário e o Superintendente vem romper com o isolamento que muitas vezes acomete o Núcleo Gestor, em especial o Coordenador Pedagógico, servindo-lhe de apoio na função.

Assim, se eu não tivesse a Superintendência, eu acho que os coordenadores (...) eu estaria meio só na escola, sem compartilhar as angústias que a gente sente dentro da escola, do núcleo gestor, porque a gente sabe que muitas vezes na escola acontecem coisas que deixam a gente assim angustiado, sem saber o que fazer, então tendo alguém externo à escola pra gente compartilhar isso, para nos orientar também, a gente se sente mais seguro. Então, a Superintendência me ajudou muito nesse ponto e também muito na... Como a nossa superintendente é uma pessoa experiente ela já foi diretora, já trabalhou em outros cargos, então ela tem muito que contribuir com a gente em termos de experiência, troca de ideias, de sugestões e ela passa essa segurança pra mim enquanto coordenador, ela me orienta assim como melhorar o planejamento com os professores da escola, as formas de abordar os professores, porque está sendo meu primeiro momento como coordenador, então eu estou aprendendo muito com ela e se eu não tivesse a Superintendência ao meu lado, me acompanhando ficaria mais difícil para mim (CE01).

Ademais, reconhece que a ida do Superintendente à escola é uma forma de a SEDUC/CE descentralizar as ações e aproximar-se mais da escola, permitindo-se perceber que há uma distinção entre as questões técnicas e burocráticas e a realidade posta no cotidiano escolar:

No meu modo de ver não existe nada de antagônico, ao contrário essas funções têm mesmo que existir e elas são complementares, agora é preciso que os dois lados se comuniquem melhor, o superintendente no meu modo de ver faz esse papel de comunicação entre escola e SEDUC (CE02).

No tocante ao apoio dos Superintendentes na busca de soluções para as problemáticas detectadas na escola, os coordenadores destacaram o empenho desse agente para contribuir com a escola quer seja nas questões de cunho pedagógico ou não, enfatizando a importância da Superintendência. Veja-se:

Outras vezes eu já precisei de superintendente no apoio a uma determinada questão pedagógica, envolvendo diretor de turma que fossem mais engajados, que realmente utilizassem aquele tempo de modo a servir aos objetivos do projeto e o superintendente. Ele prontamente agendou uma visita extra, que não estava programada, veio à escola e se reuniu especificamente comigo e com os diretores de turma. Então há muitas situações que é preciso ter tanto a compreensão da comunidade escolar como tanto da própria gestão da escola, que o atendimento não depende só da decisão de uma pessoa ou da ação de uma pessoa, claro que a insistência, a determinação, a perseverança ajudam muito, mas as situações que realmente demandam mais tempo, até pela própria natureza do serviço público. E no trabalho em educação, especificamente, e nós precisamos formar realmente consciência, formar mentalidades para exercer cidadania. Então, essa questão é muito mais clara ainda, porque da mesma forma que muitas vezes nós nos frustramos com a SEDUC ou com quem esteja lá na Superintendência, existe também a frustração com o nosso próprio trabalho aqui, que nós não percebemos no nosso professor, aquela mudança, aquela compreensão que nós gostaríamos que ele tivesse da forma que nós temos de como a escola deve funcionar, como serviço público deve acontecer. Então assim repetindo o que já foi colocado, o saldo extremamente positivo, a Superintendência realmente veio para ficar, deve ficar, o que nós precisamos realmente é garantir mais acesso delas às escolas, que o superintendente possa ter uma parte mais generosa do seu tempo para a visitas de campo, para estar com gestores e o maior número de formações possíveis que for possível entre gestores e superintendente, que não sejam formações isoladas (CE02).

Um dos pontos mais destacados pelos Coordenadores diz respeito ao apoio do Superintendente no tocante aos indicadores educacionais, em razão da expertise que estes têm em abordar as questões pedagógicas. Veja-se os fragmentos:

(A)

Não resta dúvida que a interferência é presente, porque a Superintendência trabalha também com a questão pedagógica, aliás eu diria até que principalmente com a questão pedagógica, porque realmente é a alma do nosso negócio. Então sendo o trabalho, como já foi conversado antes, realmente em sintonia com a escola, no sentido não apenas fiscalizar ou de cobrar, mas especialmente de contribuir trazendo sugestões, compreendendo melhor o problema com a visão externa, então eu acredito que a Superintendência tenha plenas condições de fazer sugestões que venham atender exatamente os objetivos que são comuns (CE02).

(B)

Nós, seres humanos, infelizmente se a gente não tiver alguém que nos acompanhe a gente deixa a desejar muitas vezes nas nossas atividades, algumas pessoas são assim e como a gente tem a figura da superintendente sempre ali não cobrando, mas acompanhando, antes de ser coordenador, como professor eu via a superintendente como uma cobrança para a escola, como alguém que não conhece a realidade da escola e vem a cobrar os resultados (CE01).

A ação do Superintendente, na perspectiva dos Coordenadores, traz elementos de cunho qualitativo à prática pedagógica que contribuem para a melhoria do processo de ensino e de aprendizagem na unidade escolar.

2.3.5 As contribuições da Superintendência Escolar na perspectiva dos Superintendentes

Ao analisar as ações da Superintendência Escolar no âmbito das escolas, na perspectiva dos próprios superintendentes, buscou-se verificar como tais ações são desenvolvidas e como tem sido a atuação dos Superintendentes no sentido de promovê-las. A eficácia das ações está condicionada à qualidade do acompanhamento que os Superintendentes fazem às escolas sob sua responsabilidade.

Quatro tópicos, sobre os quais foram indagados os entrevistados envolvem, algumas das principais ações desenvolvidas pelo Superintendente durante esse processo de acompanhamento às escolas: frequência e qualidade das visitas; encontros sistemáticos com os diretores; reunião com diretores e coordenadores e contribuições e desafios da Superintendência.

Para os Superintendentes, a sistematicidade da visita às escolas é um dos pontos fortes do projeto, por gerar uma relação estreita com o Núcleo gestor da unidade de ensino. Alguns empecilhos como o acesso à escola são destacados como fator dificultador desse acompanhamento. Muitas vezes, o Superintendente

precisa viabilizar o transporte caso não queira comprometer a agenda com a escola. Noutros casos, o transporte disponibilizado, ao cumprir uma rota, compromete o tempo de permanência do Superintendente na unidade de ensino, pois, os Superintendentes que ficam para o final acabam chegando à escola com muito atraso, tornando insuficiente o tempo de permanência com o Núcleo Gestor. Algumas vezes, os diretores não estão na escola, tendo o superintendente que aguardá-los até iniciar os trabalhos.

Além dos empecilhos relacionados à operacionalização de ida à escola, os superintendentes alegaram que uma visita mensal à escola, não raro, é insuficiente frente à complexidade de ações que devem ser acompanhadas. Veja-se o excerto:

Saio da SEFOR às 8h 30min. Dependendo da localização, chego lá às 9h 30min. O turno funciona até às 11h 30min, então às vezes a gente é interrompida porque tem a rotina da escola, a gente chega lá, daqui que ela venha. Porque ela tá na rotina dela, parar pra vir atender e de vez em quando é interrompida. Então é pouco tempo. Passou a ser um turno por causa da redução de combustível. Então se eu chegava lá no turno da manhã era pouquíssimo tempo, agora no turno da tarde a outra escola era beneficiada porque eu já estava próximo. Em minha opinião e a experiência que eu tenho o tempo de visita seria um dia. Antes como eu era superintendente de outra instituição, a meta era visitar todas as escolas, então devido ao tempo e ao combustível fez-se essa estratégia, só que eu não concordo muito não, eu nunca gostei. Eu não gosto, porque assim você vai conversar. Você tem que visitar os ambientes, ver como é que está funcionando e tudo isso requer tempo, como é que a gente vai perceber como realmente é a escola se você não tem muito tempo, se eu ficar só lá sentada eu não vou ver como a escola realmente funciona (SE03).

Se a visita à escola é uma das ações basilares para verificar o cumprimento de vários aspectos associados a uma boa gestão e para promover o fortalecimento da atuação do Núcleo Gestor, esse tempo passa a ser exíguo. A construção de uma agenda positiva, que inclua ações relacionadas ao estudo pormenorizados dos indicadores escolares, além da observação de aspectos da gestão como a higienização dos ambientes, a organização do espaço físico, a qualidade do ambiente educativo e as práticas pedagógicas, o tempo das visitas não está possibilitando que isso ocorra. Isso corrobora os resultados observados por meio da pesquisa “O papel do Superintendente Escolar como apoio à gestão das escolas de ensino médio no município de Iguatu – Ceará” (2013), que aponta a logística de transporte para realização das visitas às escolas como um dos principais pontos de vulnerabilidade do projeto, por comprometer a atuação adequada do

Superintendente na unidade de ensino, sobretudo em relação ao tempo de permanência deste na unidade de ensino. A alocação de recursos financeiros para viabilizar a ampliação da frota de veículos para facilitar o transporte dos Superintendentes Escolares até as escolas, de modo a assegurar as visitas periódicas, tem apresentando-se como condição necessária para a efetivação das ações da Superintendência Escolar.

No que se refere aos encontros sistemáticos com todos os diretores e as Reuniões com grupos de diretores e coordenadores, os superintendentes avaliam que se trata de um momento propiciador de muita reflexão e crescimento para o grupo. Muitas temáticas, relevantes para a gestão e que fortalecem o trabalho do diretor e do Coordenador escolar são abordadas com frequência, segundo eles. Veja-se:

Acho que as pautas são sim pertinentes, porque a gente relaciona a pauta com demanda do momento. No primeiro bimestre, por exemplo, a gente pega a questão das disciplinas críticas. Levo tudo pronto, os gráficos, as disciplinas críticas, série a série. Questões que muitas vezes os gestores não perceberam ainda, e até ficam surpresos quando a gente aborda. Um exemplo foi identificar que a disciplina crítica na escola era educação física. Quando questionei, o gestor justificou que a escola estava sem quadra e os alunos não gostam apenas da parte teórica. A partir da observação eu, enquanto Superintendente, procuro encontrar alternativas também (SE02).

Além de temáticas específicas, são realizadas oficinas para estudo dos dados com o Núcleo Gestor, antes da visita *in loco*, com fins de levá-lo a refletir como a escola tem dado atenção às questões que requerem intervenções para assegurar a melhoria dos resultados educacionais e a qualidade dos próprios processos de gestão, como por exemplo, o zelo para com o Sistema de Gestão (SIGE), ferramenta de monitoramento da frequência, movimento (matrícula e abandono) e rendimento escolar (aprovação e reprovação), lotação de professores e demais processos de gestão de responsabilidade da escola. A temática envolvendo aspectos pedagógicos também é considerada pelos superintendentes como sendo de alta relevância.

Considero importante porque o foco principal é o pedagógico. Geralmente eu abordo o diretor, mas dependendo da pauta, eu convoco o coordenador, quando é resultado: resultado de bimestre, resultado de avaliação externa. A gente coloca o coordenador pra fazer logo uma análise, pra ver qual a estratégia que eles vão desenvolver pra melhorar. Por exemplo, na última visita, em maio, a gente levou o SPAECE, a gente preparou o resultado de uma turma, fez o percentual dos alunos críticos, muito críticos, adequado, intermediário, a gente fez um percentual e levou tudo preparado aí ela pode,

a partir daquele modelo, fazer com todas as turmas. Pode fazer com todas as turmas, turma por turma e da própria escola em geral. Nesse momento, a gente precisou de todos os coordenadores da escola, tem coordenador que assume a escola agora, e a gente percebe que os coordenadores precisam de orientação, precisam mesmo desse momento. Então, esse momento é o momento mesmo pra analisar, pra refletir, buscar soluções, para eles desenvolverem soluções (SE03).

Assim, na perspectiva da própria equipe de Superintendentes, o trabalho realizado junto às escolas, não obstante os desafios apresentados, apresenta pontos que devem ser entendidos como potencializadores de uma gestão de qualidade, como a relação de apoio que se estabelece entre o Superintendente o gestor escolar. Veja-se:

O ponto forte é o interesse que cada uma tem pela sua própria Escola em orientar, em ver resultado, a integração entre Superintendente e gestor, e o acompanhamento dos resultados, porque quando você começa a ver que sua escola precisa de ajuda em qualquer processo, aí você começa a tentar buscar pra ver se sua Escola melhora (SE01).

Além disso, questões voltadas para as contribuições da Superintendência no desenvolvimento de uma cultura voltada para resultados educacionais, atenção e valorização de instrumentos de gestão, além do fortalecimento da autonomia da escola em seus processos pedagógicos e gerenciais podem ser apontados como contribuições importantes da Superintendência Escolar. Ademais, o canal comunicacional construído entre gestão e superintendência tem sido catalizador de uma relação institucional mais qualificada entre SEDUC/SEFOR/Escola.

2.4 Considerações do capítulo II

O capítulo apresentou o referencial teórico definido para tratar sobre a importância do acompanhamento e do monitoramento que deve ser dado aos projetos e programas educacionais que são implantados, seja no âmbito da gestão educacional, realizada em caráter amplo e abrangente pelo sistema de ensino, seja na gestão escolar, realizada nas unidades de ensino.

Demonstrou-se que a construção de uma cultura de sucesso escolar requer atenção contínua a todos os atos praticados na escola. As ações devem ser uma ação estratégica com fins de promover o sucesso da aprendizagem dos alunos. A Superintendência Escolar, enquanto projeto de monitoramento e acompanhamento

dessas ações, contribui para levar o Núcleo Gestor a identificar quais as intervenções que fazem necessárias para assegurar que os resultados acadêmicos sejam positivos.

Na sequência foram apresentados a metodologia da pesquisa, os atores envolvidos e os instrumentos metodológicos utilizados. Além disso, apresentaram-se os indicadores das escolas pesquisadas com o intuito de enriquecer a discussão sobre as contribuições da Superintendência Escolar. O capítulo encerra-se com a apresentação e análise dos resultados da pesquisa.

No Capítulo III será apresentado um Plano de Ação Educacional (PAE), com ações de intervenção na perspectiva de fortalecimento do Projeto de Superintendência Escolar.

3 PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL: APRIMORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO E POTENCIALIZAÇÃO DOS IMPACTOS

O presente estudo de caso, cujo objeto é a Superintendência Escolar, serviço implantado no âmbito da política educacional do Ceará, em 2008, tem como objetivo o desenvolvimento de um conjunto de ações estratégicas que visa à melhoria dos processos de gestão escolar, com foco no aperfeiçoamento do trabalho pedagógico e na aprendizagem do aluno. O objetivo principal desse estudo foi a análise de seu funcionamento, a partir da percepção dos atores envolvidos diretamente com o projeto, em três escolas da rede estadual situadas em Fortaleza, vinculadas à Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza (SEFOR).

No primeiro capítulo, abordou-se o contexto educacional no Brasil e no Ceará, apontando alguns dos desafios impostos à política educacional na atualidade. Em seguida, apresentou-se uma descrição do projeto, destacando sua implantação, seus objetivos, os atores envolvidos e como o mesmo é operacionalizado no âmbito das escolas. Tomou-se por base os documentos oficiais disponibilizados pela Secretaria da Educação – SEDUC/CE, além do documento que traz a experiência de uma rede municipal de ensino do Ceará, “Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral/CE” (BRASIL, 2005).

No segundo capítulo, foram retomados aspectos fundamentais do objeto de estudo e abordadas questões relacionadas à gestão educacional, focando em aspectos da gestão democrática, gestão escolar e monitoramento dos projetos educacionais, que constituem a principal fundamentação teórica deste estudo. Ademais, apresentou-se a metodologia da pesquisa, um panorama das três escolas ancorando-se nos indicadores educacionais coletados por meio do Censo Escolar, relativos ao rendimento (aprovação e reprovação) e movimento (abandono), bem como nos resultados do desempenho acadêmico, obtidos por meio do SPAECE, enquanto avaliação externa realizada pelo Estado. Logo após, fez-se a análise e discussão dos dados sobre a gestão da Superintendência Escolar, coletados por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com os Diretores, Coordenadores e Superintendentes das três escolas, campo de pesquisa. A análise foi realizada à luz de autores como Lück (2009; 2013); Mainardes (2006); Conde (2012) e Perez (2010).

Os resultados da pesquisa apontaram para fatores de contribuições do projeto que corroboram para o fortalecimento da gestão escolar, sobretudo, no que diz respeito aos indicadores educacionais e a promoção das práticas de liderança escolar. Entretanto, os dados sinalizam para alguns pontos de vulnerabilidade do projeto que permeiam o cotidiano da equipe regional e da escola, que requerem intervenção qualificada com fins de potencializar os impactos que o mesmo pode assegurar no âmbito da gestão escolar.

Neste terceiro capítulo, apresenta-se um Plano de Ação Educacional como proposta de intervenção na realidade estudada, com o objetivo de melhorar a execução e a avaliação do Projeto Superintendência Escolar, enquanto Política Educacional da Rede de Ensino do Ceará, bem como propor sugestões que possam contribuir para a potencialização do impacto desse projeto na melhoria da gestão escolar e nos indicadores educacionais voltados para o sucesso da aprendizagem dos estudantes do Ensino Médio.

O Plano de Ação Educacional está organizado em duas subseções. Na primeira subseção, reconhece-se a Superintendência Escolar como um projeto inovar capaz de gerar impactos positivos na escola. Além, elegem-se alguns pontos de vulnerabilidade que constituem desafios que, caso não haja uma intervenção qualificada, podem comprometer o pleno desenvolvimento das atividades e, conseqüentemente, o bom funcionamento da Superintendência Escolar. Na segunda subseção, apresentam-se propostas de intervenções para os principais pontos de vulnerabilidades identificados: prática efetiva do planejamento, da execução, da avaliação do Projeto de forma sustentável, para contribuir para o funcionamento pleno do projeto.

3.1 Superintendência escolar na política educacional do Ceará: aprimoramento do projeto

A Superintendência Escolar, no âmbito do sistema educacional público estadual do Ceará, tem-se revelado como um projeto inovador, capaz de gerar impactos na escola que repercutem diretamente no viés da liderança escolar e no redesenho de ações pedagógicas voltadas para o sucesso do aprendizado do estudante e, conseqüentemente, para a melhoria dos indicadores educacionais.

Esse impacto do projeto, com repercussão direta em algumas escolas, tem levado a Secretaria da Educação a priorizar aspectos e ações que visem ao fortalecimento do projeto. Além dos aspectos legais, administrativos, pessoal e financeiro citados na subseção anterior, nessa subseção tecem-se considerações relativas à qualidade das atividades desenvolvidas, destacando as atividades pedagógicas, consideradas como vitais para o bom funcionamento, contínuo e sistemático do projeto, em razão do nível de efetividade que assume no contexto geral de impacto para a gestão e para o fortalecimento do processo de ensino e de aprendizagem. A partir disso, propõem-se intervenções, que serão explicitadas na segunda subseção deste capítulo.

Considera-se que as atividades a serem desenvolvidas fortalecem a atuação da Superintendência Escolar, entretanto, foram identificadas algumas ameaças que podem comprometer a execução do projeto. Dentre estas, destacam-se aqui, aquelas apontadas no roteiro das entrevistas e citadas pelos três segmentos⁵² da pesquisa, ora de natureza operacional, ora de caráter formativo: a) fragilidade das visitas às escolas em razão da condição irregular de transporte; b) conhecimentos adequados e experiências no exercício da função por parte de alguns Superintendentes; c) ausência de documentos fundamentadores do serviço e do planejamento da atuação, que sirvam como referência para todos; d) avaliação e monitoramento contínuo do projeto.

Tais desafios requerem intervenções consistentes por parte da SEDUC/CE de modo a assegurar a sustentabilidade e o sucesso do projeto. No que se refere à manutenção da rotina de visita às escolas, em virtude da condição irregular de transporte, esta se apresentou como um dos maiores desafios identificados desde o momento da implantação da Superintendência Escolar. O perfil dos Superintendentes, seus conhecimentos, sobretudo, relacionados à dinâmica da gestão escolar e sua formação continuada constitui outro fator que requer atenção do órgão gestor da política educacional, uma vez que isso pode ser determinante para o sucesso do projeto na escola. Ademais, a definição de documentos orientadores claros e bem estruturados, que sirvam de referência para todos os segmentos envolvidos com a ação da Superintendência, mostra-se também como uma necessidade à boa execução do projeto no âmbito das Regionais e das

⁵² Diretor, Coordenador e Superintendente.

escolas. E por último, a necessidade de avaliação e monitoramento contínuo do projeto com fins de corrigir a tempo as fragilidades identificadas.

Acredita-se, portanto, que é relevante tomar como prioridade esses quatro desafios que requerem ações prioritárias a serem reestruturadas na busca de qualificar este projeto e, por conseguinte, contribuir com o sucesso escolar dos estudantes e melhoria dos indicadores educacionais da rede pública estadual de ensino.

Assim, na seção seguinte, são apresentadas propostas de intervenção na realidade estudada, que envolve ações no sentido de sanar esses pontos de vulnerabilidades.

3.2 Propostas de intervenção no desenvolvimento da superintendência escolar

A partir das análises realizadas e com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento e fortalecimento da Superintendência Escolar, a partir da identificação dos principais pontos de vulnerabilidades, foram escolhidos cinco aspectos que são necessários à boa condução da Superintendência Escolar, quais sejam: Logística de Transporte; Perfil do Superintendente Escolar para o exercício da função; Formação continuada; *modus operandi* da Superintendência Escolar; Avaliação e Monitoramento do Projeto. As propostas de revitalização das ações pretendem intervir no desenvolvimento do projeto nas escolas da pesquisa, oferecendo possibilidades de uma maior interação entre os diversos segmentos envolvidos e apontando para a possibilidade de replicabilidade da proposta em outras regionais.

3.2.1 Logística de Transporte

De acordo com as atribuições da Superintendência Escolar, a visita *in loco* é uma das atividades imprescindíveis do projeto, para a qual não devem ser poupados esforços para uma visita de melhor qualidade. Tal visita deve ocorrer mensalmente para uma reunião com o diretor, com fins de abordar as temáticas relacionadas aos três eixos de atenção da Superintendência Escolar — Processos Escolares;

Instrumentos de Gestão e Indicadores Educacionais. Ademais, deve contribuir para identificar outras demandas relacionadas às dimensões da gestão escolar e que possam impactar no bem-estar de toda a comunidade escolar, como as questões de infraestrutura e clima escolar. Tais visitas devem acontecer mediante cronograma específico para cada temática, previamente definido.

Embora tenham sido alocados recursos financeiros no sentido de ampliar a frota de veículos das CREDE e SEFOR, quando da implantação do projeto, objetivando facilitar o traslado dos Superintendentes Escolares para as escolas, a logística de transporte ainda é um desafio, seja em relação ao planejamento/agendamento prévio ou em relação à insuficiência do número de veículos para suprir a necessidade de deslocamento dos Superintendentes que, muitas vezes, deixam de visitar todas as escolas, mensalmente, em virtude da ausência de transporte. A sugestão nesse caso é que a SEDUC/CE defina como prioridade o processo de acompanhamento às escolas e monitoramento dos indicadores, tendo a visita da Superintendência Escolar como estratégia importante que pode fazer toda diferença com relação à qualidade do serviço prestado pelo projeto. Para a realização da visita à escola, momento de reunião com o diretor, não devem ser poupados esforços. Nesse caso, as três SEFOR poderiam apresentar para a SEDUC/CE um plano de ação específico e detalhamento contendo propostas de solução, inclusive orçamentárias, de modo a assegurar as visitas dos Superintendentes Escolares.

Outra sugestão é que as 3 (três) SEFOR realizem um planejamento/agendamento antecipado da rotina de transportes como possibilidade de ajudar a assegurar a visita às escolas, pelo menos, duas vezes por mês. Diante dessas considerações, sugere-se um plano de ação, conforme o Quadro 1, para aprimorar a execução do projeto Superintendência Escolar.

Quadro 1 -Plano de Ação para regularizar a visita às escolas

Etapa	Ação	Justificativa	Responsável	Como	Custo
01	Definição de um plano de ação específico contendo propostas de soluções, inclusive orçamentárias, de modo a assegurar o transporte para os Superintendentes.	Para assegurar o deslocamento dos Superintendentes na realização das atividades, em especial as visitas às escolas;	As três SEFOR;	Elaborando um plano de ação contendo possíveis soluções que viabilizem o deslocamento dos Superintendentes	–

Etapa	Ação	Justificativa	Responsável	Como	Custo
				es.	
02	Planejamento estratégico, com cronograma bem definido para realização das visitas;	Para garantir a realização das visitas às escolas, pelo menos, duas vezes mensalmente;	Orientador da CEDEA de cada uma das três SEFOR;	Definindo cronograma para realização das visitas, levando em consideração a disponibilidade de veículos e quantidade de Superintendentes e escolas;	Sem custo.

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Um planejamento antecipado da rotina de transporte pode ajudar na organização e uso dos veículos para o deslocamento dos Superintendentes até as escolas, além de poder contribuir para identificar pontos de vulnerabilidades. A elaboração de um projeto detalhado sobre as demandas de visitas deve constituir prioridade por parte das SEFOR com fins de assegurar a qualidade da atuação do Superintendente no acompanhamento à gestão escolar.

3.2.2 Perfil do Superintendente Escolar para o exercício da função

Além da problemática do transporte, outro ponto de fragilidade apontado por Diretores e Coordenadores, que se optou por dar destaque aqui nesse capítulo, diz respeito ao perfil do Superintendente Escolar, alguns são citados como inadequado para o exercício da função. Além da alta rotatividade desse profissional, alguns demonstram conhecimentos pouco aprofundados sobre os programas e processos das escolas e da SEDUC/CE, o que minimiza a eficácia do seu trabalho como Superintendente Escolar.

Nesse sentido, a definição de uma equipe para apoiar os gestores, enquanto líderes escolares, deve ser feita sob uma base de critérios de seleção que prime pela excelência tanto de formação inicial e continuada, quanto de conhecimentos acerca da política educacional e dos processos que acontecem no seio da escola. Uma seleção mais criteriosa do Superintendente visa ao alinhamento com a seleção dos gestores escolares. Estes, além de serem profissionais selecionados por meio de provas e títulos, passam por um processo eletivo⁵³ (no caso do diretor), o que

⁵³ Não se trata de regra geral, infelizmente há casos em que não se obtém um bom resultado nesse processo.

lhes confere respaldo no que concerne à competência para assumir a função e amparo para gerir com certo grau de autonomia todos os processos escolares.

A motivação profícua para essa proposta justifica-se em virtude dos insumos coletados junto aos diretores e coordenadores da pesquisa. Segundo eles, a seleção dos Superintendentes Escolares não ocorre com as mesmas exigências feitas para o Núcleo Gestor, o que os leva a avaliar que alguns desses profissionais, em virtude do perfil e da formação, não contribuem efetivamente para a melhoria dos processos da escola, fortalecimento da liderança escolar e atividades de gestão, em especial, as de caráter pedagógico.

Nesse sentido, entende-se que os Superintendentes Escolares devem compor equipes bem qualificadas, sendo propositiva e focada no apoio aos gestores escolares e capazes de compreender bem os objetivos centrais da escola, além de dar devolutivas consistentes aos gestores, tomando os indicadores escolares como alvo prioritário de reflexão e debate. Assim, é necessário que o Superintendente Escolar tenha conhecimentos básicos e até experiência na área de gestão escolar, de modo a ser capaz de fortalecer os gestores escolares.

Diante do contexto sugere-se um processo seletivo, mais transparente e objetivo, como premissa básica para composição das equipes de Superintendentes Escolares, com perfil e experiência de êxito, seguida, imediatamente de uma formação de alinhamento do projeto para desempenharem a função de Superintendente, conforme proposto no Quadro 2.

Quadro 2 - Plano de Ação para seleção e formação inicial para novos Superintendentes Escolares

Etapa	Ação	Justificativa	Responsável	Como	Custo
03	Seleção dos Superintendentes Escolares para composição/complementação da equipe;	Propiciar um processo seletivo mais transparente e que busque identificar profissionais com conhecimento técnico relacionado a prática de gestão administrativa, financeira e pedagógica;	SEFOR com a devida orientação da SEDUC/CE;	Contratação de profissionais para realizar Seleção de provas e títulos, seguida de entrevista;	R\$ 5.000,00
04	Formação inicial de alinhamento do projeto para os novos Superintendentes;	Dar conhecimento prévio aos novos componentes sobre a dinâmica de apoio aos gestores escolares e monitoramento dos indicadores;	SEFOR com a devida orientação e apoio da SEDUC/CE;	Organizando uma formação inicial para alinhamento do exercício da função de Superintendente Escolar;	

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

A escolha do Superintendente Escolar com um perfil adequado ao exercício da função constitui-se de vital importância para fortalecimento do projeto, considerando que esse profissional mantém uma interação constante com os gestores escolares. Conhecimentos técnicos relacionados à prática de gestão administrativa, financeira e pedagógica para a troca de experiências, além de competências relacionadas às relações interpessoais, apresentam-se como imprescindíveis à boa atuação desse profissional, de modo a agregar valor às vivências e processos de gestão no âmbito da escola. A definição da escolha do Superintendente Escolar com base em critérios consistentes, bem como a necessidade de uma formação inicial para alinhamento da equipe e da dinâmica de abordagem à gestão escolar, torna-se ponto de alta importância para o sucesso do projeto.

3.2.3 Formação continuada

A peça-chave da Superintendência Escolar reside na reunião mensal que o Superintendente faz com o diretor da escola. Esse encontro deve ocorrer de forma objetiva, cabendo a esse profissional verificar o cumprimento de vários aspectos associados a uma boa gestão escolar: execução do PPP, monitoramento do desempenho acadêmico dos alunos, acompanhamento dos instrumentos de avaliação da aprendizagem, entre outras questões inerentes à gestão. Além dessa atividade, há outras ações que gravitam em torno desse encontro: encontros com a participação de alguns diretores de escola para a análise dos indicadores escolares, audiências individuais com diretor escolar, análise e socialização dos indicadores escolares junto aos demais membros das CREDE e SEFOR, especialmente os coordenadores, e outros Superintendentes. Dado a essas questões é que se justifica, como apontado pelos gestores escolares, a necessidade de estabelecimento de um perfil de Superintendente Escolar alinhado à função, além de participante de um programa de formação continuada atualizado, que mantenha consonância com os desafios da gestão escolar.

Nesse sentido, a SEDUC/CE, ao instituir o processo de formação em serviço, uma das bases de sustentação para a implementação de estratégias de apoio aos gestores escolares, deve estar atenta a essa questão. É necessário estabelecer um

programa de formação continuada para os Superintendentes Escolares como estratégia tanto para ajudá-los em sua atuação quanto na resolução dos problemas apresentados pelas escolas. O quadro 3 sintetiza essa proposta.

Quadro 3 – Plano de Ação para formação em serviço para os Superintendentes Escolares

Etapa	Ação	Justificativa	Responsável	Como	Custo
05	Formação em serviço para os Superintendentes Escolares para atuação junto aos gestores escolares na organização da rotina escolar;	Fortalecer a dinâmica de apoio à gestão escolar e maximizar o monitoramento dos indicadores escolares;	SEDUC/CE;	Por meio instituição ou especialista na área;	R\$ 10.000,00

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

A formação continuada deve ser planejada pela SEDUC/CE, com contratação de assessor/facilitador, no sentido de promover um alinhamento do projeto em todo o Estado, deve ser parte integrante e efetiva da Superintendência Escolar. Outras iniciativas descentralizadas nas CREDES/SEFOR podem continuar sendo fomentadas, mas sem comprometer o programa formativo prioritário para esses agentes.

O objetivo da formação continuada para os Superintendentes é fornecer-lhes subsídios para tratamento dos problemas pontuais da escola de forma coletiva e reflexiva, evitando retrabalho e visão fragmentada do trabalho no ambiente escolar. Por outro lado, a troca de experiências e busca de soluções através do trabalho de equipe possibilitará melhor compreensão da dinâmica das atividades e estabelecerá relações de troca e confiança entre os agentes envolvidos, de modo a fortalecer a autonomia, a confiança e competência da gestão da escola.

Diante do exposto, apresentam-se no quadro 4, a seguir, uma grade de temáticas a serem trabalhadas com as equipes de Superintendentes Escolares nas formações continuadas.

Quadro 4 – Grade de sugestão de temáticas a serem trabalhadas nas formações em serviço para os Superintendentes Escolares

Temáticas
Escola e Sistema Educacional Limites e Possibilidades da Autonomia da Escola
Trabalho Coletivo e Relações Interpessoais na Escola
Gestão Escolar e o Gerenciamento Financeiro
Gestão Escolar e o Gerenciamento de Recursos Humanos
Gestão Escolar e o Gerenciamento Pedagógico
Atribuições do Superintendente Escolar, do Diretor e do Coordenador Escolar
Avaliação de Desempenho e avaliações em larga escala

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

As temáticas apresentadas constituem campo de interesse para a gestão da escola. Logo, devem fazer parte da formação continuada dos Superintendentes. Novas temáticas para essa formação deverão ser sugeridas pelos atores envolvidos, de modo a atender às reais necessidades da gestão escolar.

A formação continuada deve ser planejada ao início do ano letivo, de modo a fazer parte do Calendário anual das ações das SEFOR.

3.2.4 *Modus operandi* da Superintendência Escolar

Definir uma equipe com perfil adequado para o desenvolvimento das ações da Superintendência Escolar e a existência de formação inicial e continuada para os profissionais que desenvolvem esse projeto, foi considerado, nesse trabalho, como de grande relevância, conforme destacado nas duas subseções anteriores.

Outro aspecto do projeto Superintendência Escolar entendido, também nesse trabalho, como de grande relevância, é a definição do *Modus operandi* do projeto, um “Guia do Superintendente Escolar” para dar transparência aos gestores de todas as ações de incumbência desse agente bem como subsidiá-lo no desempenho da função.

Nesse caso, propõe-se uma revisão dos documentos basilares da Superintendência Escolar, com fins de melhor delinear as ações desses agentes e assegurar a qualidade de sua atuação no ambiente escolar.

Sugere-se, também, a elaboração de um “Guia para o Superintendente Escolar”, contendo o passo a passo de apoio ao Superintendente, de modo a munilo com orientações claras quanto ao “que fazer e o como fazer”, para bem atender as demandas da escola e fortalecer a gestão escolar. Isso evitaria que durante a operacionalização do projeto, um ou outro Superintendente focasse apenas em aspectos da gestão com os quais mantém mais afinidade, como administrativo, financeira ou pedagógica, em detrimento de todas as dimensões da gestão que requerem atenção.

Nesse caso, portanto, um “Guia para o Superintendente Escolar” poderia facilitar um aprofundamento do acompanhamento da gestão da escola e auxiliar o diretor no encaminhamento de questões e no esclarecimento de dúvidas, sobretudo, relacionadas à melhoria dos indicadores educacionais. A proposta de ação para essa finalidade consta no quadro 5.

Quadro 5 - Plano de Ação para elaboração do “Guia da Superintendência Escolar”

Etapa	Ação	Justificativa	Responsável	Como	Custo
06	Elaboração do “Guia para o Superintendente Escolar”.	Sistematizar as diversas ações no âmbito da Superintendência Escolar, com sugestões de rotina diária, periodicidade e objetivos específicos para manter o norte do projeto em toda a rede;	SEDUC/CE	Realizando Seminário específico para esse fim com a participação de representantes dos diversos segmentos envolvidos com o projeto;	R\$ 6.000,00

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Esse “Guia para o Superintendente Escolar” deve ser distribuído com todos os segmentos envolvido no projeto, inclusive os professores, no sentido de que as pessoas envolvidas, direta ou indiretamente, com a Superintendência Escolar compreendam o propósito do projeto, cujo foco é a melhoria da educação na rede estadual de ensino.

3.2.5 Avaliação e Monitoramento do Projeto

A Superintendência Escolar, como projeto implantado com o objetivo de alcançar objetivos educacionais no que concerne ao fortalecimento da gestão

escolar com vistas à melhoria da aprendizagem dos estudantes do ensino médio, enquanto política pública, requer avaliação e monitoramento contínuos, com fins de identificarem-se lacunas que requerem ajustes durante o percurso.

Nesse contexto, e considerando-se a avaliação e o monitoramento como ferramentas imprescindíveis para gestores elaborarem políticas públicas, sugere-se uma ação de avaliação e de monitoramento do projeto Superintendência Escolar, a ser elaborada e desenvolvida pela SEDUC/CE com vistas a examinar a implementação dessa política, assim como reexaminar seus impactos na rede de ensino. O monitoramento como estratégias de acompanhamento e assessoramento baseados em levantamento, sistematização, análise e interpretação de dados, poderão potencializar as ações do Projeto de modo a constituir-se como um modelo de acompanhamento que pode ser replicado em outras redes de ensino.

Cabe ressaltar que só se pode monitorar e avaliar, efetivamente, ações planejadas, com objetivos e metas claramente definidos, passíveis de serem mensurados. Quando os planos são elaborados com objetivo meramente formal e burocrático, e não como compromisso efetivo para orientar ações inovadoras e promotoras de melhorias e resultados, estas se tornam igualmente burocráticas, formais, perdem força e se tornam aleatórias, gerando resistências ao monitoramento e à avaliação por parte dos agentes envolvidos com o trabalho realizado.

A proposta para esta ação está sintetizada no quadro 6.

Quadro 6 - Plano de Ação para a definição de ações de avaliação e monitoramento

Etapa	Ação	Justificativa	Responsável	Como	Custo
07	Definir um conjunto de ações que contribua para a avaliação e monitoramento contínuo do projeto.	Identificar forças e fraquezas das ações desenroladas, condições de sucesso e minimizar fraquezas e limitações durante a realização do processo.	SEDUC/CE	Realizando, anualmente, encontros com representantes dos diversos segmentos para análise dos resultados do desempenho da Superintendência para tomar as medidas necessárias	Sem custo

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

As ações propostas nesse Plano de Ação Educacional visam à resolução dos principais problemas detectados na pesquisa, de forma a promover o aperfeiçoamento do projeto Superintendência Escolar. O quadro 7 aqui esboçado sintetiza essas ações, indicando o percurso de sua aplicação: quem será responsável pelas ações, quando fará, com que objetivo, quanto custará, quanto tempo levará para a implementação e com que frequência será realizada. Veja-se.

Quadro 7 - Síntese do Plano de Ação

Etapa	Ação	Justificativa	Responsável	Como	Custo
01	Definição de um plano de ação específico contendo propostas de soluções, inclusive orçamentárias, de modo a assegurar o transporte para os Superintendentes.	Para assegurar o deslocamento dos Superintendentes na realização das atividades, em especial as visitas às escolas;	As três SEFOR;	Elaborando um plano de ação contendo possíveis soluções que viabilizem o deslocamento dos Superintendentes.	–
02	Planejamento estratégico, com cronograma bem definido para realização das visitas;	Para garantir a realização das visitas às escolas, pelo menos, duas vezes mensalmente;	Orientador da CEDEA de cada uma das três SEFOR;	Definindo cronograma para realização das visitas, levando em consideração a disponibilidade de veículos e quantidade de Superintendentes e escolas;	Sem custo.
03	Seleção dos Superintendentes Escolares para composição/complementação da equipe;	Propiciar um processo seletivo mais transparente e que busque identificar profissionais com conhecimento técnico relacionado a prática de gestão administrativa, financeira e pedagógica;	SEFOR com a devida orientação da SEDUC/CE;	Contratação de profissionais para realizar Seleção de provas e títulos, seguida de entrevista;	R\$ 5.000,00
04	Formação inicial de alinhamento do projeto para os novos Superintendentes;	Dar conhecimento prévio aos novos componentes sobre a dinâmica de apoio aos gestores escolares e monitoramento dos indicadores;	SEFOR com a devida orientação e apoio da SEDUC/CE;	Organizando uma formação inicial para alinhamento do exercício da função de Superintendente Escolar;	
05	Formação em serviço para os Superintendentes Escolares para atuação junto aos gestores escolares na organização da rotina	Fortalecer a dinâmica de apoio à gestão escolar e maximizar o monitoramento dos indicadores escolares;	SEDUC/CE;	Por meio instituição ou especialista na área;	R\$ 10.000,00

Etapa	Ação	Justificativa	Responsável	Como	Custo
	escolar;				
06	Elaboração do “Guia para o Superintendente Escolar”.	Sistematizar as diversas ações no âmbito da Superintendência Escolar, com sugestões de rotina diária, periodicidade e objetivos específicos para manter o norte do projeto em toda a rede;	SEDUC/CE	Realizando Seminário específico para esse fim com a participação de representantes dos diversos segmentos envolvidos com o projeto;	R\$ 6.000,00
07	Definir um conjunto de ações que contribua para a avaliação e monitoramento contínuo do projeto.	Identificar forças e fraquezas das ações desenroladas, condições de sucesso e minimizar fraquezas e limitações durante a realização do processo.	SEDUC/CE	Realizando, anualmente, encontros com representantes dos diversos segmentos para análise dos resultados do desempenho da Superintendência para tomar as medidas necessárias	Sem custo

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

O quadro 7 constitui o Plano de ação geral para sanar as vulnerabilidades identificadas no projeto Superintendência Escolar e identificadas por meio dos insumos coletados junto aos sujeitos da pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para sabermos bem as coisas, é preciso
sabermos os pormenores, e como estes
são quase infinitos, os nossos
conhecimentos são sempre superficiais e
imperfeitos.

(François La Rochefoucauld)

O sucesso de um projeto pressupõe acompanhamento, monitoramento e avaliação de seus impactos com fins de corrigir 'rotas' e promover os ajustes que se fizerem necessários durante o seu processo de implantação e execução. O presente estudo qualitativo, que teve como objetivo analisar as contribuições e limitações do Projeto Superintendência Escolar, disseminado no âmbito da política pública estadual educacional do Ceará, pretende apontar elementos que possam subsidiar novas tomadas de decisão com fins de melhorar alguns aspectos relacionados ao desenvolvimento do projeto.

O projeto Superintendência Escolar faz parte das ações do Programa Aprender pra Valer e foi regulamentado por meio da Lei Nº 14.190, de 30 de julho de 2008, o que possibilita sua continuidade e sustentabilidade na política educacional cearense. A instituição de uma célula na estrutura organizacional da SEDUC/CE, para responder pela gestão do mesmo, bem como a criação de cargos para os Superintendentes da equipe Central e das equipes Regionais contribuem, respectivamente, para dar visibilidade às ações e incentivar o engajamento e dedicação desses agentes quanto às ações a serem desenvolvidas junto às escolas.

Outros fatores que valem a pena ser ressaltados no âmbito do Projeto dizem respeito aos aspectos administrativos e financeiros. A descentralização de recursos financeiros para as CREDE e SEFOR, no sentido de viabilizar o adequado funcionamento das ações, além do desenvolvimento das atividades que requerem logística de transportes, serviço de alimentação, hospedagem, aquisição de materiais ou contratação de serviços, apresentam-se como suporte estrutural que asseguram o funcionamento do projeto.

A eficácia de uma política pública dessa natureza, que envolve o acompanhamento e monitoramento dos processos da gestão escolar, não é

assegurada somente por sua institucionalização. São necessárias evidências constatadas por meio dos indicadores educacionais e, também, pelas práticas dos atores envolvidos com os processos pedagógicos no contexto escolar.

Nessa perspectiva, a partir da investigação em três escolas de Fortaleza, junto aos gestores escolares e Superintendentes que acompanham tais escolas, buscou-se identificar pontos que demonstram as potencialidades do projeto para o fortalecimento da gestão escolar, sobretudo, no se refere aos processos pedagógicos, mas, também, fragilidades que requerem ajustes importantes, com fins de assegurar uma maior efetividade da Superintendência Escolar no âmbito da política educacional.

O percurso para a elaboração deste estudo iniciou-se, com uma descrição da Superintendência Escolar como política de acompanhamento da gestão escolar, desde sua implantação, seus objetivos, atores envolvidos, e operacionalização do projeto na esfera da estrutura de funcionamento da SEDUC/CREDE/Escola, ancorando-se nos documentos oficiais disponibilizados pela SEDUC/CE e no estudo sobre a primeira experiência de Superintendência Escolar, implantada pelo município de Sobral.

Na sequência, foi realizada uma pesquisa de campo, utilizando-se de entrevistas com roteiro semiestruturado envolvendo nove sujeitos, sendo três Superintendentes Escolares, três Diretores e três Coordenadores escolares, com fins de identificar os pontos fortes do projeto e os pontos de vulnerabilidades que requerem ajustes institucionais, necessários ao fortalecimento do projeto como política pública de acompanhamento da gestão escolar.

Na pesquisa, os dados foram analisados a partir de um diálogo com autores como Lück (2009; 2013), que trata das dimensões e competência da gestão escolar e, monitoramento e avaliação como instrumento de gestão, respectivamente; Mainardes (2006) e Conde (2012) que tratam de ciclos de políticas, que apresentam um conjunto de questões norteadoras para a análise da trajetória de políticas e programas educacionais desde sua formulação até sua implementação no contexto da prática, bem como seus resultados/efeitos; e Perez (2010) que ressalta sobre a relevância dos estudos sobre implantação e implementação de políticas educacionais. Para a análise dos resultados obtidos, elegeram-se quatro categorias: a) os principais desafios vivenciados pelos sujeitos no exercício da função; b) a

dinâmica pedagógica da escola a partir da atuação da Superintendência Escolar; c) as contribuições da Superintendência Escolar na perspectiva do Núcleo Gestor da Escola; d) as contribuições da Superintendência Escolar na perspectiva dos Superintendentes. Além destas categorias, realizou-se, inicialmente, uma breve análise dos indicadores educacionais das escolas pesquisadas, no período de 2008 (ano de implantação do projeto da Superintendência) a 2015 (últimos dados disponibilizados pelo INEP no transcorrer deste estudo), com fins de identificar o quadro situacional das mesmas, a partir da atuação da Superintendência Escolar.

Os resultados obtidos na pesquisa, apresentados no capítulo 2, mostraram que o projeto Superintendência Escolar está consolidado na rede pública de ensino e contribui, sobremaneira, para a construção de um novo paradigma no acompanhamento e monitoramento da gestão da escola em que o apoio aos gestores escolares é priorizado em detrimento de práticas de fiscalização. O gestor passa a ter na pessoa do Superintendente, uma espécie de conselheiro, que o auxilia nos processos de intervenção para a melhoria das práticas de gestão. Além disso, tais resultados demonstraram que o acompanhamento às escolas tem contribuído para alterações importantes em aspectos ligados à gestão pedagógica e ao agir pedagógico, além de ter revelado uma melhoria, ainda que tímida, nos indicadores educacionais.

Embora os dados tenham evidenciado pontos fortes, reconhecidos pelos três segmentos pesquisados (diretores, coordenadores e superintendentes), o projeto ainda apresenta-se com alguns desafios que carecem de uma maior atenção por parte da SEDUC/CE, sob pena de a médio e longo prazo, seus efeitos tornarem-se ineficazes em algumas escolas. Dentre tais desafios destacam-se: o comprometimento da qualidade das atividades ocasionadas por falta de transporte para conduzir os superintendentes às escolas; ausência de documentos norteadores do trabalho sistemático da Superintendência; perfil inadequado e carência de formação continuada para alguns dos superintendentes escolares; acompanhamento, monitoramento e avaliação do próprio projeto, ainda deficitários.

Conhecer um pouco da realidade do projeto nessas três escolas pode contribuir para pensar nas providências que se fazem necessárias para uma gestão escolar mais fortalecida em que o foco se volte para os fatores de aprendizagem dos alunos. Assim, levando-se em consideração os dados coletados a partir das

percepções dos sujeitos da pesquisa, expôs-se na terceira parte do trabalho, um Plano de Ação Educacional – PAE com propostas de intervenções, à luz dos postulados dos autores que constituem a fundamentação teórica deste estudo, com fins de sanar as dificuldades encontradas.

Considerando a importância que o tema do acompanhamento à gestão escolar assume no contexto da política educacional, a Superintendência Escolar ainda suscitará muitos estudos com fins de identificar forças e possíveis fragilidades que circundem essa ação nas escolas. Nesse sentido, espera-se que este estudo, dentre a colaboração para os ajustes que se fazem necessários ao projeto, por parte da SEDUC/CE, possa suscitar desdobramentos de novas pesquisas, cujos ‘achados’ possam, de igual modo, contribuir para o aprimoramento e fortalecimento do projeto Superintendência Escolar, em prol de uma educação efetivamente de qualidade.

Nessa perspectiva, diante dos resultados evidenciados pela pesquisa, cabe ao gestor da política educacional, concentrar esforços na tarefa de fortalecer o projeto Superintendência Escolar, como ferramenta importante capaz de alavancar a gestão e a liderança escolar, como estratégia fundamental para garantir o sucesso da aprendizagem e da melhoria dos indicadores educacionais.

REFERÊNCIAS

ANDRE, M. E. D. A. O que é um estudo de caso qualitativo em educação? **Revista FAEBA**, v. 22, p. 95-104, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília (DF). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. **Informe Nacional Brasil EFA 2000**. Educação para Todos. Avaliação do ano 2000. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/312>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores**. GESPÚBLICA, 2009. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

_____. INEP. **Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral/CE**. Série Projeto Boas Práticas na Educação, n. 1. Brasília, 2005.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Diário Oficial da União. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2015.

_____. Plano Nacional de Educação. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano de Nacional para o período de 2014 a 2024**. Diário Oficial da União. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>. Acesso em: 11 dez. 2015.

BURGOS, Marcelo Baumann; CANEGAL, Ana Carolina. Diretores Escolares em um Contexto de Reforma da Educação. **Revista Pesquisa e Debate em Educação** – v.1, n.1. Juiz de Fora: Universidade Federal de Fora, 2011.

CALDERANO, Maria da Assunção. O que o Ideb não conta? Considerações iniciais. In: CALDERANO, Maria da Assunção; BARBACOVÍ, Lecir Jacinto; PEREIRA, Margareth Conceição. (Org.). **O que o Ideb não conta?** Processos e resultados alcançados pela Escola Básica. 1ed. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013, v. , p. 11-30.

CEARÁ. **Diretrizes para a Educação Básica 2007**. Secretaria da Educação Básica do Ceará, Fortaleza: SEDUC, 2006.

_____. Lei Estadual nº 12.711, de 17 de julho de 1997. **Dispõe sobre a percepção de gratificação para os profissionais do SAP**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23110908/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-733321-ce-stf/inteiro-teor-111574906>>. Acesso em: 27 set. 2015.

_____. Lei nº 12.861, de 18 de novembro de 1998, D.O. de 18/11/1998. **Dispõe sobre o processo de escolha e indicação para provimento do cargo em comissão de Diretor junto às Escolas Públicas Estaduais de Ensino Básico.**

_____. Lei nº 14.190, de 30 de julho de 2008. **Cria o Programa Aprender Pra Valer que desenvolverá ações estratégicas complementares para o fortalecimento da aprendizagem dos alunos do ensino médio e sua articulação com a educação profissional e tecnológica.** Diário Oficial, de 31 de julho de 2008. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2008/14190.htm>>. Acesso em: 27 set 2015.

_____. Secretaria da Educação do Estado do Ceará. **Estatísticas da Educação do Estado no Ceará – Ano Base 2013.** Disponível em: <<http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/avaliacao-educacional/88-pagina-inicial-servicos/avaliacao-educacional/7891-estatistica-da-educacao-no-ceara-ano-base-2013>>. Acesso em: 27 set. 2015.

_____. **Folheto da Superintendência Escolar.** SEDUC, s/d. Disponível em: <http://www.seduc.ce.gov.br/images/Superintendencia_Escolar/livreto_superintendencia.pdf>. Acesso em: 1 maio 2016.

_____. **Medidas de Proficiência.** Juiz de Fora, 2013. Disponível em: <<http://www.portalavaliacao.caedufjf.net/pagina-exemplo/medidas-de-proficiencia/>>. Acesso em: 14 nov. 2016

CONDE, E. Abrindo a Caixa: dimensões e desafios na análise de Políticas Públicas. Faculdade de Educação. Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação. Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Juiz de Fora, 2012.

DÍAZ BARRIGA, ÁNGEL (2009). **A avaliação mexicana.** Excesso de programas e ausência da dimensão pedagógica. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/28320451>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

ELACQUA, G. (2011). **Estratégias para melhorar as escolas de baixo desempenho:** A experiência chilena. Instituto de Políticas Públicas. Universidade Diego Portales. Santiago, Chile. Por Luís Antônio Fajardo Pontes - Pesquisador do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública (PPGP)/CAEd/UFJF.

FRANCO, Maria L. P. Barbosa. Pressupostos epistemológicos da avaliação educacional. *In:* SOUSA, Clarilza Prado de. (Org.). **Avaliação do Rendimento Escolar.** 2ª Ed. Papiruns. Campinas, SP, 1993. p. 13-26.

FREITAS, K. S. Uma inter-relação políticas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n.72, p. 47-59, 2000.

GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José E. **Autonomia da Escola**. 6. ed. São Paulo: Cortez, (Guia da escola cidadã; v.1), 2004.

GOHN, Maria da Glória. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio**: avala.pol.publ.Educ., Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 27-38, mar. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v14n50/30405.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

LÜCK, Heloísa. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, p. 11-34, 2000.

_____. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

_____. **A gestão participativa na escola**. 6. Ed. Petrópolis, RJ. Vozes, 2010

_____. **Avaliação e Monitoramento do trabalho Educacional**. 1. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. 37p. – (Série Cadernos de Gestão; 7).

KLEIN, R.; FONTANIVE, N. S. **Alguns indicadores educacionais de qualidade no Brasil de hoje**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 23, n. 1, p. 19-28, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <www.scielo.br>. Acesso em: janeiro de 2017.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n.94, p. 47-69, 2006.

NASPOLINI, Antenor. A reforma da educação básica no Ceará. *In*: _____. **Estudos Avançados** 15(42), 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n42/v15n42a06.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2016.

NEUBAUER, R.; SILVEIRA, G.T. Gestão dos sistemas escolares – Quais caminhos seguir? *In*: SCHWARTZMAN, S.; COX, C. (eds.). **Políticas Educacionais e Coesão Social**. Uma Agenda Latino-Americana. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

GALL, Norman; GUEDES, Patrícia Mota. **A reforma educacional de Nova York, possibilidades para o Brasil**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2010.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de Diretores**: A escola pública experimenta a democracia. Campinas: Papyrus, 1996.

PEREIRA, Antonio Elival. **O papel do superintendente escolar como apoio à gestão das escolas de ensino médio no município de Iguatu-Ceará**. Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública. P. 83. 2013.

PEREZ, José R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, 2010.

PONTES, Luís Antônio Fajardo. **Indicadores educacionais no Brasil e no mundo: As diversas faces da Educação.** (Coleção Gestão e Avaliação da Educação Profissional. Volume 1. Avaliação e Indicadores Educacionais e Políticas Públicas e Legislação em Educação Profissional). Juiz de Fora: FADEPE, 2013.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano:** como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Trad. de Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SAVIANI, Demerval. As bases pedagógica-administrativas: reorganização das escolas e redefinição do papel do Estado (1991-2001). *In:* VIDAL, Diana Gonçalves (org.). Demerval Saviani: pesquisador, professor e educador. Belo Horizonte: Autêntica, 201. Proeb. *In:* RODRIGUES, Rubens Luiz (org.) **Educação escolar no século XXI.** Juiz de Fora: EDUFJF, 2013.

SANTOS, Joseane dos. **Avaliação externa no contexto escolar:** análise do Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica.

SOARES, José Francisco. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos REICE. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación** [en línea] 2005. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55120207>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

VIEIRA, S. L. **História da Educação:** sobre promessas, fatos e feitos. 1. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002. v. 1. 400p.

APÊNDICE A

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM O (A) DIRETOR (A) DA ESCOLA

Prezado (a) Diretor (a),

Meu nome é Maria Marlene Vieira Freitas e sou aluna do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Universidade Federal de Juiz de Fora – Minas Gerais.

Estou realizando uma pesquisa acadêmica cuja temática é a Superintendência Escolar enquanto política que visa à melhoria do ensino médio da rede pública do Estado do Ceará. Solicito sua valiosa contribuição para o sucesso dessa pesquisa.

Os dados obtidos serão confidenciais, de uso restrito à pesquisa. O anonimato da escola e dos entrevistados serão preservados por meio da utilização de nomes fictícios na apresentação dos participantes da pesquisa.

1. Há quanto tempo o (a) Senhor (a) é diretor nesta escola? Nesse período, quais os maiores desafios encontrados na gestão da mesma?
2. A Superintendência Escolar é um projeto implantado na rede estadual de ensino desde 2008. A dinâmica da escola alterou depois desse projeto? Explique.
3. O Superintendente que acompanha a gestão desta escola é o mesmo há quanto tempo? Há rotatividade frequente desse profissional?
4. Em média, quantas visitas o Superintendente realiza por mês nesta escola?
5. O Superintendente Escolar segue uma rotina por ocasião das visitas ou cada visita tem uma dinâmica específica? Você poderia descrever a abordagem do Superintendente?
6. Que temáticas são tratadas na visita do Superintendente Escolar? Quais as contribuições de tais visitas para a sua atuação como diretor (a) desta escola?
7. Como o Superintendente Escolar age diante dos desafios da escola na busca de soluções para estes? Dê exemplos.
8. É possível considerar alguma contribuição da Superintendência Escolar na obtenção dos resultados educacionais (movimento: abandono, rendimento: aprovação ou reprovação e resultados nas avaliações externas) desta escola? De que forma?
9. Como a Superintendência Escolar acompanha os Instrumentos de Gestão (PPP, Regimento, Calendário, Plano de Ação e Metas), bem com dos Processos Escolares (Matrícula e Lotação)? A escola necessitou de algum tipo de apoio para desenvolver esses instrumentos de gestão? Quem contribuiu nesse momento?
10. Que feedback que a escola recebe das visitas realizadas pelo Superintendente Escolar? Em que formato o senhor recebe esses feedback e quem participa?

11. Além da visita à escola, que outras ações são desenvolvidas pelo Superintendente Escolar que envolve o diretor?
12. Existem momentos coletivos, realizados pelo Superintendente, envolvendo o grupo de escolas que são acompanhadas por ele? Quem participa desses momentos? Quais as temáticas abordadas?
13. Como o (a) senhor (a) considera a contribuição da Superintendência Escolar quanto à autonomia da escola, quanto ao sucesso escolar do aluno? E quanto ao apoio à gestão do seu trabalho?
14. Em sua opinião, existem pontos de fragilidade na atuação do Superintendente Escolar? E pontos fortes? Quais?
15. Quais ações você sugere para a melhoria das ações da Superintendência Escolar que contribuam para fortalecer o acompanhamento e apoio aos gestores das escolas da rede estadual?

APÊNDICE B

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM O (A) COORDENADOR (A) DA ESCOLA

1. Há quanto tempo o (a) Senhor (a) é coordenador nesta escola? Nesse período, quais os maiores desafios enfrentados no desenvolvimento das atividades pedagógicas?
2. A Superintendência Escolar é um projeto implantado na rede estadual de ensino desde 2008. A dinâmica pedagógica da escola alterou depois desse projeto? Explique.
3. O Superintendente que acompanha a gestão desta escola é o mesmo há quanto tempo? Há rotatividade frequente desse profissional?
4. Em média, quantas visitas o Superintendente realiza por mês nesta escola?
5. O Superintendente Escolar segue uma rotina por ocasião das visitas ou cada visita tem uma dinâmica específica? Você poderia descrever a abordagem do Superintendente?
6. Que temáticas são tratadas na visita do Superintendente Escolar? Quais as contribuições de tais visitas para a sua atuação como coordenador (a) desta escola?
7. Como o Superintendente Escolar age diante dos desafios da escola na busca de soluções para estes? Dê exemplos.
8. É possível considerar alguma contribuição da Superintendência Escolar na obtenção dos resultados educacionais (movimento: abandono, rendimento: aprovação ou reprovação e resultados nas avaliações externas) desta escola? De que forma?
9. Como a Superintendência Escolar acompanha os Instrumentos de Gestão da escola (PPP, Regimento, Calendário, Plano de Ação e Metas), bem como os Processos Escolares (Matrícula e Lotação dos professores)? A escola necessitou de algum tipo de apoio para desenvolver esses instrumentos de gestão? Quem contribuiu nesse momento?
10. Que feedback a escola recebe das visitas realizadas pelo Superintendente Escolar? Em que formato o senhor recebe esse feedback e quem participa?
11. Além da visita à escola, que outras ações são desenvolvidas pelo Superintendente Escolar que envolva o coordenador?
12. Existem momentos coletivos, realizados pelo Superintendente, envolvendo o grupo de escolas que são acompanhadas por ele? Quem participa desses momentos? Quais as temáticas abordadas?
13. Como o (a) senhor (a) considera a contribuição da Superintendência Escolar quanto à autonomia da escola, quanto ao sucesso escolar do aluno? E quanto ao apoio à gestão do seu trabalho?
14. Em sua opinião, existem pontos de fragilidade na atuação do Superintendente Escolar? E pontos fortes? Quais?
15. Quais ações você sugere para a melhoria das ações da Superintendência Escolar que contribuam para fortalecer o acompanhamento e apoio aos gestores das escolas da rede estadual?

APÊNDICE C

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM O (A) SUPERINTENDENTE (A) DA ESCOLA

1. Fale-me um pouco da sua trajetória na educação pública estadual, suas experiências antes de se tornar Superintendente.
2. Quais são seus principais interesses na área educacional?
3. No que se refere à Superintendência Escolar, como ingressou na função de Superintendente e há quanto tempo você desenvolve esse trabalho?
4. Nesse período, quais os maiores desafios encontrados para desenvolver as ações da Superintendência Escolar?
5. Você é Superintendente da Escola _____. Há quanto tempo você acompanha esta escola e como você percebe a dinâmica da gestão da mesma?
6. Quantas visitas mensais você realiza nessa escola? Você poderia descrever a dinâmica de suas visitas?
7. Que temáticas são tratadas na visita à escola? Você as considera pertinentes para a atuação do diretor e do coordenador da escola?
8. Como você age diante dos desafios da escola? A Superintendência Escolar oferece as condições necessárias para solucioná-las, ou ao menos trabalhá-las? Dê exemplos.
9. Como você percebe a contribuição de seu trabalho para a obtenção dos resultados educacionais (movimento: abandono, rendimento: aprovação – reprovação e resultados nas avaliações externas) desta escola? De que forma?
10. Você considera que a escola _____ conhece e sabe lidar pedagogicamente com os resultados das avaliações externas (SAEB, SPAECE, ENEM)? Quais as contribuições da Superintendência Escolar para abordar essa questão?
11. Como a Superintendência Escolar faz o acompanhamento e apoio aos Instrumentos de Gestão (PPP, Regimento, Calendário, Plano de Ação e Metas) e aos Processos Escolares (Matrícula e Lotação) considerando o serviço da Superintendência Escolar?
12. Como é dado o feedback das visitas à escola? Em que formato?
13. Além da visita à escola, que outras ações são desenvolvidas por você? Que temáticas são tratadas? Quem participa?
14. Em sua opinião, existem pontos de fragilidade no projeto Superintendência Escolar. E pontos fortes? Quais?
15. Quais ações você sugere para a melhoria do projeto Superintendência Escolar que contribuam para fortalecer o acompanhamento e apoio aos gestores das escolas da rede estadual?