



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA PERMANENTE DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DO
DISTRITO FEDERAL (SIPAE-DF): TERRITÓRIO EM DISPUTA

Roger Pena de Lima

Orientador: Prof. Dr. Remi Castioni

BRASÍLIA-DF
Maio de 2024

A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA PERMANENTE DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DO
DISTRITO FEDERAL (SIPAE-DF): TERRITÓRIO EM DISPUTA

*Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação – PPGE da Universidade de Brasília - UnB como requisito parcial
para obtenção do grau de Doutor em Educação, sob a orientação do Prof.
Dr. Remi Castioni*

ROGER PENA DE LIMA

A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA PERMANENTE DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DO
DISTRITO FEDERAL (SIPAE-DF): TERRITÓRIO EM DISPUTA

*Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação – PPGE da Universidade de Brasília - UnB como requisito
parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação, sob a
orientação do Prof. Dr. Remi Castioni*

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Remi Castioni -
Presidente Faculdade de
Educação – UnB

Prof. Dra. Adriana Almeida Sales
de Melo Faculdade de Educação
- UnB

Prof. Dr. Alícia
Bonamino PUC –
Rio

Suzana dos
Santos Gomes
FaE/UFMG

Mauro Luiz
Rabelo IE/UnB
(suplente)

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

PL732i Pena de Lima , Roger
A implementação do Sistema Permanente de Avaliação
Educativa do Distrito Federal (Sipae-DF): Território em
disputa / Roger Pena de Lima ; orientador Remi Castioni.
-- Brasília, 2024.
312 p.

Tese(Doutorado em Educação) -- Universidade de Brasília,
2024.

1. Políticas Públicas. 2. Avaliações Externas em Larga
Escala. 3. ACF. 4. Sistema Permanente de Avaliação
Educativa do Distrito Federal. 5. Crenças . I. Castioni,
Remi , orient. II. Título.

*Brasília-DF
MAIO/2024*

O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem. O que Deus quer é ver a gente aprendendo a ser capaz de ficar alegre a mais, no meio da alegria, e inda mais alegre ainda no meio da tristeza! A vida inventa! A gente principia as coisas, no não saber por que, e desde aí perde o poder de continuação porque a vida é mutirão de todos, por todos remexida e temperada. O mais importante e bonito, do mundo, é isto: que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas, mas que elas vão sempre mudando. Afinam ou desafinam. Verdade maior.

ROSA, João Guimarães. Grande Sertão: Veredas, 1956, p. 293

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais por me transmitirem força, senso de justiça e correção, e a certeza de que o conhecimento é o maior bem que podiam me oferecer. A todos que lutam, apesar dos obstáculos, por uma educação pública, democrática e de qualidade. Aos agentes de implementação da política analisada nesse estudo, pois sem eles não seria possível trilhar o caminho! E a todos aqueles que encontrei e dividi sonhos e desilusões na minha caminhada profissional e que de uma forma ou de outra despertaram em mim a compreensão de que devemos fazer mais e melhor, buscando com que o Estado seja fonte de justiça e bem-estar social, retribuindo assim a confiança depositada em nós pela sociedade brasileira.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho só foi possível porque tive o privilégio de contar com o apoio de pessoas maravilhosas que ao longo da jornada estiveram ao meu lado. Contudo, neste momento, estendo os agradecimentos especialmente:

Ao meu orientador, Professor Doutor Remi Castioni, minha profunda gratidão pelo apoio, pelas sugestões, críticas e correções ao longo do trabalho e por sua permanente disponibilidade e senso crítico durante a orientação. Obrigada por me estender a mão, por acreditar em meu potencial e por insistir para que eu seguisse em frente.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB) que colaboraram direta ou indiretamente para esta pesquisa, promovendo discussões, estimulando reflexões e questionamentos, além de compartilharem descobertas no campo da educação.

À Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, organização da qual sou servidor há 24 anos, pelo apoio para a realização dessa pesquisa, sem o qual não seria possível a realização deste estudo.

Ao conjunto de servidores da Secretaria de Estado de Educação, nas mais distintas carreiras e cargos, o agradecimento pelos sonhos compartilhados e pela luta conjunta por uma escola pública, gratuita, democrática e de qualidade socialmente referenciada.

À Subsecretaria de Saúde do Trabalhador, da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, pelo amparo, cuidado e compreensão diante de um quadro complexo de saúde que me acometeu ainda no início do doutorado.

À servidora da Comissão de Afastamento Remunerado, Alzira Neves Sandoval, pelo cuidado, profissionalismo e carinho diante da minha realidade,

Em especial à Mônica Aparecida Serafim Cardoso, amiga do PPGE/UnB, pelo apoio e orações diante de um momento muito turbulento que vivenciei durante o doutorado.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB), em especial a Jacqueline Clara Queiroz, Maria Valéria Jacques de Medeiros e Robson Vila Nova pela socialização de saberes, pelo diálogo de alto nível e pelo apoio mútuo.

A minha família, mãe, pai, irmão, avós (in memoriam), tios, primos e sobrinhos, pelo contínuo apoio em todos os momentos, pela motivação, admiração e pelo incentivo ao percurso da minha vida. Espero ter honrado o legado e servir de inspiração.

À sociedade brasileira que, por meio de seus impostos, tornou possível a realização deste estudo numa universidade pública federal.

LISTA DE SIGLAS

ACT- Acordo de Cooperação Técnica
ACF- Advocacy Coalition Framework
ADEE - Acompanhamento do Desempenho Escolar dos Estudantes
ADEEP- Associação dos Diretores e Ex- diretores de Escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal
ANRESC - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
ANEB - Avaliação Nacional da Educação Básica
ANFOPE: Associação Nacional pela formação dos Profissionais da Educação
ANPAE- Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED- Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação- Anped
ASPA- DF- Associação de Pais e Alunos de Estabelecimentos de Ensino
BDI - Banco Distrital de Itens
BIRD- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNCC - Base Nacional Comum Curricular
BME- Burocracia Média do Estado
CAED - Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CAED/UFJF- Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora
CEDF - Conselho de Educação do Distrito Federal
CNE - Conselho Nacional de Educação
CNTE- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CP - Conselho Pleno
CRE - Coordenação Regional de Ensino
CUT- Central Única de Trabalhadores
DEM- Partido Democratas
DF - Distrito Federal
DIAV - Diretoria de Avaliação
DODF - Diário Oficial do Distrito Federal
EJA- Educação de Jovens e Adultos
FE- Faculdade de Educação
FMI- Fundo Monetário Internacional
GDF- Governo do Distrito Federal
GEPA - Grupo de Estudos e Pesquisa em Avaliação
GT - Grupo de Trabalho
HP-Hipótese
IAP- Instrumentos de Ação Pública
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IQEDF - Índice de Qualidade da Educação do Distrito Federal
LDB- Leis de Diretrizes e de Bases da Educação Nacional
LLECE - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad en Educación
MDB- Movimento Democrático Brasileiro

MEC - Ministério da Educação
MCD- Modelo de Coalizão de Defesa
NAEP - National Assessment of Educational Progress
NCES - National Center of Educational Statistics
NPM- New Public Management
NSE - Nível Socioeconômico
OBSEB- Observatório de Educação
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECE- Organization for European Economic Cooperation
PAS- Programa de Avaliação Seriada
PDAF - Programa de Descentralização Administrativa e Financeira
PDEDF - Plano Distrital de Educação do Distrito Federal
PFL- Partido da Frente Liberal
PL- Partido Liberal
PNE - Plano Nacional de Educação
PNUD- Programa das Nações Unidas
PPGE - Programa de Pós-Graduação em Educação
PISA - Programme for International Student Assessment
PT- Partido dos Trabalhadores
PSB-Partido Socialista Brasileiro
PSDB- Partido Social Democrático Brasileiro
RA- Região Administrativa
RADF- Região Administrativa do DF
SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEP- Sistema de Avaliação Educacional Público
SARESP - Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SEDF- Secretaria de Educação do DF
SEEDF - Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
SIAD- Sistema de Ensino do Distrito Federal
SIPAEDF- Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal
SINPRO-DF- Sindicato dos Professores no Distrito Federal
SUBEB - Subsecretaria de Educação Básica
SUPLAV - Subsecretaria de Planejamento e Avaliação
SPAECE - Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
TCT - Teoria Clássica dos Testes
TRI - Teoria de Resposta ao Item
UEX- Unidade Executora
UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora
UNB - Universidade de Brasília
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIEB - Unidade de Educação Básica

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1: Princípios e pressupostos do New Public Management
- Quadro 2: As três gerações da avaliação da Educação Básica no Brasil
- Quadro 3: Perspectivas sobre o uso de resultados e indicadores produzidos a partir das avaliações externas em larga escala
- Quadro 4: Continuum argumentativo sobre avaliações externas em larga na educação básica brasileira
- Quadro 5: Constructos principais da abordagem do ciclo de políticas públicas de Ball e Bowe
- Quadro 6: Categorização dos recursos da coalizão
- Quadro 7: Hipóteses do Advocacy Coalition Framework
- Quadro 8: Dimensões da Avaliação Institucional
- Quadro 9: O Plano Distrital de Educação do Distrito Federal e avaliação da Educação Básica no DF
- Quadro 10: Comparativo entre a Lei Distrital.
- Quadro 11: Macropolíticas da Educação do DF
- Quadro 12: Marcos Institucionais-legais do SIPAE-DF
- Quadro 13: Matrizes de Referência da Prova DF e seus eixos
- Quadro 14: Contexto da Pesquisa
- Quadro 15: Sujeitos da pesquisa e sua afiliação institucional
- Quadro 16: Coordenadores participantes da pesquisa em grupo
- Quadro 17: Indicadores de acesso e participação-2022
- Quadro 18: Matrículas, Turmas e média de estudantes por turma-2023
- Quadro 19: Relação de quantitativo de professores/orientadores educacionais ativos, por padrão e média de remuneração
- Quadro 20: Quantitativo de professores/orientadores segundo o nível de formação- Referência folha 04/2023
- Quadro 22: Ideb-DF-Série Histórica
- Quadro 23: Média de Proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, segundo Região Administrativa
- Quadro 24: Desempenho de acordo com a localização geográfica da Unidade Escolar
- Quadro 25: Atores do Sipae-DF, respectivas áreas de atuação e influência exercida
- Quadro 26: Atores institucionais que compõem o subsistema
- Quadro 27: Assertivas contendo ideais-chave sobre as avaliações externas em larga escala com gradação de respostas de acordo com a Escala Likert
- Quadro 28: Assertivas contendo ideias-chave sobre o Sipae-DF com gradação de respostas de acordo com a Escala Likert
- Quadro 29: Atribuição básica do modelo de crença das coalizões de defesa do subsistema
- Quadro 30: Atribuição básica do modelo de crença das três coalizões de defesa
- Quadro 31: Atores da Coalizão Não-Regulatória
- Quadro 32: Distinção entre coalizão e categorias definida
- Quadro 33: Principais atores separados por coalizão e categorias
- Quadro 34: Crença Básica

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1: Níveis de avaliação educacional
- Figura 2: Trajetória do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)
- Figura 3: Os discursos-fonte e suas perspectivas político-educacionais
- Figura 4: Níveis de diretriz da política pública
- Figura 5: Ciclo das políticas públicas
- Figura 6: O sistema de crenças e suas camadas
- Figura 7: Framework do ACF (Jenkins Smith et al., 2017)
- Figura 8: O PPP, os níveis de avaliação educacional e a perspectiva formativa
- Figura 9: Ciclo de análise do SPAE-DF
- Figura 10: A plataforma Avaliação em Destaque e seus módulos
- Figura 11: Categorias de análise de estudo
- Figura 12: Níveis de Proficiência em Língua Portuguesa no DF: EF-Anos finais
- Figura 13: Níveis de proficiência em Matemática no DF: EF-Anos finais
- Figura 14: Renda bruta domiciliar mensal por RA, em R\$
- Figura 15: O modelo de crenças e suas camadas
- Figura 16: Dimensões das Convicções Centrais Profundas da Coalizão Não Regularória
- Figura 17: Dimensões das Convicções Centrais Profundas da Diagnóstica-Formativa
- Figura 18: Dimensões das Convicções Centrais Profundas da Coalizão Regulatória
- Figura 19: Perspectivas sobre as avaliações externas em larga escala
- Figura 20: Convicções Centrais Profundas
- Figura 21: Síntese das Convicções Centrais da Política
- Figura 22: Perspectivas sobre as avaliações externas em larga escala.
- Figura 23: Convicções centrais profundas
- Figura 24: Síntese das Convicções Centrais da Política
- Figura 25: Plataforma Avaliação em Destaque DF.
- Figura 26: Plataforma Avaliação em Destaque - Módulo Avaliações externas nacionais.
- Figura 27: Apresentação da trajetória das médias de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática alcançada pelos estudantes da Rede Pública de Ensino do DF.
- Figura 28: Relatório analítico descritivo do Diagnóstico Inicial 2023.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Desempenho escolar Anos Finais- Rural e Urbano-DF 2021

Gráfico 2: Resposta à Assertiva Q1

Gráfico 3: Escala de concordância em relação à assertiva Q4

Gráfico 4: Respostas à assertiva Q5

Gráfico 5: Respostas à assertiva Q11

Gráfico 6: Respostas à assertiva Q14

Gráfico 7: Respostas à assertiva Q17

Gráfico 8: Respostas à assertiva Q18

Gráfico 9: Resposta à assertiva Q19

RESUMO

O presente estudo insere-se no campo de análise de Políticas Públicas e teve como objetivo analisar o processo de implementação do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (Sipae-DF), cuja função precípua é “assegurar o processo distrital de avaliação dos estudantes, das unidades escolares e do sistema de ensino” (Distrito Federal, 2020). Orientado pela abordagem qualitativa, optou-se pela estratégia metodológica do Estudo de Caso, recorrendo à análise documental, à aplicação de questionário, a entrevistas semiestruturadas e à pesquisa em grupo do tipo roda de conversa. Os dados foram analisados por meio da Análise de Conteúdo. O arcabouço teórico que sustentou a elaboração da tese tem como elemento central o Advocacy Coalition Framework (ACF), teoria que objetiva compreender a formulação e os padrões de mudança nas políticas públicas, analisar o processo político a partir das diversas possibilidades de agrupamentos de atores em coalizões de defesa para apoio ou oposição a uma Política Pública a partir de suas crenças e valores e demonstrar como as coalizões competem por políticas que legitimem suas crenças. Considerando os pressupostos do ACF, o presente estudo identificou a atuação de três distintas coalizões de defesa no subsistema, que disputam e antagonizam o processo decisório e buscam conformar o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal à luz de seu modelo de crenças. A coalizão não-regulatória, que agrega atores ligados ao movimento social e sindical e à academia, tem como atribuição básica de suas convicções a crença de que as avaliações externas em larga escala fazem parte de uma ação em favor do capital e têm servido para a implementação de uma educação domesticadora. A coalizão diagnóstico-formativa se orienta pela crença de que as avaliações externas em larga escala podem se constituir num meio relevante para proporcionar feedback de qualidade aos estudantes, professores e gestores a fim de orientar a ação pedagógica e as políticas públicas. A coalizão regulatória, ligada à organizações da sociedade civil, tem como atribuição básica de seu modelo de crenças a ideia de que as avaliações externas em larga escala garantem padrões mínimos que devem referenciar o desempenho escolar e as habilidades que devem ser garantidas a todos os estudantes por meio da regulação e do controle da ação pedagógica. Os resultados do estudo revelam que os antagonismos estabelecidos entre as coalizões de defesa originam-se de diferenças significativas entre as crenças e valores que compõem o modelo de crenças, que é por sua vez construído por meio de esquemas mentais e heurísticas justificadas não somente por caráter subjetivo, mas também de estudos técnicos e pesquisas acadêmicas produzidas sobre avaliações externas em larga escala. No decorrer da pesquisa, foram analisados os padrões de mudança na trajetória da política, permitindo perceber que crenças e valores antagônicos estão em constante disputa para influenciar a configuração do Sipae-DF e podem moldar o sistema a depender de dinâmicas internas ou externas ao subsistema. Foi possível desvelar também as dinâmicas e os recursos utilizados pelas coalizões de defesa para transpor suas convicções centrais profundas e suas convicções centrais sobre a política do campo discursivo para o plano prático na tentativa de conformar a política de avaliação educacional do Distrito Federal à luz de seus valores e crenças. Por fim, o estudo apresentou reflexões a respeito da influência que os antagonismos e disputas constantes entre as coalizões de defesa presentes em um determinado subsistema de Política Pública pode exercer sobre o desenvolvimento de capacidades institucionais necessárias à implementação de políticas que reflitam as crenças e os valores das coalizões de defesa.

Palavras-chave: Implementação de Políticas Públicas. Avaliações externas em larga escala. ACF. Modelo de crenças. Sipae-DF.

ABSTRACT

The present study falls within the field of Public Policy analysis and aimed to analyze the implementation process of the Permanent Educational Assessment System of the Federal District (Sipae-DF), whose main function is to “ensure the district process of student assessment , school units and the education system” (Distrito Federal, 2020). Guided by the qualitative approach, we opted for the methodological strategy of the Case Study, using documentary analysis, the application of a questionnaire, semi-structured interviews and group research of the conversation type. The data was analyzed using the Content Analysis technique. The theoretical framework that supported this thesis has as its central element the Advocacy Coalition Framework (ACF), a theory that aims to understand the formulation and patterns of change in public policies, analyze the political process based on the different possibilities of groupings of actors in coalitions defense to support or oppose a Public Policy based on their beliefs and values and demonstrate how coalitions compete for policies that legitimize their beliefs. Considering the assumptions of the ACF, the present study identified the actions of three distinct defense coalitions in the subsystem, which dispute and antagonize the decision-making process and seek to conform the Permanent System of Educational Assessment of the Federal District based on their model of beliefs. The non-regulatory coalition, which brings together actors linked to the social and trade union movement and academia, has as its basic convictions the belief that large-scale external assessments are part of an action in favor of capital and have served to implementation of domesticating education. The diagnostic-formative coalition is guided by the belief that large-scale external assessments can constitute a relevant means of providing quality feedback to students, teachers and managers in order to guide pedagogical action and public policies. The regulatory coalition, linked to civil society organizations, has as a basic attribution of its belief model the idea that large-scale external assessments guarantee minimum standards that must reference school performance and the skills that must be guaranteed to all students by through the regulation and control of pedagogical action. The results of the study reveal that the antagonisms established between defense coalitions originate due to significant differences between the beliefs and values that make up the belief model, which is in turn constructed through mental schemes and heuristics justified from not only subjective in nature, but also technical studies and academic research produced on large-scale external assessments. During the research, patterns of change in the policy trajectory were analyzed, allowing us to understand that antagonistic beliefs and values are in constant dispute to influence the configuration of Sipae-DF, and can shape the system depending on internal or external dynamics to the subsystem. It was also possible to unveil the dynamics and resources used by defense coalitions to transpose their deep central convictions and their central convictions about politics from the discursive field to the practical plane in an attempt to conform the Federal District's educational assessment policy in light of its values and beliefs. Finally, the study presented reflections regarding the influence that constant antagonisms and disputes between defense coalitions present in a given Public Policy subsystem can exert on the development of institutional capabilities necessary for the implementation of policies that reflect the beliefs and values of defense coalitions.

Keywords: Implementation of Public Policies. Large-scale external assessments. ACF. Belief model. Sipae-DF.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
OBJETIVO GERAL	26
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	26
CAPÍTULO 1 POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DE SISTEMAS DE ENSINO: CONCEITOS, TRAJETÓRIA E CORPUS DISCURSIVO	28
1.1 Afinal, de que avaliação estamos falando?	29
1.2 Antecedentes históricos	33
1.3 A articulação entre as avaliações externas em larga escala às reformas educacionais orientadas por princípios gerenciais	38
1.4 Trajetória das políticas de avaliação externa em larga escala no Brasil	41
1.5 Corpus discursivo sobre avaliações externas em larga escala	53
CAPÍTULO 2 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O ADVOCACY COALITION FRAMEWORK	62
2.1 O que são políticas públicas	62
2.2 O ciclo das políticas públicas	67
2.3 A abordagem do Círculo de Políticas	72
2.4 O Advocacy Coalition Framework (ACF)	74
CAPÍTULO 3: SISTEMA PERMANENTE DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DO DISTRITO FEDERAL (SIPAEDF)	92
3.1 <i>Path dependence</i> do Sipae-DF: O Governo José Roberto Arruda - PFL (2007-2010)	95
3.2 O Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal (SIADÉ) e a Lei da Gestão Compartilhada das instituições educacionais da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal	100
3.3 O Governo Agnelo Queiróz (2011-2014): As Diretrizes de Avaliação Educacional e a proposição do Sistema Permanente de Avaliação Educacional da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal	106
3.4 Governo Rollemberg (2015 a 2018): O Plano Distrital de Educação do Distrito Federal (PDE-DF) e o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal	117
3.5 Governo Ibaneis Rocha/MDB (2019 a atualidade): Nova institucionalidade e reconfiguração do Sipae-DF	123
CAPÍTULO 4 AS TRAMAS DO SISTEMA PERMANENTE DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DO DISTRITO FEDERAL: A PESQUISA, A ARENA E SEUS ATORES.	138
4.1 A arena: O Sistema Público de Ensino do Distrito Federal	142
Oferta, acesso e participação	142
Formação, atuação e remuneração docente	144
Fluxo e Desempenho Escolar	145
4.2 Desigualdades Educacionais observadas na Rede Pública de Ensino do DF	147
Os atores institucionais	154

CAPÍTULO 5: AS COALIZÕES DE DEFESA ATUANTES NO SIPAE-DF E SEUS MODELOS DE CRENÇA.	182
5.1 Coalizão Não-Regulatória	184
a) Convicções Centrais Profundas	187
b) Convicções Centrais da Política (<i>policy core beliefs</i>)	198
c) Coalizão Diagnóstico-Formativa	206
a) Convicções Centrais Profundas	209
b) Convicções Centrais da Política (<i>policy core beliefs</i>)	218
5.2 Coalizão Regulatória	222
a) Convicções Centrais Profundas	224
b) Convicções Centrais da Política	230
CAPÍTULO 6 A RODA VIVA: CRENÇAS, ANTAGONISMOS E RECURSOS DAS COALIZÕES FORJANDO O SISTEMA PERMANENTE DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DO DF	237
6.1 Crenças sobre avaliações externas em larga escala e seus efeitos: do corpus discursivo à ação dos atores e das coalizões	237
6.2 O modelo de crenças das coalizões: aglutinador de atores, preditor de comportamentos e forja do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal	251
6.3 Recursos das coalizões: instrumentos de conformação e mudanças na trajetória do Sipae-DF	257
Recursos utilizados pela Coalizão Não-Regulatória:	260
Recursos utilizados pela Coalizão Regulatória:	262
Recursos das coalizões de defesa utilizados no processo de formulação das Diretrizes de Avaliação Educacional	264
Recursos utilizados pela Coalizão Diagnóstico-Formativa:	264
Recursos utilizados pela Coalizão Não-Regulatória:	266
Recursos utilizados pela Coalizão Regulatória:	267
Recursos das coalizões de defesa utilizados no processo de formulação do Índice de Qualidade Educacional do DF e da Portaria 38/2020	269
Recursos utilizados pela Coalizão Diagnóstico-Formativa:	270
Recursos utilizados pela Coalizão Não-Regulatória:	271
Recursos utilizados pela Coalizão Regulatória:	272
6.4 A implementação de políticas públicas em contexto de disputa: a influência do efeito de <i>devil shift</i> no desenvolvimento das capacidades institucionais	273
Dimensão analítica	274
Dimensão operacional	279
Dimensão política	281
CONSIDERAÇÕES FINAIS	285
REFERÊNCIAS	292
ANEXOS	302

INTRODUÇÃO

A avaliação educacional tem ocupado importante espaço na agenda de diversos atores sociais e políticos e sido motivo de preocupação entre gestores, professores, pais, alunos e demais segmentos da comunidade escolar. Em virtude das relações de assimetria e poder e dos juízos que recaem sobre os avaliados, tem se constituído como terreno fértil para a manifestação de conflitos ideológicos, metodológicos e epistemológicos sobre o ato de avaliar e os usos que são feitos dos seus resultados.

A emergência, a partir da década de 1980, das avaliações externas em larga escala como instrumento de regulação e gestão em contextos de reformas educacionais, independentemente do grau de centralização/descentralização da política educacional, fez com que o campo de estudos em avaliação voltasse seu foco analítico às avaliações externas em larga escala (Saul, 2015), a fim de debater suas concepções, metodologias, instrumentos, a influência que exercem na gestão curricular e nos processos pedagógicos e, em especial, os usos de seus resultados.

A vinculação entre a avaliação externa em larga escala e a ideia de qualidade educacional passou a influenciar globalmente as políticas públicas educacionais, fazendo com que as avaliações externas em larga escala se constituíssem em um instrumento para a “resolução de problemas tão diversos como o desempenho profissional de professores, a melhoria da qualidade do ensino ofertado pelas escolas, o incremento da aprendizagem dos estudantes” (Correia; Arelaro; Freitas, 2015, p. 1277), impactando a gestão curricular, a produção e seleção de livros didáticos, a formação de professores e até mesmo a forma de remuneração dos profissionais de educação.

A transformação da avaliação externa em larga escala como um instrumento regulador¹ e indutor de reformas educacionais precisa ser compreendida a partir do conjunto de mudanças estruturais implementadas por diversos países nas duas décadas finais do Século XX, em especial da resposta neoliberal à crise do *Welfare State*, evidenciada a partir do final da década de 1970.

Partindo do pressuposto de que a crise do Estado “implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo” (Bresser-Pereira, 1996, p.26), emergiu no internacional e brasileiro a ideia

¹ A Instrumentação da Ação Pública e seus instrumentos deve ser compreendida sociologicamente como um espaço sociopolítico ocupado tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos políticos (LASCOURMES; LE GALÈS 2012).

de que a crise vivenciada pelo *Welfare State* seria superada por um conjunto de reformas estruturais pró-mercado que redefinissem as funções e o raio de ação estatal, tornando “o Estado como avalista, e não necessariamente provedor” (White, 1998, p. 3).

Esse conjunto de reformas, incentivadas por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) redefiniram o raio de ação estatal e a forma de provisão de políticas públicas a partir de instrumentos de ação pública “concebidos segundo a metodologia gerencial ou de resultados, que transplanta valores e racionalidades da seara do mercado para o seio do Estado” (Pires, 1988, p. 12).

A redefinição das funções e do raio de atuação estatal nas sociedades capitalistas foi acompanhada pela emergência do Estado Avaliador (Neave, 1988) e pela implementação de pressupostos como a racionalidade, o foco no controle dos resultados, a busca por eficácia e eficiência, o aumento das interrelações entre o setor público e a iniciativa privada, a transferência de atribuições para o setor não-estatal e a redistribuição da autoridade.

A transposição do modelo de controle burocrático e hierárquico da administração pública burocrática² para o controle do produto na perspectiva da administração pública gerencial fez, segundo Bauer, Alavarse e Oliveira (2015), com que as testagens em larga escala se constituíssem em instrumentos informativos e de regulação bastante adequados para a gestão dos planos e políticas educacionais. Essa reorientação para o controle do produto, acompanhada por testagens padronizadas, segundo os autores, veio acompanhada da produção do discurso pseudoprogressista de autonomia da escola e de gestão democrática, creditando a processos compartilhados de gestão a melhoria dos resultados educacionais.

Essas reformas apresentam um conjunto de características que, embora não apareçam simultaneamente em todos os países e variam a depender dos contextos locais, envolveram: a) a centralização de processos de avaliação por meio da implementação de sistemas de avaliação

² A Ciência Administrativa produziu no decorrer de sua trajetória um conjunto de estudos a respeito dos modelos de administração pública, sendo consolidados três modelos: o modelo patrimonialista, o modelo burocrático e o modelo gerencial. O modelo patrimonialista é uma forma de dominação tradicional definida na crença da tradição, ou seja, do conjunto de costumes de uma determinada sociedade determinados pelos membros de uma linhagem que detém poder, estabelecendo relações determinadas no patrimonialismo; O modelo burocrático é baseado na crença da racionalidade e na dominação racional-legal: as leis são elaboradas a partir de normas coerentes com a realidade social. Os decisores passam por processos de escolha fundamentados como, por exemplo, eleições. Há uma divisão clara entre os decisores políticos e a burocracia estatal, que passa a ser escolhida por meio de processos objetivos e deve pautar sua atuação de maneira mais profissional e em observância ao modelo legal institucional; O modelo gerencial de Administração Pública tem como objetivo superar o que consideram de engessamento causado pelo modelo burocrático. Trata-se de um modelo normativo (baseado em leis), que concentra esforços no controle dos resultados da máquina pública a partir da aplicação de princípios como: desburocratização, desregulamentação, flexibilização, privatização, publicização, foco nos resultados, entre outros.

da educação, que passaram a alimentar políticas de responsabilização de professores e escolas pelos resultados; b) incentivo a processos de gestão compartilhada, seguindo os pressupostos do *New Public Management*³, com a periferia do sistema (as escolas) concentrando-se nos processos pedagógicos e por eles sendo responsabilizada e o centro dedicando-se à análise dos resultados alcançados⁴ e à premiação por resultados; c) a disseminação de instrumentos de descentralização da gestão administrativa e financeira do ensino, legitimados por discursos de autonomia da escola e de gestão democrática; d) estímulo a mecanismos de competição entre as escolas e ampliação das possibilidades de escolha⁵ por parte das famílias, o que elevaria a melhoria da qualidade educacional e; e) valorização dos resultados por meio de bônus ou maior financiamento e busca por maior efetividade e eficiência (Bauer; Alavarse; Oliveira, 2015).

A disseminação das avaliações externas em larga escala como um instrumento regulador e norteador das políticas pode ser observada, por exemplo, pela implementação do National Assessment of Educational Progress⁶ (NAEP), formulado em 1969 com o objetivo de medir o desempenho escolar dos estudantes estadunidenses em áreas como matemática, leitura, ciências naturais e analisar o progresso das aprendizagens dos estudantes das escolas públicas e particulares ao longo de uma trajetória e pela implementação do Programme for International Student Assessment⁷ (PISA), formulado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o objetivo de fornecer, de forma comparada, informações sobre o desempenho dos estudantes e fornecer aprendizado, a partir da definição de casos de sucesso e de boas práticas, para a formulação de políticas e programas educacionais visando à melhora da qualidade e da equidade dos resultados de aprendizagem (OCDE, 2015).

No Brasil, o marco inicial das avaliações externas em larga escala foi a proposição do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público (SAEP), em 1987. Essa experiência,

³ Segundo Peci, Perante e Rodrigues (2008) o New Public Management (NPM) é ideologicamente marcado pelo neoliberalismo e busca tornar as organizações estatais similares às não estatais, reconhecendo apenas a diferença no produto a ser entregue.

⁴ Essa estratégia parece seguir um dos pressupostos básicos do *New Public Management*, ou Nova Administração Pública, que focaliza o resultado e incentiva mecanismos como contratos de gestão e acordos por resultados (PECI; PIERANTE; RODRIGUES, 2008)

⁵ Seguindo os princípios do NPM, a competição e a possibilidade de escolha é a estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para melhorar a resposta ao cliente.

⁶ O National Assessment of Education Progress (NAEP) é a maior avaliação representativa e contínua do que os alunos de escolas públicas e privadas americanas sabem e são capazes de fazer em um conjunto variado de disciplinas. Ao contrário do SAEB, a avaliação é realizada de forma amostral (não censitária). Desde 2003, é aplicada a cada 2 anos pelo National Center for Education Statistics (NCES).

⁷ O Programme for International Student Assessment, criado pela OCDE em 1997, é um estudo comparativo internacional realizado a cada três anos, avaliando três domínios – leitura, matemática e ciências – em todas as edições ou ciclos. A cada edição, é avaliado um domínio principal, ou seja, a cada edição, os estudantes respondem um maior número de itens envolvendo o domínio que está sendo foco do teste.

implementada pelo então Ministério da Educação e do Desporto, envolveu a avaliação de estudantes do ensino fundamental no Paraná e no Rio Grande do Norte, criando “as bases para uma política de avaliação mais abrangente que, atualmente, atinge os diversos níveis de ensino, do ensino fundamental à pós-graduação” (Sousa, 2014, p. 410).

O desenvolvimento das avaliações externas em larga escala no Brasil acabou influenciado por dois significativos marcos legais-institucionais: a Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988) que estabeleceu a educação como direito de todos a ser ministrada com base em princípios como a igualdade de acesso e permanência e a garantia de padrões de qualidade e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996) que incumbiu à União da responsabilidade de coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação e garantir a avaliação nacional do rendimento escolar.

As mudanças estabelecidas na Constituição de 1988 e a trajetória das políticas de avaliação externa em larga escala culminaram na formulação e implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que teve sua primeira aplicação em 1990, em um contexto político e social no qual o país discutia a redemocratização e implementava um programa de descentralização coordenada das políticas públicas, em especial as de Educação, Saúde e Assistência Social.

De acordo com Bonamino e Sousa (2012), o desenvolvimento das avaliações externas em larga escala no Brasil recebeu influência metodológica e ferramental de experiências internacionais, em especial do NAEP estadunidense, levando, por exemplo, que o país delineasse seu sistema de avaliação a partir do uso de testes parametrizados para a verificação do desempenho escolar, cujos resultados são interpretados como evidência da qualidade educacional e a aplicação de questionários contextuais com o objetivo de entender fatores intra e extraescolares que impactam no desempenho dos estudantes.

Bauer, Alavarse e Oliveira (2015), em complementaridade, ressaltam que a implementação do SAEB e a definição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica como um instrumento de monitoramento da Educação Básica apontam para a evidente “difusão e ampliação de avaliações que têm como traço comum a utilização de provas padronizadas, aplicadas em larga escala, configurando nitidamente um processo de avaliação externa” (Bauer; Alavarse; Oliveira, 2015, p. 1369).

A literatura observa que, a partir do final da década de 1990, vários sistemas estaduais e municipais de educação implementaram políticas próprias de avaliação que apresentam "grande similaridade nos delineamentos adotados pelos sistemas de avaliação, os quais tendem a assumir, na elaboração dos itens das provas, a matriz de referência do SAEB e da Prova

Brasil" (Bonamino e Sousa, 2012), referenciando-se em um conjunto habilidades e descritores⁸ propostos pelo Sistema Nacional da Educação Básica estabelecendo assim o compromisso com um conjunto específico de conhecimentos ao qual todos os estudantes devem ter acesso.

Interessa a esse estudo analisar a implementação de uma experiência subnacional de avaliação da educação básica, o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (SIPAE-DF), que tem como objetivo “assegurar o processo distrital de avaliação dos estudantes, das unidades escolares e do sistema de ensino (Distrito Federal, 2020).

O debate a respeito da implementação de um sistema de avaliação da educação básica no Distrito Federal é bastante conflituoso e remonta o ano de 2007, período no qual o Governo do Distrito Federal foi governado por José Roberto Arruda (PL), com a proposição pela gestão Maria Helena Guimarães Castro, então secretária de Educação do DF, de um sistema de avaliação com o objetivo de fornecer indicadores para subsidiar o monitoramento da política educacional, aumentar a regulação do Estado sobre o que é ensinado na escola e implementar políticas de responsabilização *high stakes*, incluindo o estabelecimento de renda variável dos profissionais de educação.

De pronto, a proposição recebeu forte oposição dos professores do Distrito Federal, tendo à frente sua representação sindical, o Sindicato dos Professores no Distrito Federal (Sinpro-DF). A rejeição à implementação de um sistema de avaliação que articulasse políticas consideradas meritocráticas aos resultados aglutinou a categoria e gerou profundos embates entre o conjunto de professores e o nível central da SEEDF, impulsionando a deflagração de movimento paredista que acabou culminando na exoneração da então Secretária de Educação do Distrito Federal e na reorientação da perspectiva a ser adotada para a formulação de um sistema de avaliação da educação básica no âmbito da rede pública de ensino do DF.

O embrião desse sistema nasce a partir da formulação e implementação do Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal (SIADE), formulado com o objetivo de promover o processo de avaliação da Educação Básica no Sistema de Ensino do Distrito e que compunha o tripé de reformas educacionais de inspirados no ideário da administração pública gerencial adotado pelo Governo do Distrito Federal com o objetivo de ampliar a eficácia e a eficiência das políticas públicas e melhorar o desempenho educacional, articulando a avaliação educacional a outras duas políticas: A Gestão

⁸ Denomina-se *descriptor*, no campo da avaliação, o detalhamento, em uma Matriz de Referência, de uma *competência* ou das *habilidades* que a compõem.

Compartilhada⁹ das Unidades Escolares e Programa de Descentralização Administrativo Financeira¹⁰ (PDAF).

As mudanças no contexto político-institucional do Distrito Federal e o afastamento do governador e do vice-governador do DF acabou levando à ascensão de um governo de perfil centro-esquerda liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e a chegada ao comando da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal de gestores identificados com segmentos sindicais e acadêmicos¹¹ contrários às perspectivas de avaliação externa em larga escala defendidas pela gestão anterior, o que acabou promovendo a revisão de diretrizes na área.

A chegada ao poder de atores que se opunham às perspectivas meritocráticas de avaliação externa em larga escala e até mesmo de atores que rejeitavam às avaliações externas como um todo, levou a mudanças significativas na política de avaliação da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. A nova gestão formulou as *Diretrizes de Avaliação Educacional: Aprendizagens, institucional e Larga escala*, fortemente influenciada por teorias formativas do processo de avaliação educacional e por perspectivas contrarreguladoras e não meritocráticas, dando início à implementação do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (Sipae-DF).

Importante recurso analítico para desvendar a trama de conflitos por meio da análise do modelo de crenças dos atores e das coalizões formadas para legitimar tais crenças a partir delas influenciar o Sistema Permanente de Avaliação do Distrito Federal (Sipae-DF) é encontrado no Advocacy Coalition Framework (ACF), ou Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), arcabouço teórico que objetiva compreender a formulação e os padrões de mudança nas políticas públicas (Capelari; Araújo; Calmon, 2015); analisar o processo político a partir das diversas possibilidades de agrupamentos de atores em coalizões de defesa para apoio ou oposição a uma

⁹ A Lei da Gestão Compartilhada, ou Lei Distrital nº 4.036/2007 tinha como objetivo, dentre outros, garantir a autonomia das instituições educacionais, no que lhes couber pela legislação vigente, na gestão pedagógica, administrativa e financeira, por meio do Conselho Escolar, de caráter deliberativo; otimizar os esforços da coletividade para a garantia da eficiência, eficácia e relevância do plano de trabalho e da proposta pedagógica e; assegurar o processo de avaliação institucional mediante mecanismos internos e externos, a transparência de resultados e a prestação de contas à comunidade;

¹⁰ O PDAF, instituído por meio da Lei 6.023/2017 (anteriormente era baseado em um decreto), “orienta-se pela observação e pela aplicação do princípio da autonomia na gestão escolar, considerando a perspectiva da gestão democrática” (DISTRITO FEDERAL, 2017) e se materializa por meio da disponibilização de recursos financeiros em caráter complementar e suplementar diretamente às unidades escolares e coordenações regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal.

¹¹ A gestão Agnelo Queirós teve 2 secretários de educação com perfis distintos: Regina Vinhaes Gracindo, professora associada da Universidade de Brasília (UnB) e conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), com doutorado em Educação pela USP e estudos de pós-doutorado na École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris e; Denilson Bento da Costa, professor de história na rede pública de ensino do DF, sindicalista, tendo sido por 3 vezes diretor do Sindicato dos Professores do Distrito Federal. Costa também atuou como secretário-geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

policy a partir de suas crenças e valores (Carvalho; Darbilly, 2019) e demonstrar como as coalizões competem por políticas que legitimem suas crenças.

Para Sabatier (1988), as crenças são o fator causal do comportamento político e envolvem “valores prioritários, percepções acerca de importantes relações causais, percepções sobre a situação no mundo e sobre a eficácia dos instrumentos de políticas públicas” (Sabatier, 1988, p. 132). As coalizões aglutinam atores pelo compartilhamento de um conjunto de crenças direcionadas ao campo de política abrangido pelo subsistema e pelos efeitos do *devil shift*, ou seja, da antagonização, processo que faz com que os atores de uma determinada coalizão desenvolvam significativa aversão em relação à coalizão oponente “por conta de possuírem crenças diferentes das suas” (Carvalho; Darbilly, 2019, p. 22)

Um elemento importante nos estudos orientados pelo Advocacy Coalition Framework é a importância dada às informações técnicas e teóricas produzidas por pesquisadores, instituições universitárias e associações de pesquisa. Autores como Jenkins-Smith (2017) e Sabatier e Weible (2007) consideram que um dos pressupostos do ACF é a ideia de que um dos fatores que orientam processos de mudança dentro dos subsistemas é o aprendizado dos atores, que seria embasado em muitos momentos por estudos teóricos e informações técnicas.

A literatura indica que, embora as avaliações externas em larga escala tenham conquistado legitimidade entre gestores e atores da sociedade civil, tais avaliações geram na comunidade acadêmica um debate no qual há posições que vão da contraposição extremada ao reconhecimento da contribuição das avaliações em larga escala e das medidas educacionais como norteadoras das políticas públicas e programas educacionais (Bauer; Alavarse; Oliveira, 2015). Esses posicionamentos, em especial os oriundos da academia, parecem orientar a atuação de diversos autores que direcionam seus esforços ao campo visando utilizar de estratégias e recursos para obter espaço na agenda e influenciar as decisões com base em suas crenças particulares.

De forma sintética, é possível categorizar os estudos sobre avaliações externas em larga escala a partir da perspectiva que apresentam: a) o primeiro conjunto agrupa estudos que se colocam frontalmente contra tais avaliações, denunciam o caráter meritocrático e regulatório e desconsideram eventuais contribuições das medidas educacionais em larga escala (Freitas, 2012; Ravitch, 2010; Hagopian; 2014; Mendes et al, 2015; b) um segundo conjunto agrega estudos que não negam a contribuição das avaliações em larga escala e das medidas educacionais como norteadoras das práticas pedagógicas e das políticas e programas educacionais, mas se contrapõem ao modo como estas têm se difundido no território nacional, bem como o uso que vem sendo feito de seus resultados, como a definição de bônus para

professores e o estabelecimento de rankings (Nevo, 1995; Bauer; Alavarse; Oliveira, 2015; Oliveira, 2013; Bauer, 2012; 2013; Machado; Alavarse, 2014) e; c) o terceiro grupo defende que as avaliações externas em larga escala propiciam informação, diagnóstico, regulação, monitoramento e controle, permitindo aos pais e à sociedade o acompanhamento de como os alunos de uma determinada escola estão se desenvolvendo, abrindo possibilidade de escolha (Evers; Walberg, 2002; Castro, 2009; Calderón; Borges, 2020).

Considerando que o modelo do ACF busca compreender o processo político dentro de um determinado subsistema de política pública em um período temporal de uma década ou mais, e considerando que o *path dependence*¹² do Sipae, esse estudo identificou e categorizou as seguintes coalizões¹³: *Coalizão Não-Meritocrática*, que reúne atores do movimento sindical da educação e parte significativa dos professores; *Coalizão Diagnóstico-Formativa*, que reúne atores que atuam no Sistema Público de Ensino do Distrito Federal, em geral gestores escolares, coordenadores pedagógicos locais, intermediários e centrais¹⁴, e demais profissionais que atuam em áreas técnico-pedagógicas e; *Coalizão Regulatória*, que agrega atores que atuam ou já atuaram no nível central da SEEDF e têm ligações com o setor privado ou com *think tanks*¹⁵ ligados ao campo liberal.

As preferências que refletem as crenças das coalizões intervenientes sobre determinado campo da política precisam ser efetivadas para que se produzam os efeitos desejados, o que acaba por produzir uma intrincada dinâmica de implementação de políticas públicas. A literatura indica que o momento de tradução dessas preferências do campo das ideias para o da práxis costuma ser, em significativo número de casos, prejudicados pela falta de clareza sobre as capacidades institucionais necessárias para a sua efetivação.

Destarte, implementar uma política de avaliação em larga escala orientada por um conjunto de crenças exige o desenvolvimento de capacidades institucionais em suas dimensões

¹² De acordo com Fawcet (2006), toda política pública possui um *path dependence*, ou seja, um ponto de partida construído historicamente na dinâmica do subsistema de política em questão, ou mesmo pelo conteúdo de políticas anteriores que acabam por orientar sua formulação.

¹³ Os atores foram agrupados em coalizões, que foram categorizadas pelo autor da tese a partir do compartilhamento de crenças sobre a política, considerando em um primeiro momento o seu núcleo duro (deep core). Em um segundo momento, foram analisados o núcleo das políticas públicas e o núcleo dos aspectos secundários.

¹⁴ De acordo com o Regimento Interno da SEEDF, sua gestão técnico-pedagógica é dividida em 3 instâncias: local (escolas), intermediária (Coordenações Regionais de Ensino) e Central (Sedes da Secretaria de Estado de Educação).

¹⁵ Think tanks são instituições que desempenham um papel de advocacy para políticas públicas, além de terem a capacidade de explicar, mobilizar e articular os atores. Atuam em diversas áreas, como segurança internacional, globalização, governança, economia internacional, questões ambientais, informação e sociedade, redução de desigualdades e saúde.

analítica, operacional e política. As informações produzidas precisam passar por análises capazes de abranger uma série de elementos, desde a clareza quanto aos objetivos de aprendizagem desejados, a compreensão dos fatores associados ao desempenho escolar, a sistematização dos resultados e as estratégias de análise. É também exigida capacidade operacional do sistema de selecionar e manejar instrumentos de ação pública em número e desenho apropriados para dar consecução aos objetivos propostos pela política, desenvolvendo um sistema com alta capacidade operacional antecipar os desafios de implementação e abordá-los por meio da formulação de ferramentas políticas inovadoras, adaptáveis e sensíveis ao contexto (Bali; Ramesh, 2018).

A capacidade analítica e operacional precisa ser acompanhada e potencializada pela capacidade política, a fim de permitir que o sistema alinhe diversos interesses da parte interessada e garanta que os esforços sejam concentrados na consecução dos objetivos da política. A capacidade política também precisa aproveitar o apoio público para garantir legitimidade, recursos e confiança (Mukherjee et al, 2021).

Para o desenvolvimento da presente pesquisa, nos orientamos pela seguinte questão norteadora: *Como tem se constituído o processo de implementação do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal?* Adicionalmente, buscamos responder às seguintes questões acessórias: *Quais atores e coalizões de defesa exercem influência no campo da política pública abrangido pelo subsistema analisado? Qual é o modelo de crenças direcionadas ao campo de políticas públicas abrangido pelo subsistema de cada uma das coalizões observadas? Como estão dispostas as capacidades institucionais para a implementação do SIPAEDF?*

O presente estudo se justifica pela necessidade de pesquisas embasadas em ferramentas analíticas que auxiliem a compreender o processo das políticas públicas nas sociedades contemporâneas, que tem sido marcado pelas complexidades legal e conceitual, pelos conflitos político-ideológicos, pelas disputas técnicas, pela atuação de múltiplos atores e pela existência de vários níveis de governo envolvidos no processo. Ademais, estudos baseados no ACF auxiliam na compreensão dos mecanismos e processos de intermediação de interesses, nas interações não hierárquicas e em outros elementos não considerados pelas abordagens tradicionais de políticas públicas. Por se tratar da análise de uma política de avaliação educacional, auxilia na compreensão de que o processo avaliativo não é neutro, mas é orientado por um conjunto de crenças e juízos de valor.

A presente pesquisa busca a compreensão de uma situação complexa, e para tanto se pautou por uma abordagem qualitativa, conceituada na visão de Creswell (2010, p. 26) como

“um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano”. Nessa perspectiva, deve se ter em conta a todo o momento que aqueles “que se envolvem nessa forma de investigação apoiam uma maneira de encarar a pesquisa que honra um estilo indutivo, um foco no significado individual e na importância da interpretação da complexidade de uma situação” (Creswell, 2010, p.26).

Seguindo a tradição da maioria dos estudos produzidos pelo modelo do Advocacy Coalition Framework (ACF), optou-se pela estratégia metodológica do Estudo de Caso, metodologia que tem como objetivo “a exploração e tentativa de descobrir problemáticas novas, de renovar perspectivas existentes e de sugerir hipóteses profundas” (Amado, 2014, p. 121). O Estudo de Caso, segundo Yin (2001), tem sido de grande valia em pesquisas de cunho qualitativo nas quais o importante “não é saber o que e o quanto, mas o como e o porquê, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real” (Yin, 2005, p. 19).

Bogdan e Biklen (1994, p. 89), apontam que a estratégia metodológica do estudo de caso “consiste na observação detalhada de um contexto, ou indivíduo, de uma única fonte de documentos ou de um acontecimento específico”, podendo “tomar múltiplas formas e finalidades”. Essa possibilidade de observação detalhada de um contexto, indivíduos ou acontecimentos específicos é bastante válida no presente estudo por permitir uma análise acurada do subsistema de políticas públicas, permitindo identificar os atores, as coalizões de defesa, seu sistema de crenças e a influência delas na trajetória da política pública.

Seguindo a perspectiva apontada pelo ACF, o contexto da presente pesquisa é o subsistema construído no Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (Sipae-DF). Os sujeitos de pesquisa foram escolhidos em virtude da atuação em organizações com atuação destacada no campo de políticas públicas de avaliação educacional na rede pública de ensino do Distrito Federal. e envolveu um conjunto de atores que estão agregados em distintas coalizões de defesa e ocupam espaços na Administração Pública distrital, mais especificamente na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal em suas instâncias, no Sindicato dos Professores do Distrito Federal, organizações da sociedade civil, entre outros.

Em um Estudo de Caso, “devido ao seu carácter holístico, há necessidade de se basear em várias fontes de evidências” (Amado, 2014, p. 136). Nesse sentido, Yin (2001, p. 104) aponta que “as evidências para um estudo de caso podem vir de seis fontes distintas: documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos”. Os dados que embasaram este estudo foram coletados utilizando as seguintes

estratégias: Análise documental (4.6.1), Entrevistas Semiestruturadas (4.6.2) e Pesquisa e Grupo, do tipo Roda de Conversa (4.6.3).

Após a realização da análise documental, das entrevistas semiestruturadas e da Roda de Conversa, buscou-se aplicar a proposta da Análise de Conteúdo de Bardin (2016), conjunto de técnicas de análise das comunicações que se utiliza de procedimentos sistematizados para a descrição do conteúdo das mensagens produzidas, para assim possibilitar sua interpretação.

A estratégia para a análise dos dados da pesquisa, feita de maneira concomitante à obtenção dos dados, foi a Análise de Conteúdo proposta por Bardin (2016). Essa técnica introduz explicitações, sistematizações e expressões dos conteúdos de mensagens, buscando realizar deduções lógicas e justificadas sobre a origem dessas mensagens.

A fim de responder à questão de pesquisa, apresentamos a seguir o Objetivo Geral e os Objetivos Específicos:

OBJETIVO GERAL

Analisar o processo de implementação do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (Sipae-DF).

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Descrever o desenvolvimento institucional do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (Sipae-DF), destacando as mudanças observadas em sua trajetória;
- Mapear os atores institucionais e as coalizões de defesa atuantes no Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal;
- Caracterizar o modelo de crenças o modelo de crenças das coalizões de defesa atuantes no Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal;
- Explicar como o modelo de crenças das coalizões influencia a dinâmica institucional do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal, contribuindo para promover ou evitar mudanças durante o processo de implementação.
- Analisar as capacidades institucionais nas dimensões analíticas, operacionais e políticas necessárias à implementação do Sistema de Avaliação Educacional do Distrito Federal.

A presente tese está organizada, além dessa introdução, de seis capítulos, sucedidos pelas considerações finais. O primeiro capítulo abordará os antecedentes históricos, a trajetória, as disputas, os fatores associados ao desempenho e o uso de indicadores e medidas educacionais no contexto da educação pública brasileira. O segundo capítulo apresentará o referencial teórico que norteará o trabalho, discutindo o processo das políticas públicas a partir da perspectiva do Advocacy Coalition Framework e do modelo das capacidades institucionais, na dimensão analítica, operacional e política, necessárias para a implementação das políticas públicas e efetivação em ações concretas que legitimem as crenças da coalizão majoritária. O terceiro capítulo apresenta o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal, contextualizando-o com as Diretrizes de Avaliação Educacional da Secretaria de Estado de Educação e com a realidade do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal. O quarto capítulo descreve os atores institucionais e os atributos básicos do sistema de crenças. O quinto capítulo analisa o agrupamento dos atores em coalizões, o modelo de crenças de cada coalizão e os antagonismos estabelecidos entre elas. O sexto capítulo irá analisar as disputas, as mudanças na política, o aprendizado orientado e as capacidades institucionais para a sua implementação.

CAPÍTULO 1 POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DE SISTEMAS DE ENSINO: CONCEITOS, TRAJETÓRIA E CORPUS DISCURSIVO

A avaliação educacional tem se constituído como um campo de estudos instigante, desafiador e conflituoso, em virtude das relações de poder, da assimetria que se estabelece entre avaliados e avaliadores, dos juízos de valor produzidos pelo ato avaliativo e das consequências que recaem sobre aqueles que são avaliados.

Esses conflitos se manifestam nas distintas concepções epistemológicas, metodológicas e ideológicas que orientam as práticas avaliativas, os procedimentos e instrumentos e os usos que são feitos dos resultados das avaliações, e nos levam à necessidade de compreender que o processo avaliativo está envolto de perspectivas filosóficas, epistemológicas e ideológicas de quem avalia e que as abordagens teórico-metodológicas das avaliações estão articuladas a uma determinada concepção de qualidade educacional (Sousa, 2014).

Nesse sentido, é preciso compreender que os procedimentos, instrumentos e critérios avaliativos não são formulados de modo dissociado de sistema de crenças que envolve diferentes perspectivas ideológicas, posições identitárias, práticas sociais e concepções sobre educação e sobre a sociedade. Isso nos leva a refletir sobre a não neutralidade dos princípios e dos instrumentos avaliativos, pois esses reverberam intencionalidades políticas, valores prioritários, percepções sobre relações de causa/consequência e os pressupostos sobre o processo avaliativo dos atores e coalizões que buscam influenciar o campo de avaliação educacional¹⁶.

O debate sobre avaliação educacional requer, antes de tudo, a conceituação do termo *avaliação educacional* e a compreensão das diferentes modalidades avaliativas, de suas concepções e seus objetivos, a fim de que possamos melhor compreender os processos, instrumentos e demais elementos do campo de avaliação na educação.

¹⁶ O presente estudo está orientado teoricamente pelo modelo analítico de Coalizão Advocatória - *Advocacy Coalition Framework (ACF)* - que tem como proposta explicar as mudanças nas políticas públicas a partir da atuação de coalizões, cada qual defendendo suas próprias convicções. A ACF identifica que as crenças se constituem como fator causal do comportamento político e envolve “valores prioritários, percepções sobre relações de causa/consequência, percepções sobre a situação do mundo e sobre a eficácia dos instrumentos de políticas públicas (SABATIER, 1988, P. 132).

1.1 Afinal, de que avaliação estamos falando?

De acordo com Gatti (2009), o campo de estudos de avaliação educacional desenvolveu, no decorrer de sua trajetória, arcabouço teórico, processos e métodos específicos. A autora aponta ainda que a avaliação educacional é um campo abrangente e que comporta, segundo Gatti (2009), subáreas, cada qual com características específicas: *avaliação da aprendizagem escolar, ou do desempenho*, realizada em sala de aula, *avaliação institucional*, *avaliação de projetos ou programas*, *avaliações externas em larga escala*.

O debate sobre avaliação educacional ganha força a partir dos estudos produzidos por Tyler (1949), autor que a definiu como a comparação constante entre os resultados dos alunos, ou o seu desempenho, e os objetivos de aprendizagem previamente definidos. A avaliação é assim compreendida como o processo de determinação da extensão com que os objetivos educacionais se realizam.

Autores como Bloom, Hastings e Madaus (1983) também relacionam a avaliação com a verificação de objetivos educacionais. Em função das finalidades, categorizam diferentes tipos de avaliação: uma preparação inicial para a aprendizagem, uma verificação da existência de dificuldades por parte do aluno durante a aprendizagem e o controle sobre se os alunos atingiram os objetivos fixados previamente. Os tipos de avaliação referidos representam, respectivamente, *a avaliação diagnóstica*, *a avaliação formativa* e *a avaliação certificativa*.

Também Noizet e Caverni (1985) e Cardinet (1993) se referem à avaliação como um processo de verificação de objetivos, em que a produção escolar dos alunos é comparada a um modelo. Para o último autor, o processo de avaliação contribui para a eficácia do ensino, porque consiste na observação e interpretação dos seus efeitos. No limite, permite orientar as decisões necessárias ao bom funcionamento da escola.

Ketele (1993) relaciona a avaliação ao processo de verificação de objetivos previamente definidos. Segundo este autor, é no próprio processo de ensino-aprendizagem que surge a avaliação, funcionando como um mecanismo que verifica se os objetivos pretendidos são efetivamente atingidos.

Comparar a avaliação a um sistema de comunicação é a perspectiva apresentada por outros autores, como Cardinet (1993), que considera a avaliação como um sistema de comunicação entre professores e alunos, por meio de um processo sistemático de coleta de informação.

Stufflebeam (1985) refere que é preciso, primeiro, identificar as necessidades educacionais e só depois elaborar programas de avaliação centrados no processo educativo,

para que seja possível aperfeiçoar este processo. O modelo C.I.P.P., sugerido por este autor, procura definir a avaliação como um processo racional onde existe um contexto (C), uma entrada ou input (I), um processo (P) e um produto (P). A informação recolhida com a avaliação permite aos agentes educativos reunirem dados para tomarem decisões, subsequentemente.

A partir da sintetização da literatura, considerando a sua finalidade, pode-se identificar os seguintes tipos de avaliação:

- **somativa** – realizada em uma única oportunidade, relativa aos processos ocorridos num período de tempo passado; por isso também é uma avaliação *final*, cujas funções se destinam a verificar se os objetivos inicialmente estabelecidos são os resultados alcançados ao término de um processo, sendo que sua aplicação está geralmente voltada para a certificação, promoção ou seleção;
- **formativa** – é contínua pois se realiza ao longo de todo o processo educacional e tem como finalidade permitir o acompanhamento e análise dos pontos fortes e fracos desse processo, para que se possa aperfeiçoá-lo quando ainda estiver ocorrendo.
- **diagnóstica** – sua função é identificar o estágio de aprendizagem ou desenvolvimento em que os alunos se encontram, esclarecendo aquilo que eles já detêm dos pré-requisitos necessários ao ingresso numa nova etapa de ensino. É inicial quando aplicada no início do processo que se quer avaliar, podendo ocorrer também em um determinado momento durante o processo de ensino e aprendizagem.

A polissemia do termo avaliação nos leva à necessidade de categorizar a avaliação educacional. Para tanto, tomaremos como referência a classificação produzida por Freitas et al (2009), que apresenta três níveis de avaliação educacional: *avaliação da aprendizagem ou do rendimento escolar, avaliação institucional e avaliação externa em larga escala*, cada qual desenvolvida com objetivos, características e instrumentos específicos.

A *avaliação da aprendizagem ou do rendimento escolar* é realizada pela escola em seu interior no decorrer do processo de ensino-aprendizagem e destina-se, na perspectiva formativa, à obtenção de informações sobre a aprendizagem e o desenvolvimento dos estudantes para promover intervenções constantes enquanto o trabalho pedagógico se desenvolve no interior das salas de aula (Villas Boas, 2013).

A *avaliação institucional* pode ser desenvolvida tanto a partir de processos formulados no interior da escola quando em seu exterior e envolve processos de autoavaliação coletivos que objetivam produzir reflexões sobre o Projeto Político-Pedagógico, os processos

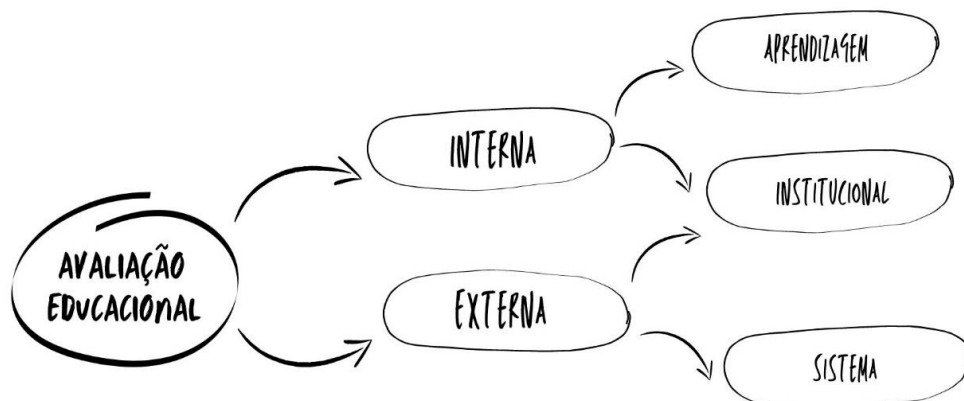
pedagógicos e administrativos e as rotinas de trabalho, com vistas à construção de perspectivas e práticas de melhoria da escola (Mendes et al, 2015).

As *avaliações externas em larga escala* objetivam a apreciação ou análise do processo educativo por atores externos às instituições educacionais por atores com vistas à compreensão do processo de ensino e aprendizagem, na “maior parte das vezes voltada predominantemente para o foco da aprendizagem dos alunos e com a finalidade de obter resultados generalizáveis ao sistema” (Werle, 2010, p. 22).

Freitas et al (2009) defendem que, embora os níveis de avaliação educacional possuam características, estratégias e instrumentos próprios, a amplitude do processo avaliativo só consegue ser compreendida por meio da articulação entre a avaliação realizada pelos professores em sala de aula (avaliação da aprendizagem), a análise do trabalho realizado por toda a escola (avaliação institucional) e a análise do desempenho escolar produzida de forma sistêmica por agente externo à escola (avaliação externa em larga escala), “sob pena de não darmos conta da complexidade que envolve a questão e reduzirmos a possibilidade de construção de processos decisórios mais circunstanciados e menos ingênuos” (Freitas et al, 2009, p. 9).

Bertagna, Mello e Polato (2014) apontam para a inter relação e a complementaridade entre os níveis de avaliação escolar e acrescentam ao debate uma classificação das avaliações em virtude do lócus onde são elaboradas:

Figura 1: Níveis de avaliação educacional



Fonte: Bertagna, Mello e Polato (2014). Elaboração própria.

As avaliações internas, segundo a compreensão dos autores, são aquelas que, produzidas pelos “participantes do processo educativo para a organização/planejamento educacional, sendo a avaliação da aprendizagem aquela desenvolvida em sala de aula, mais especificamente entre professor e aluno, e a avaliação institucional”, objetivam produzir reflexões individuais e coletivas sobre o processo educativo (Bertagna; Mello, Polato, 2014, p. 253).

As avaliações externas, por seu turno, são produzidas por agentes externos à comunidade escolar e têm como objetivo obter um panorama mais amplo dos resultados do processo educativo e da qualidade educacional. De forma complementar, Miranda, Garcia e Veraszto (2020, p. 253) afirmam que “a externa manifesta-se pela avaliação do desempenho escolar, em larga escala, de natureza sistêmica, realizada por agente externo à escola, podendo orientar ações das mais variadas ordens nas políticas educacionais”.

Na presente pesquisa, o interesse recai sobre avaliações externas em larga escala¹⁷, conceituadas por Werle (2010), como:

[...] um procedimento amplo e extensivo, envolvendo diferentes modalidades de avaliação, realizado por agências reconhecidas pela especialização técnica em testes e medidas, abrangendo um sistema de ensino, ou seja, todas as escolas de um determinado nível ou série deste sistema, mesmo que utilizando procedimentos amostrais, na maior parte das vezes voltada predominantemente para o foco da aprendizagem dos alunos e com a finalidade de obter resultados generalizáveis ao sistema. (WERLE, 2010, p. 22).

Para Miranda, Garcia e Veraszto (2020) a avaliação externa em larga escala se constitui como um instrumento avaliativo que busca aferir o desempenho demonstrado pelos estudantes com o propósito de confrontar o que é efetivamente ensinado com aquilo que deveria ser ensinado do ponto de vista do alcance de algumas habilidades, sendo seus resultados utilizados para diferentes fins.

A distinção entre avaliações externas e avaliações em larga escala também precisa ser compreendida. Essa diferença é apresentada por Santana e Rothen (2014, p. 385), que apontam que "toda avaliação em larga escala é externa, porém nem toda avaliação externa é em larga escala", chamando a atenção para o fato de que a possibilidade de se estabelecer comparabilidade envolve, necessariamente, a aplicação de conceitos e metodologias que sejam comuns a todas as unidades que compõem a base de um determinado estudo (Santana; Rothen, 2014).

¹⁷ Santana e Rothen (2014) esclarecem que nem toda avaliação externa é em larga escala, mas toda avaliação em larga escala é externa.

Dentre os elementos constitutivos das avaliações externas, Luiz e Riscal (2016) apresentam um trinômio que caracteriza esse de processo avaliativo:

Concluimos, assim, que o trinômio básico para as avaliações externas é constituído por abrangência, metodologia e comparabilidade. Esses três elementos permitem inferir que a avaliação externa constitui um instrumento objetivo de aquisição de informações sobre um universo (seja por meio de um levantamento censitário, seja pela utilização de técnicas de amostragem que permitam a inferência dos parâmetros sob investigação com precisão estatística) e que permite a identificação e classificação das unidades investigadas por meio de indicadores de desempenho (Riscal; Luiz, 2016, p. 65)

O desenvolvimento ferramental e analítico das avaliações externas em larga escala foi acompanhado do discurso de que tais avaliações se constituíam como elemento neutro e objetivo capaz de identificar variáveis sobre o processo de ensino-aprendizagem que as avaliações produzidas no interior da escola não seriam capazes de captar, em virtude da pretensa falta de objetividade que estas possuem.

A ascensão das avaliações externas em larga escala dentro de sistemas educacionais em diversos países, independentemente de suas características econômicas, sociais, políticas e educacionais foram observadas a partir da disseminação de políticas econômicas orientadas ao mercado e consubstanciadas pelos princípios do New Public Management (NPM), pelas práticas da administração por resultados e pela lógica do Estado Avaliador (White, 1988).

Destarte, a implementação de políticas de avaliação tem impulsionada em um contexto histórico marcado por reformas gerenciais que buscavam suplantar a Administração Pública Burocrática como uma das formas de implementar um conjunto de mudanças estruturais como uma resposta neoliberal à crise do *Welfare State* em virtude das testagens serem percebidas como instrumentos informativos e de regulação bastante adequados para as políticas educacionais dentro da perspectiva defendida.

1.2 Antecedentes históricos

Internacionalmente, a trajetória das avaliações externas em larga escala remonta o período que sucede à Segunda Guerra Mundial, especialmente a partir do advento de organismos supranacionais "orientados à integração econômica da Europa, com a capacidade de elaborar princípios e diretrizes a serem seguidos por países participantes dos acordos e das convenções de regulação e cooperação, criando uma rede de interdependência entre os países" (Luiz; Riscal, 2016, p. 66).

A *First International Conference on Educational Research*, ocorrida em 1956 na cidade de Atlantic City, Estados Unidos, se constitui como um marco para o desenvolvimento de programas e pesquisas internacionais em educação que envolviam ferramentas estatísticas consideradas como elementos essenciais para a gestão educacional. Dentre os compromissos estabelecidos na *First International Conference on Educational Research* (UNESCO, 1956) se destaca o compromisso político com as atividades de pesquisa e com o uso de estudos educacionais como ferramentas para o planejamento educacional, além da estimulação da cooperação técnica internacional e da criação de centros de pesquisa, documentação e informação educacional, em âmbito nacional e regional.

A Conferência também tratou de um aspecto de natureza distinta das políticas educacionais: a viabilidade técnica de se produzir uma pesquisa internacional cujos resultados fossem comparáveis entre países e que, ao mesmo tempo, pudesse produzir diagnósticos de ordem local. Para Luiz e Riscal(2016), essa conclusão abriria as bases para o estabelecimento de programas internacionais de cooperação em pesquisa educacional.

A década de 1960 foi marcada pelo desenvolvimento de métodos de pesquisa e medição em educação como o *Pilot Twelve-Country Study*, implementado em 1960 por meio de subsídio da Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura (Unesco) com o objetivo de estudar a viabilidade da inclusão de métodos empíricos entre os instrumentos de investigação da pesquisa educacional e da pesquisa de educação comparada, bem como determinar os desafios de se estender a abrangência desse tipo de trabalho a diferentes sistemas de ensino (Unesco, 1962). O estudo objetivava ainda a identificação de padrões intelectuais relativos a um conjunto de disciplinas do currículo escolar sob diferentes condições institucionais e sociais. Utilizando-se de uma amostra de cerca de 10 mil estudantes de 13 anos de idade residentes em 12 países (Bélgica, Inglaterra, Finlândia, França, República Federal da Alemanha, Israel, Polônia, Escócia, Suécia, Suíça, Iugoslávia e Estados Unidos), a pesquisa englobou conhecimentos de matemática, compreensão de leitura, geografia, ciências e habilidades não verbais (Unesco, 1962), gerando a experiência necessária para a elaboração de outros estudos pontuais em larga escala ao longo da década de 1960.

Em paralelo, nos Estados Unidos, durante a década de 1960, desenvolveu-se o estudo *Equality of Education Opportunity* (Coleman, 1966), também conhecido como *Relatório Coleman (The Coleman Report)*. Considerado um dos estudos mais importantes sobre educação no século XX, originou-se de uma solicitação do U.S. Department of Health, Education and Welfare para a realização de uma extensa pesquisa quantitativa com o objetivo de compreender a amplitude da segregação de grupos étnicos em escolas americanas; entender em que medida

as escolas ofereciam igualdade de oportunidades educacionais a partir de fatores considerados como indicadores de qualidade tangíveis (por exemplo, a quantidade de livros nas bibliotecas) como intangíveis (currículo, formação e nível cultural dos professores); aferir, por meio de testes, a proficiência dos estudantes e ; relacionar os indicadores de proficiência dos alunos, obtidos nas avaliações externas às características das escolas às quais frequentavam (Coleman, 1966).

O estudo envolveu a aplicação e análise de 645 mil questionários contextuais aplicados a professores e estudantes dos graus 1, 3, 6, 9 e 12 do sistema educacional estadunidense e a aplicação de testes padronizados. A conclusão principal do relatório indica que o nível socioeconômico dos alunos e sua base de conhecimentos prévios eram os fatores mais significativos na produção de seus resultados educacionais, enquanto as diferenças na qualidade das escolas e dos professores apresentaram impactos comparativamente menores, embora com significância (Coleman, 1966).

O relatório Coleman influenciou o U.S. Department of Health, Education and Welfare a instituir o *National Assessment of Educational Progress (NAEP)*, também conhecido como Nation's Report Card), iniciativa independente dos sistemas de avaliação estaduais, aplicado a estudantes do quarto, oitavo e décimo segundo graus do sistema educacional americano, utilizando instrumentos padronizados para avaliação de matemática e leitura a cada dois anos, e ciência e escrita a cada quatro anos. O exame avalia, periodicamente, outras áreas, como artes, economia, geografia, tecnologia e história. Os indicadores produzidos pelo NAEP são elaborados de modo a permitir a comparabilidade entre os resultados da série histórica desde o início da década de 1970. Uma importante característica é a utilização da Teoria da Resposta ao Item (TRI), uma abordagem que tem sido muito utilizada em avaliações de larga escala em educação.

Ainda na década de 1960, é instituída na Europa a *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*, ou OCDE em sua sigla em Português. Originária de um organismo anterior, a *Organization for European Economic Cooperation (OEEC)*, criada em 1948, nos primórdios da chamada “Guerra Fria”, com o intuito de administrar a distribuição dos recursos do Plano Marshall para a reconstrução da Europa no pós-guerra.

A OECD acumulou ao longo dos anos um conjunto de experiências que possibilitaram a extensão do seu raio de abrangência a outros países fora do continente europeu e tem pautado suas ações e seus instrumentos para “ajudar governos a promover prosperidade e lutar contra a pobreza através do crescimento econômico e da estabilidade financeira” (OECD, 2015, p.3) por meio de processos avaliativos em políticas públicas.

No campo educacional, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico tem atuado como um tipo especial de *think tank*¹⁸ que localiza a Educação como um fator estratégico para a competitividade internacional no campo econômico, para o êxito econômico das nações, para redução da concentração de renda e o combate à pobreza e as desigualdades econômicas e sociais, enquadrando a educação como capital humano, apontando “o papel que a educação deveria cumprir enquanto vetor de desenvolvimento econômico dos Estados congregados na Organização” (Sossai, 2020, p. 1).

Segundo Salokangas e Kauko (2015, p. 1355), a OCDE “tem se mostrado um organismo cada vez mais poderoso no que diz respeito à administração e a políticas educacionais, tanto entre seus países membro quanto nas demais nações”, atuando, em coordenação com outras organizações supranacionais como o Banco Mundial com vistas a identificar supostos problemas supranacionais em educação, definir prioridades educacionais, apresentar soluções, estabelecer agendas internacionais em educação e influenciar a tomada de decisões.

Sossai (2020) compreende a OCDE como um espaço de ação supranacional estrategicamente construído para oportunizar alinhamento, convergências e a harmonização de políticas que atua como um player internacional:

“[...] entendo a Instituição como uma das artífices fundamentais no trabalho de “governança global” e “em rede” da educação, operando como um player supranacional que enlaça tanto agentes, quanto interesses difusos em educação. Atuando em diferentes frentes, essa Organização presta-se a mediar, interpretar, traduzir e disseminar pressupostos educacionais, políticos e econômicos que considera estratégicos aos interesses de presente e de futuro dos seus Estados membros (Sossai, 2020, p. 3).

Em um movimento de transbordamento do campo político-econômico para a arena educacional, atores internacionais, e em particular a OCDE, “têm-se apropriado da agenda educacional para subordiná-la aos interesses dos sistemas econômicos de produção capitalista” (Fernandes, 2019, p. 33), transferindo aos sistemas educacionais princípios gerenciais típicos do setor privado como serviço orientado ao cidadão-cliente, eficiência, eficácia, responsabilização por resultados e comparabilidade.

Fernandes (2019) aponta que a disseminação, em escala global, de valores, discursos e ideologias próprios da OCDE, “consolidou seu propósito de mensurar a qualidade da educação em termos regulatórios e meritocráticos, consentâneo à perspectiva de formação de capital

¹⁸ De acordo com Sossai (2020), think tanks são “centros de formulação de pensamentos especializados, em geral ligados ao capital, mantendo vínculos com organismos internacionais, com órgãos de governos nacionais e com empresas do setor privado (Sossai, 2020, p. 4).

humano para o mercado defendida pelos reformadores empresariais da educação” (Fernandes, 2019, 33). De acordo com o autor, a Organização para o Desenvolvimento Econômico

“Para garantia da qualidade educacional, a ser expressa em números, vale-se da estatística e das avaliações de larga escala, não como elementos subsidiários à investigação de uma qualidade com variáveis socioeconômicas muito mais complexas, mas como expressões definitivas da boa educação e das melhores práticas. O alinhamento de posições ideológicas hegemônicas (responsabilização, meritocracia, premiação e punição) gera impactos diretos na gestão das escolas, na vida dos trabalhadores da educação e na formação dos estudantes” (Fernandes, 2019, p. 33).

Salokangas e Kauko (2015) apontam que a OCDE, no contexto das relações internacionais no campo educacional, se constituiu como um poderoso player na disseminação de políticas e gestão educacionais, tanto entre seus países membro quanto nos demais países, sendo capaz de, mais do que influenciar a agenda nesse campo, estabelecer as regras e definir preferências do que se é discutido. Por meio do PISA, a OCDE, em especial a partir da década de 1990, passou a ter um papel renovado no jogo de força internacional sobre os sistemas educativos e sobre as políticas públicas educacionais: seu principal instrumento na área educacional permitiu à entidade passar do papel de *problem definers* (definidores de problemas a serem discutidos na esfera pública) a *solution providers* (provedores de soluções) aos problemas nacionais a partir da definição daquilo a ser ensinado e de como garantir que seja ensinado.

O principal instrumento para disseminar pressupostos educacionais, políticos e econômicos a partir da concepção da educação como capital humano é proporcionado por um dos sistemas de monitoramento e avaliação desenvolvidos pela OCDE: o *Programme for International Student Assessment – PISA*. Criado em 1997 e aplicado pela primeira vez em 2000, o PISA é considerado atualmente a maior avaliação de larga escala em educação no mundo. Com frequência trienal, o estudo é realizado por meio de testes padronizados para aferir a proficiência em matemática, leitura e ciências, mesclando itens discursivos e de múltipla escolha, além da aplicação de um questionário para o levantamento de informações sobre o perfil socioeconômico dos estudantes e suas experiências de aprendizagem (OECD, 2015).

De acordo com Horta Neto (2022), cada uma das áreas de proficiência é avaliada com maior profundidade a cada três anos, obedecendo a um sistema de rodízio. Assim, cada ciclo de três anos atribui uma área do conhecimento como central na avaliação, o que faz com que essa área tenha um maior número de questões no teste quando comparada às outras áreas avaliadas.

No Brasil, a avaliação passa a integrar as políticas públicas e as práticas de gestão da educação básica a partir do final da década de 1980, em especial a partir das mudanças estruturais no Estado e na sociedade brasileira no período de redemocratização que culminou na promulgação, em 1988, da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) e das políticas de reforma do Estado implementadas em meados da década de 1990.

1.3 A articulação entre as avaliações externas em larga escala às reformas educacionais orientadas por princípios gerenciais

As avaliações externas em larga escala como instrumento técnico revestido de objetividade, neutralidade e com precisão estatística para a obtenção de informações relevaram-se bastante adequadas no contexto das reformas implementadas como resposta à crise do Estado em diversos países a partir do final da década de 1970. Tais reformas buscavam redefinir as formas e os raios da ação estatal e foram fortemente orientadas pelos princípios do New Public Management¹⁹ (NPM), ou Nova Gestão Pública, que busca transportar para o seio do Estado métodos e formas de gestão do setor privado.

O New Public Management (NPM), ou Nova Gestão Pública, ainda que apresente adaptações e especificidades em virtude de contextos locais, busca influenciar os objetivos e os raios de ação do Estado recomendando “as virtudes da desregulamentação, da concorrência entre agências e serviços, da avaliação das performances pela sanção financeira das políticas postas em prática, numa glorificação das leis do mercado (Tinoco, 2013, p. 8).

Os princípios do New Public Management foram extensamente estudados pela literatura. A partir de Bresser-Pereira (1996), Trosa (2006), Tinoco (2013), Paludo (2019) e Santos (2018), sintetizamos seus princípios e pressupostos que os sustentam:

Quadro 1: Princípios e pressupostos do New Public Management:

Princípio	Pressuposto
Princípio da Competição	A competição entre serviços administrativos e organizações políticas aumenta a eficiência e a eficácia das políticas públicas.
Princípio do Cidadão-Cliente	O beneficiário das políticas públicas é percebido como um cliente, introduzindo ideias mercadológicas na relação Estado-Cidadão.

¹⁹ Conforme Tinoco (2013), o NPM recebe diferentes denominações: Management Post Bureaucratique (Trosa, 2006); Gestion de la Performance (Guillaume, 2002); Novo Gerencialismo Público (Tinoco; 2013)

	Os serviços públicos passam a ser vistos como produtos e o cidadão como um adquirente desse serviço.
Princípio da Contratualização	A efetividade e eficácia das políticas públicas é maximizada por meio de uma nova relação entre o nível estratégico e o nível operacional, que deve se basear em objetivos apoiados em resultados (outputs) e não apenas em processos burocráticos formais (inputs)
Princípio da Gestão Democrática	A ruptura do modelo burocrático baseado em hierarquia é incentivada por meio de formas de gestão baseadas em autonomia com responsabilidade.
Princípio da publicização ²⁰	A crise do Estado será superada por meio de reformas que superem a rigidez e a ineficiência do setor público e transfiram a prestação de um conjunto de serviços do setor público estatal para o setor público não-estatal, tornando o estado como um avalista dos direitos sociais e não provedor de serviços.
Princípio da Avaliação	A qualidade dos “produtos” entregues aos “cidadãos-clientes” deve ser avaliada, regulada e sancionada conforme seus resultados, com vistas à melhoria de sua performance. A avaliação assume papel de instrumento avaliador e regulador que opera por meio da medida de padrões associados à qualidade (<i>assurance-quality</i>)

Elaboração própria a partir de Bresser-Pereira (1996); Trosa (2006); Tinoco (2013; Paludo (2018), Santos (2018); Dalmon, Siqueira e Braga (2018).

Dalmon, Siqueira e Braga (2018) identificaram oito elementos das reformas gerenciais implementadas em um conjunto diverso de países a partir do final da década de 1970: desburocratização, descentralização, foco no cidadão-cliente, competitividade, profissionalismo, foco no desempenho e nos resultados, transparência e accountability.

Um elemento importante das reformas orientadas pelo New Public Management se relaciona à forma de distribuição de poder. Diferentemente do modelo burocrático de administração pública, marcado pela rigidez dos marcos legais e pela lógica do controle, o NPM

²⁰ No Brasil, o princípio da publicização foi estabelecido no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e objetivava “transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de ‘publicização’, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária” (BRASIL, 1996, p. 40).

adota a perspectiva gerencial, estabelecendo um processo marcado pela contratualização, no qual os setores da administração pública assinam um contrato com as autoridades políticas em troca de maior liberdade de gestão (Tinoco, 2013).

No Brasil, as reformas gerenciais foram estabelecidas em dois marcos legais: a) o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995), que buscou “definir um modelo conceitual, que distinga os segmentos fundamentais característicos da ação do Estado” (Brasil, 1995, p. 40) e; b) a Emenda Constitucional 19/98 (Brasil, 1998) que implementou modificações no regime administrativo brasileiro a partir da introdução no caput do artigo 37 da Constituição Federal do princípio da eficiência, bem como o estabelecimento do conceito de contratos de gestão.

Na visão de Adrião et al (2013), os dispositivos contidos no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e na Emenda Constitucional 19/1998 se configuram como marcos “significativos para a normalização de parcerias entre a administração pública e o setor privado, tendo em vista, o estabelecimento, no sistema jurídico brasileiro das agências executivas e das Organizações Sociais (OS)” (Adrião et al 2013, p. 258) e devem ser compreendidos como uma saída neoliberal justificada pela baixa qualidade da intervenção estatal e pela ineficiência da administração pública brasileira.

Bauer, Alavarse e Oliveira (2015) defendem que as reformas gerenciais baseadas em princípios como descentralização, contratualização e *accountability* encontraram terreno fértil na política educacional e tiveram nas avaliações externas em larga escala um instrumento poderoso pois, segundo os autores, “ao se passar do controle burocrático e hierárquico do modo de execução para o controle do produto, as testagens revelaram-se instrumentos bastante adequados na educação” (p. 1370).

Não por acaso, as reformas educacionais orientadas pelo NPM implementadas nas últimas décadas caracterizam-se, entre outros elementos, pelo desenvolvimento de políticas de avaliação externa em larga escala que são utilizadas não apenas para orientar questões relacionadas ao acompanhamento das aprendizagens, mas para avaliar e monitorar processos de descentralização, de melhora da performance dos sistemas de ensino, de contratualização entre o nível estratégico e o nível operacional e processos de transferência de serviços educacionais para o setor público não-estatal.

Bauer, Alavarse e Oliveira (2015), em importante revisão da literatura com vistas à sistematização do debate acadêmico sobre as avaliações externas em larga escala, apontam que as reformas educativas implementadas nas últimas décadas, ainda que se considerem as

variações em virtude das distintas realidades nacionais e locais, foram pautadas por perspectivas da nova administração pública e podem ser caracterizadas pela:

- a) Centralização dos sistemas de avaliação da Educação Básica, com a aplicação sistemática de testes estandardizados com características censitárias, que passaram a alimentar políticas de responsabilização e de controle por meio do alcance de padrões mínimos estabelecidos pelo nível central dos sistemas;
- b) Descentralização dos processos de gestão e financiamento, fortalecendo o discurso de autonomia e gestão democrática da escola, numa perspectiva de melhora dos resultados.
- c) Ampliação das possibilidades de escolha das famílias, estimulando mecanismos de competição entre as escolas e do acompanhamento social dos resultados do processo educacional, o que conduziria, na perspectiva da administração gerencial, a melhoria da qualidade.
- d) Valorização dos resultados, divulgação pública de rankings baseados em escores de desempenho escolar e busca por maior efetividade do serviço ofertado a partir da introdução de novos mecanismos de gestão, incluindo formas de contratualização entre a administração pública e o setor não-estatal.

Esse processo, observado como uma agenda mundial, fez com que as avaliações em larga escala adquirissem protagonismo em sistemas de ensino do mundo inteiro, se constituindo como um instrumento avaliador e regulador que opera por meio da medida de padrões associados à qualidade e a níveis ideais de desempenho dos estudantes (Riscal; Luiz, 2016).

1.4 Trajetória das políticas de avaliação externa em larga escala no Brasil

No Brasil, a avaliação passa a integrar as políticas públicas e as práticas de gestão da educação básica a partir do final da década de 1980, em especial a partir das mudanças estruturais no Estado e na sociedade brasileira no período de redemocratização que culminou na promulgação, em 1988, da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) e das políticas de reforma do Estado implementadas em meados da década de 1990.

A rejeição à centralização e ao modelo gerencial burocrático típico da Ditadura Civil Militar (1964-1985) levou a Assembleia Nacional Constituinte a firmar na Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988) a “opção por uma estrutura de Estado mais descentralizada e aproximada do sentido de federalismo” (Lizieiro, 2020, p. 133). A opção

assinhalada na Constituição de 1988 gerou inovações na base estrutural da organização político-administrativa brasileira ao primar pela transferência aos entes subnacionais da “responsabilidade pela implementação de boa parte das políticas públicas” (Grin; Abrucio, 2018, p. 87).

A maior participação dos entes subnacionais na provisão dos serviços públicos foi concretizada por meio da elevação dos municípios a entes federados e por um amplo processo de descentralização que distribuiu aos governos locais a responsabilidade pela implementação de um conjunto de políticas públicas e estabeleceu competências compartilhadas entre os três níveis de governo, tornando o contexto e a dinâmica para a formulação e a implementação de políticas públicas, em especial as de corte social, mais complexas (Jaccoud, 2020).

De acordo com a literatura (Arretche, 2004; Abrucio; Franzese; Sano, 2013; Jaccoud, 2020), a progressiva atuação dos níveis subnacionais na formulação e implementação de políticas públicas no Brasil não foi pautada pela retirada do papel indutor e regulador do Governo Federal. Diferentemente do que se possa imaginar, a atuação dessa esfera de governo foi “crescente, buscando em um primeiro momento, incentivar a descentralização com foco na municipalização e, posteriormente, aprofundar a integração de esforços dos entes em torno de objetivos comuns” (Jaccoud, 2020, p. 12).

A avaliação externa em larga escala se constituiu, no campo da política de educação básica, como um importante instrumento mobilizado pela União a partir de meados dos anos 1990 para favorecer a convergência dos objetivos e resultados educacionais, a padronização do que é ensinado pelas escolas, a mobilização social, a compreensão de fatores que se associam ao desempenho escolar e as desigualdades educacionais.

O marco inicial das avaliações de sistemas educacionais foi concretizado em 1987 com a proposição do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público (SAEP). Essa experiência de avaliação de sistemas públicos de ensino, no nível fundamental, implementada pelo então Ministério da Educação e do Desporto nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte “lançou as bases para uma política de avaliação mais abrangente que, atualmente, atinge os diversos níveis de ensino, do ensino fundamental à pós-graduação” (Sousa, 2014, p. 410).

Bonamino (2002) identificou o contexto de desenvolvimento da avaliação de sistemas no Brasil entre as décadas de 1980 e 1990:

No final dos anos 80, o reconhecimento da inexistência de estudos que mostrassem mais claramente o atendimento educacional oferecido à população e seu peso sobre o desempenho dos alunos dentro do sistema conduziu às primeiras experiências de avaliação do ensino de primeiro grau. Já nos anos 1990, o sistema de avaliação passa a

inserir-se em um conjunto mais complexo de inter-relações, em cujo interior operam o aprofundamento das políticas de descentralização administrativa, financeira e pedagógica da educação, um novo aparato legal, um conjunto de ações pela melhoria da qualidade e uma série de reformas curriculares (Bonamino, 2002, p. 15).

O desenvolvimento de um sistema de avaliação da educação básica no Brasil foi influenciado por dois significativos marcos legais-institucionais: a proclamação da Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988) que propugnava pela descentralização coordenada das políticas sociais como a educação e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996).

De acordo com Horta-Neto (2007), a Constituição de 1988 colocou a questão da avaliação da aprendizagem sob outra perspectiva ao reintroduzir a garantia do padrão de qualidade como um dos princípios sob os quais a educação deve ser ministrada. Para garantir o cumprimento do preceito constitucional, houve a necessidade de formular e implementar estratégias, critérios e instrumentos para monitorar parâmetros de qualidade em educação.

A Lei n. 9.394, de 20.12.1996 (Brasil, 1996), introduziu dispositivos específicos sobre avaliação, encarando-a também como um instrumento de regulação da qualidade em escala nacional, cabendo à União garantir a “avaliação nacional do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (Brasil, 1996).

As mudanças estabelecidas na Constituição de 1988 e a trajetória das políticas e experiências em avaliação educacional culminaram na formulação e implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que teve sua primeira aplicação em 1990, em um contexto político e social no qual o país discutia a redemocratização e implementava um programa de descentralização das políticas públicas, em especial na área de Educação, Saúde e Assistência Social.

De acordo com Sousa (2013), o surgimento da avaliação externa no Brasil seguiu uma tendência internacional, adotando-se a estratégia da verificação do desempenho escolar por meio de testes padronizados, cujos resultados são interpretados como uma evidência da qualidade educacional e do levantamento de fatores associados por meio de questionários. Para Bonamino e Sousa (2012), são observados no contexto brasileiro elementos comuns a outras propostas e experiências internacionais, o que, em sua visão, expressa uma agenda mundial, em especial no que concerne à associação entre resultados das avaliações externas em larga escala à qualidade do ensino.

A similaridade de delineamento da avaliação externa em larga escala no Brasil com as experiências internacionais deve ser compreendida a partir da influência de organizações bilaterais e do advocacy exercido por think tanks do pensamento liberal e pelas coalizões de defesa atuantes na política educacional brasileira no período histórico correspondente.

A influência da experiência internacional de avaliações externas em larga escala deve ser analisada a partir de duas dimensões: a dimensão técnica-instrumental e a dimensão política. Dentre as principais influências exercidas pelas experiências internacionais em avaliação externa em larga escala, é necessário ressaltar a influência do NAEP, desenvolvido nos Estados Unidos e a influência exercida pela OCDE por meio do PISA, programas que forneceram ferramental metodológico para o desenvolvimento do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)

A segunda dimensão para compreender a influência de experiências internacionais está ligada a princípios políticos, econômicos e ideológicos vivenciados no plano internacional e brasileiro nesse período, marcado pela ascensão do pensamento econômico neoliberal e pelas reformas orientados pelo New Public Management, que materializavam no interior do Estado os princípios neoliberais de desregulamentação, privatização, parcerias público-privado e pelo equilíbrio fiscal, com reflexo sobre as políticas sociais, e que propugna por uma ação estatal voltada à eficiência econômica, à transparência e ao accountability.

A implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em meados da década de 1990, influenciada por experiências internacionais e por programas-piloto de avaliação externa em larga escala no Brasil inaugura uma nova era de informações educacionais para além do conhecimento de dimensões relacionadas ao acesso e fluxo escolar, possibilitando que os sistemas de ensino pudessem ser avaliados e comparados quanto ao nível de aprendizado de seus alunos, o que acabou proporcionando a ampliação das análises educacionais para além da capacidade de atendimento das redes de ensino (Alves; Soares, 2013).

O SAEB originou-se a partir de um programa anterior de avaliação educacional, o Sistema de Avaliação do Ensino Público ou SAEP (Horta Neto, 2007). O SAEP foi um programa formulado pelo MEC envolvendo a Secretaria Nacional de Educação Básica – SENEPE –, o INEP e a Fundação Carlos Chagas.

O Saeb visa elaborar, a partir do uso de instrumentos próprios (testes e questionários) um diagnóstico da Educação Básica brasileira e identificar fatores que impactam o desempenho do estudante. O intuito é que o Saeb reflita os níveis de aprendizagem demonstrados pelos estudantes avaliados, elucidando esses resultados a partir de uma série de informações

contextuais. Tais resultados e informações permitem que as escolas e as redes municipais e estaduais de ensino avaliem a qualidade da educação oferecida aos estudantes e, assim, tenham subsídios para a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas educacionais com base em evidências. As médias de desempenho dos estudantes apuradas no Saeb, juntamente com as taxas de aprovação, reprovação e abandono apuradas no Censo Escolar, compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) .

Bonamino (2016), ao analisar a estrutura do SAEB, aponta que ele envolve, além da testagem dos alunos em relação ao domínio de habilidades, a aplicação de instrumentos contextuais que visam levantar dados sobre as características das escolas, dos estudantes, dos diretores, dos dirigentes municipais de educação²¹, das práticas pedagógicas e de gestão, concomitantemente à aplicação de testes em larga escala para a obtenção de medidas de desempenho dos estudantes em áreas de conhecimento como Matemática e Língua Portuguesa²², e que ambos os instrumentos objetivam fornecer subsídios para a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas voltadas para a Educação Básica (Bonamino, 2016).

Bonamino (2016) argumenta que o SAEB "inaugura uma nova fase no que diz respeito ao tipo de dados fornecidos ao campo educacional, com a coleta de informações sobre a escola e a apresentação do desempenho dos alunos e dos fatores escolares associados" (Bonamino, 2016, p. 116), o que permitiu ampliar o conhecimento sobre a educação brasileira em várias dimensões, incluindo dinâmicas intra e extraescolares.

A trajetória do SAEB está intimamente ligada a trajetória da avaliação em larga escala no Brasil, e seu desenho metodológico e epistemológico acabou por influenciar políticas de avaliação externas implementadas por entes subnacionais, em especial os estados e o Distrito Federal que pegaram de empréstimo ou inspiração o know-how acumulado pelo INEP, como as matrizes de referência, a estrutura de elaboração dos itens, o uso da Teoria de Resposta ao Item, entre outros elementos.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica, ao longo de sua história, realizou 16 edições, e passou por distintas configurações até chegar ao formato atual. A tabela abaixo

²¹ A partir da edição de 2019, os questionários passaram a levantar informações a respeito dos dirigentes municipais de educação.

²² Embora o INEP tenha construído matrizes de referência para a elaboração de itens na área de Ciências Humanas e Ciências da Natureza em 2018 baseadas na BNCC, na Edição de 2021 do SAEB, a abrangência da avaliação que referencia o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) envolve itens de Língua Portuguesa e Matemática.

sintetiza as principais alterações do Saeb ao longo de 33 anos nas seguintes dimensões: público-alvo, abrangência, formulação dos itens e áreas do conhecimento/disciplinas avaliadas:

Tabela 1: Síntese do público-alvo, abrangência, referencial de formulação dos itens e áreas do conhecimento/disciplinas avaliadas no SAEB ao longo de sua implementação.

Ano	Público-alvo	Abrangência	Formulação dos Itens	Área do Conhecimento/Disciplinas Avaliadas
1990	1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do EF	Escolas públicas (amostral)	Síntese dos Currículos Estaduais	Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais e Redação
1993	1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do EF	Escolas públicas (amostral)	Síntese dos Currículos Estaduais	Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais e Redação
1995	4ª e 8ª séries do EF, 3ª série do EM	Escolas públicas e particulares (amostral)	Síntese dos Currículos Estaduais	Língua Portuguesa e Matemática
1997	4ª e 8ª séries do EF, 3ª série do EM	Escolas públicas e particulares (amostral)	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa, Matemática, Ciências (Física, Química e Biologia)
1999	4ª e 8ª séries do EF, 3ª série do EM	Escolas públicas e particulares (amostral)	Matrizes de Referência	Língua portuguesa, matemática, ciências naturais (física, química e biologia) e ciências humanas (história e geografia)
2001	4ª e 8ª séries do EF, 3ª série do EM	Escolas Públicas e Particulares (amostral)	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
2003	4ª e 8ª séries do EF, 3ª série do EM	Escolas Públicas e Particulares (amostral)	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
2005	4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do EF 3ª série do EM.	Escolas Públicas (Censitária) Escolas Particulares (Amostral)	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
2007	4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do EF 3ª série do EM.	Escolas Públicas (Censitária) Escolas Particulares (Amostral)	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
2009	4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do EF 3ª série do EM.	Escolas Públicas (Censitária) Escolas Particulares (Amostral)	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
2011	5º e 9º ano do EF e 3ª Série do EM	Escolas Públicas (Censitária) Escolas Particulares (Amostral)	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
	3º Ano EF ²³	Escolas públicas (censitária)	Matrizes de Referência	Leitura, Escrita e Matemática

²³ Em 2013, o INEP aplicou a primeira edição da ANA, abrangendo estudantes matriculados no 3º ano do EF das escolas públicas (censitária), avaliando Leitura, Escrita e Matemática.

2013	5º e 9º anos do EF	Escolas Públicas (Censitária) Escolas Particulares (Amostral)	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
	9º ano do EF	Escolas Públicas (Amostral)	Matrizes de Referência	Ciências Naturais (resultados não divulgados)
	3ª e 4ª séries do EM	Escolas Públicas (Amostral) Escolas Particulares (Amostral)	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
2015²⁴	5º e 9º ano do EF	Escolas Públicas (Amostral) Escolas Particulares (Amostral)	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
	3ª e 4ª Série do EM.	Escolas públicas e particulares (amostral)	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
2017	5º e 9º anos do EF	Escolas públicas (censitário) Escolas particulares (amostral)	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
	3ª e 4ª séries do EM	Escolas públicas (censitário) Escolas particulares (amostral + adesão)	Matrizes de Referências	Língua Portuguesa e Matemática
2019	Creche e pré-escola	Escolas públicas (amostral) - Estudo-piloto	Matrizes de Referência em conformidade com a BNCC ²⁵	—————
	2º ano do EF	Escolas Públicas e Particulares (Amostral)	Matrizes de Referência em conformidade com a BNCC	Língua Portuguesa e Matemática
	5º e 9º anos do EF	Escolas Públicas (Censitária) Escolas Particulares (Amostral)	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
	9º ano do EF	Escolas Públicas e Particulares (Amostral)	Matrizes de Referência em conformidade com a BNCC	Ciências da Natureza e Ciências Humanas
	3ª e 4ª séries do EM	Escolas Públicas (Censitária)	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática

²⁴ Em 2014, o INEP aplicou a segunda edição da ANA, abrangendo estudantes matriculados no 3º ano do EF das escolas públicas (censitária), avaliando Leitura, Escrita e Matemática.

²⁵ Em 2018, o INEP desenvolveu nova matriz de referência em conformidade com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Para não afetar o cálculo do IDEB, optou-se por uma fase de transição entre a matriz de referência antiga e a matriz atualizada, priorizando a implementação das matrizes para a avaliação de língua portuguesa e matemática no 2º ano do ensino fundamental e de ciências humanas e ciências da natureza no 9º ano do ensino fundamental.

		Escolas Particulares (Amostrais)		
2021	Creche e pré-escola	Escolas Públicas e particulares (Amostrais)	Matrizes de Referência em conformidade com a BNCC	-----_
	2º ano do EF	Escolas públicas e particulares (amostrais)	Matrizes de Referência em conformidade com a BNCC	Língua Portuguesa e Matemática
	5º e 9º anos do EF	Escolas Públicas (Censitária) Escolas Particulares (Amostrais)	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
	9º ano do EF	Escolas Públicas e particulares (Amostrais)	Matrizes de Referência em conformidade com a BNCC	Ciências da natureza e ciências humanas
	3ª e 4ª séries do EM	Escolas Públicas (Censitária) Escolas Particulares (Amostrais)	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados disponíveis em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/historico>

O Sistema de Avaliação da Educação Básica passou ao longo de sua trajetória por um conjunto de mudanças em seu desenho: definição do público-alvo; abrangência; a referência para a formulação dos itens, a área de conhecimento/disciplinas avaliadas e os usos que são feitos dos seus resultados.

Embora o objetivo do presente estudo não seja analisar o SAEB, as mudanças ocorridas em seu desenho podem ser compreendidas à luz do *Advocacy Coaliton Framework*. Os autores vinculados a esse campo teórico acreditam que as mudanças ocasionadas nas políticas públicas derivam de fatores endógenos ao subsistema ou exógenos. Entre os fatores endógenos, o ACF aponta três mecanismos básicos: a) oriundo de aprendizado orientado às políticas públicas; 2) choques internos e; 3) acordos negociados (Sabatier; Weible, 2007). Entre os fatores exógenos são listadas as mudanças nas condições socioeconômicas; mudanças na opinião pública; mudanças nas coalizões governamentais; decisões políticas e impactos de outros subsistemas.

Destarte, as mudanças na trajetória do SAEB podem ser creditadas, ainda que não exclusivamente: ao processo de aprendizado orientado às políticas públicas (como, por exemplo, a elaboração e reelaboração das matrizes de referência para a elaboração de itens e a

abrangência do exame); mudanças nas coalizões governamentais²⁶ (diferentes perspectivas político-ideológicas ao longo de sua trajetória); impacto de outros subsistemas (mudanças na abrangência da educação básica; implementação da Base Nacional Comum Curricular), entre outros elementos. Esse conjunto de mudanças ocorridas ao longo da história trouxeram inovações significativas para o SAEB e acabaram por influenciar as políticas de avaliação externa dos entes subnacionais, em especial os estados e o Distrito Federal em virtude da influência que o Sistema de Avaliação da Educação Básica exerce sobre sistemas subnacionais de avaliação da educação básica.

Analisando a trajetória das avaliações externas em larga escala no Brasil, Bonamino e Sousa (2012) identificam a existência de três gerações distintas, com consequências diferenciadas para o currículo, para o trabalho docente e a gestão dos sistemas de ensino. As autoras ressaltam que essas gerações não eliminam necessariamente as gerações anteriores, já que "ao tempo em que se sucedem, essas gerações coexistem no âmbito das redes de ensino; daí a necessidade de se tomar tal classificação como um recurso analítico" (Bonamino; Sousa, 2012, p. 375).

A primeira geração enfatiza a avaliação com caráter diagnóstico da qualidade da educação ofertada no Brasil, sem atribuição de consequências diretas para as escolas e para o currículo. Nessa perspectiva, Bonamino e Sousa (2012) identificam que as avaliações de primeira geração têm como finalidade acompanhar a trajetória da qualidade educacional e gerar informações que são divulgadas na internet para consulta pública, ou se utilizam da mídia ou de outras formas de comunicação, não havendo processos sistematizados de devolutiva dos resultados para as redes de ensino e escolas. As edições iniciais do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é apresentado como exemplo de avaliação da primeira geração pois conta com "desenho apropriado para diagnosticar e monitorar a qualidade da educação básica nas regiões geográficas e nos Estados brasileiros" (Bonamino; Sousa, 2012, p. 376).

As avaliações de segunda geração, por sua vez, contemplam, além da divulgação pública, a devolução dos resultados para as escolas, sem estabelecer consequências materiais. Nesse caso, as consequências são simbólicas e decorrem da divulgação e da apropriação das informações sobre os resultados da escola pelos pais e pela sociedade. Esse tipo de mecanismo

²⁶ No decorrer dos 31 anos de existência do SAEB o Brasil passou por 7 coalizões governamentais representadas por: Fernando Collor de Melo (15/03/1990 a 29/12/1992), Itamar Franco (29/12/1992 a 01/01/1995), Fernando Henrique Cardoso (01/01/1995 a 01/01/2003), Luís Inácio Lula da Silva (01/01/2003 a 01/01/2011), Dilma Rousseff (01/01/2011 a 31/08/2016), Michel Temer (31/08/2016 a 01/01/2019) e Jair Bolsonaro (01/01/2019 a 01/01/2023). Essas coalizões eram orientadas por diferentes matizes ideológicas: centro-esquerda, centro-direita; direita, extrema-direita.

de responsabilização tem como pressuposto que o conhecimento dos resultados favorece a mobilização das equipes escolares para a melhoria da educação, bem como a pressão dos pais e da comunidade sobre a escola (Bonamino; Sousa, 2012). Como exemplo de avaliação de segunda geração, as autoras apresentam a Prova Brasil²⁷, que compunha o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica²⁸ (IDEB) e permitia o acompanhamento longitudinal dos resultados, que eram divulgados por meio de boletins com a média dos resultados das escolas a fim de colaborar com o planejamento e pela mídia, que no decorrer dos anos costumava elaborar rankings destacando os melhores e piores resultados.

Avaliações de terceira geração são caracterizadas pelo uso de experiências de responsabilização baseadas em estratégias que envolvem mecanismos de remuneração em função de metas estabelecidas. Essa geração de avaliação se baseia em "políticas de responsabilização forte ou *high stakes*, contemplando sanções ou recompensas em decorrência dos resultados dos alunos e das escolas" (Bonamino; Sousa, 2012, p. 375), 17 incluindo responsabilização que envolvem mecanismos de remuneração variável em virtude das metas estabelecidas. Essas experiências têm se concentrado em sistemas estaduais e municipais de educação que vêm desenvolvendo políticas próprias de avaliação com característica censitária, como é o caso do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), implementado em 1996 e no Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE).

A partir da obra *Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola* (Bonamino; Sousa, 2012), buscamos sintetizar as principais características de cada uma das gerações a partir das dimensões objetivo, desenho, implicações, potencialidades e fragilidades.:

²⁷ Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), popularmente conhecida como Prova Brasil, implementada em 2005, com periodicidade bianual, a ser realizada de forma censitária por estudantes das escolas públicas e amostral por estudantes das escolas particulares envolvia itens de Português e Matemática e permitia o acompanhamento dos resultados ao longo do tempo. Em 2007, passou a compor o cálculo para a produção do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) juntamente com o fluxo escolar observado no Censo Escolar. Na edição do SAEB em 2019, a Anresc deixa de existir e todas as avaliações passam a ser identificadas pelo nome Saeb.

²⁸ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica foi estabelecido como indicador oficial de rendimento escolar conforme o Decreto 6.094/2007 e objetiva, dentre outros, identificar quais são as redes de ensino municipais e as escolas que apresentam maiores fragilidades no desempenho escolar. O Ideb reúne em um só indicador os resultados de dois conceitos relacionados à qualidade da educação básica: a) indicador de desempenho escolar - pontuação média dos alunos avaliado no SAEB nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática; b) indicador de rendimento - taxa média de aprovação dos estudantes avaliado pelo Programa Educacenso. O índice varia entre zero e dez, e um máximo de 10, sendo o ponto máximo correspondente a uma situação em que todos os alunos atingissem a proficiência máxima na prova Brasil e que as taxas de aprovação atingissem 100% em todas as séries.

Quadro 2: As três gerações da avaliação da Educação Básica no Brasil.

	<i>Primeira Geração</i>	<i>Segunda Geração</i>	<i>Terceira Geração</i>
Objetivo	Acompanhar a qualidade do ensino.	Debater na esfera pública os resultados obtidos pelas redes e pelas escolas.	Referenciar políticas de responsabilização <i>high stakes</i> .
Desenho	Composto por testes padronizados e questionários que fornecem um diagnóstico da qualidade educacional em nível macro, divulgado por meio de internet ou relatórios que não são devolvidos diretamente às escolas.	Composto por testes e questionários aplicados de forma censitária na rede pública. Fornecem informações detalhadas sobre o ensino ofertado por redes e pelas escolas, permitindo agregar a função diagnóstica de estratégias de responsabilização simbólica.	Caracterizado por avaliações censitárias, implementadas em geral por governos subnacionais, que são usadas para referenciar que sanções materiais a partir dos resultados.
Implicações	Não há implicações ou consequências diretas para as escolas e o currículo.	Embora não contemplem implicações materiais, tem como consequência a responsabilização simbólica e a pressão social potencializada a partir da divulgação pública dos resultados.	Implica em políticas de responsabilização <i>high stakes</i> , contemplando sanções ou recompensas em função dos resultados, incluindo remuneração variável em função de metas estabelecidas.
Potencialidades	Diagnosticar e monitorar a qualidade da educação oferecida pelas redes e pelas escolas de forma a não exacerbar a preocupação de gestores e professores com o uso dos resultados, permitindo que a escola assuma a avaliação sem se sentir ameaçada.	Permitir um debate qualificado sobre o conjunto de habilidades que estão sendo aprendidas ou não pelos estudantes e propiciar a mobilização e participação social, ampliando a possibilidade de obter maior comprometimento das redes e escolas em processos de melhoria da qualidade educacional.	Produzir uma discussão sobre as habilidades que ainda não foram garantidas.
Fragilidades	Por não conter sanções ou recompensas, ainda que	Estudos indicam que em muitas escolas, os	As políticas de responsabilização

	simbólicas, raramente faz com que gestores e professores sejam levados a prestar conta por seu trabalho e a implementar ações que visem superar a realidade.	professores incorporaram em seu planejamento a prática de preparar os alunos para se habituarem a resolver itens similares aos dos testes, indicando a prática do que as autoras chamam de <i>ensinar para o teste</i> .	contidas no bojo das avaliações externas de terceira geração exacerbam a preocupação de gestores e professores com os resultados, fazendo com que passem a adotar estratégias para burlar os resultados, como por exemplo, dispensar, no dia dos testes, estudantes com maiores dificuldades ou estreitar o currículo trabalhando apenas as habilidades mais cobradas nesses exames.
--	--	--	--

Fonte: Sintetizado a partir de Bonamino e Sousa (2012).

Bauer, Alavarse e Oliveira (2015) apontam que, embora se observe a disseminação das avaliações externas em larga escala no Brasil a partir de meados da década de 1990 e que os resultados dessas avaliações exerçam cada dia maior influência sobre a política educacional dos entes federados, a sua aceitação está longe de ser consensual no meio acadêmico e na comunidade educacional, se constituindo em um campo de disputa e antagonismo político-educacional e ideológico:

Tais avaliações geram na comunidade acadêmica e educacional um debate no qual há posições que vão da contraposição extremada ao reconhecimento da contribuição das avaliações em larga escala e das medidas educacionais como norteadoras de políticas e programas educacionais, incluindo as restrições ao uso que vem sendo feito de seus resultados (Bauer; Alavarse; Oliveira, 2015, p. 1367)

As disputas, antagonismos e até certa radicalização presente nos discursos acadêmicos e sociais sobre avaliações externas em larga escala devem ser analisados a partir da compreensão de que os procedimentos, instrumentos e critérios avaliativos não são formulados de modo dissociado a um sistema de crenças que envolve diferentes perspectivas ideológicas, posições identitárias, práticas sociais e concepções sobre educação. Nesse sentido, o processo de avaliação externa em larga escala faz emergir perspectivas filosóficas, ontológicas e epistemológicas de quem avalia (Sousa, 2014). Assim, discutir políticas de avaliação externa

em larga escala pressupõe compreender que seja qual for o objeto de avaliação, o delineamento instrumental e metodológico adotado na formulação e o uso que se fizer de seus resultados, o que está se expressando é a face do projeto educacional e social que se pretende concretizar.

1.5 Corpus discursivo sobre avaliações externas em larga escala

O processo de avaliação externa em larga escala faz emergir perspectivas filosóficas, ontológicas e epistemológicas de quem avalia (Sousa, 2014). Assim, discutir políticas de avaliação externa em larga escala pressupõe compreender que seja qual for o objeto de avaliação, o delineamento instrumental e metodológico adotado na formulação e o uso que se fizer de seus resultados, o que está se expressando é a face do projeto educacional e social que se pretende concretizar.

A partir da implementação de políticas de avaliação externa em larga escala, observou-se a profusão de discursos antagônicos sobre as avaliações externas, seus efeitos positivos ou negativos e seus usos e desusos nos sistemas de ensino. Esses discursos têm se mostrado antagônicos e variam desde os que louvam a suposta objetividade e neutralidade dos dados, aos efeitos benéficos que exercem sobre o processo de ensino e aprendizagem e as práticas de gestão àqueles que apontam as avaliações externas em larga escala como um dos maiores males da educação atual, acusando-as de serem responsáveis por práticas meritocráticas e por um tipo especial de regulação que impede a plenitude dos currículos escolares.

É possível observar também a existência de discursos que, embora apresentem críticas a determinados usos que são feitos das avaliações externas em larga escala e restrições em relação à políticas fundamentadas em seus resultados, reconhecer o potencial que essas avaliações têm em produzir um diagnóstico qualificado da realidade educacional que pode ser bastante útil para a formulação de políticas públicas educacionais e para a elaboração de estratégias pedagógicas baseadas em evidências.

A literatura tem se dedicado a analisar as controvérsias sobre avaliações externas em larga escala que têm dominado o debate acadêmico e social ao longo da trajetória de tais avaliações no contexto da educação brasileira. Importantes contribuições nesse sentido foram produzidas por Bauer, Alavarse e Oliveira (2015) e apresentadas no artigo *Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate* e por Ribeiro e Sousa (2023) e debatidas no estudo *A controvérsia sobre avaliações externas em larga escala no Brasil: continuum argumentativo*.

Bauer, Alavarse e Oliveira (2015), em importante estudo que objetivou discutir as principais críticas e ponderações às avaliações em larga escala presentes na literatura nacional e internacional, apontam que, embora tenha se observado a disseminação de tais avaliações em sistemas de ensino nacionais e subnacionais, usadas em muitos casos como instrumento de gestão educacional, os seus usos não são consensuais na literatura e na comunidade educacional.

Sistematizando o debate, os autores discutem o papel de destaque das avaliações externas em larga escala nas reformas educacionais implementadas em vários sistemas educacionais, localizando esse processo no contexto das reformas gerenciais e do uso das avaliações externas em políticas orientadas pela gestão por resultados, ressaltando que “ao se passar do controle burocrático e hierárquico do modo de execução para o controle do produto, as testagens revelaram-se instrumentos bastante adequados na educação” (Bauer, Alavarse, Oliveira, 2015, p. 1370).

Os autores, reconhecendo a utilidade dessas avaliações, ainda que questionando alguns de seus usos, como, por exemplo, para o estabelecimento de rankings ou para a alocação de recursos em virtude dos resultados, revisaram a literatura acadêmica e sistematizaram o debate a partir de duas dimensões: 1) O papel das avaliações em larga escala nas reformas educacionais; 2) O uso dos resultados das avaliações em larga escala para a gestão do sistema escolar e das escolas.

Na primeira dimensão, apresentam, a partir da revisão da literatura internacional e nacional, um conjunto de estudos ancorados no discurso de que as testagens seriam benéficas ao permitir uma melhor gestão “dos recursos disponíveis (a partir da possibilidade de auxiliar no direcionamento dos investimentos na escola pública), bem como pela demanda por dados educacionais e sobre as aprendizagens a serem utilizados para a melhoria do ensino público” (Bauer, Alavarse; Oliveira, 2015, p. 1370). Em síntese, tais estudos apresentam argumentos favoráveis ao uso das avaliações externas em larga escala:

- a) Os testes em larga escala seriam elementos fundamentais para verificar a qualidade do ensino, entendida como elevação dos níveis de aprendizagem (Casassus, 2013; Castro, 2009; Ferrer; Arregui, 2003; Mons, 2009);
- b) Responsabilizam escolas e professores pelos resultados obtidos, o que faria com que gestores e professores se preocupassem com a construção de estratégias para garantir a aprendizagem de todos (Madaus; Russell; Higgins, 2009; Mons, 2009);
- c) Propiciam maior acompanhamento e controle social dos resultados (Calderón; Borges, 2020);

- d) Permitem a produção de um panorama qualificado da educação, permitindo estabelecer comparações entre as escolas e os sistemas de ensino das diversas regiões, desvelando desigualdades educacionais;
- e) A base de dados produzidas pelas avaliações externas em larga escala garante o desenvolvimento de um sistema de informações educacionais que permite acompanhar a qualidade da educação (entendida como ampliação dos níveis de proficiência) ao longo de um período histórico e favorecem a formulação de políticas públicas baseadas em evidências;

Em sentido contrário ao primeiro grupo de estudos, os autores sistematizam pesquisas críticas ao uso das avaliações externas em larga escala, baseadas em um conjunto de restrições e argumentos críticos:

- a) Tais avaliações buscam responder a pressões de organismos internacionais para a implementação de mudanças nos modos de administração das redes de ensino a fim de implementar os princípios do New Public Management (Esteban, 2012);
- b) são criticadas em virtude do papel que têm exercido na implementação de políticas de responsabilização e prestação de contas (accountability), principalmente quando compõem políticas do tipo high stakes (Freitas, 2013; Cunha; Müller, 2018);
- c) Interferem na autonomia dos docentes, influenciando até mesmo a forma como os conteúdos são ensinados;
- d) Incentivam a competição entre escolas e alunos, substituindo o aprendizado pela melhoria nos resultados em provas, gerando processos de ensinar para os testes (Santos, 2013);
- e) Os testes não consideram fatores externos que podem afetar o desempenho dos alunos;
- f) As reformas educacionais da educação pública observadas atendem a interesses de grupos econômicos e usam os testes para a padronização dos sistemas de ensino para maximizar seus lucros (Hagopian, 2014);
- g) Questionam o efeito líquido dos testes de alto impacto sobre a política educacional e as práticas de ensino (Stecher, 2002);
- h) Estudos apontam que as decisões tomadas a partir dos testes, e até mesmo a definição de competências e habilidades a serem desenvolvidas nos alunos não tem ecoado no interior das escolas, o que pode indicar que não fazem sentido para aqueles que executam a política na ponta (professores, diretores, técnicos em educação).

A segunda dimensão do debate sobre avaliações externas em larga escala envolve o uso dos resultados das avaliações em larga escala para a gestão dos sistemas de ensino e das escolas. Os autores, esclarecem que essa dimensão envolve “a influência da divulgação dos resultados sobre os seus usos, a relação entre os objetivos das avaliações e as informações por elas produzidas, bem como a discussão política e ideológica em torno do assunto” (Bauer, Alavarse, Oliveira, 2015, p. 1376).

Os autores, ainda que ressaltem que a divulgação dos resultados das avaliações seja de fundamental importância para “fomentar a discussão a respeito de uma dimensão da qualidade da educação e, até mesmo, propiciar que escolas e gestores obtenham dados e informações para subsidiar a tomada de decisões, ao nível local ou regional” (Bauer, Alavarse, Oliveira, 2015, p. 1376), indicam que a forma de publicização dos resultados é discutida na literatura de forma bastante polarizada.

As distintas perspectivas sobre as avaliações externas em larga escala, o uso de resultados e os indicadores produzidos a partir delas estão sintetizadas no quadro abaixo:

Quadro 3: Perspectivas sobre o uso de resultados e indicadores produzidos a partir das avaliações externas em larga escala.

Perspectiva Positiva	Perspectiva Crítica
<ol style="list-style-type: none"> 1. Definem padrões e expectativas para o aprendizado dos alunos, podendo servir para orientar o trabalho das escolas; 2. Geram informações que ficam disponibilizadas para os professores e as escolas, podendo apoiar a tomada de decisões em seu interior ; 3. Produzem, para comunidades, informações sobre a qualidade do ensino nas escolas, em relação aos componentes curriculares avaliados, auxiliando os pais a tomar decisões; 4. Fariam com que professores e alunos buscassem melhorar seu desempenho, vinculadas com políticas de premiação a elas associadas, como motivação; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. O uso gerencial da avaliação externa em larga escala pode gerar consequências que deturpam os dados; 2. Muitos estudos questionam a associação entre a avaliação externa em larga escala e políticas de alto impacto; 3. Afirmam que ao se associar os resultados de avaliação com políticas de alto impacto, abre-se espaço para que os próprios dados sejam manipulados; 4. Estudos indicam interferência dos testes no desenvolvimento curricular, criando em muitos casos um estreitamento do currículo a fim de adequá-lo as habilidades cobradas nos testes; 5. A valorização dos resultados em detrimento dos processos pode incentivar os professores a construir estratégias para aumentar os

5. Teriam potencial para manter professores e escolas responsáveis pelo aprendizado de todos os alunos.	resultados sem que haja melhoria da aprendizagem.
---	---

Fonte: Sintetizado de Bauer, Alavarse, Oliveira (2015).

Os autores ressaltam que, há ainda estudos que discutem que algumas implicações das avaliações sobre as redes e escolas não são, em essência, boas ou ruins, mas que podem ter influências diferenciadas, a depender de cada contexto escolar, já nem sempre os testes têm uma influência sobre escolas, professores e alunos, pois “alguns alunos e professores simplesmente ignoram os testes e continuam a fazer o que sempre fizeram” (Bauer, Alavarse, Oliveira, 2015, p. 1377).

Ademais, a literatura apresenta estudos que apontam para as possibilidades que as avaliações externas em larga escala trazem para o monitoramento da educação básica em todas as suas dimensões, contribuindo assim para acompanhar a implementação de políticas educacionais (Januzzi, 2009; Fernandes, 2015).

Uma dimensão pouco abordada pelos estudos anteriormente apresentados está relacionada às pesquisas que chamam atenção para a autoavaliação em contraposição às avaliações externas em larga escala (Mendes Et Al, 2015; Terrasêca, 2016). Tais pesquisas assumem posição crítica “à avaliação educacional baseada em testes padronizados, na comparação de dados quantitativos descontextualizados e no ranqueamento das escolas que, presentes em diferentes países, não vêm alterando para melhor a qualidade da educação (Mendes et al, 2015, p. 1285) e apontam para a perspectiva de qualidade negociada em contraposição à legitimação da perspectiva regulatória e meritocrática.

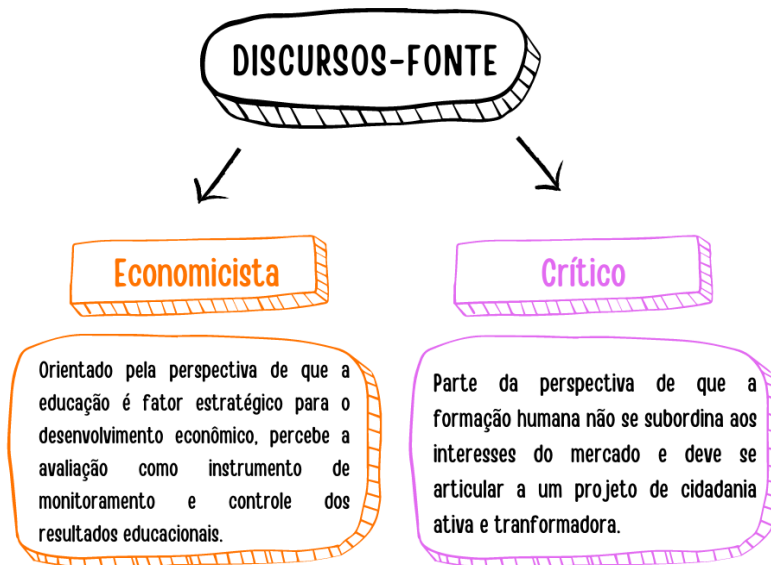
Destarte, denunciam o que denominam de avaliocracia baseada em testes padronizados produzidos no exterior da escola que conduzem à descontextualização dos saberes e impelem professores a assumir uma relação de concorrência e, em contraposição aos testes standardizados, propõem a “autoavaliação que possibilite a construção de sentido para as práticas docentes, pela reinterpretação da função educativa da escola e dos educadores” (Terrasêca, 2016, p. 155).

Considerando que o Advocacy Coalition Framework (ACF), lente teórica do presente estudo, busca a compreensão do processo político a partir da análise dos valores, das atitudes e do comportamento dos atores, e que esses valores e crenças são influenciados por um corpus discurso, é necessário considerar que Ribeiro e Sousa (2023) sistematizaram o debate acadêmico sobre as avaliações externas em larga escala no Brasil sob a forma de um continuum

argumentativo elaborado a partir da noção de polifonia²⁹ (Bakhtin, 2005), produzindo importante análise sobre o embate discursivo no campo da avaliação da educação básica a partir da sintetização dos discursos em zonas argumentativas: apoio incondicional, apoio crítico, recusa propositiva e recusa categórica, produzidas a partir do embate ideológico entre dois discursos-fonte distintos: O discurso economicista e o discurso crítico.

A oposição entre o discurso economicista e o discurso crítico gerou ao longo da trajetória das avaliações externas em larga escala no Brasil esses distintos posicionamentos político-educacionais e que partem de pressupostos distintos, conforme esquematizado na figura abaixo:

Figura 3: Os discursos-fonte e suas perspectivas político-educacionais:



Fonte: Elaboração própria a partir de Ribeiro e Sousa (2023).

Na visão dos autores, o debate sobre avaliações externas em larga escala no Brasil supera a simples polarização entre proponentes e opositores e que as tensões discursivas observadas “(que servem de núcleo para coalizões discursivas mais amplas) recorda dois campos distintos e internamente heterogêneos, formados por uma ou mais zonas argumentativas agrupadas por um mínimo ideológico comum” (Ribeiro; Sousa, 2023, P. 3).

Na obra, Ribeiro e Sousa (2023) apontam que o continuum argumentativo constitui uma síntese do debate sobre avaliações externas no Brasil que pode ser sistematizada a partir de

²⁹ Para Bakhtin (2005) a polifonia representa a pluralidade ou multiplicidade de vozes presentes em toda a enunciação, expressando a ideia de que todo discurso é formado por diversos discursos.

discursos categorizados em zonas argumentativas produzidas a partir dos discursos-fonte: Discurso Economicista (apoio incondicional) e Discurso Crítico (apoio crítico; recusa propositiva; recusa categórica), conforme quadro abaixo:

Quadro 4: Continuum argumentativo sobre avaliações externas em larga escala na educação básica brasileira

Discurso-Fonte	Zona Argumentativa	
Economicista	Apoio incondicional	<ul style="list-style-type: none"> ☐ As avaliações externas permitiram conhecer a baixa efetividade do processo de ensino-aprendizagem e desvelaram desigualdades educacionais; ☐ Permitem que gestores intensifiquem esforços para a melhoria dos níveis de aprendizagem e pela redução das taxas de evasão, abandono³⁰ e repetência; ☐ Se constituem como instrumento de gestão e de planejamento. ☐ Possibilitam a identificação de tendências, a formulação de políticas públicas baseadas em evidências e otimização de investimentos a partir de dados objetivos e fidedignos; ☐ Garantem padrões mínimos que devem referenciar os desempenhos dos sistemas educacionais e de habilidades que devem ser garantidas para todos;
Crítico	Apoio Crítico	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Embora reconheça a importância das avaliações externas, apresenta questionamentos sobre os usos de seus resultados; ☐ Questionam a validade de políticas de responsabilização <i>high stakes</i> sustentadas por resultados das avaliações; ☐ Chamam atenção para os riscos que o ranqueamento das escolas trás para a o currículo e a prática pedagógica; ☐ Consideram que, sob certas circunstâncias e usos, tais avaliações permitem conhecer questões fundamentais sobre o processo de ensino-aprendizagem e sobre diversas dimensões dos sistemas de ensino;

³⁰ Segundo Filho e Araújo (2017) há confusão entre os termos evasão e abandono escolar, mesmo em documentos oficiais (BRASIL, 1998; BRASIL, 2012) e as diversas interpretações para esse termo não permitem uma definição precisa para os termos evasão e abandono escolar. Os autores, a partir de revisão de literatura e análise documental, afirmam que a evasão escolar expressa o conjunto de estudantes de um grau de ensino ou série que desistem ou desertam da escola de forma definitiva ou temporária, não se matriculando em anos posteriores. Já o abandono ocorre quando o aluno deixa de frequentar as aulas durante o ano letivo, supõe afastamento do estabelecimento de ensino, não-atendimento às exigências de aproveitamento e de assiduidade.

		<ul style="list-style-type: none"> ☐ As avaliações desvelam processos de exclusão e de desigualdades de aprendizagem entre grupos étnicos, sociais e econômicos; ☐ A implementação de um indicador como o IDEB induz maior atenção dos envolvidos com o processo educacional e os incentiva a superar as fragilidades.
	Recusa Propositiva	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Apresenta críticas contundentes às políticas gerenciais e meritocráticas baseadas em certos desenhos de avaliação externa em larga escala; ☐ Embora se posicionem de forma bastante crítica, não recusam as avaliações externas, mas apontam a necessidade de se repensar o lugar de tais avaliações na política educacional; ☐ Propõem uma articulação entre os níveis de avaliação educacional, estabelecendo um diálogo entre a avaliação escolar, a avaliação institucional e as avaliações externas em larga escala; ☐ Refutam as análises sobre a educação brasileira produzidas a partir de um único indicador (IDEB); ☐ Defendem o abandono das práticas de responsabilização unilateral e o estabelecimento da responsabilização bilateral (qualidade negociada).
	Recusa Incondicional	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Percebem as avaliações externas como parte de uma agenda global que trabalha a favor do capital e da privatização dos sistemas de ensino e instrumento que tem servido para a implementação de uma educação domesticadora. ☐ Defendem que currículo baseado em competências básicas, as metas aferidas por avaliações centralizadas e a uniformização pedagógica das escolas servem às grandes corporações educacionais produtoras de material didático.

Fonte: Ribeiro e Sousa (2023), com adaptações.

A gradação dos discursos-fonte e a presença de distintas zonas argumentativas que vão desde o apoio incondicional à recusa incondicional indica a existência de antagonismos dentro do meio acadêmico em relação às avaliações externas em larga escala e revela que o apoio ou oposição ao uso de tais avaliações pelos sistemas de ensino está vinculado não apenas à

dimensão técnica ou a mera preferência, mas sim está envolto em sistemas de crenças e valores que envolvem princípios éticos, políticos, econômicos e filosóficos.

A importância da análise dos discursos acadêmicos e sociais sobre avaliações em larga escala se ancora em Fairclough (2008), importante autor da Teoria Social do Discurso, percebe o discurso como uma prática social através da qual as pessoas podem agir sobre o mundo e sobre os outros e alerta que as práticas discursivas próprias do management e de outros contextos organizacionais são capazes de influenciar pessoas e estruturas, ou seja, o discurso contribui para a construção de identidades sociais, de relações sociais entre as pessoas e de sistemas de conhecimento e crença.

Além disso, as práticas discursivas, ao mesmo tempo que reproduzem a sociedade como ela é, permitem transformá-la, constituindo uma relação dialética com a estrutura social (Fairclough, 2008). O discurso, ao mesmo tempo que é moldado e construído pelas estruturas sociais, molda e constrói estruturas sociais, sendo assim, socialmente construído e socialmente construtor.

Destarte, é preciso compreender que os discursos sobre avaliações externas em larga escala influenciam o modelo de crenças dos atores e coalizões que atuam em subsistemas de avaliação da educação básica, produzindo assim posicionamentos político-pedagógicos e orientando as formas de agir, os processos de antagonização entre as coalizões e definindo os recursos mobilizados por cada uma delas e a forma de influenciar os instrumentos e os objetivos das políticas de avaliação da educação básica.

CAPÍTULO 2 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O ADVOCACY COALITION FRAMEWORK

A trajetória do campo de estudos de políticas públicas, em seus primórdios, se desenvolveu nos Estados Unidos e na Europa nas décadas de 1950 e 1960 e se consolidou no contexto da Guerra Fria e da crise do Welfare State, tendo como foco inicial a preocupação em compreender a efetividade e a relação de custo-benefício das políticas públicas (Souza, 2006).

No Brasil, o campo de políticas públicas adquiriu, em especial a partir da redemocratização e da descentralização promovida pela Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988), significativa tradição no meio acadêmico, com pesquisas produzidas em diversas áreas do conhecimento baseadas em uma grande gama de abordagens teórico-metodológicas.

A despeito da trajetória desse campo de estudos no Brasil, autores como Melo (1999) e Souza (2006) defendem que os estudos sobre políticas públicas no país ainda carecem de maior desenvolvimento teórico-conceitual e metodológico. Dentre as maiores fragilidades apontadas pela literatura, destacam-se a concepção de que os processos de formação de agenda, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas são processos de caráter eminentemente técnicos, lineares e racionais, a fragmentação das análises e a pouca atenção dada aos contextos políticos, sociais e econômicos e aos atores e coalizões que exercem influência sobre o conteúdo e o desenho das políticas públicas.

A análise de políticas públicas nos remete a uma questão inicial a ser respondida: *Afinal, o que são políticas públicas?* A literatura especializada produziu no decorrer da trajetória desse campo de estudos dos construtos para responder a essa questão. Dentre as diversas contribuições de autores nacionais e internacionais, apresentaremos as reflexões produzidas por Easton (1953), Jenkins (1978), Wildavsky (1979), Souza (2006) e Secchi (2013).

2.1 O que são políticas públicas

Em clássica abordagem, Easton (1953, p 25) aponta que “uma política (policy) é uma teia de decisões que alocam valor”, orientando, e até mesmo, definindo as ações estatais e sociais. Jenkins (1978, p. 15) por seu turno conceitua o termo política pública como um

“conjunto de decisões inter-relacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada”.

Wildavsky (1979, p. 387) amplia a reflexão sobre o conceito de política, lembrando que “o termo política é usado para referir-se a um processo de tomada de decisões”, mas também ao produto desse processo, se “constituindo em ações para dar respostas aos mais variados anseios e problemas sociais, visando garantir direitos, solucionar questões conflituosas, ou planejar a intervenção estatal”, a médio e longo prazo, e são marcadas por tensões, embates, conflitos e divergências.

Em ampla revisão da literatura, Secchi (2013, p. 1) aponta que “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” e envolve uma teia de decisões que agregam valor concreto e simbólico pois em sua visão “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (Secchi, 2013, p.1).

A discussão sobre políticas pública conduzida pelo autor se baseia em três questões fundamentais:

1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais, ou também por atores não estatais?
2. Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?
3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas, ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (SECCHI, 2013, p.2).

A primeira questão apresenta respostas diferentes na literatura, a partir do protagonismo exercido no processo decisório: a abordagem estatística (ou estadocêntrica) e a abordagem multicêntrica. Para os adeptos da abordagem estatista, o poder imperativo do Estado é a característica basilar do processo decisório e as políticas públicas são produzidas apenas por atores estatais já que “a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante” (Saravia, 2006, p.31). A abordagem multicêntrica por sua vez admite o protagonismo de organizações não estatais na formulação de políticas públicas e reconhece a existência de vários centros de decisão, ancorando-se em teorias como a da governança pública, da coalizão de defesas e das redes de políticas públicas.

A segunda questão apresentada por Secchi (2013) é debatida por Saraiva (2007), autor que afirma que:

"Política pública é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou

vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos" (Saraiva, 2007, p. 29).

Partindo da perspectiva de que uma política pública é um curso de uma ação ou de uma inação orientada a um fim determinado, Secchi (2013), em revisão a estudos que apontam que as políticas públicas se orientam à mudança ou manutenção de estruturas sociais ou de elementos da realidade social, cultural e/ou econômica, responde a segunda questão da seguinte maneira:

Vejamos esta definição em detalhe: uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público" (Secchi, 2013, p. 1)

O terceiro questionamento aborda a questão do nível de diretriz da política pública, tema recorrente na literatura acadêmica, em especial na Ciência Política, na Economia e na Administração. Os níveis de diretriz da política pública podem ser divididos em estratégico, tático e operacional, conforme descrito no diagrama abaixo:

Figura 5: Níveis de diretriz da política pública.



Elaboração própria a partir de Moritz e Pereira (2015).

Moritz e Pereira (2015) esclarecem que as diretrizes de nível estratégico envolvem a formulação da visão, das diretrizes e objetivos das políticas públicas que servirão de norte e baliza para a formulação dos demais planejamentos estatais necessários à consecução das políticas públicas. O planejamento estratégico, de acordo com Pires (2014), está associado à Alta Burocracia de Estado, como o Presidente ou o Primeiro Ministro, Ministros, Parlamentares e outros atores políticos de alto nível.

As diretrizes de nível tático (ou gerencial) seriam, conforme Moritz e Pereira (2015), a decomposição dos objetivos, o desenvolvimento de táticas e a elaboração de estratégias mais detalhadas para realizar as metas estratégicas definidas pela Alta Burocracia do Estado. Em geral, são decisões tomadas sob a orientação da Burocracia Média do Estado (BME), ou seja, por Secretários, Diretores, Gerentes e Coordenadores.

O planejamento operacional estaria associado à execução de atividades rotineiras necessárias à materialização das políticas públicas no cotidiano das organizações e da sociedade em geral. O nível operacional costuma estar sujeito a toda sorte de contingências e restrições (operacional, patrimonial, orçamentária, financeira, entre outras) e para lidar com tais contingências, os Burocratas de Nível de Rua, profissionais do serviço público responsáveis pela execução das políticas na linha de frente, acabam elaborando estratégias, categorizações e contingenciamentos a partir de juízos de valor e visões identitárias (Lipsky, 1980). Tais decisões acabam por influenciar significativamente a maneira como as políticas públicas devem ser conduzidas e efetivadas no dia a dia.

A literatura apresenta abordagens diferentes quando se trata de considerar os níveis de diretriz como sendo ou não políticas públicas. Parte da literatura defende que apenas as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) poderiam ser consideradas nas análises de políticas públicas, compreendendo a existência de separação entre os atores políticos (por princípios tomadores de decisão) e o nível burocrático (a quem compete implementar as políticas públicas formuladas pelos atores políticos), havendo, dessa forma, uma separação entre a política e a burocracia estatal.

Esse ponto de vista tem origem na percepção de burocracia construída por Max Weber (1947), que compreende a ação da burocracia como algo neutro, com papel de executar por meios e instrumentos próprios da burocracia estatal as decisões tomadas pelos atores políticos. Dessa forma, não há espaço, segundo a visão weberiana de burocracia, para discricionariedade por parte dos burocratas implementadores.

Em virtude dessa abordagem defender a separação clara entre os que tomam a decisão (atores políticos e a Alta Burocracia de Estado) e aqueles que a executam (Burocratas de Médio Escalão e Burocracia de Nível de Rua), apenas as decisões de nível estratégico devem ser consideradas políticas públicas que, após formuladas, devem ser colocadas em prática sem alterações.

Segundo Ruas (2010) e Lotta (2010), a visão weberiana que marcou as análises sobre políticas públicas até o início da década de 1980 percebiam o processo decisório das políticas públicas dentro de uma dinâmica na qual as políticas formuladas e legitimadas por instâncias

superiores, seriam implementadas pelos setores administrativos, a quem caberia apenas a elaboração de práticas e ações com vistas a executar de forma neutra e objetiva a política formulada pelo nível estratégico. Essa perspectiva de análise, denominada de *policy-centred*, marcada pela visão weberiana de burocracia, percebia “a política pública como um processo de determinação de objetivos e tomadas de decisão racionais, a partir da separação entre administradores e políticos” (Lotta, 2010, p. 28), pois desconsiderava as tensões e a influência dos outros níveis da burocracia estatal nos processos de implementação das políticas públicas.

Lotta (2010, p. 34) aponta que a visão weberiana criou a seguinte dicotomia entre políticos e burocratas: “o modelo weberiano da função pública a reparte em dois grandes protagonistas: a classe política, que possui representatividade democrática para tomada de decisões e o serviço público profissional, regido pela meritocracia”, seguindo assim os princípios do modelo burocrático de administração³¹.

A partir da emergência de novos modelos de administração pública, em especial do modelo gerencial, percebeu-se uma forte mudança no perfil e na atuação do estado. Com a transposição dos princípios da iniciativa privada para interior do Estado, o foco sai do controle dos processos via modelo racional para o foco nos resultados e na contratualização. Essas mudanças fizeram com que a burocracia assumisse novos papéis, seja na forma de regular a sociedade, na construção de políticas públicas a serem executadas por meio de parcerias com o setor não estatal, no acompanhamento das parcerias entre a administração pública e o setor privado, ou na prestação direta de serviços que não foram transferidos para a iniciativa privada, levando ao aumento da complexidade do papel e da atuação dos burocratas, rompendo com a dicotomia entre o papel político e o burocrático.

Nesse sentido, Lotta (2010, p. 35) aponta que esse é o momento no qual uma série de “novos modelos teóricos e pesquisas práticas para a análise do papel dos burocratas começaram a surgir, identificando a complexificação do papel dos burocratas e a dificuldade de separação entre questões de ordem técnica ou política” a partir do rompimento do modelo burocrático que descentralizou as políticas e pulverizou o processo de implementação.

³¹ O modelo burocrático de administração se baseia na racionalidade (*dominação racional-legal*): as leis são elaboradas a partir de normas mais coerentes com a realidade social. Os tomadores de decisão responsáveis pela elaboração das leis passam por critérios de escolha fundamentados como, por exemplo eleições. Em oposição ao modelo patrimonialista, defende a separação entre o campo político e a burocracia. Nessa perspectiva, a figura do burocrata passa a ser mais profissional e há uma divisão clara entre o que é individual e privado e o que é público e de interesse coletivo. A preocupação central do modelo burocrático está no **controle dos processos** da administração pública via a definição de modelos e instrumentos institucionais-legais.

Lipsky (1980) em seu trabalho a respeito dos *street-level bureaucrats*, ou burocratas de nível de rua, trabalhadores de serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no exercício das suas funções, percebeu que esse conjunto diverso de profissionais dispõem de um poder discricionário que acaba por ressignificar as políticas públicas elaboradas pelos atores políticos e por grupos de interesse que atuam dentro dos subsistemas de políticas públicas.

Em seu trabalho, Lipsky (1980) analisou a forma como esses agentes utilizam da discricionariedade em sua ação cotidiana e acabam por ressignificar a política formulada, influenciando seus rumos e resultados, devendo ser vistos como formuladores de políticas e não somente como implementadores, pois suas decisões, bem como “as rotinas que eles estabelecem e os dispositivos que eles inventam para lidar com as incertezas e as pressões de trabalho, efetivamente se tornam a política pública que eles realizam” (Lipsky, 1980, p. 12) o que acaba por “modificar a política pública à revelia das concepções de seus formuladores e dos grupos que lhes deram apoio” (D’Ascenzi e Lima, 2013, p.106).

Nessa perspectiva, as políticas públicas não envolvem apenas diretrizes estruturantes tomadas pelo centro do sistema político e administrativo, devendo considerar que as decisões de nível gerencial ou tático também podem ser consideradas políticas públicas, pois tem o poder de preencher lacunas nas políticas construídas pelos atores políticos, podendo, até mesmo em alguns momentos, modificar de forma significativas o sentido das políticas públicas definidas pelo nível estratégico.

A literatura produziu ao longo da história um conjunto de abordagens para análise das políticas públicas, tais como a abordagem do Ciclo das Políticas Públicas, o Modelo dos Múltiplos Fluxos, o Advocacy Coalition Framework e o modelo teórico das capacidades institucionais. No contexto do presente estudo, apresentaremos o ciclo das políticas públicas (Lassell, 1971; Souza, 2006; Lotta, 2010), o modelo teórico de análise de capacidades institucionais (Sano; Sumiya, 2022) e em especial o Advocacy Coalition Framework (Sabatier, 1988; Sabaiter; Weible, 2007; Jenkins-Smith Et Al, 2018).

2.2 O ciclo das políticas públicas

O ciclo das políticas públicas se constitui em um modelo largamente utilizado no meio acadêmico. Desde seu desenvolvimento inicial por Lassell (1971), se constituiu como uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema, dividindo as políticas públicas em estágios que englobam desde o momento no qual o debate

em torno de uma problemática chega à esfera pública, passa por um processo de formulação política que passa a ser implementada e seus resultados são avaliados.

Em importante abordagem, Lasswell (1971), precursor desse modelo analítico, dividiu as políticas públicas em sete estágios distintos, formando um ciclo integrado: 1) informação; 2) promoção; 3) prescrição; 4) invocação; 5) aplicação; 6) término e; 7) avaliação.

No Brasil, Celina Souza (2006) conceituou o ciclo das políticas públicas como um processo dinâmico e inter-relacionado que pode ser dividido da seguinte forma: 1) definição de agenda; 2) identificação de alternativas; 3) avaliação das opções; 4) seleção das opções; 5) implementação e; 6) avaliação.

Lotta (2010), autora que caracteriza o ciclo das políticas como um conjunto interligado por processos contínuos, e muitas vezes sobrepostos metodologicamente, propõe que o ciclo de políticas públicas seja organizado em quatro estágios: agenda, formulação, implementação e avaliação (Figura ?):

Figura 6: Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Lotta (2010). *Elaboração própria*

Lotta (2010) define a *Agenda* como a fase na qual os assuntos e reivindicações são trazidos à tona e debatidos na esfera pública. É nesse momento em que grupos específicos apresentam suas demandas (Inputs) e começam a exercer influência no debate público. Uma

questão primordial a ser compreendida nesse momento é como um problema vem à tona e que processos de disputa se constroem em torno do assunto (Souza, 2006), a partir da atuação coalizões de interesse (Teixeira, 2002). Lotta (2010) ressalta que quatro questões precisam ser compreendidas na fase de Agenda: Como está organizada a arena onde se travará o debate? Como são estabelecidas as regras para legitimar o debate? Quem são os atores que constroem a agenda? e; Quais os seus interesses e como os problemas conseguem ganhar espaço dentro da agenda?

No que se refere à *Formulação*, Lotta (2010) a define como o momento em que uma política pública começa a ser formalmente planejada, ou seja, o momento em que os inputs levam à tomada de decisões a respeito das possibilidades de ação para responder a uma demanda ou problema (outputs). Já Souza (2006), percebe o estágio da formulação como o momento no qual os governos definem seus propósitos e constroem ações concretas para produzir os resultados esperados.

A literatura ressalta que essa fase é permeada por “pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses” (Teixeira, 2002, p. 5), requerendo dos analistas de políticas públicas uma visão acurada acerca das disputas, dos polos antagônicos de poder e dos atores que influenciam a formulação, pois “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos formulados e implementados” (Frey, 2000, p. 213).

A implementação, por seu turno, é definida por Hill (2006) como o momento de tradução das políticas que emergiram do complexo processo de formulação e se constitui pelo planejamento concreto de ações e da mobilização do aparelho estatal para a efetivação da política. Na visão de Hill (2006), a implementação pode ser definida como o momento de tradução das políticas que emergiram do complexo processo de formulação, no qual foram decididos os caminhos para solucionar uma problemática, e se constitui pelo estabelecimento do planejamento concreto das ações necessárias para a consecução dos objetivos propostos, por meio da organização do aparelho do Estado, com seus recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos, bem como pela organização de planos de execução sistematizados.

Arretche (2002), por sua vez, aponta que a análise do processo de implementação de uma política pública é fundamental, pois esse momento traz mudanças substanciais no desenho original concebido durante a fase de formulação de uma determinada política. Assim, cabe aos analistas de políticas públicas deterem-se com bastante precisão na organização, nos programas, nas ações, na compreensão e na adesão dos agentes de implementação em relação ao que foi

formulado, verificando se há compasso entre o que está sendo realizado e as intenções estabelecidas pelos formuladores.

Assim, à luz das concepções teóricas apresentadas, percebe-se que os agentes de implementação acabam por modificar a política pública no decorrer do seu ciclo, levando-a muitas vezes a resultados diametralmente opostos daqueles que foram concebidos. Para D'Ascenzi e Lima (2013, p.104) “isso se dá porque a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais. Desse amálgama nasce a política pública”.

A literatura aponta que a análise de implementação de políticas públicas surge tendo como foco os processos decisórios e hierárquicos, centrando a atenção nas decisões de cima para baixo, sendo, segundo Lotta (2010), percebidas como um processo no qual as políticas formuladas e legitimadas por instâncias superiores, seriam transformadas pelos setores administrativos em práticas e ações a serem implantadas por burocratas. Essa perspectiva de análise, denominada de *policy-centred*, marcada pela visão weberiana de burocracia, percebia a implementação como um processo neutro, tornando “a política pública como um processo de determinação de objetivos e tomadas de decisão racionais, a partir da separação entre administradores e políticos” (Lotta, 2010, p. 28), pois desconsiderava as tensões e a influência dos agentes de implementação nesse processo.

Em oposição a essa perspectiva, teóricos começaram a apontar as fragilidades em relação à perspectiva *policy-centred*, e chamaram a atenção para o fato de que alguns fatores intervêm na implementação de políticas públicas, as afastando muitas vezes daquilo que foi formulado. Entre esses teóricos devemos destacar os trabalhos realizados Pressman e Wildavsky (1973), onde apontavam que o processo de implementação deveria ser percebido com algo contínuo, permeado por barganha e negociação.

Essas duas perspectivas levaram à elaboração de dois modelos básicos de análise de implementação amplamente utilizados: o modelo Top-Down (de cima para baixo) e o modelo Botton-Up (de baixo para cima).

O modelo Top-Down atribui centralidade aos planos e normas, deixando clara a distinção entre a política e a administração, e se baseia na necessidade de garantir o controle, em um processo no qual a ação dos implementadores seria controlada pelos níveis hierárquicos superiores. Em oposição ao centralismo dado aos planos e normas e à necessidade de controle, o modelo Botton-UP desloca a centralidade para os atores e suas ações, pois nessa visão a política é ressignificada no momento de implementação por parte dos atores responsáveis. Assim, “essa perspectiva vê a política pública como flexível e apta a se adaptar a possíveis

contingências e alterações, e são justamente esses fatores que levam aos diferentes resultados possíveis” (Lota, 2010, p. 31).

Por fim, a fase de Avaliação de políticas públicas é um processo que pode ocorrer em momentos distintos, podendo ser ex-ante, no seu decorrer, ou ex-post. Segundo Lotta (2010, p. 27) o processo de avaliação de políticas públicas garante “um readequamento e realinhamento da política pública, garantindo a ela um posicionamento mais correto na busca dos impactos desejados”.

As críticas alertam para a necessidade de não se considerar as fases como rígidas etapas sequenciais, ou seja, é possível que as sequências se alternem e as fases se misturem. Sendo assim, mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas.

Soares e Alves (2015) apontam que apesar das críticas ao ciclo das políticas públicas, “de que não se deve desconsiderar a importância da formulação para a implementação de determinada política, por exemplo” (Soares; Alves, 2015, p. 66), essa abordagem tem sido amplamente utilizada em pesquisas que buscam compreender o processo das políticas públicas pois permite ao pesquisador isolar as fases do processo e deter sua análise naquela que seja de seu interesse.

A literatura especializada, considerando as limitações dos estudos produzidos a partir do Ciclo de Políticas Públicas como, por exemplo, a fragmentação epistemológica e a pouca importância dada aos mecanismos de intermediação de interesses, às interações não hierárquicas, à participação de organismos multinacionais e de redes de especialistas e à presença de atores que buscam influenciar o processo das políticas públicas a partir de seu modelo de crenças, surgiram abordagens que buscavam romper a com a perspectiva linear que desconsiderava a interrelação entre as fases do ciclo de políticas públicas e as complexidades oriundas das disputas e antagonismos que marcam o processo político.

Dentre essas novas abordagens, esse estudo se orienta pelo Advocacy Coalition Framework (ACF), ou Modelo das Coalizões de Defesa (MCD), desenvolvido inicialmente por Paul Sabatier (1987 e 1988), que tem a finalidade de compreender a formulação e os padrões de mudanças nas políticas públicas a partir de uma perspectiva holística que não está focada em fases específicas, mas sim considerando o ambiente dinâmico e os atores e coalizões que influenciam o processo, permitindo “analisar as políticas públicas de maneira mais dinâmica, considerando os processos de formação de agenda, formulação, implementação e avaliação numa perspectiva não linear” (Ma; Vieira, 2020, p. 164).

2.3 A abordagem do Ciclo de Políticas

A abordagem do Ciclo de Políticas, estruturada por Stephen Ball e Richard Bowe pode ser considerada como uma estrutura conceitual bastante utilizada para entender o processo dinâmico pelo qual as políticas públicas chegam à agenda, são formuladas, implementadas e avaliadas. Tal abordagem foi desenvolvida, em especial, para entender o contexto de produção de políticas públicas no campo educacional em virtude da necessidade, segundo Ball, urgente de teoria na pesquisa em educação e na formação de pesquisadores e da importância da teoria para a tomada de decisões epistemológicas (Mainardes, 2018).

Embora a abordagem do Ciclo de Políticas Públicas tenha surgido como aporte teórico e metodológico para a pesquisa em Educação, seus constructos podem ser aplicados em variadas áreas da política pública como, por exemplo, saúde, assistência social, direitos humanos, entre outras e tem sustentado a produção de estudos acadêmicos nas mais variadas áreas do conhecimento.

De acordo com Mainardes (2018, p.2), a abordagem do Ciclo de Políticas “foi formulada inicialmente no final da década de 1980 e início da década de 1990, no contexto de uma pesquisa sobre a “implementação” do currículo nacional inglês, a partir de 1988”, momento no qual Ball e Bowe tentaram caracterizar o processo político de forma inovadora a partir da ideia de um ciclo contínuo constituído inicialmente por três arenas políticas: a política proposta, a política de fato e a política em uso. Em desenvolvimentos posteriores, os autores acabaram expandindo o ciclo de políticas, “acrescentando outros dois contextos ao referencial original: o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política” (Mainardes, 2018, p. 3).

A teoria desenvolvida por Ball e Bowe apresenta um conjunto de avanços em relação aos modelos tradicionais de análise de políticas públicas, marcados pela linearidade e centrados nos atores tradicionais, como líderes políticos, parlamentares, burocratas, o que faz com que:

“A abordagem do ciclo de políticas consiste num referencial para a análise de políticas educacionais, oferecendo uma estrutura conceitual que pode ser adaptada à política a ser investigada e aos objetivos da pesquisa, sem se considerar necessariamente os cinco contextos. Com efeito, revelou-se como uma ruptura com os modelos lineares de análise de políticas - agenda, formulação, implementação, avaliação, reformulação. Incentiva a análise do sistema social e do contexto mais amplo, principalmente na análise do contexto de influência e no contexto de estratégia política” (Lima; Souza; Luce, 2018, p. 5).

De acordo com Avelar (2016), o trabalho produzido por Stephen Ball e Richard Bowe trouxe inovações significativas ao possibilitar para o campo de políticas públicas em geral o uso de:

ferramentas conceituais que podem ser trabalhadas em diferentes contextos. Elas podem ser compreendidas como pontos de partida, ou perguntas norteadoras, que podem ser conduzidas em diferentes direções, ao invés de orientações específicas sobre como se deve pesquisar educação. Esse aspecto essencial do trabalho de Ball permite que pesquisadores em educação de diferentes países utilizem suas ferramentas analíticas (Avelar, 2016, p. 3).

O ciclo de políticas de Ball e Bowe é composto por quatro estágios interconectados:

- **Formulação de políticas:** Nesta fase, as autoridades políticas identificam problemas ou questões que precisam ser abordadas através da formulação de políticas. Isso pode envolver pesquisas, consulta a especialistas e stakeholders, e a consideração de várias opções políticas.
- **Legislação e adoção:** Uma vez que as políticas são formuladas, elas devem ser transformadas em leis ou regulamentos. Este estágio envolve o debate público, a negociação política e, eventualmente, a adoção formal da política pelo governo ou pela autoridade competente.
- **Implementação:** Esta fase envolve colocar as políticas em prática. Isso pode incluir a alocação de recursos, a criação de programas específicos e a comunicação das novas políticas aos interessados. A implementação bem-sucedida requer coordenação entre várias agências e partes interessadas.
- **Avaliação e monitoramento:** Após a implementação, as políticas são avaliadas para determinar sua eficácia e impacto. Isso pode envolver a coleta e análise de dados, a realização de pesquisas e a avaliação do feedback dos beneficiários e partes interessadas. Com base nessa avaliação, as políticas podem ser ajustadas, revisadas ou encerradas.

É importante ressaltar que o ciclo de políticas de Ball e Bowe não é necessariamente linear. Os estágios podem se sobrepor e as políticas podem passar por múltiplas iterações ao longo do tempo. Além disso, o contexto político, econômico e social pode influenciar cada fase do ciclo de políticas. O quadro abaixo sintetiza os principais pontos da sua teoria:

Quadro 05: Constructos principais da abordagem do ciclo de políticas de Ball e Bowe

Interconexão de fases:	Os autores argumentam que o ciclo de políticas não deve ser visto como uma série de etapas separadas, mas como um processo dinâmico e interconectado, enfatizando a importância de reconhecer como as
------------------------	---

	diferentes fases do ciclo de políticas se influenciam mutuamente.
Agenda-setting e análise de problemas:	Destacam a importância da definição de problemas e da agenda-setting na formulação de políticas. Argumentam que certos problemas ganham destaque na agenda política devido a fatores como pressões políticas, interesses de grupos de interesse e crises percebidas.
Poder e políticas:	Examina o papel do poder e das relações de poder no processo de formulação de políticas, destacando como certos grupos têm mais influência na formulação de políticas do que outros e como isso pode moldar o conteúdo e a implementação das políticas.
Implementação e prática:	Ball ressalta a importância da implementação das políticas na prática. Ele argumenta que as políticas muitas vezes são reinterpretadas, adaptadas ou resistidas quando são implementadas em contextos específicos, o que pode resultar em resultados diferentes do que inicialmente pretendido.
Avaliação crítica:	Enfatiza a importância da avaliação crítica das políticas públicas, argumentando que a avaliação não deve apenas medir a eficácia das políticas, mas também questionar suas premissas subjacentes, seus impactos distributivos e suas implicações éticas.

Fonte:

2.4 O Advocacy Coalition Framework (ACF)

O Advocacy Coalition Framework (ACF) tem se constituído como importante recurso analítico para o campo de estudos de políticas públicas ao enfatizar mecanismos de intermediação de interesses muitas vezes relegados pelas abordagens tradicionais como as interações não hierárquicas, a participação de organizações públicas e privadas nos subsistemas, o papel exercido pelas redes de especialistas, a participação de múltiplos atores com variados interesses, a atuação simultânea de diferentes níveis de governo e a influência das crenças³²,

³² Segundo Judith Beck, crenças "*são entendimentos* que são tão fundamentais e profundos que as pessoas frequentemente não os articulam sequer para si mesmas. Essas *ideias* são consideradas pela pessoa como verdades absolutas, exatamente o modo como as coisas 'são'" (BECK, 1997, p. 30). A autora acrescenta ainda que as crenças são formadas a partir da relação estabelecida entre os indivíduos e o mundo no qual eles estão inseridos, sendo as lentes a partir das quais eles interpretam as situações.

dos valores³³ e das atitudes³⁴ dos atores no processo decisório das políticas públicas (Capelari; Araújo; Calmon, 2015).

O ACF é um modelo de análise alternativo à sistematização adotada pelo ciclo de políticas públicas que se diferencia tanto do Modelo do Equilíbrio Pontuado³⁵ quanto do Modelo de Múltiplos Fluxos³⁶, “já que estes, mesmo trazendo uma abordagem mais dinâmica, focam-se em uma fase específica do ciclo: a agenda” (SOARES; ALVES, 2015, p. 67), o que leva o ACF a ser percebido como um modelo de análise de formulação política que contempla todas as fases, sem focalizar apenas uma etapa do ciclo de políticas públicas

De acordo com Oliveira e Filho (2022), o Advocacy Coalition Framework (ACF), desde a concepção inicial elaborada por Sabatier (1987;1988), partiu dos seguintes pressupostos: a) o subsistema da política pública é a principal unidade de análise; b) para compreender o processo de mudança e os acordos estabelecidos no subsistema é necessário uma trajetória histórica da política pública que não seja inferior a 15 anos; c) os atores do subsistema de política pública podem estar agregados em coalizões e; d) a configuração das políticas públicas podem ser compreendidos como traduções do modelo de crenças das coalizões. Os autores apontam ainda que esses pressupostos devem ser considerados em 3 eixos analíticos: *formação e manutenção de coalizões; processo de aprendizado da coalizão em relação à política pública e; mudanças nas políticas públicas.*

³³ Para autores da Psicologia Social, os valores são princípios-guia que representam cognitivamente as necessidades humanas e transcendem situações específicas. Também podem ser definidos como crenças que se referem a modos de condutas ou estados finais de existência e que atuam como orientadores e preditores do comportamento dos indivíduos. são princípios-guia que representam cognitivamente as necessidades humanas e transcendem situações específica (WACHELK; RODRIGUES, 2015).

³⁴ De acordo com estudiosos da Psicologia Social como Allport (1954) e Cherry (2016), a atitude é uma tendência para responder a um objeto social (situação, pessoa, acontecimento) de modo favorável ou desfavorável. Destarte, a atitude é uma predisposição, uma tendência, relativamente estável para uma pessoa se comportar de determinada maneira face um acontecimento.

³⁵ Modelo teórico oriundo da noção de racionalidade limitada de Simon (1959), a Teoria do Equilíbrio Pontuado explica o comportamento de estabilidade e mudança nos processos políticos em relação à trajetória anterior, permitindo detectar as mudanças de larga escala ao longo de um processo estável para, desse modo, colocar luz sobre esses momentos de mudanças bruscas (“terremoto”) a partir de uma base teórica que contempla tanto as instituições políticas quanto o processo decisório.

³⁶ Igualmente oriundo da ideia de racionalidade limitada (SIMON, 1959), o Modelo de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 2011) objetiva compreender o processo de mudança na implementação de políticas a partir de três fluxos: *problems*, *policies* e *politics*. Kingdon (2011) defende a ideia de que os problemas (*problems*) são uma construção social e política e tomam corpo a partir do momento no qual os decisores de políticas públicas passam a tomar conhecimento de sua existência e começam a refletir sobre a possibilidade de uma solução. Já o fluxo de políticas públicas (*policies*) é um conjunto de alternativas disponíveis para a solução dos problemas, ou seja, é o momento no qual políticas públicas que atendam aos problemas colocados são moldadas. Por sua vez, o fluxo político (*politics*) tem grande influência na alteração da agenda governamental, seja pelo humor nacional (*national mood*) ou pela alternância de atores políticos (*turnover*), e pode promover oportunidade de mudança pela janela de oportunidade (*policy windows*).

Carvalho (2019) argumenta que o ACF apresenta como uma das suas maiores contribuições para o campo de estudo de políticas públicas a forma inovadora com que busca “compreender o processo político pela dimensão do comportamento dos atores que executam seus diferentes papéis durante este processo, isto é, que o puxam do mundo das ideias para a realidade dos fatos” (CARVALHO, 2019, p. 26).

As contribuições do ACF para a compreensão do processo político a partir da análise dos valores, das atitudes e do comportamento dos atores que têm influência dentro dos subsistemas se origina a partir dos estudos iniciais de Sabatier (1987) que adotou como ponto de partida para o desenvolvimento do ACF a perspectiva de que os indivíduos são constituídos por uma racionalidade limitada e são guiados por esquemas mentais e heurísticas simplificadoras que os ajudam a compreender e atuar sobre o mundo. A perspectiva adotada por Sabatier (1987) origina-se de estudos da psicologia e da economia produzidos, entre outros, por Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky, pesquisadores que defendem que os indivíduos apresentam limitações em sua racionalidade e, em virtude delas, limitações nas capacidades de processar estímulos variados recebidos do meio social, além de atuarem baseados em sistemas de crenças e esquemas mentais que os ajudam a compreender o mundo e a guiar seus comportamentos.

A percepção a respeito das limitações humanas em processar informações e os constrangimentos que a quantidade e diversidade de informações impõem à tomada de decisões perfeitas levou ao desenvolvimento da Teoria da Racionalidade Limitada (Simon, 1959), produzida no campo da cognição social³⁷, que acabou consubstanciando o desenvolvimento e permitindo ao ACF compreender o processo político a partir do comportamento dos atores.

A Teoria da Racionalidade Limitada proposta por Herbet Simon (1959) surge com o objetivo de constituir como uma alternativa aos pressupostos da racionalidade³⁸ substantiva e ao modelo de indivíduo racional que orientavam diferentes vertentes de pensamento econômico³⁹ e modificar os padrões de análise do processo decisório a partir da perspectiva de

³⁷ A cognição social é um campo de pesquisa da Psicologia que objetiva compreender como as pessoas percebem a si próprias e aos outros, e como essas percepções permitem explicar, prever e orientar o comportamento social (NUNES; SANTOS, 2021).

³⁸ A formação do conceito de racionalidade vem do estudo do comportamento dos indivíduos, e para a Economia, segundo Steingraber e Fernandez (2013) começa a se desenvolver a partir da década de 1930 e assume perspectivas distintas a depender da vertente de pensamento econômico, mas podendo ser sintetizado “como um conjunto estável e bem comportado de preferências e informações perfeitas sem custo acerca dos resultados futuros” (Steingraber e Fernandez, 2013, p. 38).

³⁹ Para os economistas clássicos, a racionalidade assumia o sentido de preferir mais por menos, escolher a mais alta taxa de retorno possível e buscar, antes de mais nada, a maximização de seu próprio interesse sem levar em consideração o bem-estar dos outros. Para a vertente neoclássica, o conceito de racionalidade surgiu para ajudar a fixação da ideia de que os indivíduos tendem a agir de forma maximizadora. Segundo Blaug (1999, p. 315), a

que “os seres humanos são incapazes de se comportar como os seres racionais descritos nos modelos convencionais da escolha racional” (Frank, 1998, p. 246).

O desenvolvimento da Teoria da Racionalidade Limitada tem como ponto de partida a percepção da limitação das habilidades cognitivas do ser humano em processar informações complexas. Esses limites, já devidamente descritos e analisados pela Psicologia, em especial pelos estudos sobre percepção, levaram Simon (1959) a desenvolver a racionalidade limitada como uma resposta à fragilidade do uso da lógica e da racionalidade substantiva para compreender padrões de comportamento coerentes, confiáveis e infalíveis dos agentes na resolução de problemas complexos (Melo; Fucidji, 2016).

Caldas e Coelho (1999) apontam que o legado de Simon (1959) é a ideia de que os agentes “têm limites de percepção e conhecimento. Suas escolhas são guiadas por avaliações de consequências esperadas de ações, mas eles podem perceber um número muito grande de ações admissíveis, sem computar perfeitamente as consequências de cada uma delas” (Caldas; Coelho, 1999, p. 63)

Simon descreve alguns mecanismos, presentes nos seres humanos, que tornam plausível o modelo comportamental de racionalidade limitada. O primeiro desses mecanismos é a capacidade de concentração dos indivíduos nos problemas que necessitam de atenção imediata. O segundo mecanismo é a capacidade humana de produzir alternativas de ação, no sentido de procurar alternativas viáveis ou o aprimoramento daquelas que já existem. O terceiro mecanismo, e de maior relevância, é a capacidade humana de adquirir fatos e inferir a partir desses fatos; neste aspecto, o autor substitui o uso de axiomas pela noção de escolha logicamente consistente. Uma escolha será racional se for consistente com as informações que os agentes econômicos têm disponíveis no momento da tomada de decisão.

As capacidades humanas de perceber os problemas em volta de si, produzir alternativas de ação viáveis para a resolução de problemas e de adquirir fatos e interpretar a realidade a partir desses fatos apresentadas por Simon chamam a atenção para o fato de que a racionalidade limitada não é irracionalidade, mas que apresenta limites no que se refere à tomada de decisões ótimas já que:

As informações utilizadas pelo agente para a tomada de decisão são baseadas em fatos muito subjetivos, como as percepções que os indivíduos têm acerca do ambiente em

definição de racionalidade neoclássica pode ser definida como “a tentativa de derivar todo o comportamento econômico a partir da ação de indivíduos em busca da maximização de suas vantagens, sujeitos aos obstáculos da tecnologia e das alocações”. Destarte, racionalidade significa escolher de acordo com uma ordem de preferências que é completa e transitiva, sujeita à informação perfeita;

que vivem. A racionalidade dos agentes depende de suas crenças, e estas crenças dependem das informações disponíveis no momento de suas ações. Neste sentido, um conjunto de informações completamente deturpadas pode gerar comportamento racional, desde que as ações de um grupo de indivíduos sejam amparadas por estas informações (Melo; Fucidji, 2016, p. 625).

Destarte, ainda que os indivíduos sejam orientados por seus objetivos, que derivam de seus interesses, crenças e valores, e pela busca em maximizar seus resultados, são limitados em processar todas as informações e perceber as mudanças que ocorrem com o tempo, dependendo de heurísticas para mitigar os efeitos da incerteza e simplificar os problemas para interpretá-los (Weible et al. 2011).

O arcabouço teórico produzido por Simon forneceu a base para a produção de um dos três conceitos fundamentais do framework do ACF por Sabatier, a *racionalidade limitada*, fundamental para compreender o modelo comportamental dos indivíduos dentro de processos decisórios marcados por complexidade, que se articula com outros dois construtos fundamentais do ACF, o *subsistema*, entendido por Sabatier e Weible (2007) como o lócus onde ocorrem discussões e debates de múltiplos atores, individuais ou coletivos, de organizações públicas ou privadas, motivados em influenciar a partir de suas crenças um determinado campo de políticas públicas e a *coalizão de defesa*, definida como um conjunto de agentes envolvidos com o mesmo problema e que compartilham um conjunto de ideais e convicções e crenças orientados à política pública (Capelari; Araújo; Calmon, 2015).

Um elemento importante para a racionalidade limitada e que deve ser considerado dentro do ACF são as heurísticas que, segundo Sbicca (2014, p. 580), “são regras que simplificam a tomada de decisão” que são produzidas em virtude das limitações cognitivas dos indivíduos e que irão nortear sua ação dentro dos subsistemas. Ainda segundo o autor, as heurísticas podem ser conceituadas como atalhos mentais que recorremos para simplificar a solução de problemas cognitivos complexos, ou seja, regras produzidas para compreender e resolver problemas e transformá-los em operações quase simples e automáticas, permitindo aos indivíduos deixarem de realizar raciocínios sistemáticos e profundos cada vez que surgem um problema complexo a ser resolvido. É preciso ressaltar, contudo, que por se tratar de atalhos que não são totalmente precisos e baseados em experiências passadas, valores, estereótipos ou situações análogas, podem induzir o indivíduo a erro.

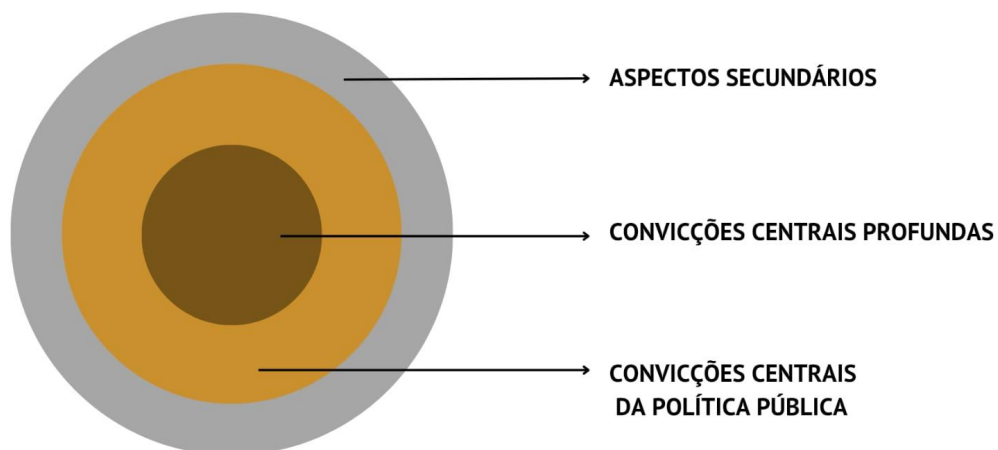
Plous (1993) define as heurísticas como regras gerais de influência que são utilizadas pelos indivíduos para realizar julgamentos em processos decisórios marcados por incertezas, permitindo a redução de tempo e de esforços cognitivos para a produção de decisões

consideradas razoavelmente boas. Nesse sentido, as heurísticas em muitos momentos otimizam o processo decisório, contudo, por serem um recurso automático, podem levar a erros severos e sistemáticos de julgamento (Tversky; Kahneman, 1974).

As heurísticas podem ser traduzidas no contexto do ACF nos sistemas de crenças. Isto é, limitados racionalmente e com habilidades cognitivas restritas, os indivíduos se baseiam em seus sistemas de crenças para tomarem ou refletirem sobre suas decisões. As crenças envolvem um conjunto complexo de “valores prioritários, percepções acerca de importantes relações causais, percepções sobre a situação mundial e sobre a eficácia dos instrumentos de políticas públicas” (Sabatier, 1988, p. 132) e, em geral, se observa que a crença das pessoas corresponde à crença das organizações a qual representam, quando atuam em nome delas (Ingold; Varone, 2011).

O sistema de crenças é descrito pelo ACF como uma estrutura em três camadas, conforme a figura abaixo. Há que se observar que quanto mais próximo do centro da figura, mais difícil é alterar as convicções da coalizão:

Figura 06: O sistema de crenças e suas camadas.



Fonte: Adaptado de Sumiya; Sano, 2021.

As Convicções Centrais Profundas (deep core beliefs) estão no núcleo do sistema de crenças, ou seja, são o núcleo duro e conferem a orientação ideológica ao ator ou coalizão, sendo compostas por “valores a partir dos quais o indivíduo irá interpretar o mundo, ou seja, apresentam um caráter normativo” (Sumiya; Sano, 2021, p. 5). Essas crenças são, portanto, mais estáveis e predominantemente normativas e tendem a se manter estáveis por longos

períodos. Como exemplo das Convicções Centrais Profundas, em um sentido mais genérico, podemos citar a orientação conservadora ou liberal.

Em um patamar intermediário do sistema de crenças, se encontram as Convicções Centrais da Política (policy core beliefs), que emanam das Convicções Centrais Profundas e objetivam concretizá-las. São crenças sobre os fundamentos da política pública e incluem as estratégias básicas, os preceitos normativos centrais, as relações causais, e os instrumentos de políticas públicas e as relações causais. As Convicções Centrais da Política Pública, em geral, são o fator aglutinador e mantenedor das coalizões. Havendo dissonâncias nessa camada do sistema de crenças, costuma-se perceber a subdivisão ou a criação de uma nova coalizão.

Por último, estão as crenças secundárias (secondary beliefs), que possuem escopo mais restrito e são formadas com base em questões empíricas mais específicas verificadas ao longo da discussão interna ao subsistema. Têm caráter conjuntural e instrumental, sendo identificadas como os meios pelos quais se atingirá o resultado político retratado pelas crenças principais de política. Assim sendo, é comum que sofram diversas alterações ao longo da evolução do subsistema e da maturação de determinada solução política.

Dentro do subsistema, a hipótese teórica central é de que os atores devem demonstrar um grau maior de consenso em questões centrais de política e menor quanto a aspectos secundários, podendo ocorrer de alguns atores renunciarem a crenças secundárias antes de demonstrar fraqueza para o restante das coalizões.

Oliveira e Filho (2022) apontam a existência de uma hierarquia quanto à abertura a mudanças na medida em que se distancia do núcleo duro e se aproxima dos aspectos secundários:

“As crenças oriundas do núcleo duro tendem a ser mais difíceis de mudar e mais genéricas. Muitos membros da coalizão demonstrarão concordância com várias crenças presentes no núcleo duro. Entretanto, as crenças secundárias dependem da área da política pública. As posições em um ponto específico de uma política pública que interfiram no núcleo duro serão mais difíceis de alterar do que uma posição ligada às crenças secundárias” (Oliveira; Filho, 2022, p. 14).

O agrupamento de atores em torno de uma coalizão é realizado por meio da convergência de crenças comuns e pelos efeitos do que os autores do modelo chamam de *devil shift*⁴⁰, ou seja, da tendência dos membros de uma determinada coalizão desenvolverem aversão

⁴⁰ Embora não exista uma tradução precisa do termo *devil shift* da Língua Inglesa para a Língua Portuguesa, autores como Carvalho (2019) e Oliveira e Filho (2022) optam por traduzir essa expressão como “processo de antagonização”. Esse processo, além de envolver a aversão que os atores de uma coalizão desenvolvem em relação aos atores da coalizão rival em virtude da diferença em suas crenças, faz com que os indivíduos acabem subestimando a capacidade de seus oponentes. Carvalho (2019) aponta que essas duas tendências se constituem como um fator explicativo para o agrupamento dos atores entre si para somar forças.

aos seus oponentes em virtude de possuírem um modelo de crenças diferente do seu (Carvalho, 2019). O campo teórico do ACF defende que a posição dos indivíduos tende a ser a posição da organização a que pertencem, permitindo assim, no decorrer da análise do subsistema, tomar as crenças dos indivíduos como representativa do conjunto de crenças das organizações em que atuam/representam.

De acordo com Capelari, Araújo e Calmon (2015, p. 92), o ACF, em complementaridade aos modelos tradicionais de análise de políticas públicas que consideram exclusivamente as comissões legislativa, as organizações oficiais e lideranças de grupos de interesse como atores relevantes, “expande a análise para acadêmicos, jornalistas, agentes de variados níveis de governo e outros atores, desde que se tornem atores especializados e, portanto, de alguma forma potencialmente influentes na formulação e implementação da política”. Há que se ressaltar, ainda, a existência de atores que não se acomodam em nenhuma das coalizões, como por exemplo, consultores, assessores, pesquisadores e burocratas, que participam do processo apenas para oferecer suas habilidades técnicas (Oliveira; Filho, 2022).

As coalizões de defesa são compostas por “pessoas de uma variedade de posições (eleitos e oficiais de agências, líderes de grupos de interesse, pesquisadores) que compartilham um sistema de crenças particular e que mostram um grau não trivial de atividade coordenada durante o tempo” (Sabatier, 1987, p. 660). Este “grau não trivial de atividade coordenada durante o tempo” está relacionado com a ideia do MCD de que os atores que aderem a uma das coalizões de defesa tendem a permanecer um bom tempo dentro destas, o que não ocorre nas coalizões de conveniência, que sofrem com alterações constantes de atores.

Sabatier e Jenkins-Smith (1999), a partir de outros trabalhos, defendem que um dos elementos que sustentam a coalizão a longo prazo é a coordenação e apresentam duas categorizações para esse construto: a *coordenação fraca* e a *coordenação forte*. Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 140), a *coordenação forte* depende “do desenvolvimento de um plano de ação comum, a comunicação deste plano para membros potenciais da coalizão, o monitoramento da conformidade dos membros e a imposição de sanções para a não conformidade”. Em uma *coordenação fraca* entre atores de uma coalizão, apesar de esta levar em conta também questões como monitoramento, compartilhamento de crenças e alinhamento de comportamentos, não existe um plano de ação comum formalizado pelo qual os atores guiam suas ações (Sabatier; Jenkins-Smith, 1999).

Em Sabatier e Weible (2007, p. 197), os autores informam também que a *coordenação fraca* possui custos mais baixos do que a forte. Pelo aspecto da descentralização e da menor delimitação das ações dos atores, a *coordenação fraca* pode reduzir a ameaça de livres

iniciativas dos atores, pois os atores se sentirão menos pressionados do que se tivessem que seguir rigidamente um plano de ação comum, como definido na *coordenação forte*. Os autores afirmam também que a *coordenação fraca* pode ser utilizada como estratégia pelas coalizões para a relação com membros que encontram impedimentos legais para a aderência formal àquela coalizão.

Ainda que considere o sistema de crenças e as Convicções Centrais da Política Pública como fator aglutinador e mantenedor das coalizões, o processo de antagonização que se se convencionou chamar de *devil shift*, costuma atuar como um fator que aglutina os atores e orienta a atuação das coalizões de defesa.

O *devil shift*, segundo Carvalho (2019), costuma atuar de forma distintas a depender do subsistema, dos atores e das coalizões antagonistas:

1. Partidos políticos e grupos de interesse são mais afetadas pelo “viés de antagonização” do que atores estatais [isto é, órgãos políticos e administrativos de dentro do governo];
2. Atores com mais poder são mais afetados pelo “viés de antagonização” do que atores com menos poder;
3. O “viés de antagonização” é mais forte em processos que lidam com conflitos socioeconômicos do que em processos lidando com outros tipos de conflitos (Carvalho, 2019, 27).

Nesse sentido, o campo teórico do ACF considera que os atores que compõem a arena de disputa, a correlação de poderes entre as coalizões, a presença de atores com elevado grau de poder e o subsistema acabam atuando como um elemento maximizador ou mitigador dos efeitos de *devil shift*, ou seja, a presença de atores como partidos políticos e grupos de interesse, a existência de atores com elevado poder em subsistemas que lidam com conflitos socioeconômicos, acabam ampliando a antagonização entre as coalizões de defesa.

Para Sabatier (1987), o processo de antagonização (*devil shift*) tende a seguir às seguintes dinâmicas:

1. Os atores irão impugnar os motivos e/ou a razoabilidade de seus oponentes enquanto percebem a si mesmos como pessoas razoáveis que atuam em preocupação com o bem-estar público;
2. Os atores avaliarão o comportamento de seus oponentes em termos mais severos do que a maioria dos membros da comunidade de políticas, enquanto avaliam seu próprio comportamento em termos mais favoráveis;
3. Os atores perceberão que seus oponentes são mais influentes, e perceberão eles mesmos como menos influentes do que a maioria dos membros de sua comunidade política;
4. O montante de distorção está correlacionado com a distância entre as crenças de um ator e as de seus oponentes. (Sabatier *et al.*, 1987, p. 451).

Dentro do subsistema, a hipótese teórica central é de que os atores devem demonstrar um grau maior de consenso em questões centrais de política e menor quanto a aspectos

secundários, podendo ocorrer de alguns atores renunciarem a crenças secundárias antes de demonstrar fraqueza para o restante das coalizões.

A resistência maior a mudanças no núcleo duro do modelo de crenças das coalizões é explicada por Soares e Alves (2015). Os autores advogam que as principais crenças que compõem o deep core são produtos da socialização e adquiridas no decorrer da constituição dos sujeitos desde a infância sendo, portanto, mais difíceis de se modificar. As crenças no núcleo político (policy core), embora sejam resistentes à mudança, são mais maleáveis que as crenças do deep core. Já as crenças secundárias (secondary beliefs) são consideradas como o elemento dos sistemas de crenças mais suscetíveis a mudanças em virtude da informação e de do aprendizado. Os autores destacam, contudo, que é nesse último núcleo de crenças que “encontram-se questões mais específicas de como manejar a política, distribuir recursos, etc” (Soares; Alves, 2015, p. 69), necessárias para implementar a política pública. É também nesse nível que são manejadas estratégias que objetivam afetar os valores do deep core do subsistema.

As divergências quanto às crenças tendem a dificultar o processo de negociação e mudança nas políticas públicas. O processo de resolução de conflitos entre coalizões geralmente é complexo, sobretudo porque os atores de diferentes coalizões percebem o mundo mediante lentes distintas. Os níveis de conflito, que variam de acordo com o subsistema e o tempo, serão proporcionais ao grau de incompatibilidade entre as principais crenças das coalizões concorrentes.

Na dinâmica interna do subsistema, além das crenças, são abordados os recursos da coalizão e seus atores. De acordo com Capelari, Araújo e Calmon (2015), os recursos empregados compõem o conjunto de fatores que moldam o comportamento dos atores e influenciam a formulação das políticas públicas. Sabatier e Weible (2007) categorizam esses recursos em 6 categorias: *autoridade formal legal, opinião pública, informação, mobilização, recursos financeiros e habilidade de liderança*, conforme detalhado no quadro abaixo:

Quadro 5: Categorização dos recursos da coalizão

Categoria	
Autoridade formal legal	Os membros da coalizão que ocupam cargos na estrutura organizacional podem se valer do poder conferido para tomar decisões compatíveis com o modelo de crenças da coalizão.
Opinião pública	A opinião pública pode ser utilizada para pressionar os tomadores de decisão para que tomem decisões favoráveis aos interesses da coalizão, sendo necessário, contudo, que a coalizão consiga moldar a opinião pública a seu modelo de crenças.
Informação	O uso da informação se relaciona ao aprendizado da própria coalizão e pode ser utilizado para contestação de evidências e das crenças das coalizões antagonistas.

Mobilização	É a capacidade de mobilizar tropas para pressionar as coalizões no poder, valendo-se, entre outras estratégias, de protestos e manifestações de rua ou em redes sociais.
Recursos financeiros	Os recursos financeiros à disposição de uma coalizão pode ser utilizado para realizar advocacy a favor de suas crenças, além de propiciar a aquisição dos demais recursos como, por exemplo, estudos, divulgação de informações para a opinião pública, promoção de protestos ou manifestações, entre outros.
Habilidade de liderança	Membros da coalizão com habilidade de liderança e que sejam respeitados em um determinado subsistema por seus atributos contribuem para a mobilização dos atores, para a disseminação do modelo de crenças e para atuar como negociadores no processo decisório.

Fonte: Elaboração própria a partir de Sabatier; Weible (2007); Carvalho (2019).

A autoridade formal-legal constitui um importante recurso das coalizões, visto que ao assumir posições na estrutura organizacional, os atores pertencentes a determinada coalizão costumam se valer do poder investido ao cargo para tomar ou influenciar decisões que se moldem ao modelo de crenças dessa coalizão. Em virtude da importância desse recurso, não é comum que as coalizões acabem se aproximando de certos campos do espectro político a fim de conseguir espaços no condomínio governamental.

O uso da opinião pública também se constitui como um recurso fundamental para que as coalizões sejam bem-sucedidas na disseminação do seu modelo de crenças e nas concepções que têm em relação ao conjunto de estratégias e instrumentos das políticas públicas. Com a emergência das redes sociais, observa-se que as coalizões de defesa têm dado uma importância significativa à disseminação de suas crenças por meio de estratégias de disseminação de informações e de busca por engajamento com o intuito duplo de agregar novos atores, estabelecer antagonismos com as coalizões opositoras, desconsiderar ou responder a argumentos contrários ao seu modelo de crenças e pressionar os tomadores de decisão.

A capacidade de mobilizar tropas para pressionar as coalizões no poder tem se constituído como um recurso importante para coalizões que atuam em determinados campos de política pública, como por exemplo políticas que envolvem direitos públicos como educação e saúde. Assim, é comum dentro de subsistemas afeitos a esse campo da política, a mobilização das bases por representações sindicais para promover políticas do seu interesse ou se contrapor a políticas que considerem prejudiciais, sendo comum a realização de manifestações de rua, nas redes e de movimentos paredistas como forma de exercer influência e pressão sobre os tomadores de decisão.

Os recursos financeiros por sua vez, permitem a aquisição de um conjunto de recursos como, por exemplo, promoção de eventos e protestos, veiculação de matérias ou informes especiais nos meios de comunicação, impulsionamento nas redes sociais, elaboração de estudos

e pesquisas que confirmem o modelo de crenças da coalizão, financiamento de campanhas eleitorais, entre outros.

Carvalho (2019) aponta que esse conjunto de recursos são utilizados pelas coalizões com objetivos distintos a depender da posição que ocupam no subsistema: as coalizões minoritárias (que detêm menor poder decisório) utilizam esses recursos para a abertura de brechas e espaços para que possam exercer mais poder e disseminação de suas crenças além de realizar oposição às crenças das coalizões oponentes; as coalizões majoritárias (as que detêm, por apoio social mais amplo, consenso temporário da sociedade para a reprodução de seu sistema de crenças como fundamento das políticas formuladas) se utilizam desse recurso para se manter no poder por meio da legitimação de suas crenças e deslegitimação das crenças das coalizões oponentes.

Oliveira e Filho (2022) esclarecem que nos últimos anos têm surgido estudos que objetivam aperfeiçoar o conceito de coalizão de defesa e ampliar a compreensão das dinâmicas do subsistema para além do modelo de crenças, considerando a ação coordenada no subsistema de política pública. Esses estudos se pautam pela inclusão de variáveis como conhecimento orientado à política pública, níveis de conflito, atributos dos atores, papel exercido pelo *policy broker*⁴¹ e características dos fóruns de negociação e de decisão. Os atores ressaltam que “esses estudos definiram cinco atributos para uma coalizão de defesa: os atores e suas tipologias; o sistema de crenças; a coordenação das atividades políticas; os recursos e, por fim, a estabilidade (Oliveira; Filho, 2022, p. 15).

A regra geral é de que o subsistema possua certo grau de conflito entre duas ou mais coalizões, mas é verificada também a ocorrência de casos em que uma das coalizões é dominante, ditando a condução das políticas daquele subsistema frente a coalizões com menor força para fazer valer as suas crenças. Os subsistemas não são totalmente independentes, estão sujeitos a eventos externos e a interferência de outros subsistemas (Weible; Sabatier; Mcqueen, 2009). Podem em muitos casos serem sobrepostos ou parte de subsistemas maiores (Política Educacional – Política de Avaliação Educacional).

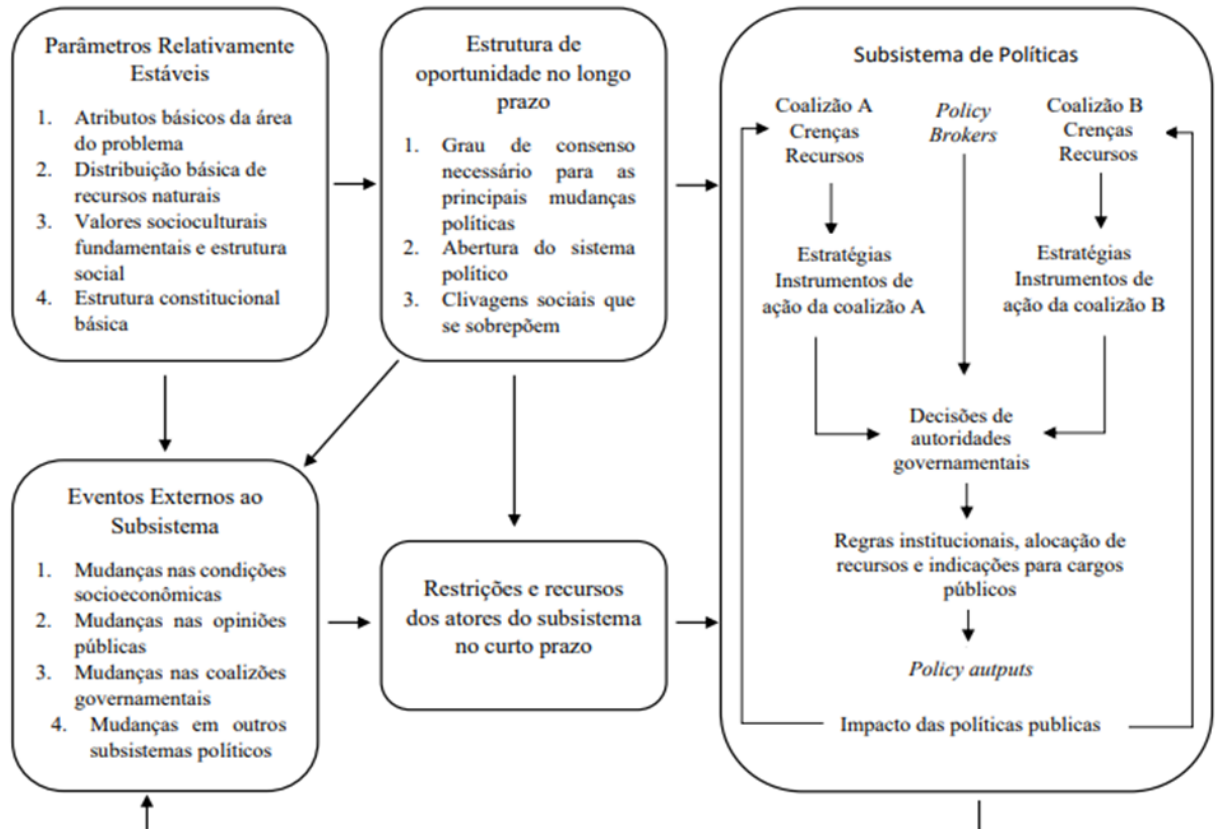
Em sua trajetória constitutiva, o ACF construiu, além de arcabouço teórico, um importante framework (estrutura conceitual), ou seja, uma ferramenta que permite organizar,

⁴¹ Oliveira e Filho (2022) esclarecem que dentro do subsistema de política pública há uma categoria de atores denominada *policy broker*, função que geralmente é exercida por atores políticos eleitos para cargos no Poder Executivo cuja preocupação central é garantir limites mínimos à competição travada entre as coalizões para lograr soluções para os problemas enfrentados pela política pública.

sistematizar, interpretar e explicar “os processos e dinâmicas que envolvem a formulação e a implementação de políticas públicas” (Oliveira; Filho, 2022, p. 3).

Na figura a seguir, é apresentado o diagrama base do ACF na sua versão mais recente (Jenkins Smith et al., 2017).

Figura 8: Framework do ACF (Jenkins Smith et al., 2017).



Fonte: Jenkins Smith et al., 2017. **Elaboração própria**

O diagrama mais recente do ACF⁴² se assemelha a um sistema que se retroalimenta. O framework conta com as seguintes categorias analíticas: *parâmetros relativamente estáveis*, *eventos externos ao subsistema*, *estruturas de oportunidade no longo prazo* e *restrições e recursos dos atores do subsistema no curto prazo*.

Os *parâmetros relativamente estáveis* representam conjunto de variáveis bastante estáveis que podem se manifestar tanto dentro quanto fora do subsistema. Esses fatores têm a característica de limitar a gama de alternativas e recursos à disposição dos atores do subsistema. As variáveis que compõem tais parâmetros têm larga relação com as características do regime

⁴² O estudo *Uma breve trajetória dos elementos constitutivos do Advocacy Coalition Framework (ACF)* produzido por Oliveira e Filho (2022) descreve a trajetória dos elementos que constituem o modelo, apresentando 4 versões produzidas: a) versão 1: Sabatier (1993); b) versão 2: Sabatier e Jenkins-Smith (1999); c) versão 3: Sabatier e Weible (2007) e; d) versão 4: Jenkins-Smith et al., 2017.

institucional que envolve a área em questão. Os atributos básicos do problema (área), a distribuição básica dos recursos naturais, os valores socioculturais fundamentais e a estrutura social e a estrutura legal traduzem esses fatores (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

O conjunto de mudanças conjunturais formam os *eventos externos ao subsistema*, e se relacionam às oportunidades e restrições que condicionam a ação dos atores no interior do subsistema. Constituem-se nos elementos mais dinâmicos capazes de promover a mudança principal nas políticas (major policy change). Tem o potencial de alterar rapidamente a lógica do subsistema, na medida que catalisam a prevalência de algumas crenças em detrimento de outras. A sua relevância é também atribuída ao fato dos atores possuírem pouco controle sobre a sua oscilação (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). São descritas por Jenkins-Smith et al. (2014) como sendo compostas por mudanças (1) nas condições socioeconômicas; (2) na opinião pública; (3) nas coalizões governamentais; e (4) em outros subsistemas.

Possuem também papel relevante os fatores que modulam o impacto dessas mudanças sobre o subsistema no curto e no longo prazo. As *restrições e recursos dos atores do subsistema* respondem pelo curto prazo, abarcando relação de recursos que podem canalizar as alterações conjunturais, indo além de recursos somente financeiros. Sabatier e Weible (2009, pp. 201-202) apresentam tipologia com seis categorias de recursos: (A) autoridade formal para tomar decisões políticas; (B) opinião pública; (C) informação; (D) mobilização; (E) recursos financeiros; e (F) lideranças habilidosas.

O segundo modulador trata-se da componente contextual em que as coalizões operam – *as estruturas de oportunidade de longo prazo*. Seu papel é de mediação entre os parâmetros relativamente estáveis e o subsistema. Sua introdução no framework deu-se em 2007, em revisão promovida por Sabatier e Weible, devido às críticas que o ACF recebia por ser supostamente só aplicável ao pluralismo americano, em que existem múltiplos atores e abertura política suficiente para que defendam os seus interesses. Assim, foram apontados 3 (três) fatores que afetam os recursos e o comportamento das coalizões de advocacia: (1) grau de consenso necessário para a mudança política ampla; (2) abertura do sistema político; e (3) clivagens sociais que se sobrepõem.

As mudanças ocasionadas nas políticas públicas, segundo os autores, derivam de fatores internos ao subsistema e de fatores exógenos. Por meio da composição interna, são descritos no ACF três mecanismos de mudanças: (1) oriunda de aprendizado orientado às políticas públicas; (2) choques internos; e (3) acordos negociados (Sabatier; Weible, 2007).

O aprendizado causa mudanças duradouras por motivar revisões nos objetivos políticos do subsistema. Suas raízes advêm da experiência e de novas informações trazidas por cientistas

e técnicos. Os choques internos são vistos como fatores importantes que podem gerar mudanças na política pública e são entendidos como eventos que atraem a opinião pública, ressaltam vulnerabilidades, falhas, negligências e trazem novas informações para dentro do processo político. Com o acordo negociado, último fator interno de mudança, o ACF passa a proporcionar uma visão mais consistente a respeito da identificação de condições sob as quais acordos envolvendo mudanças importantes na política pública são gerados entre as coalizões que se encontravam em conflito.

O ACF apresenta um conjunto de hipóteses que foram ampliadas no decorrer da trajetória do modelo. Segundo Soares e Alves (2015), a ampliação das hipóteses tem como origem a revisão do modelo “em razão dos achados empíricos que demonstraram que a teoria precisava de alguns ajustes para melhor se adequar à realidade” (Soares; Alves, 2015, p. 70).

A versão atual do ACF conta com quinze hipóteses que podem ser divididas em três categorias: a) coalizões de defesa; b) mudança nas políticas públicas e; c) aprendizado orientado às políticas públicas. O conjunto de hipóteses apresentados pelo Advocacy Coalition Framework é apresentado no quadro abaixo:

Quadro 6: Hipóteses do Advocacy Coalition Framework.

Hipótese	
HP1	Diante de grandes controvérsias no âmbito de um subsistema político maduro, quando as ideias centrais estão em disputa, o agrupamento dos aliados e oponentes tende a ser mais estável no período de uma década ou mais.
HP2	Os atores dentro de uma coalizão de defesa apresentam consenso sobre questões pertinentes ao núcleo político, porém em menor grau nos aspectos secundários.
HP3	Um ator ou coalizão desistirá dos aspectos secundários do sistema de ideias antes de admitir as fraquezas no núcleo político.
HP4	Os atributos básicos do núcleo político de um programa governamental em determinada jurisdição não serão revisados significativamente na medida em que o subsistema da coalizão de defesa que iniciou o programa permanece com o poder naquela jurisdição – exceto quando a mudança é imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.
HP5	Os atributos do núcleo político de um programa governamental provavelmente não sofrem mudanças a não ser que ocorram significativas perturbações externas ao subsistema, como mudanças nas condições socioeconômicas, na opinião pública, no sistema de aliança política do governo, ou como consequência dos resultados de outros subsistemas.
HP6	O aprendizado político que atravessa o sistema de ideias, crenças e valores é mais plausível quando existe um nível intermediário de conflito informado entre ambos. Esta situação requer que cada coalizão tenha os recursos técnicos para se engajar no debate; e que conflito seja entre os aspectos secundários de um sistema de ideias e os elementos centrais do outro.
HP7	Problemas baseados em dados quantitativos e teoria existente são mais bem conduzidos com o aprendizado político do que os de teoria e dados qualitativos, muito subjetivos.
HP8	Problemas envolvendo sistemas naturais são mais bem conduzidos pelo aprendizado político através do sistema de ideias, crenças e valores, do que aqueles que envolvem apenas os sistemas sociais ou políticos, porque no primeiro, muitas das variáveis críticas não são elas mesmas as estratégias ativas, bem como, o experimento controlado é mais exequível.

HP9	O Aprendizado Político que atravessa o sistema de ideias, crenças e valores, é mais provável de acontecer quando nele existe um fórum que tenha prestígio suficiente para forçar os profissionais de diferentes coalizões para participarem; e que dominem pelas normas profissionais.
HP10	Dentro de uma coalizão, agências administrativas geralmente vão defender posições mais moderadas do que a dos grupos de interesse a que estão aliados.
HP11	Elites de grupos propositivos são mais compelidos a expressar suas ideias e posições políticas do que as elites dos grupos materiais.
HP12	Sempre que a acumulação de informações técnicas não muda as visões da coalizão oponente, pode haver importantes impactos sobre a política – pelos menos em curto prazo – ao alterar as visões dos agentes políticos.
HP13	A organização aumenta de acordo com a congruência das ideias. O conflito aumenta conforme há divergência de ideias.
HP14	A congruência no núcleo político é mais importante do que nos outros tipos, para explicar a capacidade de organização.
HP15	A importância da congruência numa proposta política para prognosticar a capacidade de organização aumenta na medida em que aumenta a extensão em que a proposta tem importante e duradouro impacto nos valores do núcleo político; o tempo em que a questão política se mantém enquanto recurso de destaque do conflito político; e a percentagem de atores do subsistema afetados pela proposta.

Fonte: Sabatier; Weible (2007); Sabatier; Jenkins-Smith (1999); Weible; Sabatier; McQueen (2009); Capelari, Araújo, Calmom, 2015; Oliveira; Filho, 2022.

A primeira categoria de hipóteses do ACF está relacionada à formação e manutenção das coalizões ao longo de uma trajetória temporal, buscando explicar desde o agrupamento de atores em uma coalizão em virtude do compartilhamento do modelo de crenças, o grau de consenso entre os atores da coalizão, a hierarquia do modelo de crenças, a permanência da coalizão no poder, entre outros.

Essas hipóteses buscam confirmar que “o agrupamento de atores em torno de uma coalizão é realizado por meio da convergência de crenças” (Oliveira; Filho, 2022, p. 13) e que quando a crença central da política pública está em disputa, a aglutinação de aliados de forma a requerer uma coordenação não trivial e a existência de oponentes costuma ser bastante estável no período de uma década ou mais (HP1), rejeitando dessa forma que a perspectiva de que os atores e as coalizões se movem por interesses de curto prazo. Aponta ainda para a existência de uma hierarquização do modelo de crenças quanto à propensão de mudanças à medida essas não se aproximam do núcleo duro em virtude de os atores de uma coalizão apresentarem maior consenso sobre questões pertencentes ao núcleo político, mas em menor grau nos aspectos secundários (HP2).

A segunda categoria de hipóteses do ACF busca entender as mudanças na política pública ao longo de uma trajetória temporal não inferior a 15 anos. Partindo da perspectiva de que a mudança na política pública advém de choques internos e externos, cabe destacar as seguintes hipóteses: a) *Os atributos básicos do núcleo político de um programa governamental em determinada jurisdição não serão revisados significativamente na medida em que o subsistema da coalizão de defesa que iniciou o programa permanece com o poder naquela*

jurisdição – exceto quando a mudança é imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior (HP4); b) Os atributos do núcleo político de um programa governamental provavelmente não sofrem mudanças a não ser que ocorram significativas perturbações externas ao subsistema, como mudanças nas condições socioeconômicas, na opinião pública, no sistema de aliança política do governo, ou como consequência dos resultados de outros subsistemas (HP5)

A terceira categoria de hipóteses apresenta relação com o aprendizado orientado à política pública, conceito fundamental do modelo do ACF e, segundo Vieira e Ma (2020), é o menos explorado por estudos empíricos em virtude dos desafios e dos limites para a sua operacionalização. Jenkins-Smith e Sabatier (1993) definem o conhecimento orientado para a política pública como mudanças de pensamento duradouras resultantes da experiência vivenciada que podem levar a revisão ou incorporação de novos elementos do modelo de crenças dos atores ou das coalizões. Essas hipóteses, segundo Jenkins-Smith et al (2018) buscam responder às seguintes questões: *Quais elementos do sistema de crenças foram modificados ou se mantiveram inalterados no decorrer da trajetória? Quais experiências ou contextos promoveram aprendizagem? De que forma o conhecimento é difundido?*

Essas perguntas fizeram com que os autores do ACF produzissem hipóteses tais como: *O aprendizado político que atravessa o sistema de ideias, crenças e valores é mais plausível quando existe um nível intermediário de conflito informado entre ambos. Esta situação requer que cada coalizão tenha os recursos técnicos para se engajar no debate; e que conflito seja entre os aspectos secundários de um sistema de ideias e os elementos centrais do outro (HP6); Problemas baseados em dados quantitativos e teoria existente são mais bem conduzidos com o aprendizado político do que os de teoria e dados qualitativos, muito subjetivos (HP7).*

Em síntese, o Advocacy Coalition Framework se constitui como um importante modelo de análise de políticas públicas que permite analisar os processos de mudanças e os padrões de formulação e implementação de políticas públicas a partir da inclusão de variáveis analíticas pouco explorada em modelos tradicionais de análise tais como os antagonismos entre atores, a agregação de atores em coalizões com o objetivo de influenciar a política pública à luz de seu modelo de crenças, a compreensão dos recursos disponíveis para que as coalizões ganhem espaço dentro do subsistema, o processo de aprendizagem orientado à política pública, entre outros elementos (Vieira; Má, 2020). O modelo também contribui, a partir de um framework, para explicar as mudanças na política pública a partir de quatro processos: a) aprendizagem orientada para as políticas; b) choques externos; c) choques internos e; d) acordos negociados.

Como apresentado no decorrer da presente discussão, o ACF busca fornecer um conjunto de elementos para a compreensão da complexidade do processo de políticas públicas a partir de princípios fundamentais para o modelo: o modelo de crenças discutido a partir do prisma da psicologia social; o subsistema como o lócus de formulação da política pública, composto por uma multiplicidade de atores; as coalizões de defesa como um ator fundamental capaz de aglutinar atores para atuarem de forma coletiva dentro do subsistema; o modelo de crenças como o elemento que atua por um lado como agregador para a formação de uma coalizão de defesa e por outro como gerador de coalizões antagônicas; a existência de especialistas e fóruns de debates para facilitar a aprendizagem orientada à política pública (Soares; Alves; 2015).

CAPÍTULO 3: SISTEMA PERMANENTE DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DO DISTRITO FEDERAL (SIPAEDF)

O Sistema Permanente de Avaliação Educacional da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (Sipae-DF), nos termos da Portaria nº 38, de 18 de fevereiro de 2020, publicada no DODF Nº 45 de 09 de março de 2020, tem como objetivo “assegurar o processo distrital de avaliação dos estudantes, das unidades escolares e do sistema de ensino”(Distrito Federal, 2020).

Segundo o estabelecido na Portaria nº 38/2020, o Sipae-DF tem como finalidades “contribuir com a garantia da qualidade de educação do Distrito Federal, (re)direcionar políticas públicas educacionais e promover subsídios para intervenções pedagógicas e administrativas” (Distrito Federal, 2020), sendo composto por dois eixos: I - Avaliação de Desempenho dos Estudantes; II - Avaliação de Contexto⁴³.

A Portaria 38/2020 determina que a avaliação de desempenho dos estudantes deve ser realizada por meio da aplicação da Prova DF, de periodicidade anual, de forma censitária aos estudantes matriculados do 2º ano do Ensino Fundamental a 3º série do Ensino Médio na Rede Pública de Ensino do Distrito Federal e de forma amostral para estudantes da rede privada.

A Prova DF, de acordo com a Portaria nº 38/2020, deve ser constituída por itens de múltipla escolha de Língua Portuguesa (nos eixos Oralidade, Leitura, Análise Linguística/Semiótica e Produção de Texto/Escrita) e de Matemática (Números e Álgebra, Probabilidade e Estatística, Geometria, Grandezas e Medidas), devendo posteriormente serem acrescidos itens de Ciências Humanas, Ciências da Natureza e Redação.

A Avaliação de Contexto é produzida a partir de instrumentos aplicados e de estratégias avaliativas implementadas em todo o Sistema Público de Ensino do Distrito Federal. Esses instrumentos devem ser formulados e implementados considerando um conjunto de fatores associados ao processo educativo, bem como possibilitar a análise de práticas de gestão pedagógica, administrativa e financeira com vistas à (re)orientação da política educacional:

⁴³ A Avaliação de Contexto, nos termos da Portaria nº 38/2020, não pode ser confundida com a aplicação de questionários nos moldes do Sistema de Avaliação da Educação Básica. Embora se utilize de tais questionários para entender fatores contextuais, a Avaliação de Contexto não se limita a esse instrumento, se utilizando de estratégias e procedimentos próprios para produzir uma autoavaliação das políticas e práticas pedagógicas, administrativas e financeiras desenvolvidas no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, a fim de reorientá-las ou legitimá-las.

Art. 17. Os resultados obtidos na avaliação de contexto devem:

I - subsidiar a análise dos elementos que interferem direta ou indiretamente no desempenho dos estudantes;

Considerando a diversidade de fatores associados ao desempenho escolar, a Avaliação de Contexto deve agregar um conjunto de eixos de análise com o objetivo de entender dinâmicas e fatores que afetam os resultados educacionais e que não são captados somente por meio dos testes cognitivos. Nesse sentido, mais do que analisar o desempenho escolar, cabe à avaliação de contexto, antes de tudo, compreender como esses resultados de desempenho são construídos e entender o contexto no qual a escola está inserida (Distrito Federal, 2020).

A Avaliação de Contexto, de acordo com o disposto na Portaria 38/2020, deve envolver de forma articulada os seguintes eixos de análise: I. Infraestrutura; II. Formação docente e atuação docente; III. Prática pedagógica; IV. Nível socioeconômico dos estudantes e; V. Clima organizacional;

De acordo com a Portaria nº 38/2020, os resultados captados pela Avaliação de Desempenho e pela Avaliação de Contexto, acrescidos do fluxo escolar mensurado pelo Censo Escolar, devem compor o Índice de Qualidade da Educação do Distrito Federal (IQEDF), se assemelhando, de certa forma, ao modelo adotado pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica, que calcula o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica a partir dos resultados de proficiência em teste cognitivo e do fluxo escolar verificado pelo Censo Escolar:

Art. 20. Os resultados do IQEDF devem ser divulgados à comunidade escolar no ano seguinte à aplicação da Prova DF e dos questionários de contexto.

Art. 21. Para o cálculo do índice, fica estabelecido como referência os resultados da Prova DF e dos questionários de contexto.

I - Consideram-se os resultados da Prova DF aplicada:

- a) nos anos iniciais - turmas dos 5º anos do ensino fundamental;
- b) nos anos finais - turmas dos 9º anos do ensino fundamental;
- c) no ensino médio - turmas das 3ª séries.

Embora a Portaria nº 38/2020 tenha adotado uma configuração para o Sipae-DF que se assemelha a do Sistema de Avaliação da Educação Básica, a trajetória da política de avaliação da educação básica distrital é marcada por embates ideológicos, disputas técnicas e por transformações em sua configuração em virtude de mudanças no cenário político e da influência de coalizões de defesa que atuam no subsistema e que buscam influir a construção de políticas que reflitam seu modelo de crenças.

Considerando que o Advocacy Coalition Framework (ACF), modelo teórico que orienta o presente estudo, tem como pressupostos os seguintes elementos: para entender o processo de

mudanças nas políticas públicas é imprescindível uma trajetória histórica da política não inferior a 15 anos; os atores envolvidos no sistema de política pública podem estar agregados em coalizões de defesa; os desenhos das políticas públicas são interpretados como tradução do modelo de crenças das coalizões, buscaremos reconstituir a trajetória da política pública analisada a partir de seu *path dependence*.

De acordo com Fawcett (2006), toda política pública possui um *path dependence* que determina seu formato, conteúdo, instrumentos, ou seja, um ponto de partida histórico construído na trajetória e na dinâmica do subsistema de política, ou tomados de outros subsistemas. Carvalho (2019) acrescenta que o conteúdo de políticas anteriores pode servir como referência para a construção do *path dependence*, ou seja, podem servir de referência para a formulação de uma política.

A literatura indica, contudo, que o *path dependence*, de forma isolada, não tem força suficiente para a determinar os padrões de formulação das políticas que ganharão agenda no debate público, sendo:

“necessária ainda a ocorrência da abertura de uma janela de oportunidade. Esta, por sua vez, se dá pelo alinhamento de aspectos externos ou internos ao subsistema e/ou como fruto dos esforços das coalizões que buscam influenciar a tomada de decisões no interior do subsistema, visando a possibilidade de implementar suas crenças”.

No presente estudo, apresentaremos o *path dependence* da política de avaliação educacional do Distrito Federal e os momentos que se construíram como janelas de oportunidades para as coalizões influenciarem a configuração de tal política pública a partir de seu modelo de crenças, considerando os aspectos internos e externos ao subsistema.

Considerando os aspectos externos ao subsistema, organizamos a trajetória da política de avaliação a partir das alterações na composição política dos grupos que estiveram à frente do Governo do Distrito Federal, considerando os Governos de José Roberto Arruda⁴⁴ (Partido

⁴⁴ Governador do Distrito Federal entre 01 de janeiro de 2007 a 16 de março de 2010, quando foi afastado por indícios de corrupção. Eleito governador pelo então Partido da Frente Liberal (PFL), assumiu o Governo do Distrito Federal com o compromisso de implementar medidas para diminuir o gasto público, aumentar a eficiência e eficácia da Administração Pública do Distrito Federal por meio de instrumentos como pactuação por resultados.

da Frente Liberal), de Agnelo Queiróz⁴⁵ (Partido dos Trabalhadores), de Rodrigo Rollemberg⁴⁶ (Partido Socialista Brasileiro) e de Ibaneis Rocha⁴⁷ (Movimento Democrático Brasileiro).

3.1 *Path dependence* do Sipae-DF: O Governo José Roberto Arruda - PFL (2007-2010)

A análise das políticas públicas sob a ótica do Advocacy Coalition Framework leva em conta a trajetória de um determinado subsistema de política pública em um período não inferior a 15 anos e leva em consideração seu *path dependence*, ou seja, o ponto de partida construído historicamente e que costuma moldar o objetivo, o formato, o conteúdo e os instrumentos de um determinado campo de política pública (Carvalho, 2019).

No caso em questão, tomaremos como *path dependence* a gestão José Roberto Arruda (PFL/DF) e as diretrizes políticas e pedagógicas formuladas no decorrer do período em que governou o Distrito Federal. Esse marco temporal foi definido em virtude de ser essa a primeira gestão à frente do Governo do Distrito Federal a propor a criação de um sistema de avaliação das instituições educacionais do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal.

José Roberto Arruda, ex-deputado federal e ex-Senador da República, eleito em 1º turno nas Eleições Gerais de 2006⁴⁸ com 50,37% dos votos válidos, buscou implementar em seu governo um conjunto de reformas para reduzir os gastos públicos, maximizar os resultados e aumentar a eficácia e eficiência das políticas públicas.

Orientada pelos princípios do *New Public Management (NPM)*, que tem como pontos centrais a adaptação e transferência dos processos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público, a redução do tamanho da máquina administrativa e do raio de ação do Estado, a ênfase na competição e no aumento da eficiência no setor público (Dalmon; Siqueira; Braga, 2018), a gestão José Roberto Arruda buscou implementar as seguintes estratégias:

⁴⁵ Governador do Distrito Federal entre 1º de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2014. Eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT) com o compromisso de melhoria dos serviços públicos, gestão participativa e democrática e valorização dos servidores públicos. Na área de educação, implementou os Centros de Educação de Primeira Infância, o Currículo em Movimento e as Diretrizes de Avaliação Educacional 2014/2016.

⁴⁶ Governador do Distrito Federal entre 01 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2018. Eleito implementou, baseado em discurso de endividamento do Distrito Federal, uma política austera em relação aos gastos públicos. Na área de Educação, enfrentou dois significativos movimentos grevistas (em 2015 e em 2017).

⁴⁷ Atual Governador do Distrito Federal cumprindo segundo mandato. Na área da educação, sua maior marca é a implementação do polêmico programa de gestão compartilhada das escolas públicas. No modelo, a Polícia Militar fica responsável pela segurança, no dia a dia dos estudantes e na promoção de atividades esportivas e musicais enquanto professores são responsáveis pela área pedagógica.

⁴⁸ Resultado oficial disponível em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/candidaturas-e-resultados/resultado-da-eleicao-2006>

desburocratização, descentralização, foco no cidadão-cliente, competitividade, profissionalismo, foco no desempenho e nos resultados e transparência.

Entre seu secretariado, a composição buscou agregar atores com experiência administrativa comprovada em gestão pública e privada, atores oriundos do grupo político vinculado ao ex-governador Joaquim Domingos Roriz (MDB), do qual o próprio José Roberto Arruda era remanescente e atores com experiência federal ligados ao campo da direita liberal com passagens na gestão Fernando Henrique Cardoso (PSDB) ou em gestões estaduais ou municipais de partidos como Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido da Frente Liberal (PFL) e Partido Liberal (PL).

Para a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, a escolhida por José Roberto Arruda foi a socióloga, doutora em Ciência Política e professora da Universidade de Campinas (Unicamp), Maria Helena Guimarães Castro, quadro nacional ligado ao campo de direita liberal com passagem pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (1995-2002), do qual foi presidente e pelo Ministério da Educação (MEC), onde atuou como Secretária de Ensino Superior (2001) e Secretária Executiva do Ministério da Educação (MEC). Em sua experiência de gestão, foi responsável pela reformulação do SAEB, implantação do ENEM e do Provão, organização do Sistema Nacional de Estatísticas Nacionais de Educação e pela implantação do PISA no Brasil.

Maria Helena Guimarães Castro assumiu a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal no dia 02 de janeiro de 2007 com o desafio de implementar um novo projeto de gestão para a educação pública na capital federal que articulasse práticas de gestão pedagógica, financeira e administrativa na Rede Pública de Ensino do Distrito Federal na perspectiva de administração gerencial com vistas à melhoria dos resultados educacionais das escolas do DF.

Ao assumir o comando da Rede Pública de Ensino do DF, Maria Helena Guimarães Castro apresentou um conjunto de diretrizes que norteavam sua administração: a) implementação de um sistema de avaliação da rede pública de ensino; b) reformulação curricular orientada à perspectiva de ensino por habilidades e competências; c) formulação de política salarial baseada em princípios meritocráticos; d) descentralização de recursos financeiros para as unidades escolares baseada nos resultados verificados por meio de avaliações externas e; e) implementação da Gestão Compartilhada, modelo que buscava estabelecer uma contratualização entre os gestores escolares e o nível central da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal; f) reestruturação da Carreira Magistério Público para introduzir modelo de remuneração variável que considerasse na definição dos vencimentos os resultados obtidos em avaliações externas.

As diretrizes, anunciadas pela Secretária de Educação diretamente à imprensa local, somadas às críticas contundentes em relação aos salários dos professores do Distrito Federal, à estrutura da Carreira Magistério Público e à Carga Horária dos professores, estabeleceram, desde os primeiros dias da gestão, uma relação bastante conflituosa entre o nível central da SEDF e os professores, representados pelo Sindicato dos Professores⁴⁹ (Sinpro-DF).

Ainda durante o mês de janeiro, Maria Helena Guimarães Castro concedeu entrevistas para a imprensa local⁵⁰ nas quais afirmava que os professores do Distrito Federal recebiam salários muito acima da média nacional para lecionar um número de aulas menor que o observado em outras unidades da federação e que a qualidade de ensino não correspondia ao investimento realizado pelo Governo do Distrito Federal (GDF).

A animosidade entre professores e a Secretária de Estado de Educação foi potencializada ainda no mês de janeiro pelo não pagamento do valor correspondente a 1/3 de férias em virtude de um alegado rombo financeiro deixado pela gestão anterior e por sucessivas declarações do comando de SEDF que teciam, a partir da visão do governo, críticas em relação à qualidade da educação ofertada nas escolas da Rede Pública de Ensino em comparação com os altos salários recebidos pelos educadores do DF.

Nos meses que se seguiram a equipe da SEDF se debruçou nos dados da educação do Distrito Federal e na formulação de políticas com as quais acreditavam que o quadro de baixa qualidade pudesse ser revertido: a) a formulação de um sistema permanente de avaliação educacional com o objetivo de monitorar a qualidade da educação pública no Distrito Federal e regular o trabalho docente; b) a reformulação do Currículo da Educação Básica das escolas da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, considerado pela gestão central como inadequado no contexto das avaliações externas em larga escala⁵¹ por ser extenso, com um

⁴⁹ O Sindicato dos professores no Distrito Federal (Sinpro-DF) fundado em 1979, ainda nos estertores da Ditadura Militar, é um dos maiores e mais importantes sindicatos de trabalhadores no DF, tendo, atualmente, 32.123 filiados. Em seus 44 anos de atuação, liderou greves históricas em defesa de professores e orientadores educacionais efetivos e temporários da Secretaria de Educação do Distrito Federal. Também tem destacada influência em temas sociais, políticos e econômicos do Distrito Federal.

⁵⁰ Como ilustração, algumas das críticas podem ser vistas em reportagem publicada em <https://www.observatoriodaimprensa.com.br/codigo-aberto/maria-helena-e-o-pao-que-o-diabo-amassou/>

⁵¹ O Currículo da Educação Básica das escolas da Secretaria de Educação do Distrito Federal foi implementado inicialmente como Currículo Experimental da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal no ano de 2000 e implementado em sua versão definitiva em 2002. Elaborado com ampla participação dos professores, tinha como princípio a teoria cognitiva das aprendizagens significativas, defendida por Ausubel, que se caracterizam pelo fato de as novas informações apoiarem-se em conceitos relevantes preexistentes na estrutura cognitiva da pessoa. Esses conceitos, denominados subsunçores originam-se das experiências de vida de cada ser humano, por processos como o de formação de conceitos quando, na idade pré-escolar, a criança vai interagindo com o mundo à sua volta, com a família, em geral, e formando conceitos de maneira arbitrária, ou seja, não necessariamente intencional. Outro processo de aquisição de subsunçores ou de ideias-âncoras ocorre por meio da assimilação de conceitos, quando a criança mais velha ou o adulto adquire novos conceitos pela percepção de seus atributos

conjunto muito variado de competências e habilidades e distante de matrizes de referência em Avaliação como o Sistema de Avaliação da Educação Básica e do Programa de Avaliação Seriada⁵² (PAS); c) a implementação de um programa de remuneração variável para os profissionais da educação que teriam seus rendimentos vinculados aos resultados obtidos nas avaliações externas em larga escala.

Dentre as novas diretrizes propostas, a que mais resistência recebia dos professores era a ideia de vincular a remuneração ao desempenho dos estudantes em avaliações externas em larga escala. Essa resistência era fundamentada por dois elementos principais: em primeiro, pelo fato de que a remuneração variável ia de encontro a ideia de uma carreira única para o magistério público do Distrito Federal que vinha sendo construída ao longo dos anos por ação e reivindicação da categoria; em segundo, pela percepção de que, com a remuneração variável e a introdução de bônus, o governo queria terceirizar para a categoria, as mazelas educacionais e a responsabilidade única pelos resultados educacionais.

Esse conjunto de propostas começou a incomodar parte significativa dos professores da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, que criticaram as mudanças propostas, buscavam rebater, por meio do Sindicato dos Professores no Distrito Federal (Sinpro-DF), as críticas de que faltavam demais ao trabalho, ganhavam muito acima da média e trabalhavam menos do que a média nacional⁵³, e rechaçavam em assembleias da categoria a ideia de vincular seus rendimentos a políticas de remuneração variável orientadas por resultados produzidos por um sistema distrital de avaliação da educação básica.

Esse movimento produziu disputas e antagonismos que ainda marcam esse subsistema de política pública: de um lado surge uma *coalizão regulatória*⁵⁴, com atores que percebem as avaliações em larga escala como um instrumento de regulação do trabalho docente, de centralização curricular, de monitoramento do processo de ensino aprendido e de seus resultados e de importante estratégia de accountability no campo das políticas educacionais; em sentido oposto, emerge a maior e mais perene coalizão presente no subsistema que

critérios e pelo relacionamento desses atributos com ideias relevantes já estabelecidas em sua estrutura cognitiva. A “assimilação de conceitos” ocorre de forma intencional e sua via, em geral, é a escola. Ao conceito de aprendizagens significativas somam-se os de habilidades e de competências “aqui compreendidas como atributos intelectuais e cognitivos apreendidos a partir da ação educativa e disponíveis para o agir eficiente em qualquer situação de vida de cada ser humano” (DISTRITO FEDERAL, 2002, p. 20).

⁵² O Programa de Avaliação Seriada (PAS) é um processo seletivo da Universidade de Brasília (UnB), criado em 1995 como alternativa ao vestibular tradicional, é realizado ao longo dos três anos do ensino médio regular. Atualmente, a Universidade destina a metade das vagas em todos os seus cursos aos aprovados no Programa

⁵³ <https://www.observatoriodaimprensa.com.br/codigo-aberto/maria-helena-e-o-pao-que-o-diabo-amassou/>

⁵⁴ Os atores e coalizões, assim como seu sistema de crenças, elementos centrais da análise das políticas públicas dentro do ACF serão detalhados no capítulo 5: Análise de dados e discussão.

classificamos, segundo seu modelo de crenças, de *não-meritocrática* por recusar a aplicação de princípios gerencialistas no campo da educação, denunciar a lógica neoliberal de aumentar a produtividade por meio da competição e da contratualização e por recusar políticas meritocráticas de remuneração variável em virtude de resultados obtidos em testes estandardizados. Para muitos que vivenciaram o surgimento desse processo no DF, as avaliações externas em larga escala se tornaram sinônimo de meritocracia e de bônus salarial.

Os embates cada vez maiores entre as coalizões, representadas pelo nível central da SEDF e pelos professores liderados por seu sindicato, esgarçaram por completo a relação entre a cúpula da secretaria e o conjunto dos professores e levaram, em maio de 2007, à eclosão de uma das mais significativas greves da Carreira Magistério Público do Distrito Federal⁵⁵, que foi marcada pela radicalização dos dois lados do conflito.

No decorrer do movimento paredista, que durou exatos 16 dias, as pontes entre a SEDF e o Sinpro-DF foram todas rompidas, dificultando o entendimento, tendo em vista que ambos os lados se recusaram a sentar na mesa para abrir uma negociação para pôr fim à greve. Em virtude da recusa da negociação, e da reivindicação, por parte do sindicato, do afastamento da chefe da pasta, o Governador do Distrito Federal teve que sentar-se com o sindicato e abrir o processo de negociação.

A greve terminou nos primeiros dias do mês de julho, mas a posição da Secretária de Educação frente à pasta acabou fragilizada e a relação com os professores havia chegado ao limite. Maria Helena Guimarães Castro deixava, em 11 de julho de 2007, pouco mais de 6 meses após sua nomeação, o cargo de Secretária de Estado de Educação do Distrito Federal para assumir a chefia da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, sendo substituída por José Luiz Valente, que também havia trabalhado no MEC durante a gestão Fernando Henrique Cardoso. Embora não tenha conseguido ver seu projeto educacional implementado, deixava alicerçadas as bases para uma das maiores reformas educacionais vivenciadas pelo Sistema Público de Ensino do Distrito Federal.

⁵⁵ A carreira magistério Público é composta pelos seguintes cargos: I – professor de educação básica; II – pedagogo-orientador educacional, cujo ingresso dá-se, exclusivamente, por concurso público de provas e títulos.

3.2 O Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal (SIADE) e a Lei da Gestão Compartilhada das instituições educacionais da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal

A saída de Maria Helena Guimarães Castro da Secretaria de Educação abriu espaço para que o governador José Roberto Arruda buscasse distensionar a relação entre o Governo do Distrito Federal e a Carreira Magistério Público do Distrito Federal. Em substituição à então Secretária de Educação, foi nomeado José Luiz Valente, graduado em Engenharia Mecânica e mestre em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação.

Oriundo da Secretaria de Educação Superior (Sisu) do Ministério da Educação, do qual chegou a ser Diretor do Departamento de Desenvolvimento do Ensino Superior no período concomitante à atuação de Maria Helena G. Castro no MEC, assumiu buscando recompor as pontes com a Carreira Magistério público. Se até então a tônica era o confronto, a palavra de ordem era conciliação.

Essa mudança de abordagem não mudou, contudo, o núcleo central das concepções gerencialistas do governo Arruda. Embora a ideia de se instituir uma política de remuneração variável influenciada por resultados de avaliações externas tenha sido abandonada para distensionar a relação com a Carreira Magistério Público do DF, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal implementou um processo de reforma educacional que envolveu, de forma articulada, os seguintes instrumentos: a) a implementação do modelo de Gestão Compartilhada, que se baseia pela pactuação de metas entre o nível central da Secretaria e dos gestores das Unidades Escolares; b) a implementação do Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal (SIADE); a implementação do Programa de Descentralização Administrativa Financeira (PDAF).

O primeiro instrumento da reforma educacional implementada entre os anos de 2007 e 2008 foi introduzido por meio da Lei Distrital 4.036/2007, aprovada por ampla maioria da Câmara Legislativa do Distrito Federal⁵⁶ e sancionada pelo Governador do Distrito Federal em 25 de outubro de 2007. A Gestão Compartilhada estabelecia um novo modelo de gestão das unidades escolares em substituição ao modelo anterior, que se baseava no patrimonialismo. A

⁵⁶ Em virtude do caráter diferenciado dado pela Constituição ao Distrito Federal, a Câmara Legislativa atua como um misto de Assembleia estadual e Câmara Municipal, acumulando as competências legislativas de estado e de município. Igualmente, ao contrário das demais unidades federativas, o legislativo distrital não é denominado de *Assembleia Legislativa*, mas de *Câmara Legislativa*. O nome foi escolhido durante as deliberações da Assembleia Nacional Constituinte de 1987.

partir da promulgação da Lei, a escolha dos gestores escolares deixou de ser feita por ato discricionário do Governador do DF e passou a ser realizada mediante processo seletivo realizado em três etapas: *Etapa I*: avaliação do conhecimento de gestão escolar e análise de títulos; *Etapa II*: elaboração e apresentação do plano de trabalho; *Etapa III*: escolha pela comunidade escolar.

Após a realização das etapas constantes no processo, os nomes indicados pelas Unidades Escolares eram submetidos ao Governador do Distrito Federal para a nomeação aos cargos de diretor e vice-diretor escolar. Os servidores nomeados assumiram os cargos a partir da assinatura de Termo de Compromisso com a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e se comprometeram a gerir a unidade escolar nas dimensões administrativa, pedagógica e financeira nos termos do Artigo 2º da Lei de Gestão Compartilhada:

Art. 2º - A gestão compartilhada visa atingir aos seguintes objetivos:
I - implementar e executar as políticas públicas de educação, assegurando a qualidade, a equidade e a responsabilidade social de todos os envolvidos;
II - assegurar a transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos;
III - otimizar os esforços da coletividade para a garantia da eficiência, eficácia e relevância do plano de trabalho e da proposta pedagógica;
IV - garantir a autonomia das instituições educacionais, no que lhes couber pela legislação vigente, na gestão pedagógica, administrativa e financeira, por meio do Conselho Escolar, de caráter deliberativo;
V - assegurar o processo de avaliação institucional mediante mecanismos internos e externos, a transparência de resultados e a prestação de contas à comunidade;
VI - assegurar mecanismos de suporte para a utilização, com eficiência, dos recursos descentralizados diretamente às instituições educacionais.

A Lei de Gestão Compartilhada buscou articular o modelo gerencial de administração pública com o discurso de gestão democrática das escolas públicas, estabelecendo objetivos e parâmetros de melhoria da qualidade educacional que deveriam ser alcançados pela equipe de cada unidade educacional. Por seu turno, caberia a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal financiar a gestão, avaliar e monitorar os resultados, estabelecendo um processo de *accountability* por meio de instrumentos com os quais os gestores escolares deveriam prestar contas e ser responsabilizados pelos resultados, conforme estabelecido no Artigo 20 da Lei:

Art. 20 - A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal criará mecanismos próprios para acompanhamento anual do desempenho de cada instituição educacional, tendo como referência principal o Índice de Desempenho da Educação Básica — IDEB, divulgado pelo Ministério da Educação.

Parágrafo único. O acompanhamento anual de desempenho escolar de que trata o caput considerará o desempenho da instituição educacional em relação ao seu próprio desempenho no ano anterior.

Embora o modelo legal-institucional da Gestão Compartilhada tenha definido o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica como o índice referencial para o monitoramento da política educacional, a reforma implementada propôs um instrumento fundamental para a garantia do sucesso da contratualização: a criação de um sistema próprio de avaliação da Educação Básica no Distrito Federal.

Destarte, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal formulou e implementou o Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal (SIADE), instrumento permanente de planejamento “destinado a aferir as condições da oferta do ensino no Distrito Federal, de forma a garantir o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Distrito Federal, 2008).

De acordo com o Artigo 2º do Decreto nº 29.244/2008, constituíam objetivos do SIADE:

Art. 2º

I - implementar um processo de avaliação da Educação Básica no Sistema de Ensino do Distrito Federal, para subsidiar a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF) no exercício do processo decisório sobre as políticas educacionais adotadas, visando a assegurar o cumprimento do dever do Estado e o exercício do direito à Educação;

II - avaliar a oferta da Educação Infantil, da Educação Especial e o desempenho dos alunos do Ensino Fundamental e Médio, visando a fornecer informações ao órgão de planejamento educacional, às equipes da Subsecretaria de Educação Básica, às equipes técnico-pedagógicas das Diretorias Regionais de Ensino e às próprias instituições educacionais, que subsidiem:

- a) a política de formação continuada dos profissionais da educação;
- b) a reorientação da proposta pedagógica para a Educação Básica, de modo a aprimorá-la;
- c) a articulação dos resultados da avaliação com o planejamento escolar, a formação dos professores e o estabelecimento de metas para o projeto pedagógico de cada instituição educacional.

O Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal (SIADE) tinha como objetivo subsidiar o processo decisório da Secretaria de Estado de Educação do DF e fornecer informações aos distintos níveis administrativos para embasar a tomada de decisão em dimensões distintas: formação continuada, planejamento institucional da SEDF, (re)orientação das propostas pedagógicas das Unidades Escolares, estabelecimento de metas de aprendizagem e demais dimensões da política educacional na Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

O SIADE propunha uma estrutura de avaliação educacional constituída de três dimensões específicas, conforme indicado no Artigo 3º do Decreto nº 29.244/2008:

Art. 3º. O SIADE compreende três processos de avaliação educacional específicos, sendo eles:

I - Avaliação de Políticas Educacionais;

II - Avaliação da Gestão Compartilhada, nos termos da Lei nº. 4.036, de 2007, e da Gestão Escolar Regimental da Instituição Educacional, entendida esta como a verificação do cumprimento do dever do Estado quanto à oferta, estrutura e funcionamento do ensino, nos termos da legislação vigente e da normatização aplicável;

III - Avaliação do Rendimento Escolar.

A Avaliação de Políticas Educacionais objetivava acompanhar a implantação das políticas educacionais e verificar o alcance de seus objetivos por parte das instituições educacionais da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal mediante a construção de banco “com os indicadores que irão orientar a elaboração dos instrumentos de coleta de dados e a formulação, para cada indicador, dos critérios de excelência que permitirão a formulação dos juízos de valor” (Distrito Federal, 2008).

A Avaliação da Gestão Compartilhada, nos termos da Lei nº. 4.036, de 2007, era realizada por meio da aplicação de instrumentos de coleta de dados para subsidiar o conhecimento dos seguintes aspectos: implementação da proposta pedagógica; processos participativos das instâncias colegiadas; condições do trabalho pedagógico; participação dos professores em programas de capacitação; condições dos recursos pedagógicos e dos equipamentos escolares; registro escolar, participação em projetos, conselhos, outras entidades e programas sociais (Distrito Federal, 2008).

A Avaliação do Rendimento Escolar era produzida “mediante a utilização de procedimentos metodológicos formais e científicos para coleta e sistematização de dados, produzindo informações confiáveis sobre a educação básica” (Distrito Federal, 2008), com o objetivo de verificar o desempenho dos alunos das 2ª, 4ª, 6ª e 8ª séries do ensino fundamental de oito anos de duração, e dos 3º, 5º, 7º e 9º anos do ensino fundamental⁵⁷ de nove anos de duração; da 3ª série do ensino médio, e ao final do 1º, 2º e 3º segmentos da educação de jovens e adultos. A área de abrangência da avaliação do rendimento escolar compreendia todas as séries do ensino fundamental, nos componentes curriculares de língua portuguesa (incluindo redação), matemática, ciências naturais, história e geografia e todas as séries do ensino médio, nos componentes curriculares de língua portuguesa (incluindo redação), matemática, história, geografia, filosofia, sociologia, química, física e biologia (Distrito Federal, 2008).

⁵⁷ A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal havia iniciado a ampliação do Ensino Fundamental de 9 anos em 2005 (de forma experimental na CRE Ceilândia) por meio da implementação progressiva do Bloco Inicial de Alfabetização (BIA). Assim, em 2008, havia escolas que ofertavam o ensino fundamental de 9 anos e escolas que ainda ofertavam o ensino fundamental de 8 anos.

Considerando os distintos processos de avaliação educacional estabelecidos no SIADE, é possível perceber que eles visavam estruturar um processo multidimensional de avaliação com vistas a monitorar a implementação da política educacional e orientar o processo decisório, estabelecer indicadores de qualidade e avaliar o processo de gestão compartilhada entre as unidades educacionais e o nível central da Secretaria de Estado de Educação do DF e indicar níveis ideais de desempenho escolar a serem alcançados por estudantes dos ensinos fundamental e médio da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

Seguindo os princípios⁵⁸ das demais ações do Governo do Distrito Federal na área de educação nesse momento, o SIADE foi desenvolvido por meio de um Contrato de Prestação de Serviços Técnicos Especializados na Área de Pesquisa e Avaliação Educacional firmado entre a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e a Fundação Cesgranrio⁵⁹. Diferentemente de outros sistemas nacionais, estaduais e municipais de avaliação da Educação Básica, o SIADE era desenvolvido por uma parceria, no qual a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, mediante pagamento, utilizava os dados e indicadores produzidos no âmbito do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal, pela Fundação Cesgranrio.

Assim, cabia à Cesgranrio estruturar a matriz de referência, que deveria se basear no novo Currículo da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal⁶⁰ elaborar banco de itens baseados na matriz de referência, produzir e distribuir os testes, desenvolver plataforma para lançamento dos dados dos testes e demais questionários e produzir estudos e análises técnicas. Caberia à Secretaria de Educação, a aplicação de testes e questionários, o lançamento dos dados na plataforma desenvolvida e a disseminação dos resultados com auxílio da Cesgranrio e o trabalho de análise dos dados e de reorientação da política educacional e do planejamento técnico-pedagógico.

Embora o contrato de prestação de serviços celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação e a Fundação Cesgranrio tenha sido alvo de controvérsias (chegando a ser questionado pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios), entre os anos de 2008 a 2010, foram desenvolvidas avaliações externas em larga escala em todo o Sistema Público de

⁵⁸ No período entre 2007 e 2010, observou-se a proliferação de parcerias entre a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e instituições privadas como institutos, fundações e empresas privadas. São exemplos dessas parcerias o programa Ciência em Foco, fornecido pela Sangari do Brasil, o Programa Acelera de correção de fluxo escolar, fornecido pelo Instituto Ayrton Senna e a SIADE, sob responsabilidade da Cesgranrio.

⁵⁹ De acordo com dados do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), o Contrato de Prestação de Serviços Técnicos Especializados na Área de Pesquisa e Avaliação Educacional nº 97/2008, celebrado entre a Secretaria de Educação do DF e a FUNDAÇÃO CESGRANRIO, teve o valor inicial de R\$ 27.730.838,00, e seu 1º Termo Aditivo, no valor de R\$ 6.083.474,40. Relatório de Tomada de Constas Especial disponível em: www.tc.df.gov.br

⁶⁰ O Currículo, conforme desejado na gestão de Maria Helena Guimarães Castro fora modificado para se aproximar das habilidades mais avaliadas pelos sistemas de avaliação, em especial a matriz do SAEB.

Ensino do Distrito Federal. Embora o decreto apresentasse a previsão de três processos específicos de avaliação educacional (Avaliação de políticas educacionais, avaliação da Gestão Compartilhada e avaliação da aprendizagem), as ações desenvolvidas focalizaram a avaliação da gestão democrática e a avaliação da aprendizagem.

O último elemento da reforma educacional colocada em curso a partir de 2007 foi o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira⁶¹ (PDAF), instituído pelo Decreto nº 28.513/2007 (Distrito Federal, 2007) e que disponibiliza recursos financeiros em caráter complementar e suplementar diretamente às unidades escolares e coordenações regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal⁶² com o objetivo de:

Art. 1º. O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, destinado as Instituições Educacionais e Diretorias Regionais de Ensino da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal visa dar autonomia gerencial para a realização do projeto pedagógico, administrativo e financeiro das Instituições Educacionais e das Diretorias Regionais de Ensino, por meio do recebimento de recursos financeiros do Governo do Distrito Federal.

Nos termos do Decreto que o institui, o PDAF foi formulado para dar autonomia gerencial para a realização do projeto pedagógico-administrativo-financeiro constante no Termo de Compromisso assinado entre a Secretaria de Educação e as equipes gestoras das instituições educacionais, no contexto da Gestão Compartilhada (Lei nº 4.036), por meio de recebimento de recursos financeiros do Governo do Distrito Federal e diretamente arrecadado:

O PDAF está intrinsecamente relacionado com a Gestão Compartilhada, o modelo de gerenciamento das escolas públicas do Distrito Federal. Assegura os meios para que os diretores e vice-diretores possam realizar, com agilidade e com conformidade com as demandas e necessidades locais, ações e atividades voltadas para a melhoria das condições de funcionamento das escolas e do ensino. Constitui-se, portanto, num relevante instrumento para a implementação de políticas voltadas para a equidade de acesso à educação e a melhoria da qualidade de ensino. (Distrito Federal, 2007).

O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) é repassado por meio de transferência direta para a unidade executora (UEx), personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa da comunidade escolar, mediante solicitação do recurso. O valor do repasse por escola é determinado pelo número de alunos registrado no Censo Escolar do exercício anterior.

⁶¹ Os recursos do PDAF, além dos destinados diretamente para despesas das escolas e CRE, viabilizam o pagamento dos Educadores Sociais Voluntários – ESV e ainda iniciativas como os Jogos Escolares.

⁶² Em 2022, segundo dados do Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal (SIGGO) foram repassados às 14 Coordenações Regionais de Ensino e às 687 unidades escolares RS 129.476.051,32

Os recursos do PDAF se destinam, supletivamente, à manutenção e ao regular funcionamento das Instituições Educacionais e das Coordenações Regionais de Ensino, mantidas pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e podem envolver gastos com manutenção e custeio que porventura não estejam cobertos por contratos vigentes ou em fase de conclusão de aquisição por meio da área central da SEEDF ou, ainda, de itens disponíveis no almoxarifado central.

Em síntese, o conjunto de reformas implementadas nesse período estabeleceram mudanças significativas no Sistema Público de Ensino do DF pautadas pela lógica do Estado-Avaliador, por princípios da Nova Administração Pública e pela transferência à periferia do sistema da responsabilidade pelos resultados do processo educativo, no qual a avaliação externa exerceu importante papel regulador e de monitoramento.

3.3 O Governo Agnelo Queiróz (2011-2014): As Diretrizes de Avaliação Educacional e a proposição do Sistema Permanente de Avaliação Educacional da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

Em 27 de novembro de 2009, a Política Federal executou a operação Caixa de Pandora para apurar suposta distribuição de recursos ilegais à base aliada do Governo do Distrito Federal, no que ficou conhecido popularmente com o Mensalão do DEM⁶³. Os desdobramentos dessa operação causaram um vendaval na política do Distrito Federal, fazendo com que o Governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda, fosse o primeiro governador no exercício do cargo a ser preso por ordem referendada pelo Supremo Tribunal Federal na história política do Brasil.

Desde as primeiras horas após a deflagração da operação, a instabilidade política tomou conta do Distrito Federal. Um conjunto de movimentos de rua começou a pressionar pelo afastamento do Governador do Distrito Federal e de vários secretários de Estado, entre eles o então Secretário de Educação do DF, José Luiz Valente. Dentre os movimentos sociais que estavam à frente das manifestações, se destacava o Sindicato dos Professores no Distrito Federal (Sinpro-DF), que havia, ainda em 2009, liderado o movimento paredista dos professores da Rede Pública do DF por 16 dias.

As investigações que se seguiram levaram ao afastamento do governador e seu vice-governador e geraram grande estabilidade política no DF, que chegou a ter três governadores

⁶³ Embora os envolvidos não fossem todos necessariamente ligados ao Democratas (DEM).

em um período de 10 meses, sendo que o último, Rogério Rosso (MDB), foi eleito por meio de eleição indireta na Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Com a queda do então Governador, José Roberto Arruda e de seu vice-governador, Paulo Octávio, o então Deputado Federal Rogério Rosso⁶⁴ foi eleito governador do Distrito Federal em eleição indireta⁶⁵. Com a escolha de um novo secretariado, assumiu a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal⁶⁶ o arquiteto Marcelo Aguiar⁶⁷, do Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Marcelo Aguiar, ligado ao então Senador e ex-governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque⁶⁸ (PDT), havia sido secretário adjunto de Assistência Social do GDF de 1995 a 1998 e secretário nacional do programa Bolsa Escola do Ministério da Educação, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (PT). A experiência anterior de Marcelo Aguiar em gestões ligadas ao Partido dos Trabalhadores acabou influenciando na composição da equipe da Secretaria de Educação do Distrito Federal, que passou a ser composta por profissionais com perfil político e pedagógico mais próximo das teses centro-esquerda e de esquerda.

Essa composição acabou influenciando na forma de gestão da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e na definição das ações e projetos prioritários. Ainda nos primeiros dias de gestão, a nova equipe buscou aproximação com os profissionais de educação e passou a realizar encontros, seminários e fóruns permanentes de debate. Iniciou-se um processo de revisão do currículo das escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal a fim de avaliar as mudanças realizadas pela equipe anterior e que introduziram uma perspectiva mais ligada ao trabalho pedagógico baseado em habilidades e competências.

Os projetos e ações prioritárias também foram revistos. Contratos com instituições privadas foram cancelados ou entraram em auditoria e análise técnica. Em relação à avaliação,

⁶⁴ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2010/04/rogerio-rosso-e-eleito-novo-governador-do-df.html>

⁶⁵ Em 17 de abril de 2010, a Câmara Legislativa do Distrito Federal, em eleição indireta, elegeu Rogério Rosso (PMDB) como governador do Distrito Federal em primeiro turno com 13 votos dos 24 deputados que votaram na eleição indireta. Ele venceu o candidato do PT, Antonio Ibañez (PT), que teve seis votos, e o atual governador interino, Wilson Lima (PR), que teve quatro votos

⁶⁶ https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/04/27/interna_cidadesdf,189108/ex-vice-presidente-do-pdt-df-e-o-novo-secretario-de-educacao-do-gdf.shtml

⁶⁷ Arquiteto pela Universidade de Brasília (UnB), Marcelo foi secretário adjunto de Assistência Social do GDF de 1995 a 1998 e secretário nacional do programa Bolsa Escola do Ministério da Educação. De fevereiro a novembro de 2009 foi titular da secretaria extraordinária de Educação Integral.

⁶⁸ Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque, ex-reitor da Universidade de Brasília, foi Governador do Distrito Federal entre 1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998, eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Foi Senador da República pelo Distrito Federal entre os anos de 2002 a 2018. Deixou o PT em 2005 para se filiar ao PDT.

a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal iniciou um processo de análise técnica do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a Fundação Cesgranrio e a SEEDF, além de apontar para a necessidade de rever a perspectiva regulatória presente até então, ressaltando que a perspectiva a ser adotada deveria ser pautada por aspectos formativos e não vinculados à políticas do tipo high stake.

A instabilidade política, iniciada a partir do afastamento de José Roberto Arruda acabou refletindo na gestão Rosso e abriu espaço para o crescimento de candidaturas fora da órbita do governismo e dos partidos de direita, dentre as quais se destacou o Candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Agnelo Queiróz, então deputado federal e ex-ministro dos esportes no Governo Lula. Agnelo acabou sendo eleito no segundo turno, realizado em 31 de outubro de 2010, com 66,1% dos votos válidos.

Na área de educação, a gestão Agnelo buscou se aproximar de setores da Universidade de Brasília e do Sindicato dos Professores (Sinpro-DF), o que refletiu na escolha dos seus secretários de Educação⁶⁹: Regina Vinhaes Gracindo (Professora da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília), Denilson Bento (professor da Rede Pública de Ensino do DF e então diretor do Sindicato dos professores (Sinpro-DF) e Marcelo Aguiar (que havia sido Secretário de Educação do DF no governo Rosso)

O retorno do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Poder Executivo local representou o estabelecimento de novos princípios orientadores da ação governamental no Distrito Federal. Na política educacional, a nova gestão buscou retomar a experiência de governo popular vivenciada durante a gestão Cristovam Buarque (PT) entre os anos de 1995 a 1998⁷⁰, marcada pela implementação da Gestão Democrática, do Projeto Escola-Candanga: uma lição de cidadania e da Jornada Ampliada para professores da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. A nova gestão também buscou romper com os princípios neoliberais que marcaram o governo anterior e com o modelo de gestão gerencialista, adotando como ações prioritárias: a) a rescisão de contratos celebrados entre a Secretaria de Educação e o setor privado, incluindo o Contrato de Prestação de Serviços Técnicos Especializados na Área de Pesquisa e Avaliação Educacional firmado entre a SEDF e a Fundação Cesgranrio; b) a implementação da Gestão

⁶⁹ A gestão Agnelo teve dois secretários de Educação: A professora doutora Regina Vinhaes Gracindo (janeiro a maio de 2011) e o professor e líder sindical, Denilson Bento (Maio de 2009 a 31 de dezembro de 2014)

⁷⁰ A Gestão Cristovam Ricardo Cavalcante Buarque (1995/1998) implementou um conjunto de políticas educacionais marcadas pela participação popular, dentre os quais se destacam: A eleição direta para diretores e vice-diretores escolares; a reativação dos conselhos escolares no âmbito da Lei de Gestão Democrática. Também foram implementadas novas formas de organização dos espaço-tempo de aprendizagem: Escola Candanga, ampliação do tempo escolar para 5 h/dia, o estabelecimento da jornada ampliada e da destinação de 1/3 da jornada de trabalho dos professores destinadas à formação e planejamento.

Democrática do Sistema Público, em substituição do modelo de Gestão Compartilhada; c) a elaboração de um novo currículo orientado pela Pedagogia Histórico-Crítica e a Psicologia Histórico-Cultural; d) a formulação das Diretrizes de Avaliação Escolar: Aprendizagem, Institucional e em Larga Escala; a ampliação do Programas de Descentralização Administrativo-Financeira (PDAF).

O início da gestão Agnelo Queiroz trouxe para o centro da arena pública antigos nomes com experiência administrativa e pedagógica na Secretaria de Educação do DF durante o Governo Cristovam Buarque e de atores ligados ao mundo acadêmico, em especial ligados a setores da Universidade de Brasília e ao Sindicato dos Professores no Distrito Federal. O modelo de crenças desse conjunto de atores se opunha à lógica meritocrático-regulatória do governo José Roberto Arruda, influenciando assim a configuração da política de avaliação educacional da Secretaria de Estado de Educação do DF.

Em virtude da oposição que tais atores faziam a uma avaliação regulatória e meritocrática, uma das primeiras ações no campo de política de avaliação foi a descontinuidade do SIADÉ, implementado na gestão anterior por meio de parceria entre a SEDF e a Fundação Cesgranrio, que foi justificada pelo custo elevado para o sistema, pela lógica privatizante de seus processos, pela responsabilização unilateral das escolas e dos professores que buscava gerar, pela fragmentação curricular que poderia causar e pela ineficiência no uso de seus resultados pela Rede Pública de Ensino do DF e pelo fato de ser produzido por instituição alheia à realidade do Distrito Federal.

A nova gestão iniciou um processo de revisão das diretrizes pedagógicas da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, no qual se destaca a elaboração coletiva do *Currículo em Movimento das Escolas da Rede Pública de Ensino do DF* (DISTRITO FEDERAL, 2014) e das *Diretrizes de Avaliação Educacional: Aprendizagem, Institucional e em Larga Escala*.

Com apenas 4 meses no cargo, a professora doutora Regina Vinhaes Gracindo renuncia ao cargo de Secretária de Educação do Distrito Federal alegando motivos pessoais relacionados a problemas de saúde. Extraoficialmente, a saída do cargo também estaria ligada ao descontentamento de setores do Partido dos Trabalhadores e do movimento sindical que, desde a transição de governo, reivindicavam que o cargo de secretário de educação do DF deveria ser reservado a alguém mais próximo do movimento sindical e das pautas históricas do Partido dos Trabalhadores no Distrito Federal, diferente de Regina Vinhaes, com perfil acadêmico e distante do movimento dos trabalhadores em educação.

Com a saída de Regina Vinhaes Gracindo assume Denilson Bento, professor de Geografia da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, ex-dirigente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e do Sindicato dos Professores do Distrito Federal (Sinpro-DF). Juntamente com Denilson Bento, a professora Maria Luísa Fonseca, que também pertencia à Carreira Magistério Público.

Para compor a gestão, o secretário Denilson Bento nomeou para cargos estratégicos profissionais ligados ao movimento sindical ou com passagem pela gestão Cristovam Buarque, que exerceu o cargo de governador do Distrito Federal entre 1995 e 1998, tendo sido eleito pelo Partido dos Trabalhadores.

Na área pedagógica, a gestão de Denilson Bento liderou o processo de elaboração do Currículo em Movimento das Escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal (Distrito Federal, 2014) entre os anos de 2011 e 2014, levando em conta a participação dos profissionais da educação em plenárias de debate sobre o currículo e por Grupos de Trabalho envolvendo profissionais das unidades intermediárias e centrais e de várias escolas da Rede Pública.

Ainda na gestão do governador Agnelo Queiroz, assumiu em maio de 2013 como Secretário de Educação do Distrito Federal o arquiteto Marcelo Aguiar, que já havia passado pelo comando da SEEDF na gestão Rogério Rosso, em 2010. Dando continuidade ao trabalho que já vinha sendo desenvolvido pelo secretário anterior, o secretário de educação foi responsável pela publicação de dois importantes documentos norteadores que vinham sendo discutidos desde a primeira passagem de Aguiar pelo comando da Secretaria de Estado de Educação do DF: *O Currículo em Movimento e as Diretrizes de Avaliação Educacional: aprendizagem, institucional e em larga escala*.

Os princípios epistemológicos, políticos, éticos e estéticos do Currículo em Movimento buscam romper com os princípios do ensino por habilidades e competências, e se orientam a partir de alguns pressupostos da Teoria Crítica, ao questionar as desigualdades, as injustiças, a hegemonia do conhecimento científico em relação a outros tipos de conhecimento, e da Teoria Pós-Crítica, abrindo espaço para estabelecer relações entre o currículo e o multiculturalismo, debatendo não só o respeito às identidades e às diferenças, mas provocando análises sobre as relações de poder, assimetria e desigualdade por meio das quais as diferenças são estabelecidas (Distrito Federal, 2014).

O Currículo da Educação Básica da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal fundamenta-se na Pedagogia Histórico-Crítica⁷¹ e na Psicologia Histórico-Cultural, por “por apresentarem elementos objetivos e coerentes na compreensão da realidade social e educacional, buscando não somente explicações para as contradições sociais, mas, sobretudo, para superá-las, identificando as causas do fracasso escolar e garantindo a aprendizagem” (Distrito Federal, 2014).

A Secretaria de Educação define o Currículo em Movimento como um Currículo de Educação Integral que objetiva ampliar tempos, espaços e oportunidades educacionais. Na perspectiva de integralidade, o ser em formação é percebido como multidimensional, com identidade, história, desejos, necessidades, sonhos, isto é, um ser único, singular.

Para a efetivação de uma Educação Integral, que não deve se confundir com a mera ampliação dos espaços e tempos, é necessária a superação de concepções curriculares como prescrição de conteúdos, desconsiderando os saberes e fazeres construídos cultural e historicamente. Visando superar as concepções tradicionais de currículo, o Currículo em Movimento abre espaço para grandes temáticas sociais que devem constituir como um elemento de transversalidade e convergência de diferentes áreas do conhecimento: sustentabilidade ambiental, direitos humanos, respeito, valorização das diferenças e complexidade das relações entre escola e sociedade (Distrito Federal, 2014).

Compreendendo que o estudante é um sujeito complexo que constroi hipóteses, e que para “ir ao encontro de seu pensamento, importa acolhê-lo, para trazer situações didáticas e pedagógicas de intervenção contribuindo no sentido de que repense o próprio pensamento nem a mais, nem a menos daquilo de que é capaz” (Distrito Federal, 2014, P. 12, Apud Vigotsky, 2001), o Currículo em Movimento, dentro da perspectiva de Currículo Integrado, apresenta como princípios orientadores: integração teoria e prática, interdisciplinaridade, contextualização, flexibilização.

Em conjunto com o Currículo em Movimento da Educação Básica, as *Diretrizes de Avaliação Educacional: Aprendizagens, Institucional e em Larga Escala* constituem os pressupostos didático-pedagógicos e teórico-metodológicos que embasam o planejamento, o desenvolvimento e a gestão curricular, a organização e a avaliação do trabalho pedagógico na Educação Básica ofertado pelas Unidades Escolares e pelas instituições conveniadas à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

⁷¹ A Pedagogia Histórico-Crítica esclarece sobre a importância dos sujeitos na construção da história. Por esse princípio, “[...] o trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens” (SAVIANI, 2003, p. 07)

As Diretrizes de Avaliação Educacional foram formuladas por Grupo de Trabalho (GT) instituído pela Ordem de Serviço nº 06, de 27/11/2013 - DODF n. 249. O GT foi composto por profissionais com atuação nas mais diversas instâncias da Secretaria de Estado de Educação do DF e com professores das distintas etapas/modalidades da Educação Básica. Contou ainda com a colaboração externa do Grupo de Pesquisa, Avaliação e Organização do Trabalho Pedagógico – GEPA, coordenado pela Professora Doutora Benigna Maria de Freitas Villas Boas (Faculdade de Educação/UnB).

Os resultados produzidos pelo GT foram disponibilizados para consulta pública na página oficial da SEEDF e foram debatidos durante a Semana Pedagógica do ano letivo de 2014 com as 14 Coordenações Regionais de Ensino, objetivando garantir espaços de diálogo. As Diretrizes de Avaliação Educacional foram aprovadas em 20 de maio de 2014 pelo Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF)

As Diretrizes de Avaliação Educacional: Aprendizagem, Institucional e em Larga Escala, objetivam organizar e articular os três níveis de avaliação educacional: aprendizagem, institucional e em larga escala (ou de redes) e sistematizar as concepções, procedimentos, instrumentos e estratégias avaliativas que devem se materializar nos Projetos Político Pedagógicos (PPP) e nas práticas avaliativas das Unidades Escolares, "tendo a função formativa como indutora dos processos que atravessam esses três níveis por comprometer-se com a garantia das aprendizagens de todos" (Distrito Federal, 2014, p. 9), conforme esquema:

Figura 8: O PPP, os níveis de avaliação educacional e a perspectiva formativa



Elaboração própria a partir de Distrito Federal (2014).

O documento discute concepções, procedimentos e instrumentos avaliativos que devem constar nos Projetos Político-Pedagógicos das escolas e nas práticas avaliativas realizadas no cotidiano das Unidades Escolares, inclusive das instituições conveniadas com a Secretaria de Estado de Educação do DF. São diretrizes que se constituem, juntamente com o Currículo em Movimento da Educação Básica (2014), “suporte didático-pedagógico e teórico-metodológico para o planejamento, o desenvolvimento, a organização e a avaliação do trabalho pedagógico na Educação Básica e suas respectivas modalidades” (Distrito Federal, 2014).

De acordo com o documento, os processos avaliativos conduzidos nas Unidades Escolares da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal e nas instituições conveniadas devem se orientar pelos pressupostos teóricos da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, a saber: a Pedagogia Histórico-Crítica e a Psicologia Histórico Cultural. Ao se orientar por tais pressupostos, a avaliação formativa preconizada pela SEEDF se articula à perspectiva da Educação Integral, percebendo os estudantes como sujeitos multidimensionais com identidade, história, motivações, sonhos e necessidades próprias, um ser singular e complexo que atua em um contexto de contradições sociais, econômicas e culturais.

Entendendo a multiplicidade de funções da avaliação escolar, as Diretrizes de Avaliação Educacional da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal estão ancoradas na perspectiva formativa de avaliação em seus três níveis: *avaliação da aprendizagem, institucional e em larga escala*:

A avaliação possui diversas funções; contudo, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEEDF entende que, na avaliação formativa, estão as melhores intenções para acolher, apreciar e avaliar o que se ensina e o que se aprende. Avaliar para incluir, incluir para aprender e aprender para desenvolver- se: eis a perspectiva avaliativa adotada. Dessa sobreposição decorrem o olhar e a intervenção humana que os sistemas computadorizados, por si só, não são capazes de atingir. (Distrito Federal, 2014, p. 12)

A perspectiva adotada pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal aponta para a necessidade de o processo avaliativo ser realizado de forma processual, não focado em resultados finalísticos, devendo se comprometer com a garantia de aprendizagem de todos os estudantes, independente de quaisquer necessidades educacionais específicas. A sua

concretização se dá em um processo dialógico no qual o ato avaliativo se constitui dentro da perspectiva da avaliação para as aprendizagens⁷².

Para as Diretrizes de Avaliação Educacional da SEEDF, coexistem as diversas funções da avaliação, em quaisquer níveis: aprendizagem, institucional e em larga escala, sem que haja dicotomia ou mesmo disparidade entre elas. Contudo, "acredita-se que a avaliação formativa serve para que os processos sejam conduzidos de maneira atenta e cuidadosa, a fim de que não se priorize o produto (quantidade) em detrimento da qualidade a ser considerada em todo o decurso" (Distrito Federal, 2014, p. 12).

A *Avaliação da Aprendizagem*, realizada pela escola, objetiva propiciar momentos de reflexão individual e coletiva a respeito do processo de ensino e aprendizagem, tanto para os estudantes quanto para os professores, devendo acontecer de forma dialogada, para propiciar momentos de aprendizagem e reflexão para todos os envolvidos, em uma perspectiva formativa. A avaliação diagnóstica e a autoavaliação são percebidas como potencializadoras da avaliação das aprendizagens. A primeira, porque "não se dissocia do fazer e das observações diárias que devem ser registradas; a segunda, porque se autoavaliar é a maneira pela qual o estudante e demais atores da escola podem inserir-se no processo avaliativo" (Distrito Federal, 2014, p. 13).

A *Avaliação Institucional*,⁷³ nível avaliativo previsto nas Diretrizes de Avaliação Educacional da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e das instituições conveniadas é destinada à análise dos Projetos Político-Pedagógicos para identificar suas potencialidades e fragilidades e orientar sua revisão com vistas à garantia da qualidade do trabalho escolar (Distrito Federal, 2014). Segundo as Diretrizes, trata-se de uma autoavaliação realizada pela escola, de maneira coletiva, a fim de estabelecer novas ações em função da realidade e das necessidades de seus atores, de forma a promover as aprendizagens dos estudantes e dos profissionais.

De acordo com as Diretrizes de Avaliação Educacional, a avaliação institucional deve ser realizada na escola, pela escola e por seus próprios atores no decorrer do ano letivo, tendo como referência o Projeto Político-Pedagógico e demais documentos norteadores, por meio de

⁷² Na visão de Villas Boas (2014), o sentido da *avaliação para as aprendizagens* preconizado pela SEEDF rompe a lógica da *avaliação das aprendizagens*. Para a autora, a diferença central entre as duas perspectivas é que, enquanto na *avaliação para as aprendizagens* são construídas intervenções pedagógicas enquanto o trabalho se desenvolve com vistas à garantia das aprendizagens de todos os estudantes, na *avaliação das aprendizagens*, também denominada de avaliação somativa, é feita uma checagem das aprendizagens construídas ao longo de um determinado período de tempo.

⁷³ A Avaliação institucional, estabelecida nas Diretrizes de Avaliação Educacional, foram denominadas na Portaria 38/2020, que deu nova regulamentação ao Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (SIPAEDF), de Avaliação de Contexto.

procedimentos/instrumentos construídos pelas escolas ou pela SEEDF: fichas, questionários, reuniões, assembleias, plenárias, entre outros. Nessa avaliação, propõe-se contemplar a análise do trabalho escolar nas dimensões:

Quadro 7: Dimensões da Avaliação Institucional

Dimensão	Objetivo
Gestão Pedagógica	Analisar processos e práticas de gestão do trabalho pedagógico, orientados diretamente para assegurar o sucesso da aprendizagem dos estudantes, em consonância com o Projeto Político-Pedagógico;
Gestão das aprendizagens e dos resultados educacionais	Analisar e acompanhar os processos e práticas de gestão para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem e em decorrência de seus resultados, tendo sempre como foco as aprendizagens.
Gestão Participativa	Acompanhar os processos e práticas que respondam ao princípio da gestão democrática do ensino público. Envolve a atuação de órgãos colegiados – conselhos escolares, APAM, grêmios estudantis; o estabelecimento de articulações e parcerias; a utilização de canais de comunicação com a comunidade escolar.
Gestão de Pessoas	Analisar os processos e práticas de gestão, visando ao envolvimento e compromisso das pessoas (professores e demais profissionais, pais, mães e estudantes) com o Projeto Político-Pedagógico da escola.
Gestão Financeira	Analisar os processos de planejamento, aplicação e prestação de contas dos recursos públicos oriundos de diferentes fontes para garantir a implementação de políticas e programas educacionais.
Gestão Administrativa	Analisar os processos de gestão de materiais, da estrutura física, do patrimônio, entre outros.

Fonte: Distrito Federal (2014). Elaboração própria a partir das Diretrizes de Avaliação

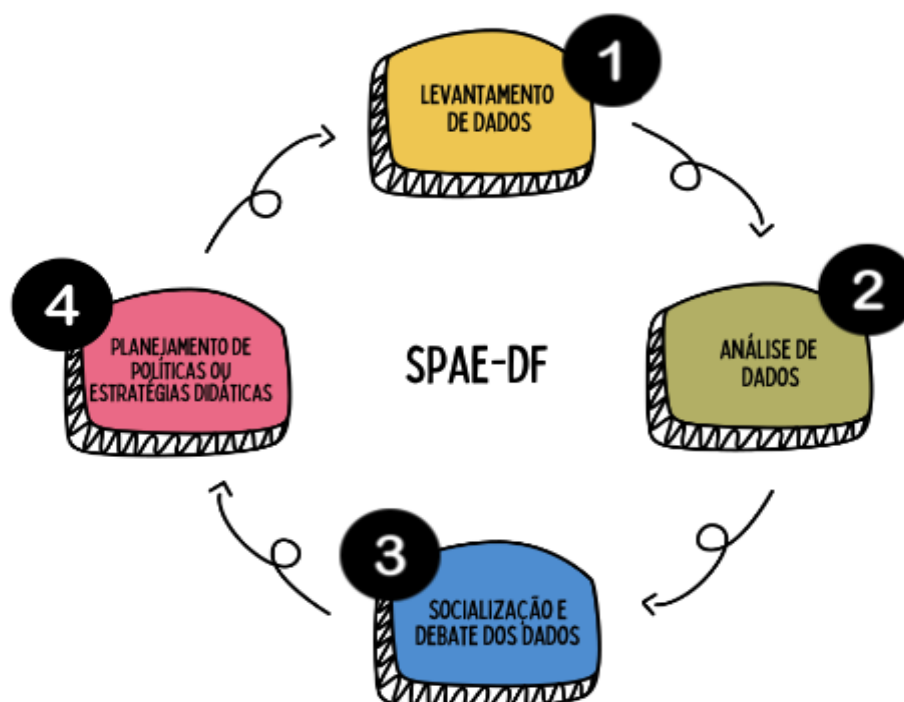
A Avaliação Institucional deve atuar como articuladora entre a avaliação das aprendizagens e as avaliações externas em larga escala considerando os fatores que influenciam o processo de ensino e aprendizagem, com a finalidade de fomentar reflexões sobre o trabalho

pedagógico escolar, assegurando sua organização com vistas à melhoria da qualidade da educação. Deve envolver todos os segmentos escolares e considerar os fatores associados ao processo educativo que podem contribuir ou interferir no trabalho escolar, tais como: infraestrutura da unidade escolar, aspectos socioeconômicos dos estudantes, desigualdade social e regional, contextos culturais, qualificação dos profissionais da educação, Projeto Político-Pedagógico da unidade escolar e gestão democrática, entre outros (Distrito Federal, 2014).

A *Avaliação em Larga Escala ou de Redes* é implementada por meio do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (Sipae-DF), instituído pelas Diretrizes de Avaliação Educacional e coordenado pela Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação Educacional – SUPLAV, com o objetivo de subsidiar a implementação e ou reorientação de políticas públicas, bem como oferecer à escola e aos professores informações que promovam a melhoria do trabalho pedagógico e dos níveis de aprendizagem dos estudantes (Distrito Federal, 2014).

Em síntese, a proposta de Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal estabelecido nas Diretrizes propõe um processo de avaliação em larga escala que embasa a formulação e implementação de políticas públicas educacionais e de estratégias de intervenção pedagógica a partir do ciclo de análise sistematizado na Figura 7:

Figura 9: Ciclo de análise do SPAE-DF



O ciclo avaliativo do Sipae-DF envolve os seguintes passos: a) levantamento de dados por meio de testes padronizados em Português e Matemática elaborados a partir da Matriz de Referência em Avaliação, a serem aplicados para todas as turmas a partir do 2o ano do Ensino Fundamental; b) análise dos dados pela equipe da Diretoria de Desempenho Escolar da Subsecretaria de Planejamento com auxílio da plataforma *Avaliação em Destaque*⁷⁴; c) Divulgação e socialização dos dados com as equipes pedagógicas das Subsecretarias da SEEDF, Coordenações Regionais de Ensino, equipes gestoras das Unidades Escolares Públicas e com os professores da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal e; d) Planejamento ou replanejamento, pelo nível central de políticas públicas educacionais e de estratégias de intervenção pedagógica pelas equipes gestoras, coordenação pedagógica, serviços de apoio à aprendizagem e professores de estratégias de intervenção pedagógica que objetivem construir aprendizagens ainda não desenvolvidas pelos estudantes de acordo com o proposto nos objetivos do Currículo em Movimento da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal (Distrito Federal, 2014).

3.4 Governo Rollemberg (2015 a 2018): O Plano Distrital de Educação do Distrito Federal (PDE-DF) e o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal

As eleições para governador do Distrito Federal em 2014 trouxeram mudanças na composição do Governo do Distrito Federal e na correlação de forças na Câmara Legislativa do Distrito Federal. O então governador do Distrito Federal, Agnelo Queiróz, em virtude dos baixos índices de aprovação à sua gestão, somado à rejeição a seu partido político (PT⁷⁵), ficou fora do segundo turno das Eleições Gerais de 2014, que foi vencido por Rodrigo Rollemberg (PSB), antigo aliado que rompeu com Agnelo Queiróz por 55,56% dos votos válidos.

Embora tenha sido eleito na esteira da rejeição ao então Governador, Agnelo Queiróz (PT), Rollemberg sempre manteve laços históricos com setores da esquerda no Distrito Federal no decorrer de sua carreira política como Deputado Distrital, Deputado Federal, Senador e Secretário Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia no governo Lula (PT).

⁷⁴ O acesso à plataforma é feito por meio do endereço eletrônico <http://www.avaliacaoemdestaque.se.df.gov.br/>

⁷⁵ Embora a então presidente, Dilma Vana Rousseff (PT) tenha sido reeleita no segundo turno com 51,64% dos votos válidos, vencendo o candidato do PSDB, Aécio Neves, no Distrito Federal, Dilma teve apenas 38,10% dos votos válidos ante 61,90% obtidos por Aécio Neves.

Desde o início de sua gestão, Rollemberg buscou se distanciar do Partido dos Trabalhadores (ao menos publicamente), de quem fora aliado histórico desde os primórdios de sua trajetória política. Esse distanciamento foi construído por meio de críticas contundentes à gestão Agnelo, a qual responsabilizava pelos problemas financeiros vivenciados em sua gestão e a não oposição ao processo que levou ao afastamento da então presidente, Dilma Vana Rousseff (PT), ocorrido no ano de 2016, embora também não tenha se aproximado da gestão Michel Temer, adotando certa neutralidade.

Na área de Educação, Rollemberg escolheu para o comando da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal o professor aposentado da Rede Pública de Ensino do DF, Júlio Gregório⁷⁶. No decorrer de sua gestão, o então Secretário de Educação do Distrito Federal buscou compor a equipe com nomes oriundos do setor educacional privado e com profissionais com trajetória no sistema público de ensino do Distrito Federal, incluindo alguns nomes oriundos da gestão anterior e com ligações com o Partido dos Trabalhadores.

Destarte, com parte da equipe da gestão anterior mantida, incluindo o Subsecretário de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação Educacional, professor Fábio Pereira de Souza, um dos responsáveis pela formulação das Diretrizes de Avaliação Educacional, a gestão de Júlio Gregório buscou estabelecer as bases para a implementação do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (Sipae-DF) e concluir o processo de tramitação do Plano Distrital de Educação do Distrito Federal.

Rodrigo Rollemberg (PSB) foi o governador responsável por sancionar o Plano Distrital de Educação do Distrito Federal, Lei Distrital nº 5.499, de 14 de julho de 2015 (Distrito Federal, 2015), formulado e enviado à Câmara Legislativa do Distrito Federal durante a gestão Agnelo Queiróz. O projeto de lei aprovado foi elaborado a partir de ampla participação da comunidade escolar, de atores da sociedade civil e do meio acadêmico durante mais de 2 anos.

O Plano Distrital de Educação do Distrito Federal, referência para o planejamento das ações da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal para o período 2015-2024, “propõe diretrizes, metas e estratégias que se desdobrarão em programas, projetos e ações de curto, médio e longo prazo, destinados a evitar possíveis improvisações e descontinuidades decorrentes de mudanças governamentais” (Distrito Federal, 2015, p. 8), considerando quatro eixos prioritários:

⁷⁶ Júlio Gregório, professor aposentado da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Foi professor de química por 34 anos, sendo um dos fundadores do Centro de Ensino Médio Setor Oeste, em 1985. Júlio Gregório teve passagens por diversas escolas públicas e particulares, tendo atuado em cargos comissionados na Secretaria de Educação e no Conselho de Educação durante gestões do Partido dos Trabalhadores.

“universalização do acesso às matrículas obrigatórias até 2016, de modo a garantir a inclusão escolar daqueles que não tiveram acesso na idade própria – no campo, nas cidades e nos presídios –, assim como, o aumento da oferta em creches; financiamento compatível para a escola pública, na perspectiva de se atingir o dobro do percentual hoje investido na educação pelo Governo de Brasília, com relação ao seu PIB, e a implantação do referencial de Custo Aluno Qualidade - CAQ; valorização dos trabalhadores da educação; e a melhoria da qualidade, com equidade, em todas as escolas públicas e particulares do Distrito Federal” (Distrito Federal, 2015, p. 8).

A definição da melhoria da qualidade com equidade como um dos eixos prioritários do Plano Distrital de Educação do Distrito Federal levou à formulação de estratégias específicas relacionadas à avaliação da educação ofertada nas escolas públicas e particulares do Distrito Federal. A principal delas, a implementação do Sipae-DF, está sintetizada no quadro abaixo:

Quadro 09: O Plano Distrital de Educação do Distrito Federal e a avaliação da Educação Básica no DF:

Estratégia do PDE-DF relacionada à avaliação da Educação Básica	
Plano Distrital de Educação do Distrito Federal	Meta 7 Estratégia 7.22 Construir e implementar o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal. “§1º O SIPAEDF tem por finalidades contribuir com a garantia da qualidade de educação do Distrito Federal, (re)direcionar políticas públicas educacionais e promover subsídios para intervenções pedagógicas e administrativas.”

Fonte: Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF (SINJ DF); Procuradoria-Geral do DF. Elaboração Própria

O Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal, proposto pelas Diretrizes de Avaliação Educacional formulada na gestão Agnelo passa, a partir da aprovação do Plano Distrital de Educação do Distrito Federal (Lei Distrital nº 5.499), a se constituir como uma política de estado, baseado não mais em uma diretriz pedagógica, mas em Lei Distrital.

O PDE-DF estabeleceu que o Sipae-DF tem “por finalidades contribuir com a garantia da qualidade de educação do Distrito Federal, (re)direcionar políticas públicas educacionais e promover subsídios para intervenções pedagógicas e administrativas” (Distrito Federal, 2015), devendo se constituir como um importante instrumento de orientação para o planejamento das políticas públicas educacionais e para a elaboração de intervenções pedagógicas que ampliem as aprendizagens dos estudantes do Distrito Federal elaboradas a partir do uso formativo dos dados captados nas avaliações realizadas.

As diretrizes estabelecidas no PDE-DF para a área de avaliação educacional e, em especial, para o Sipae-DF, aproximam-se do disposto nas Diretrizes de Avaliação Educacional: aprendizagem, institucional e em larga escala quando se consideram elementos como objetivos da política de avaliação educacional, objetivo do Sipae-DF, níveis de avaliação educacional, processos de autoavaliação, entre outros elementos.

O quadro abaixo sintetiza esses elementos, comparando os dispositivos da Lei Distrital nº 5.499/2015 (Plano Distrital de Educação) vinculados à avaliação educacional com o disposto nas Diretrizes de Avaliação Educacional: aprendizagem, institucional e em larga escala.

Quadro 10: Comparativo entre a Lei Distrital e as Diretrizes de Avaliação

	PDE-DF	Diretrizes de Avaliação
Objetivo da Política de Avaliação Educacional do Distrito Federal	Constituir e implementar o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal, articulando-o com os indicadores de avaliação institucional e com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.	Implementar o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal, articulando as avaliações externas com os demais níveis de avaliação a fim de subsidiar a implementação e/ou reformulação de políticas públicas e oferecer aos professores informações para a melhoria do seu trabalho.
Objetivo do Sipae-DF	Contribuir com a garantia da qualidade de educação do Distrito Federal, (re)direcionar políticas públicas educacionais e promover subsídios para intervenções pedagógicas e administrativas.	Subsidiar a implementação e ou reorientação de políticas públicas, bem como oferecer à escola e aos professores informações que promovam a melhoria de seu trabalho.
Níveis de Avaliação Educacional contemplados pelo Sipae-DF	Aprendizagem, institucional, Larga Escala.	Aprendizagem, institucional, Larga Escala.
Avaliação externa em Larga Escala e sua articulação com os diferentes níveis de avaliação		Analisar os dados de avaliação levantados por intermédio do Sipae-DF, associando-os à avaliação realizada pelos professores em sala de aula (avaliação da aprendizagem) e à análise do trabalho realizado por

		toda a escola (avaliação institucional).
Autoavaliação	Induzir o processo contínuo de autoavaliação das escolas da educação básica.	Auxiliar na reflexão de dados produzidos pelo Sipae-DF e oportunizar o processo de autonomia e de protagonismo dos estudantes e professores, pois subsidiará a autoavaliação ao tomar consciência do próprio aprendizado e do processo de ensino e aprendizagem.
Avaliação e o acompanhamento das aprendizagens	Acompanhar as aprendizagens de todos os estudantes com vistas a redirecionar as políticas educacionais e as ações pedagógicas, permitindo ao professor, em tempo hábil, diagnosticar a aprendizagem do estudante e seu ritmo, bem como intervir sobre as dificuldades encontradas.	O Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal deve garantir o acompanhamento da aprendizagem de todos os estudantes para que, em tempo hábil, o professor possa promover intervenções pedagógicas com o objetivo de promover aprendizagens não alcançadas e traçar estratégias que busquem a aprendizagem de todos os estudantes

Fonte: Lei Distrital 5.499/2015 e Diretrizes de Avaliação Escolar da SEEDF.

A gestão Rollemberg, com vistas à consecução da estratégia 7.22 do PDE-DF, desenvolveu e implementou a plataforma Avaliação em Destaque⁷⁷, ferramenta virtual acessível a todos os servidores da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal desenvolvida com o objetivo de analisar, sistematizar e divulgar os dados de avaliações em larga escala produzidas no âmbito do Sistema de Ensino do Distrito Federal.

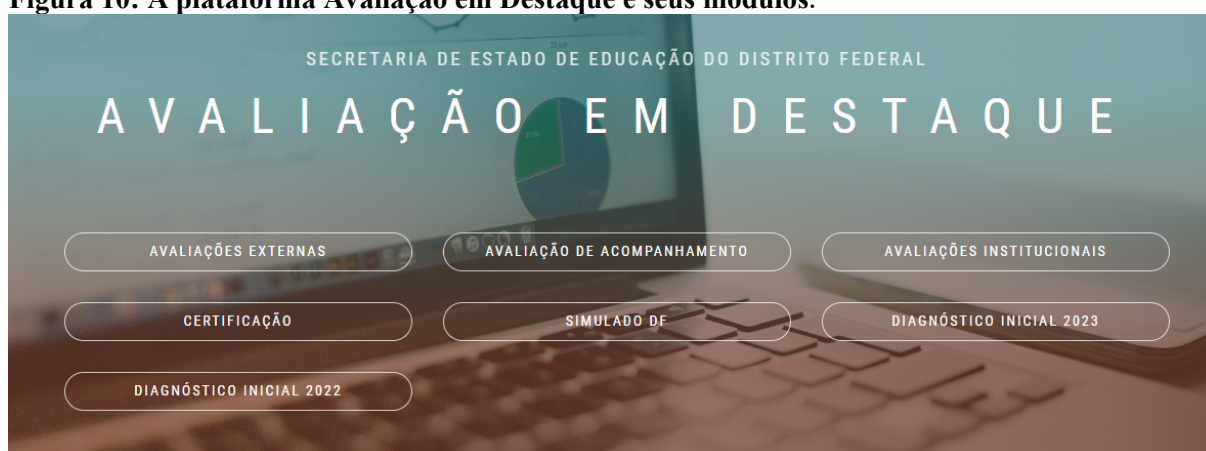
Entre os anos de 2016 e 2018, a SEEDF, por meio da Subsecretaria de Planejamento e Avaliação (Suplav), realizou, a partir de bancos de itens cedidos pelo Caed/UFJF, o Simulado DF, com o objetivo de verificar o desempenho dos alunos nos componentes

⁷⁷ A Plataforma Avaliação em Destaque tem sido desenvolvida pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal desde meados de 2014, sendo implementada na Rede Pública de Ensino do Distrito Federal em 2016. Ela é organizada em distintos módulos que foram sendo acrescidos no decorrer de seu desenvolvimento: avaliações externas, avaliação de acompanhamento, avaliações institucionais, simulado DF, Diagnóstico Inicial.

curriculares Língua Portuguesa e Matemática e subsidiar as unidades educacionais promover intervenções pedagógicas a partir dos resultados observados.

Como forma de sistematizar a análise dos dados e a sua socialização, a SEEDF, implementou a Plataforma Avaliação em Destaque com o objetivo de gerar relatórios de desempenho de estudantes, turmas, unidades escolares, coordenações regionais de ensino e da rede de ensino do Distrito Federal em geral. Os relatórios possibilitam a análise detalhada das informações de desempenho escolar e contribuem para o planejamento de ações de intervenção pedagógica.

Figura 10: A plataforma Avaliação em Destaque e seus módulos.



Fonte: www.avaliacaoemdestaque.se.df.gov.br

A implementação da plataforma Avaliação em Destaque se constituiu como um importante marco para o Sipa-DF ao ampliar a capacidade de análise e processamento de dados produzidos. Em um mesmo sistema, é possível acessar dados de avaliações nacionais, processar dados de avaliações realizadas no âmbito local, produzir análise de desempenho e de contexto, divulgar os dados e propor intervenções a partir dos resultados.

No decorrer da gestão Rollemberg, o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do DF realizou três edições do Simulado DF (2016, 2017 e 2018). As avaliações foram elaboradas a partir de itens fornecidos pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF) e aplicadas para todos os estudantes da Rede Pública de Ensino matriculados a partir do 2º ano do Ensino Fundamental. Os dados foram lançados e processados pela plataforma Avaliação em Destaque e os relatórios de desempenho foram disponibilizados a todos os professores e gestores com acesso à plataforma.

3.5 Governo Ibaneis Rocha/MDB (2019 a atualidade): Nova institucionalidade e reconfiguração do Sipae-DF

Nas eleições gerais de 2018, o Distrito Federal apresentou um dos mais fragmentados quadros políticos de sua história, com 11 candidaturas ao cargo de governador formalizadas. Dentre os principais candidatos, se destacaram Ibaneis Rocha Barros Junior (MDB), o governador Rodrigo Rollemberg (PSB), a deputada distrital Eliana Pedrosa (PROS), o deputado federal Alberto Fraga (DEM) e o ex-governador Rogério Rosso (PSD).

Os índices de rejeição do governador Rodrigo Rollemberg acabaram contribuindo para que o candidato do campo oposicionista Ibaneis Rocha Barros Júnior (MDB) obtivesse no 1º turno 41,97% dos votos válidos contra 13,94% do governador Rollemberg, que tentava a reeleição. Em virtude da grande fragmentação e dispersão dos votos, Ibaneis e Rollemberg disputaram em 27 de outubro o 2º turno das eleições, na qual o candidato direitista derrotou o centro-esquerdista por 69,79% dos votos válidos por 30,21%.

Na transição de governo, Ibaneis Rocha definiu que a composição do secretariado deveria levar em conta a experiência em cargos anteriores na administração pública e na iniciativa privada e seriam priorizados também nomes com experiência na alta administração pública federal. Para o comando da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, Ibaneis escolheu Rafael Parente, doutor em educação pela Universidade de Nova York, onde foi professor assistente, e ex-subsecretário de Educação da Prefeitura do Rio de Janeiro, durante o governo de Eduardo Paes (DEM).

Rafael Parente compôs o escalão principal da Secretaria de Educação do Distrito Federal com uma equipe que em parte era do quadro permanente da SEEDF e em parte era oriunda da iniciativa privada ou com passagem por secretarias municipais ou estaduais de educação, em especial do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul.

Entre as ações prioritárias definidas pela nova gestão da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal⁷⁸, se destacavam: a implementação de avaliações bimestrais para acompanhamento das aprendizagens, o desenvolvimento de materiais didáticos próprios, elaborados por professores da rede pública do DF; a elaboração de atividades comuns de reforço pedagógico e a formação continuada de professores. Também figurava como objetivo da gestão

⁷⁸ Link de entrevista do então Secretário de Educação do Distrito Federal à Agência Brasília: <https://www.educacao.df.gov.br/agencia-brasilia-entrevista-rafael-parente/> e à revista Nova Escola, na qual abordou os indicadores educacionais do DF e como pretendia transformá-los: <https://novaescola.org.br/entrar?voltar=/conteudo/16800/distrito-federal-infraestrutura-falta-de-dados-e-desestimulo-sao-desafios-da-educacao>

a implementação de um programa destinado à melhoria das escolas com os mais baixos índices educacionais do Distrito Federal.

A fim de dar consecução a esses objetivos, a Secretaria de Educação do Distrito Federal estruturou o Educa DF, Plano Estratégico da Rede Distrital de Educação, que reuniu cinco macropolíticas voltadas à melhoria e à modernização do ensino público do Distrito Federal: Sempre aprender, Escolas que queremos, Educação para a paz, Excelência para todos e Inov@. Os objetivos de cada uma delas estão sintetizados no quadro abaixo:

Quadro 11: Macropolíticas do Educa DF

Macropolíticas do Educa DF	
Sempre Aprender	A macropolítica tem como objetivo acolher, valorizar e fortalecer os docentes e alunos, prevendo atividades como a virada pedagógica e a caravana da educação, a criação de um portal com recursos educacionais, a descentralização da Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (EAPE), entre outras ações.
Educação para a Paz	Objetiva a construção de um ambiente fraterno nos ambientes de ensino e a formação de cidadãos com valores, respeito e solidariedade e o desenvolvimento da Cultura de Paz.
Escola que queremos	Objetiva a implementação de ações de desenvolvimento das unidades com problemas de infraestrutura, o engajamento dos profissionais e a diminuição do índice de evasão e reprovação. Serão priorizadas 190 com o desenvolvimento de programas para melhorar os indicadores educacionais, reduzir as taxas de abandono e reprovação e elevar a autoestima de educadores e estudantes.
Excelência para todos	A macropolítica prevê a construção de 40 escolas e 100 creches nos próximos quatro anos; Certificações em medalhas de honra ao mérito educacional e a criação de escolas bilíngues em parceria com embaixadas.
Inov@	Ampliar o uso de novas tecnologias no processo de instrução e aprendizagem por meio da implementação de projetos de robótica nas escolas, criação de espaços de inovação e tecnologia e o uso de internet de alta velocidade e equipamentos multimídia nas salas de aula.

Fonte: <https://www.educacao.df.gov.br/buriti-lanca-o-programa-educadf/>

Dentre as ações do Educa DF, a que mais rendeu reações favoráveis e contrárias foi o programa *Escola que queremos*, macropolítica destinada a 190 escolas da rede pública de ensino do DF objetivando a melhoria dos índices de aprendizagem, a redução das taxas de abandono e reprovação escolar e a valorização dos profissionais da educação. O programa

contava com seis eixos de apoio às unidades escolares: pedagógico; gestão de pessoas; tecnologias; gestão escolar; infraestrutura e apoio aos estudantes; cultura, esporte e segurança. Cada um desses eixos se desdobra em um total de 24 ações específicas que serão desenvolvidas e acompanhadas pelas subsecretarias da Secretaria de Educação.

As escolas elegíveis foram definidas a partir de indicadores de aprendizagem escolar e das taxas de aprovação, reprovação e abandono. Após essa seleção inicial, as coordenações regionais de ensino (CREs) indicaram outras escolas para o programa. As escolas que optaram por não participar do programa deveriam elaborar e apresentar um plano de ação à Secretaria de Educação, com ações para atingir as metas do Ideb nos próximos quatro anos.

As unidades que aderissem ao Escola que queremos receberiam benefícios como incremento no PDAF, principalmente para aquelas que atingirem as metas estipuladas; avaliação bimestral e material pedagógico específico; acompanhamento prioritário das reformas em andamento; cobertura de internet; prioridade na nomeação e realocação de profissionais para as escolas, entre outras.

As ações do Escola que queremos foram iniciadas ainda no segundo mês de gestão, como a oferta de formação continuada sobre currículo, avaliação, inovação educacional com o curso Aprender Sem Parar, desenvolvido pela Subsecretaria de Formação dos Profissionais de Educação. Outras macropolíticas foram iniciadas nos meses posteriores, como a progressiva implementação do programa Inova que levou internet fibra ótica às unidades escolares por meio da Rede GDFNet e por ações do programa Educação para Paz, que envolveram ações de cultura de paz e a revisão do Regimento Escolar das Escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

A macropolítica acabou sofrendo resistências e dificuldades de implementação em virtude de dois elementos: das críticas que recebia por parte do Sindicato dos Professores no Distrito Federal e de desgastes que o secretário Rafael Parente acumulou junto ao governador Ibaneis Rocha que acabaram por dificultar a priorização de algumas ações na área de educação junto ao Palácio do Buriti.

As resistências às macropolíticas do Educa DF e, em especial ao Escola que queremos, estavam relacionados ao uso de avaliações externas em larga escala como um instrumento de monitoramento do processo de ensino e aprendizagem e à vinculação dos resultados obtidos pelos estudantes e pelas escolas à distribuição de recursos do Programa de Descentralização Administrativo e Financeira (PDAF), que era visto como uma tentativa de se retomar a gestão compartilhada e um retorno aos princípios gerencialistas na área de educação no Distrito Federal.

As críticas mais exacerbadas apontavam até mesmo a forma de escolher as 190 escolas que seriam priorizadas no programa, acusando que ao se embasar nos piores resultados do Ideb no Distrito Federal como um critério para a escolha, a Secretaria de Estado de Educação estaria discriminando as escolas, seus alunos e professores e aplicando uma espécie de responsabilização simbólica.

Internamente, os embates e discordâncias entre o Secretário de Educação do Distrito Federal e demais integrantes do governo em relação à ampliação do modelo de escolas cívico-militares maximizou o desgaste junto ao governador Ibaneis Rocha, criando uma situação de animosidade entre o secretário e Ibaneis que acabou levando à exoneração de Rafael Parente do comando da SEEDF em agosto de 2019⁷⁹.

Com a exoneração de Rafael Parente, Ibaneis Rocha nomeou para o comando da Secretaria de Estado de Educação Leandro Cruz como secretário de Educação do Distrito Federal e Fábio Souza,

que havia passado pelas gestões Agnelo Queiroz e Rodrigo Rollemberg como Secretário Executivo da SEEDF.

Com a troca de secretário, algumas macropolíticas do Educa DF acabaram sendo revisadas, interrompidas ou descontinuadas em virtude da exoneração do secretário Rafael Parente em agosto de 2019. As macropolíticas Sempre Aprender e Excelência para todos foram descontinuadas. O Escola que queremos foi finalizado no final de 2019 apenas com cursos de formação continuada, não sendo feitas alterações nas normas de distribuição dos recursos do PDAF e não se implementando uma sistemática de aplicação de avaliações bimestrais para acompanhar as aprendizagens dos estudantes. O Inov@ implementou entre o ano de 2019 e 2020 internet em 100% das escolas da zona urbana da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

Ao assumir a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, o secretário Leandro Cruz buscou rever as ações do Educa DF e focalizou a atuação da Secretaria de Estado de Educação nas seguintes ações: ampliar o atendimento em creches e pré-escola, implementar o Novo Ensino Médio e regularizar os repasses de verba do Programa de Descentralização Administrativo e Financeira (PDAF) e, em virtude da pandemia de Coronavírus, implementar

⁷⁹ Após a decisão do governador Ibaneis Rocha de adotar o modelo de escolas cívico-militares mesmo em escolas onde a comunidade rejeitou a proposta, o governador acabou exonerando Rafael Parente da SEEDF em 19 de agosto de 2019. Para saber mais acesse https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/08/19/interna_cidadesdf,778071/rafael-parente-e-exonerado-do-cargo-de-secretario-de-educacao.shtml

o Programa Estude em Casa-DF, que consistia em aulas síncronas por meio da plataforma virtual em parceria com a Google e na distribuição de material impresso.

Na área de avaliação, a gestão Leandro Cruz estruturou novos marcos legais para o Sistema Permanente de Avaliação Educacional, estabelecendo novos objetivos, características e instrumentos que visavam realinhar as perspectivas adotadas anteriormente a modelos de avaliação da educação básica de outras unidades da federação e pelo próprio SAEB. Essas mudanças acabaram por deslocar a perspectiva formativo-diagnóstica para a lógica de monitoramento, diagnóstico, monitoramento e accountability.

Esse conjunto de marcos-institucionais legais que moldam o sistema em seu momento atual estão sistematizados no quadro abaixo:

Quadro 12: Marcos Institucionais-legais do SIPAEDF

Marcos Institucionais-legais do SIPAEDF	
<p>Portaria nº 38, de 18 de fevereiro de 2020, publicada no DODF Nº 45 de 09 de março de 2020.</p>	<p>Art. 1º Instituir e regulamentar o Sistema Permanente de Avaliação Educacional da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SIPAEDF), o qual tem o objetivo de assegurar o processo distrital de avaliação dos estudantes, das unidades escolares e do sistema de ensino.</p> <p>Art. 2º O SIPAEDF, cujas diretrizes básicas são estabelecidas nesta Portaria, é constituído por dois eixos: I - Avaliação de Desempenho dos Estudantes. II - Avaliação de Contexto.</p> <p>Art. 3º A avaliação de desempenho dos estudantes se dá por meio de aplicação da Prova DF aos estudantes do ensino fundamental regular e do ensino médio regular da rede de ensino do Distrito Federal.</p> <p>Art. 4º A Prova DF é constituída de itens de múltipla escolha de Língua Portuguesa e Matemática, sendo posteriormente acrescentados itens de Ciências Humanas, Ciências da Natureza e Redação.</p> <p>§1º As matrizes de referência da Prova DF devem ser elaboradas e atualizadas pela Diretoria de Avaliação da SEEDF com base no currículo vigente e na Base Nacional Comum Curricular (BNCC).</p> <p>Art. 11. Os dados do eixo Avaliação de Contexto são obtidos a partir de análise de questionários próprios aplicados ao sistema de ensino do DF, considerando os fatores associados ao processo educativo.</p>

	<p>Art. 17. Os resultados obtidos na avaliação de contexto devem:</p> <p>I - subsidiar a análise dos elementos que interferem direta ou indiretamente no desempenho dos estudantes;</p> <p>II - promover ações pedagógicas e administrativas que dirimam as fragilidades e fortaleçam as potencialidades institucionais, de forma a promover melhoria da qualidade da educação.</p>
Portaria Nº 618, de 28 de junho de 2022.	<p>Institui Grupo de Trabalho (GT) para revisão de conteúdo dos itens destinados à Prova DF, encaminhados pelo Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebraspe), nas áreas de língua portuguesa, matemática e temas transversais constantes na Matriz de Referência do SIPAED</p>

Fonte: Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF (SINJ DF); Procuradoria-Geral do DF. Elaboração Própria

A fim de regulamentar o Sistema Permanente de Avaliação, a SEEDF editou a Portaria 420/20 que institucionalizou o SIPAEDF com o objetivo estabelecer no âmbito da Rede Pública de Ensino do DF "o processo de avaliação e desempenho dos estudantes, da gestão e do contexto escolar com vistas a (re)direcionar políticas públicas educacionais e viabilizar intervenções pedagógicas e administrativas que promovam a equidade e a qualidade no processo de ensino aprendizagem" (Distrito Federal, 2018).

A Portaria nº 38, de 18 de fevereiro de 2020, publicada no DODF Nº 45 de 09 de março de 2020, revogou a Portaria 420/2018, e regulamentou o Sistema Permanente de Avaliação Educacional da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, "o qual tem o objetivo de assegurar o processo distrital de avaliação dos estudantes, das unidades escolares e do sistema de ensino"(Distrito Federal, 2020).

A Portaria nº 38/2020 introduz modificações importantes quando comparada à perspectiva para o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (SIPAE-DF) quando comparada às Diretrizes de Avaliação Educacional da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. A primeira modificação está relacionada aos níveis da avaliação que estruturam o sistema. Embora as Diretrizes de Avaliação Educacional tenham indicado a articulação entre a avaliação das aprendizagens, a avaliação institucional e a avaliação em larga escala como condutora dos processos avaliativos, a Portaria nº 38/2020 definiu que o SIPAE-DF é composto por 2 eixos, a saber: I - Avaliação de Desempenho dos Estudantes; II - Avaliação de Contexto. O texto da Portaria não se refere à avaliação das aprendizagens, tampouco discute a articulação entre os níveis avaliativos.

A avaliação de desempenho dos estudantes deve ser realizada por meio da aplicação da denominada Prova DF aos estudantes do ensino fundamental regular e do ensino médio regular da rede de ensino do Distrito Federal. A Prova DF, de acordo com a Portaria nº 38/2020, é constituída por itens de múltipla escolha de Língua Portuguesa (nos eixos Oralidade, Leitura, Análise Linguística/Semiótica e Produção de Texto/Escrita) e Matemática (Números e Álgebra, Probabilidade e Estatística, Geometria, Grandezas e Medidas), devendo posteriormente ser acrescidos itens de Ciências Humanas, Ciências da Natureza e Redação.

Os dados do eixo Avaliação de Contexto são obtidos a partir de análise de questionários próprios aplicados ao sistema de ensino do DF, considerando os fatores associados ao processo educativo, sendo que:

Art. 17. Os resultados obtidos na avaliação de contexto devem:

I - subsidiar a análise dos elementos que interferem direta ou indiretamente no desempenho dos estudantes;

II - promover ações pedagógicas e administrativas que dirimam as fragilidades e fortaleçam as potencialidades institucionais, de forma a promover melhoria da qualidade da educação.

Considerando um conjunto de fatores associados ao rendimento escolar já apontados pela literatura e o impacto do efeito-escola e efeito-turma na aprendizagem dos estudantes, a avaliação de contexto deve agregar um conjunto de eixos de análise com o objetivo de entender questões para além do que é captado em testes cognitivos, procurando, antes de tudo, compreender como esses resultados de desempenho são construídos e entender o contexto no qual a escola está inserida (Distrito Federal, 2020). Para a Avaliação de Contexto, a Portaria 38/2020 estabeleceu os seguintes eixos de análise: I. Infraestrutura; II. Formação docente e atuação docente; III. Prática pedagógica; IV. Nível socioeconômico dos estudantes e; V. Clima organizacional;

De acordo com a Portaria nº 38/2020, os resultados captados pela Avaliação de Desempenho e pela Avaliação de Contexto, acrescidos dos dados de fluxo escolar provenientes do Censo Escolar, devem compor o Índice de Qualidade da Educação do Distrito Federal (IQEDF), se assemelhando a proposta em nível nacional, que é o cálculo do IDEB a partir da aplicação da Prova Brasil e dos dados do Censo Escolar:

Art. 20. Os resultados do IQEDF devem ser divulgados à comunidade escolar no ano seguinte à aplicação da Prova DF e dos questionários de contexto.

Art. 21. Para o cálculo do índice, fica estabelecido como referência os resultados da Prova DF e dos questionários de contexto.

I - Consideram-se os resultados da Prova DF aplicada:

a) nos anos iniciais - turmas dos 5º anos do ensino fundamental;

b) nos anos finais - turmas dos 9º anos do ensino fundamental;

c) no ensino médio - turmas das 3ª séries.

Em análise inicial, percebe-se aproximação do estabelecido na Portaria nº 38/2020 com o modelo adotado na maioria dos sistemas de avaliação da educação Básica, incluindo o SAEB, ou seja, um sistema composto por instrumentos tais como: testes parametrizados aplicados de forma censitária na rede pública e amostral na rede privada e questionários contextuais.

Em virtude do contexto pandêmico, a gestão Leandro Cruz não conseguiu implementar o Sipae-DF nos termos da Portaria nº 38/2020 e nem mesmo realizar a aplicação de avaliações diagnósticas para a rede, o que viria a acontecer na gestão da professora Hέλvia Miridam Paranaguá Fraga, que veio a substituir Leandro Cruz em agosto de 2021.

A professora Hέλvia Paranaguá assumiu a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal em substituição a Leandro Cruz com o desafio de retomar o ensino presencial, ação que vinha sendo postergada em virtude da pressão do Sinpro-DF, sendo essa indefinição quanto à retomada das aulas presenciais um dos motivos que contribuíram para a saída do então secretário de Educação do DF, Leandro Cruz.

Ato contínuo à nomeação de Hέλvia Paranaguá, as aulas retornaram inicialmente de forma rotativa, ou seja, a cada semana 50% dos estudantes assistiam aulas presenciais enquanto a outra metade era atendida de forma remota, sendo que na outra semana os grupos se invertiam. Em meados de novembro de 2021, e após a vacinação dos estudantes e profissionais de educação, as aulas foram retomadas de forma 100% presencial.

A partir do retorno das atividades presenciais, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal buscou implementar a Política de Recomposição das Aprendizagens, a fim de recuperar as aprendizagens não alcançadas em virtude do contexto pandêmico e da impossibilidade de aulas presenciais durante o período que vai de março de 2020 a agosto de 2021.

A fim de compreender os reais níveis de aprendizagem dos estudantes, os estudantes de todas as escolas públicas do 2º ao 9º ano do ensino fundamental, das três séries do ensino médio e da Educação de Jovens e Adultos (EJA) realizaram o Diagnóstico Inicial de 2022, composto por provas de Língua Portuguesa e Matemática. O conteúdo das provas buscou os objetivos esperados para cada respectivo ano/série, de acordo com o Currículo em Movimento do Distrito Federal. Os itens da Avaliação Diagnóstica foram cedidos pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação – CAEd.

O Diagnóstico Inicial 2022 oportunizou às unidades escolares e aos demais níveis da SEEDF- por meio das provas elaboradas com itens autorais com base no Currículo em Movimento -, o levantamento de informações referentes aos conhecimentos prévios dos(as)

estudantes⁸⁰, auxiliando os professores no planejamento de ações pedagógicas mais assertivas, bem como direcionam as práticas pedagógicas com vistas à superação das fragilidades evidenciadas e os níveis intermediário e central da Secretaria de Estado de Educação do DF a formular e implementar políticas e projetos que contribuam para a recomposição das aprendizagens.

Em virtude do êxito do Diagnóstico Inicial 2022 no que se refere à produção de análises qualificadas sobre o desempenho escolar dos estudantes da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Educação do DF realizou o Diagnóstico Inicial de 2023 e prevê para o ano o ano corrente a aplicação do Diagnóstico Inicial 2024⁸¹, agora com itens produzidos pela própria SEEDF.

Com a implementação do Diagnóstico Inicial, avaliação anual que tem por objetivo “verificar o desempenho dos estudantes da rede pública de ensino do DF nos componentes curriculares Língua Portuguesa e Matemática, em habilidades que são consideradas fundamentais para a continuidade dos estudos e promover intervenções pedagógicas” (Distrito Federal, 2023) e com a necessidade de implementar a Prova-DF e o Índice de Qualidade Educacional do Distrito Federal (Distrito Federal, 2020), a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal determinou a criação de Grupo de Trabalho para a elaboração da Matriz de Referência da Prova-DF, documento que tem encontrado resistência para sua elaboração e aprovação junto aos setores competentes.

As Matrizes de Referência do Sipae-DF: Tensões entre o Currículo em Movimento e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC)

As matrizes de Referência do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal, segundo a Portaria nº 38/2020, devem ser estruturadas levando-se em conta duas dimensões: a *Avaliação de Contexto*, que deve considerar a necessidade da compreensão dos fatores que influenciam a aprendizagem dos estudantes e a *Avaliação de Desempenho Escolar*, que busca compreender o desempenho dos estudantes do 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º anos do Ensino Fundamental, bem como os da 1ª, 2ª e 3ª séries do Ensino Médio.

A elaboração da matriz de Referência da Avaliação de Contexto, considerando todos os

⁸⁰ A partir da aplicação dos testes de Língua Portuguesa e Matemática, a Plataforma Avaliação em Destaque produziu relatórios de desempenho que indicavam as habilidades com maiores fragilidades e as possíveis intervenções pedagógicas. Os relatórios de desempenho foram então discutidos pelos diferentes níveis da SEEDF.

⁸¹ Conforme o Calendário Escolar da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, o Diagnóstico Inicial de 2024 está previsto para ocorrer no mês de abril de 2024, com a divulgação das análises dos resultados em maio de 2024.

documentos legais, tanto no âmbito federal, quanto no Distrito Federal, foi elaborada por um conjunto de especialistas da área acadêmica e de servidores da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e definiu como seus eixos de análise: *I. Infraestrutura; II. Formação docente e atuação docente; III. Prática Pedagógica; IV. Nível socioeconômico dos estudantes; V. Clima organizacional.*

Segundo Dias et al (2021, p. 35), o documento foi estruturado considerando a análise “de dados das avaliações anteriores e, preconizando que uma escola de qualidade é aquela em que o estudante tem garantidas as oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento pleno, permitindo completar o seu ciclo de escolarização na idade correta e em ambiente adequado”.

A Subsecretaria de Planejamento e Avaliação da SEEDF, por intermédio da Diretoria de Avaliação Educacional, estruturou Grupo de Trabalho (GT) para elaborar a Matriz de Referência da Prova DF, a ser elaborada nos termos da Portaria nº 38/2020: “§1º As matrizes de referência da Prova DF devem ser elaboradas e atualizadas pela Diretoria de Avaliação da SEEDF com base no currículo vigente e na Base Nacional Comum Curricular (BNCC)” (Distrito Federal, 2020).

A proposta de Matriz de Referência formulada pelo GT estruturou as habilidades a partir dos objetivos de aprendizagem do Currículo em Movimento da Educação Básica (Distrito Federal, 2014) e das Competências Gerais da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em níveis distintos de complexidade (do mais simples ao mais complexo).

A proposta de Matriz de Referência da Prova DF adotou os princípios estabelecidos por Anderson (2001) na obra *A Taxonomy for Learning, Teaching, and Assessing: a Revision of Bloom’s Taxonomy of Educational Objectives*, que realiza uma revisão da Taxonomia de Bloom. De acordo com a SEEDF, essa taxonomia revisada foi adotada por se mostrar adequada com a intenção de se trabalhar com habilidades distribuídas em distintos níveis de complexidade (Distrito Federal, 2021). A Taxonomia de Bloom revisada por Anderson (2001) propõe duas dimensões para os objetivos cognitivos: 1) dimensão do conhecimento (relacionada aos conteúdos a serem aprendidos; 2) dimensão dos processos cognitivos (relacionada ao processo de aprendizagem).

A Matriz de Referência proposta pelo GT está organizada de acordo com as dimensões da Taxonomia de Bloom revisada em dois eixos, seguindo um modelo bidimensional, como ilustrado no quadro abaixo:

Quadro 9: Matrizes de Referência da Prova DF e seus eixos

<i>Eixo do Conhecimento</i>	<i>Eixo do Processo Cognitivo (Ecog)</i>					
	<i>Lembrar</i>	<i>Entender</i>	<i>Aplicar</i>	<i>Analisar</i>	<i>Avaliar</i>	<i>Criar</i>
Contém aglutinações dos eixos do Currículo em Movimento.	Contém habilidades que exigem lembrança.	Contém habilidades que exigem entendimento	Contém habilidades que exigem aplicação.	Contém habilidades que exigem análise.	Contém habilidades que exigem avaliação.	Contém habilidades que exigem criação.

Fonte: Distrito Federal (2021).

A proposta de Matriz foi estruturada considerando os seguintes eixos: o *Eixo do Processo Cognitivo (Ecog)*, elaborado a partir das Competências Gerais e das Habilidades da BNCC, considerando que as competências são a "mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas cognitivas e socioemocionais) e atitudes e valores, para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho" (Brasil, 2018) e; *Eixo do Conhecimento*, que contém aglutinações dos eixos do Currículo em Movimento, articulando dessa forma, nos termos da Portaria 38/2020, o Currículo em Movimento da Educação Básica e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

A elaboração da Matriz de Desempenho Escolar do Sistema Permanente de Avaliação Escolar do Distrito Federal tem sido alvo de um conjunto de disputas e de críticas por parte de atores ligados ao movimento sindical, por exemplo, que apontam para o fato de que o Currículo em Movimento e a Base Nacional Comum Curricular têm, em sua gênese, perspectivas epistemológicas divergentes que acabam não se coadunando.

Nesse sentido, há que se considerar que a BNCC tem como princípio o desenvolvimento de competências a serem alcançadas a partir da indicação daquilo que os estudantes devem saber (considerando um conjunto de habilidades, atitudes e valores) e daquilo que devem saber fazer (considerando a mobilização desses conhecimentos, habilidades, valores e atitudes para resolver demandas complexas da vida cotidiana), com vistas ao pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho (Brasil, 2018).

O Currículo em Movimento, por seu turno, entende o educando como um ser em formação, "multidimensional, com identidade, história, desejos, necessidades, sonhos, isto é, um ser único, especial e singular, na inteireza de sua essência, na infável complexidade de sua presença" (Distrito Federal, 2014, p. 10). Nesse sentido, pensar a promoção das aprendizagens

de um indivíduo integral, na perspectiva apontada no documento, exige compreender o estudante como sujeito complexo, capaz de construir hipóteses e refletir sobre o próprio processo de aprendizagem. Nesse sentido, a escola, para contribuir com o ritmo próprio do educando, precisa acolhê-lo em sua singularidade e propor práticas pedagógicas e situações didáticas que contribuam para que o estudante construa seu próprio pensamento, dentro de suas capacidades e individualidades. (Vigotsky, 2001).

Em relação ao estabelecimento de conhecimentos mínimos, o Currículo em Movimento defende que, embora não se deve desconsiderar a necessidade pedagógica e política de definir referenciais curriculares comuns para a Rede Pública de Ensino do Distrito Federal pois “a não definição de pontos de chegada contribui para a manutenção de diferentes patamares de realização, e, portanto, manutenção das desigualdades” (Saviani 2008, p. 89), seus pressupostos, ou seja, a Pedagogia Histórico-Crítica e a Psicologia Histórico Cultural, formam um campo conceitual que faz com que a proposta curricular seja percebida de forma mais aberta, e defende que para a construção de um ser integral, é imprescindível a "superação das concepções de currículo escolar como prescrição de conteúdos, desconsiderando saberes e fazeres constituídos e em constituição pelos sujeitos em seus espaços de vida" (Distrito Federal, 2014, p. 10).

A fim de ampliar a compreensão a respeito das disputas e antagonismos que foram estabelecidas em torno da elaboração da Matriz de Referência do Desempenho Escolar, é necessário considerar um conjunto de elementos que auxiliam na compreensão do fenômeno e a refletir sobre a real incompatibilidade do Currículo em Movimento dentro de uma matriz de referência de desempenho, ampliando a análise para além de disputas que, em verdade, buscam afetar o desenho do Sipaef-DF a partir de modelos de crenças de coalizões de defesa.

Ao se discutir a formulação de uma matriz de referência, há que se considerar que as concepções epistemológicas e a abordagem curricular podem impactar o desenho das avaliações externas e seus resultados, e isso precisa ser levado em consideração quando se discute a elaboração de matrizes de referência para o desempenho escolar de estudantes da Educação Básica.

Nesse contexto, é necessário, contudo, compreender que o desenvolvimento de competências tem orientado muitos sistemas educacionais no Brasil e no exterior na construção de seus currículos. Esse também tem sido o enfoque principal das avaliações externas em larga escala adotado em avaliações internacionais, como é o caso do Programa Internacional de Avaliação de Alunos - PISA, coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Considerando que boa parte dos sistemas de avaliação educacional desenvolveram instrumentos parametrizados a partir de matrizes de referência baseadas em competências a serem desenvolvidas por meio de um conjunto de habilidades essenciais, no campo do saber fazer, a adoção de um currículo que não se limita a “saberes e competências, mas também a representações, valores, papéis, costumes, práticas compartilhadas, relações de poder, modos de participação e gestão etc.” (Saviani, 2008, p. 89) pode acabar influenciando o desenho e os resultados de avaliações externas em larga escala.

Contudo, é preciso analisar a questão de forma mais ampla. Primeiramente, é preciso apontar que o Currículo em Movimento da Educação Básica passou, no ano de 2018, por um processo de revisão objetivando revisar a matriz curricular a fim de contemplar os conhecimentos essenciais estabelecidos a partir da homologação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC em dezembro de 2017 (Resolução CNE/CP nº 2), seguida de adesão da SEEDF ao Programa de Apoio à Implementação da BNCC, previsto na Portaria nº 331, do Ministério da Educação.

A versão revisada do Currículo em Movimento, aprovada pelo Conselho de Educação do Distrito Federal nos termos da Portaria nº 389, de 4 de dezembro de 2018, embora tenha contemplado os conhecimentos essenciais propostos pela BNCC, manteve as concepções teóricas e os princípios pedagógicos da 1ª edição do Currículo em Movimento: Educação Integral; Avaliação Formativa; Pedagogia Histórico-Crítica e Psicologia Histórico-Cultural; Currículo Integrado; Eixos Integradores e Eixos Transversais (Educação para a Diversidade, Cidadania e Educação em e para os Direitos Humanos e Educação para a Sustentabilidade). Também foi mantida a estrutura baseada em objetivos de aprendizagem e conteúdo "por entender que esses são elementos que corroboram os pressupostos teóricos assumidos enquanto fundamentos de currículo da SEEDF" (Distrito Federal, 2018, p. 8).

A versão revisada em 2018, ao decidir manter as concepções pedagógicas (formação para Educação Integral; Avaliação Formativa; Pedagogia Histórico-Crítica e Psicologia Histórico-Cultural; Currículo Integrado), os Eixos Integradores, os Eixos Transversais e, em especial, a manutenção da estrutura de objetivos de aprendizagem e conteúdo da 1ª versão do Currículo em Movimento, acaba fornecendo elementos que contestam a perspectiva daqueles que defendem que a elaboração de uma matriz de referência em desempenho não se coaduna com a proposta curricular adotada pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

Um segundo elemento que precisa ser discutido está relacionado, desde à opção, desde a 1ª versão do documento, por estruturar o currículo a partir de objetivos que aprendizagem, que são, de acordo com o documento, descrições concisas, claramente articuladas do que os

alunos devem saber e compreender, e do que sejam capazes de fazer numa fase específica de sua escolaridade. Descrevem a aprendizagem (conhecimentos, conceitos, habilidades e processos) esperada dos alunos.

Os objetivos de aprendizagem ajudam a manter o conteúdo direcionado e focado durante a sua concepção/produção. Tudo, incluindo avaliações, deve amarrar um ou mais dos objetivos de aprendizagem. O objetivo é a descrição clara daquilo que se pretende alcançar com um conjunto de atividades de ensino em um determinado momento do processo de ensino-aprendizagem.

Destarte, se consideramos os objetivos de aprendizagem como descrições concisas e articuladas do que os estudantes devem dominar e serem capazes de realizar em uma determinada fase do processo de ensino-aprendizagens, é perfeitamente plausível a estruturação de uma matriz de referência que busque avaliar o alcance desses objetivos em momentos distintos da trajetória escolar dos estudantes, respeitando dessa forma os pressupostos do Currículo em Movimento e as diretrizes relacionadas ao que ensinar, quando ensinar e o motivo pelo qual se deve ensinar.

Uma segunda crítica recorrente está relacionada ao possível afunilamento curricular que pode ser produzido a partir da elaboração de uma matriz de referência para o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal. A resposta a essa crítica está contida na proposta de matriz definida pelo Grupo de Trabalho:

Matriz de Referência é o documento que contém o objeto de uma avaliação – no nosso caso: competências e habilidades essenciais e representativas de cada ano/série passíveis de serem aferidas em um teste padronizado de desempenho composto por itens de múltipla escolha. Ela é, em suma, um recorte do currículo – o essencial que o estudante precisa saber para ter o seu direito à aprendizagem garantido (Distrito Federal, 2021, p. 10).

Há que se apontar ainda que, segundo as Diretrizes de Avaliação Educacional, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, por meio do Sipae-DF tem a missão de envolver— de maneira articulada — os três níveis da avaliação: aprendizagem, institucional e em larga escala (ou de redes), e analisar os dados produzidos pelo Sipae-DF, associando-os à avaliação realizada pelos professores em sala de aula (avaliação da aprendizagem) e à análise do trabalho realizado por toda a escola (avaliação institucional), a fim de superar as limitações do processo de avaliação externa em larga escala e possibilitar um processo de avaliação multidimensional e que considere a interessa do currículo da rede pública

Por fim, é interessante ressaltar o caráter democrático e multidisciplinar do processo de

construção e validação da proposta de Matriz do Sipae-DF, que foi organizado em três etapas distintas: A Etapa I⁸², que consistiu na revisão e na elaboração de pareceres de atores do meio acadêmico, em especial de professores e pesquisadores da Universidade de Brasília; a Etapa II⁸³, que envolveu uma nova rodada de pareceres de especialistas em avaliação e; a Etapa III⁸⁴, marcada pela participação de docentes, gestores, comunidade escolar e comunidade acadêmica.

⁸² A Etapa I contou com o parecer dos pesquisadores Dra. Gírlene Ribeiro de Jesus, Dr. José Francisco Soares e Dra. Maria Teresa Gonzaga Alves, especialistas em avaliação; Dr. Cristiano Alberto Muniz, Ms. Márcia Vânia Silvério Perfeito e Ms. Raimunda de Oliveira, especialistas em alfabetização; Dra. Carmem Jená Machado Caetano, Dra. Francisca Cordélia Oliveira da Silva, Dra. Leandra Batista Antunes, especialistas em Língua Portuguesa; e Dr. Cleyton Hércules Gontijo, Dr. Mauro Luiz Rabelo, Dr. Ricardo Ruviano, especialistas em Matemática.

⁸³ A Etapa II contou com o parecer das revisoras Ms. Cristiane Navais Alves, Ms. Isabela de Vasconcellos Piva e Ms. Patrícia Ferreira Ramos.

⁸⁴ A Etapa III contou com Consulta Pública e a Validação Empírica, que compõem a fase final e ocorreram em calendário simultâneo.

CAPÍTULO 4 AS TRAMAS DO SISTEMA PERMANENTE DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DO DISTRITO FEDERAL: A PESQUISA, A ARENA E SEUS ATORES.

Os pressupostos teóricos do Advocacy Coalition Framework (ACF) indicam que a unidade de análise mais adequada para compreender os conflitos de interesse, as disputas técnicas, a atuação de múltiplos atores, a ação simultânea de vários níveis de governo e demais problemáticas que afetam o processo decisório em políticas públicas na sociedade contemporânea é o subsistema, conceituado como um conjunto de atores, de organizações públicas e privadas, com atuação regular em um determinado campo de política pública com o objetivo de influenciar as decisões a partir de seu modelo particular de crenças (Capelari; Araújo; Calmon, 2015).

Internamente ao subsistema, estão as coalizões de defesa, formadas pela aglutinação de atores a partir do compartilhamento de um conjunto de crenças⁸⁵ relacionadas ao campo de política pública no qual atuam (Jenkins-Smith et al, 2018). Os atores, reunidos em uma coalizão de defesa, competem com as demais coalizões por políticas que reflitam suas crenças e estabelecem antagonismos com as coalizões consideradas adversárias (Ma;Vieira, 2020). Os antagonismos, em geral, são produzidos a partir do *devil shift*, processo no qual os atores de uma coalizão superestimam o poder dos seus oponentes e exageram nas diferenças entre o seu próprio modelo de crenças e as crenças dos seus oponentes (Carvalho, 2019).

Para o alcance do objetivo geral da pesquisa, ou seja, *analisar o processo de implementação do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (Sipae-DF)*, adotamos um conjunto de procedimentos metodológicos seguindo as perspectivas adotadas pelo ACF. O contexto de pesquisa é o subsistema de políticas públicas formado no Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (Sipae-DF) e envolveu um conjunto de atores do setor público e privado ativamente preocupadas em influenciar as decisões no campo de política pública analisado que atuam ou atuaram em diversas organizações ao longo da trajetória do Sipae-DF, conforme indicado no quadro abaixo:

⁸⁵ As crenças podem ser conceituadas, na perspectiva da Psicologia Social, em especial nos estudos sobre cognição social, como “representações cognitivas de natureza simbólica, influentes em processos psicológicos intraindividuais, bem como em interações sociais e relações coletivas” (KRÜGER, 2013, p. 265). Assim, podem ser compreendidas como representações mentais relacionadas a processos cognitivos, afetivos, motivacionais, culturais e ideológicos. Tais representações simbólicas nos permitem experimentar a realidade que nos cerca e compreendê-la.

Quadro 14 - Contexto da pesquisa

Organização	Setor
Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal	Estatal
Conselho de Educação do Distrito Federal	Estatal
Sindicato dos Professores no Distrito Federal	Não-Estatal
Associação de pais e estudantes do Distrito Federal	Não-Estatal
Associação de Diretores e ex-diretores da Rede Pública	Não-Estatal
Associação Nacional pela formação dos profissionais da Educação	Não-Estatal
Todos pela Educação – TPE	Não-Estatal
Fundação Cesgranrio	Não-Estatal
Instituto Alfa e Beto	Não-Estatal
GEPA	Não-Estatal

Elaboração própria

Os sujeitos de pesquisa foram escolhidos em virtude da vinculação com organizações que atuam ou atuaram no subsistema. Os sujeitos de pesquisa, bem como sua filiação institucional, estão descritos no quadro abaixo:

Quadro 15: Sujeitos de pesquisa e sua afiliação institucional

Sujeito de pesquisa	Afiliação Institucional	Escolaridade	Função
SJP01	SEDF	Doutor	Ex-Subsecretário
SJP02	SEDF	Doutor	Ex-subsecretário
SJP03	SEDF/ObsEB	Mestre	Ex-Diretor de Avaliação.
SJP04	SEDF	Mestre	Diretor de Avaliação
SJP05	SEDF	Mestre	Formador/EAPE
SJP06	SEDF	Especialista	Diretor Escolar
SJP07	SEDF	Especialista	Diretor Escolar
SJP08	GEPA	Doutor	Pesquisador
SJP09	SEDF	Especialista	Supervisor Pedagógico, ex-dirigente sindical
SJP10	SEDF	Doutor	Coordenador Pedagógico Local

SJP11	Sinpro-DF	Especialista	Dirigente Sindical
SJP12	Sinpro-DF	Mestre	Dirigente Sindical
SJP13	Sinpro-DF	Graduado	Dirigente Sindical
SJP14	Alfa e Beto	Especialista	Assessor
SJP15	TPE	Mestre	Consultor
SJP-16	Anfope	Doutor	Associado

Elaboração própria.

A fim de ampliar a compreensão sobre o subsistema também realizamos uma pesquisa em grupo do tipo “Roda de Conversa” com Coordenadores Intermediários (CI) das Unidades de Educação Básica (Unieb) vinculados à distintas Coordenações Regionais de Ensino (CRE) da Secretaria de Estado de Educação, conforme o quadro abaixo:

Quadro 16 - Coordenadores participantes da pesquisa em grupo

Código	Local de Atuação	Função	Tempo de Serviço
CI01	CRE Gama	Coordenador Intermediário	29 anos
CI02	CRE Ceilândia	Coordenador Intermediário	17 anos
CI03	CRE Sobradinho	Coordenador Intermediário	21 anos
CI04	CRE Rec. das Emas	Coordenador Intermediário	24 anos
CI05	CRE Guará	Coordenador Intermediário	13 anos
CI06	CRE Brazlândia	Coordenador Intermediário	16 anos
CI07	CRE Plano	Coordenador Intermediário	19 anos
CI08	CRE Samambaia	Coordenador Intermediário	09 anos

Os dados que embasaram esse estudo foram coletados utilizando as seguintes estratégias: Análise documental, Entrevistas Semiestruturadas, Questionário e Pesquisa de Grupo do tipo Roda de Conversa. Para analisar os dados, recorreremos à Análise de Conteúdo de Bardin (2016), conjunto de técnicas de análise das comunicações que se utiliza de procedimentos sistematizados para a descrição do conteúdo das mensagens produzidas, para assim possibilitar sua interpretação.

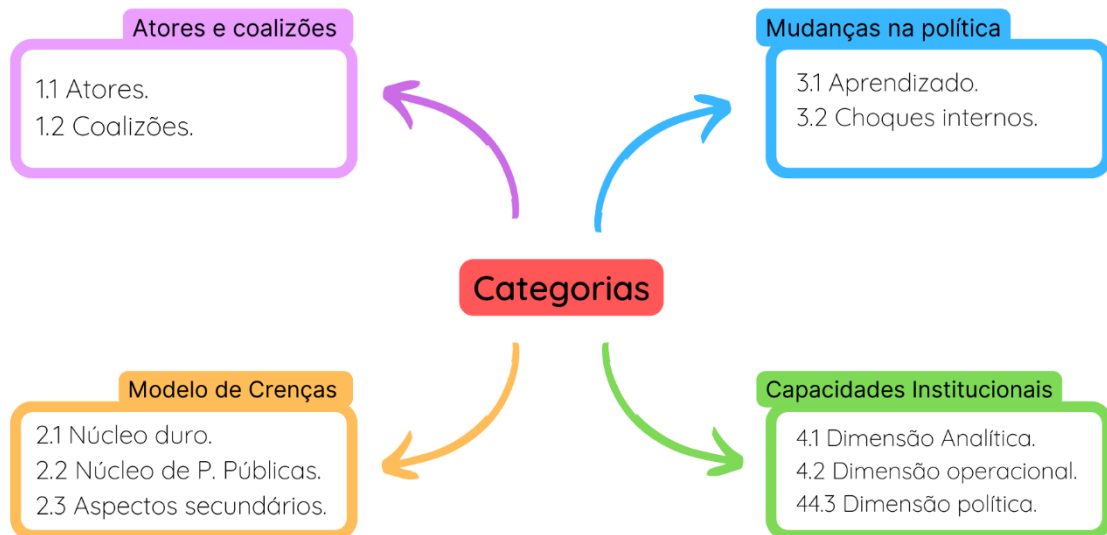
De acordo com Bardin (2016), a Análise de Conteúdo está organizada em três etapas distintas: *pré-análise*, que se constitui na seleção do material e sistematização das ideias iniciais; *Exploração do material*, que pode ser definida como a etapa em que os materiais são explorados com a definição de categorias, fazendo nesse momento a descrição analítica do

material; por fim, foi realizada a *fase de tratamento dos dados*, inferências e interpretações dos resultados.

A pré-análise envolveu a construção do corpus da pesquisa e a seleção de documentos como leis, decretos, artigos teóricos, teses e demais materiais de pesquisa. A partir do levantamento de dados, foram elaborados indicadores a partir dos objetivos de pesquisa, dos dados obtidos e do referencial teórico.

Em um segundo momento, realizamos a exploração do material e inicialmente procedemos com a codificação e recorte dos dados para facilitar a análise. Após essa fase inicial de exploração do material, procuramos classificar e agregar os dados de acordo com as falas obtidas. Em continuidade ao trabalho de exploração do material, categorizamos os dados. A categorização é oriunda da frequência das temáticas nos discursos e busca responder à questão de pesquisa e aos objetivos de pesquisa, sendo assim dispostas: *Atores e Coalizões*; *Modelo de crenças*; *Mudanças na política e*; *Capacidades institucionais*. As categorias e subcategorias são apresentadas na figura 17:

Figura 11: Categorias de análise do estudo



Elaboração própria

Para se chegar às categorias, inicialmente foi necessário compreender o sentido das falas dos sujeitos pesquisados no decorrer da pesquisa e considerar as porções textuais que mais colaboraram para elucidar os objetivos do estudo. Dessa maneira, é coerente mencionar que as

categorias e as respectivas subcategorias foram provenientes da interpretação das falas e relatos colhidos durante a pesquisa de campo, além da análise documental.

4.1 A arena: O Sistema Público de Ensino do Distrito Federal

A análise do processo de implementação do Sipae-DF e o desvelamento dos atores institucionais e as coalizões de defesa e de seu respectivo modelo de crenças devem levar em conta o detalhamento das características da arena na qual esses atores atuam. Destarte, consideramos de fundamental importância o detalhamento dos dados estruturais e de desempenho escolar da Rede Pública de Ensino do DF.

Os dados apresentados a seguir foram extraídos do Censo Escolar da Educação Básica de 2022, dos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica de 2021 e do Sistema Integrado de Recursos Humanos do Distrito Federal (SIGRH) em 2023. Como forma de organizar a discussão, apresentaremos os indicadores categorizados nas seguintes dimensões: a) Oferta, acesso e participação; b) Infraestrutura Escolar; c) Formação e atuação docente; d) Fluxo e Desempenho Escolar e; e) desigualdades educacionais.

Oferta, acesso e participação

Na dimensão oferta, acesso e participação, os dados extraídos do Censo Escolar de 2022 apresentam a cobertura da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal na Educação Básica. Os dados indicam baixa oferta de vagas na Educação Infantil, principalmente em creches públicas vinculadas à SEEDF, como uma das maiores fragilidades nos indicadores de acesso, conforme podemos constatar no quadro abaixo:

Quadro 17: Indicadores de acesso e participação - 2022

Etapa	Taxa de Escolarização Bruta (%)	Taxa de Escolarização Líquida (%)	Faixa Etária	Taxa de atendimento escolar
	Rede Pública vinculada à SEEDF			Rede Pública Vinculada à SEEDF
Creche	0,50	0,1	0-3	0,1
Pré-escola	65,46	37,15	4-5	38,2
Ens. Fundamental	78,15	66,4	6-14	70,9
Ensino Médio	56,87	38,45	15-17	63,7

Fonte: Censo Escolar - SE/DF

Os indicadores de acesso e participação indicam um significativo atendimento da pré-escola em na rede privada ou em instituições conveniadas, fenômeno desvelado em outros estudos (Castioni; Lima, 2019). Outros dois elementos importantes que emergem dos dados se relacionam às irregularidades no fluxo e trajetórias escolares no Ensino Fundamental e Médio, evidenciadas pelas taxas de escolarização bruta e líquida dessas etapas da Educação Básica e a baixa taxa de atendimento escolar no Ensino Médio, evidenciando a presença significativa da rede privada na oferta de Ensino Médio.

Ainda na dimensão da oferta, os dados do Censo Escolar apresentados no quadro abaixo indicam o total de matrículas da rede pública, o número de turmas e a média de alunos por turma, de acordo com a etapa da Educação Básica:

Quadro 18: Matrículas, Turmas e média de estudantes por turma - 2023

Etapa	Matrículas	Turmas	Média alunos por turma
Educação Infantil	48.902	2.414	20,2
Ensino Fundamental	273.786	11.329	24,1
Ensino Médio	79.556	2.354	33,4
Ed. Especial ⁸⁶	4.491	982	4,5
EJA	37.885	1.212	31,2
Ed. Profissional	14.544	704	20,6
Total	459.174	18.995	

Fonte: Censo Escolar 2022

A Rede Pública de Ensino do Distrito Federal contava em 2022 com 459.174 estudantes, distribuídos em 18.995 turmas. A maioria das turmas e dos estudantes está concentrada no Ensino Fundamental (anos iniciais e anos finais). O número de alunos por turma varia entre 4,5 alunos por turma (em classes especiais da Educação Especial) a 33,4 alunos por turma (no Ensino Médio). Observa-se significativa diferença do número de estudantes por turma quando são comparados o Ensino Fundamental e Médio.

⁸⁶ O quantitativo de estudantes da Educação Especial engloba os estudantes matriculados em turmas de atendimento exclusivo nos Centros de Educação Especial, em Classes Especiais no Centro de Ensino Especial ou em Classes Especiais nas escolas regulares. O número dos alunos por classe varia de acordo com o perfil dos estudantes atendidos: Deficiência Múltipla, Transtorno Global do Desenvolvimento, Deficiência Intelectual, entre outros.

Formação, atuação e remuneração docente

Na dimensão formação, atuação e remuneração docente, os dados do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos do Distrito Federal (SIGRH) extraídos em setembro de 2023 indicam que a Carreira Magistério Público do DF tem a seguinte estrutura:

Quadro 19: Relação de quantitativo de professores/orientadores educacionais ativos, por padrão e média de remuneração - 09/2023

Referência Salarial	Formação	Média Remuneração ⁸⁷
PQ1 ⁸⁸	Nível Médio	R\$ 6.832,39
PQ 2	Licenciatura Curta	R\$ 7.629,73 ⁸⁹
PQ 3	Licenciatura Plena	R\$ 7.299,09
PQ4	Especialização	R\$ 8.415,62
PQ 5	Mestrado	R\$ 9.185,22
PQ 6	Doutorado	R\$ 9.790,91
PV 1 ⁹⁰	Nível Médio	R\$ 3.640,91
PV 2	Licenciatura Curta	R\$ 3.895,65
PV 3	Licenciatura Plena	R\$ 4.246,43
PV 4	Especialização	R\$ 4.603,89
PV 5	Mestrado	R\$ 4.976,21
PV 6	Doutorado	R\$ 5.212,54

Fonte: Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH).

A distribuição dos professores/orientadores educacionais por nível de formação está detalhada no quadro abaixo:

⁸⁷ A pequena variação da remuneração média entre os padrões de referência salarial se deve ao fato de o Plano de Carreira do Magistério público priorizar a evolução vertical na carreira (progressão por antiguidade). Não estão incluídas gratificações de exercício, auxílio alimentação e vantagens pessoais.

⁸⁸ Professor contratado em regime de 40 horas semanais ou 20h + 20h

⁸⁹ Considerando que a Remuneração é composta tanto por posicionamento vertical (tempo de serviço) como horizontal (formação acadêmica), é possível que a média salarial de professores que se encontram em um padrão de formação inferior seja maior a um padrão de formação superior, em virtude do tempo de serviço médio dos servidores que se encontram naquele padrão horizontal. Esse costuma ser o caso dos PQ 2 e PV 2, em virtude do tempo médio de serviço ser superior a 20 anos.

⁹⁰ Professor contratado em regime de 20 horas semanais

Quadro 20: Quantitativo de professores/orientadores segundo o nível de formação - Referência folha 04/2023

Referência Salarial	Formação	Quantitativo de professores ativos ⁹¹
PQ 1; PV 1	Nível Médio - Normal	544
PQ 2; PQ 3; PV 2; PV 3	Superior Completo	22.041
PQ 4; PV 4	Especialização	11.645
PQ 5; PV 5	Mestrado	913
PQ 6; PV 6	Doutorado	113
	Total ⁹²	35.256

Fonte: Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH).

Os dados a respeito da formação dos professores/orientadores que atuam na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal mostram que 1,54% possuem nível médio em curso Normal, 62,51% possuem Nível Superior completo, 33,02% cursaram especialização, 2,58% têm mestrado e 0,35% concluíram o curso de doutorado.

Fluxo e Desempenho Escolar

As taxas de reprovação, abandono e aprovação⁹³ são apresentadas separadamente em cada etapa/subetapa da Educação Básica, ressaltando a organização escolar em ciclos: Anos Iniciais⁹⁴ (1º e 2º ciclo); Anos Finais⁹⁵ (3º e 4º ciclo) e Ensino Médio:

Quadro 21: Taxas de reprovação⁹⁶, abandono e aprovação em 2022:

	Reprovação	Abandono	Aprovação
Anos Iniciais	2,5%	0,4%	97,1%
Anos Finais	3,8%	0,8%	95,4%
Ensino Médio	15%	1,2%	83,8%

Fonte: Censo Escolar

⁹¹ Efetivos e Temporários.

⁹² Para efeito de cálculo, são considerados o quantitativo total de professores, não apenas os que atuam em regência.

⁹³ Na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, a taxa de aprovação é contabilizada da seguinte forma: Aprovação sem dependência e aprovação com dependência (ver Distrito Federal, 2014).

⁹⁴ O primeiro ciclo dos anos iniciais é composto pelo Bloco Inicial de Alfabetização. O segundo ciclo corresponde aos 4º e 5º anos do Ensino Fundamental.

⁹⁵ O terceiro ciclo corresponde ao 6º e 7º ano. Já o quarto ciclo corresponde ao 8º e 9º ano.

⁹⁶ Em respeito ao princípio da Progressão Continuada, os estudantes só podem ser retidos em séries específicas dentro de cada ciclo.

As taxas de aprovação dos estudantes da Secretaria de Estado de Educação do DF apresentam pequena variação no Ensino Fundamental, sendo que a aprovação nos anos iniciais gira em torno de 97,1% e nos anos finais em 95,4%. É interessante ressaltar que ambas as etapas estão estruturadas pedagogicamente pelas Diretrizes Pedagógicas para a Organização Escolar dos Ciclos para as Aprendizagens⁹⁷ que “apresentam-se como alternativa favorável à democratização da escola e da educação, permitindo ao estudante o livre trânsito entre os anos escolares sem a interrupção abrupta da reprovação ano a ano” (Distrito Federal, 2014, p. 18) e preveem estratégias de intervenção pedagógica como os Projetos Interventivos e os reagrupamentos interclasse e extraclasse, organizados com vistas a promover e recuperar a aprendizagem dos estudantes.

As maiores fragilidades estão concentradas no Ensino Médio, etapa na qual a reprovação chega a 15% e a aprovação cai a 83,8%. Nessa etapa também é ampliada a taxa de abandono escolar. Os dados desagregados indicam o 1º ano do Ensino Médio como o maior gargalo já que, segundo dados do Censo de 2022, a taxa de reprovação nesse ano/série foi de 21,3%.

Os dados de desempenho escolar estão apresentados dentro da série histórica Ideb das escolas da Rede Pública de Ensino do DF entre os anos de 2005 e 2021 apresentados no quadro abaixo:

Quadro 22: Ideb DF - Série Histórica

Série Histórica IDEB DF – 2005 a 2021									
Edição SAEB	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,8	5,0	5,6	5,7	5,9	6,0	6,3	6,5	6,4
Anos Finais	3,8	4,0	4,4	4,4	4,4	4,5	4,9	5,1	5,3
Ensino Médio	3,6	4,0	3,8	3,8	4,0	4,0	4,1	4,5	4,5

Fonte: INEP

Os dados da série histórica (2005-2021) do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) da Rede Pública de Ensino do DF indicam movimentos distintos ao longo da trajetória do SAEB, de acordo com cada uma das etapas da Educação Básica.

⁹⁷ Segundo as Diretrizes dos Ciclos para as Aprendizagens e as Diretrizes de Avaliação Educacional, a Secretaria de Estado de Educação do DF trabalha com o princípio da progressão continuada. Desta forma, os estudantes contam com estratégias de promoção das aprendizagens como o reagrupamento, o projeto interventivo e a progressão parcial de estudos. Os estudantes só podem ser retidos ao final do 3º ano, 5º ano, 7º ano e 9º do Ensino Fundamental.

Nos anos iniciais, são observados três momentos distintos: i) o primeiro, entre os anos 2005 a 2011⁹⁸, é marcado por significativo avanço no Ideb, que salta de 4,8 na edição de 2005 para 5,7 em 2011, um acréscimo de 0,9 pontos, ou 18,75%; ii) o segundo, que compreende os anos de 2013 a 2015, é marcado por estabilidade, com índice de 5,9 em 2013 e de 6,0 em 2015; iii) o terceiro, entre os anos de 2017 a 2019, é marcado por avanço no IDEB, saltando de 6,0 em 2015 para 6,5 em 2019 e apresentando pequena variação negativa no contexto pandêmico (6,4).

Nos anos finais, o avanço do Ideb também pode ser dividido em momentos distintos: avanço nos resultados entre 2005 e 2009 (+15,78%), estagnação entre os anos de 2011 a 2015 (variação positiva de 2,2%) e novo avanço entre os anos de 2017 a 2021 (+17,7%), com destaque para a ampliação do índice em 2021⁹⁹, dentro do contexto pandêmico.

No Ensino Médio, observa-se em toda sua trajetória maiores dificuldades para a ampliação do Índice, que salta de 3,6 em 2005 para 4,5 em 2021, mantendo os movimentos de ampliação e estagnação observados em outras etapas da Educação Básica.

4.2 Desigualdades Educacionais observadas na Rede Pública de Ensino do DF

No Distrito Federal, as desigualdades se manifestam em diferentes clivagens. A análise de dados que emergem do SAEB 2021 deve levar em conta um conjunto de desigualdades intraescolares e interescolares que têm origem em diversos fatores intervenientes que acabam por influenciar o processo gerador de maiores ou menores desempenhos escolares. Apresentaremos neste estudo as desigualdades interescolares, ou seja, aquelas observadas entre escolas que compõem uma mesma rede de ensino, organizando a discussão em dois tópicos: (i) desigualdades educacionais entre estudantes de escolas localizadas na zona urbana versus zona rural; e (ii) desigualdades educacionais observadas no contexto urbano a partir da segregação em virtude da localização espacial da escola.

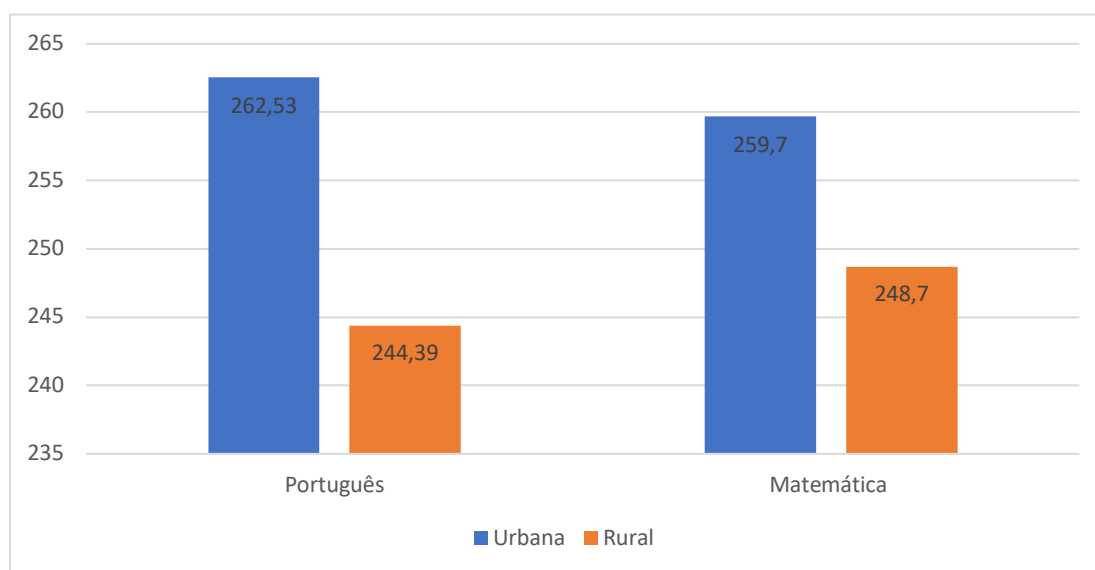
⁹⁸ Esse período coincide com a implementação do ensino fundamental de 9 anos e do Bloco Inicial de Alfabetização (BIA), estratégia pedagógica para ampliar o Ensino Fundamental na rede pública de ensino do DF. O BIA reestruturou o período inicial de alfabetização, ou seja, os três primeiros anos do Ensino Fundamental, que passaram a compor um único bloco, permitindo que as crianças pudessem prosseguir continuamente nos estudos sem retenção, mesmo que não tenham alcançado todos os objetivos de aprendizagem previstos para o final dos 1º e 2º anos.

⁹⁹ A ampliação do IDEB em 2021 deve ser vista com ressalva em virtude de medidas de relaxamento da reprovação escolar no contexto pandêmico, o que pode ter afetado o cálculo final, tendo em vista que o IDEB é calculado a partir de duas variáveis: proficiência nos testes e taxa de fluxo escolar.

Optamos, em não ampliar de forma demasiada o debate sobre as desigualdades educacionais observadas, o que fugiria ao objetivo da pesquisa e focalizar a discussão nos resultados dos estudantes dos anos finais do ensino fundamental. A escolha pelos alunos dos anos finais do Ensino Fundamental se justifica pelo argumento de pesquisadores do campo da eficácia escolar (Rodrigues; Rios-Neto; Pinto, 2011; Palermo; Silva; Novellino, 2014). Segundo esses estudos, escolas que atendem a estudantes dessa etapa tem maior dificuldade de mitigar o chamado efeito-aluno¹⁰⁰. Isso se deve muito em virtude de os estudantes desse final de ciclo possuírem mais anos escolares; e, com isso, amplia-se o peso da trajetória escolar sobre o desempenho, dificultando a atuação da escola sobre o desempenho escolar.

Os dados de desempenho escolar dos anos finais em Língua Portuguesa e Matemática na Edição 2021 do SAEB são apresentados no Gráficos 1, por localização (rural e urbano):

Gráfico 1 - Desempenho escolar Anos Finais – Rural e Urbano – DF 2021



Fonte: INEP (2022).

A proficiência média em Língua Portuguesa e Matemática nos anos finais no SAEB 2021 indica a existência de desigualdade de desempenho escolar entre escolas localizadas na zona rural em comparação àquelas localizadas na zona urbana. Em Língua Portuguesa, a proficiência média foi de 262,53 nas escolas da zona urbana e de 244,39 na zona rural (-6,9 %).

¹⁰⁰ Por *efeito-aluno* entende-se o quanto do desempenho escolar tem como fator explicativo características dos estudantes e suas famílias como: nível socioeconômico, capital cultural familiar, capital social familiar, estrutura e arranjos familiares, trajetória escolar, atitudes em relação à escola, características sociodemográficas, entre outros (Palermo; Silva; Novellino, 2014).

Já em Matemática, a proficiência média foi de 259,7 nas escolas da zona urbana e de 248,7 na zona rural (-5,25%).

Embora a desigualdade de desempenho escolar entre estudantes matriculados em escolas da zona rural da RPE-DF em relação aos estudantes matriculados na zona urbana seja menor do que o encontrado em outros estudos que avaliaram a desigualdade educacional entre o urbano e o rural no Brasil (Maia; Buainan, 2015; Perreira; Castro, 2019), há que se avaliar as possíveis variáveis que acabam influenciando essa desigualdade de aprendizado. Por exemplo, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)¹⁰¹ indica diferenças significativas de desenvolvimento humano entre a população urbana e rural do DF.

Considerando que o IDHM congrega indicadores de longevidade, renda e educação, o índice agregado do DF foi de 0,824 (muito alta) para os habitantes da zona urbana e de 0,707 (Alto) para a população rural (PNUD, 2010). O IDHM-Educação, composto pela média da população adulta (> 18 anos) que concluiu o ensino fundamental e pelo fluxo escolar da população jovem (até 20 anos), por sua vez, apresenta grande variação: enquanto o índice para a zona urbana do Distrito Federal para esse indicador em 2010 foi de 0,742 (Alto), na zona rural esse número cai para 0,579 (baixo).

A segunda dimensão da desigualdade analisada se relaciona à diferença de desempenho no contexto urbano. Diferentemente das desigualdades educacionais em virtude da localização em zona urbana ou rural, a diferença de desempenho nos diferentes espaços urbanos é bastante significativa, conforme podemos constatar no quadro abaixo:

Quadro 23: Média de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, segundo Região Administrativa.

CRE	RA	Nº RA	Média Proficiência LP	Média Proficiência Matemática
Plano Piloto	Lago Sul	XVI	281,80	281,40
Plano Piloto	Brasília	I	251,51	247,62
Plano Piloto	Cruzeiro	XI	248,15	241,16
Taguatinga	Taguatinga	III	246,28	240,87

¹⁰¹ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) foi desenvolvido por meio de uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Brasil, a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Ipea, a partir de metodologia adaptada do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDHM sintetiza três dimensões de desenvolvimento: Longevidade, educação e renda.

Núcleo Bandeirante	Candangolândia	XVII	242,21	237,28
Núcleo Bandeirante	Núcleo Bandeirante	VIII	241,84	239,67
Gama	Gama	II		
Brazlândia	Brazlândia	IV	241,02	231,92
Núcleo Bandeirante	Riacho Fundo	XVII	240,35	235,65
Núcleo Bandeirante	Riacho Fundo II	XXI	236,34	227,63
Sobradinho	Sobradinho I e II	V	235,12	228,82
Guará	Guará	X	231,97	224,11
Santa Maria	Santa Maria	XIII	231,18	224,19
Recanto das Emas	Recanto das Emas	XV	229,97	225,63
Samambaia	Samambaia	XII	229,11	224,45
Ceilândia	Ceilândia	IX	221,13	213,10
Paranoá	Paranoá	VII	219,01	212,51
Planaltina	Planaltina	VI	218,31	213,33
Paranoá	Itapoã	XXVII	215,51	213,01
Sobradinho	Fercal	XXXI	210,12	199,48
S. Sebastião	S. Sebastião	XIV	208,19	194,25
Guará	SCIA	XXV	199,01	189,25

Fonte: INEP/SAEB 2021. Elaboração Própria.

Em Língua Portuguesa, a diferença no nível de proficiência dos estudantes dos Anos Finais em virtude da localização espacial em área urbana chega a 82,79 pontos segundo a escala de proficiência do SAEB¹⁰². Segundo os dados, enquanto a proficiência média dos estudantes

¹⁰² A *Escala de proficiência* é um conjunto de números ordenados, obtido pela Teoria de Resposta ao Item (TRI) que mede a proficiência (habilidade) em uma determinada área de conhecimento. A probabilidade de se acertar um item aumenta à medida que a proficiência (habilidade) aumenta. Assim, a *escala de proficiência* representa a habilidade do aluno em um *continuum* de valores. A interpretação da escala é cumulativa no sentido de que, à medida que a proficiência aumenta, novas habilidades são acrescentadas às que os alunos já dominam. No caso do SAEB, foram estabelecidas escalas em Língua Portuguesa e Matemática para as etapas da educação básica avaliadas, divididas em níveis de acordo com a proficiência alcançada.

da Região Administrativa do Lago Sul¹⁰³ foi de 281,80 pontos, na SCIA/Estrutural¹⁰⁴, a proficiência média cai para 199,01, uma diferença de 29,38%.

Em Matemática, a diferença no nível de proficiência dos estudantes dos Anos Finais em virtude da localização espacial em área urbana chega a 92,15 pontos segundo a escala de proficiência do SAEB: enquanto a proficiência média dos estudantes da Região Administrativa do Lago Sul foi de 281,40 pontos, na SCIA/Estrutural a proficiência média cai para 199,01, uma diferença de 32,83%.

De acordo com os dados, a proficiência média dos estudantes apresenta diferenças significativas em virtude da Região Administrativa onde está localizada a unidade escolar, reforçando assim as desigualdades socioeconômicas e a segregação espacial. Os dados de desempenho podem ser agrupados em níveis de acordo com a proficiência alcançada, e a partir desses resultados é possível identificar a expressão geográfica do desempenho:

Quadro 24: Desempenho de acordo com a localização geográfica da Unidade Escolar

	Português	Matemática
Elevado	Lago Sul, Plano Piloto	Lago Sul e Plano Piloto
Alto	Riacho Fundo, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Cruzeiro, Candangolândia e Núcleo Bandeirante.	Riacho Fundo, Gama, Taguatinga, Cruzeiro, Candangolândia e Núcleo Bandeirante.
Médio-Alto	Sobradinho, Guará, Santa Maria, Riacho Fundo II, Samambaia, Recanto das Emas	Brazlândia, Sobradinho, Guará, Santa Maria, Riacho Fundo II, Samambaia, Recanto das Emas
Médio	Planaltina, Paranoá, Itapoã e Ceilândia.	Planaltina, Paranoá, Itapoã e Ceilândia.
Baixo	Fercal, São Sebastião e SCIA/Estrutural.	Fercal, São Sebastião e SCIA/Estrutural.

Elaboração própria.

Ao agruparmos as Regiões Administrativas do DF de acordo com o nível médio de proficiência, temos 5 grupos distintos de desempenho escolar: alto, médio-alto, médio e baixo. É possível observar que o desempenho é maior em regiões centrais e mais abastadas (Lago Sul e Plano Piloto), ao passo que o desempenho diminui de forma significativa à medida que as escolas se localizam em regiões com piores indicadores socioeconômicos (Fercal, São Sebastião e SCIA/Estrutural).

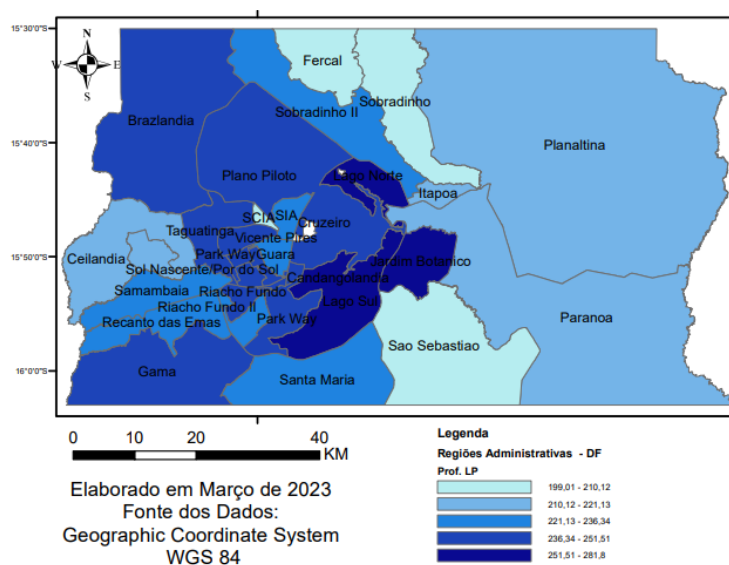
¹⁰³ A Região Administrativa do Lago Sul, com população estimada em 30.446 habitantes, tem o maior rendimento bruto domiciliar médio do Distrito Federal: R\$ 31.322,91, segundo PDAD/2021.

¹⁰⁴ A Região Administrativa do SCIA/Estrutural, com população estimada em 37.527 habitantes, tem o menor rendimento bruto domiciliar médio do Distrito Federal: R\$ 2.014,03, segundo PDAD/2021.

É preciso ressaltar que a análise das desigualdades educacionais no contexto urbano precisa levar em conta uma característica peculiar do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal: a migração de estudantes das regiões periféricas para a região central, afetando dessa forma o desempenho por meio do chamado efeito de composição da escola, em especial nas regiões administrativas com alto nível socioeconômico: Brasília¹⁰⁵, Lago Sul¹⁰⁶ e Guará¹⁰⁷.

Os resultados de desempenho escolar no DF expressam geograficamente as desigualdades interescolares da RPE-DF. Essa desigualdade pode ser ilustrada a partir do georreferenciamento da proficiência média dos estudantes, que apresentam diferenças significativas em virtude da Região Administrativa onde está localizada a unidade escolar, conforme podemos perceber nas figuras abaixo, que detalham o desempenho em Língua Portuguesa e Matemática:

Figura 12- Níveis de proficiência em Língua Portuguesa no DF: EF- Anos finais¹⁰⁸



Fonte: SAEB (2021).

A expressão geográfica do desempenho escolar observada no georreferenciamento dos resultados em Língua Portuguesa também pode ser observada em relação à Matemática:

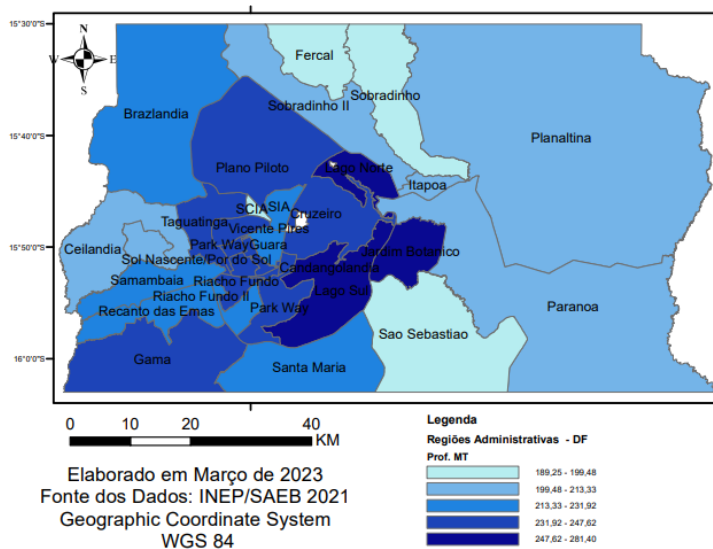
¹⁰⁵ De acordo com o Sistema Integrado de Gestão Escolar I-educar-DF, 48,09% dos estudantes da CRE-Plano Piloto e Cruzeiro são oriundos de outra Região Administrativa do DF.

¹⁰⁶ De acordo com o Sistema Integrado de Gestão Escolar I-educar-DF, 87,21% dos estudantes matriculados no Lago Sul são oriundos de outra Região Administrativa do DF.

¹⁰⁷ De acordo com o Sistema Integrado de Gestão Escolar I-educar-DF, 41% dos estudantes matriculados em escolas do Guará são oriundos de outra Região Administrativa do DF, em especial da SCIA/Estrutural, em virtude, não de escolha como nos casos de Brasília e Lago Sul, mas por falta de vagas disponíveis nas escolas da Estrutural.

¹⁰⁸ Georreferenciamento da proficiência média em Língua Portuguesa dos estudantes do 9º ano da Rede Pública de ensino do DF elaborado por meio do sistema Geographic Coordinate System a partir dos dados do SAEB de 2021. O georreferenciamento foi produzido pelo autor da tese em março de 2023.

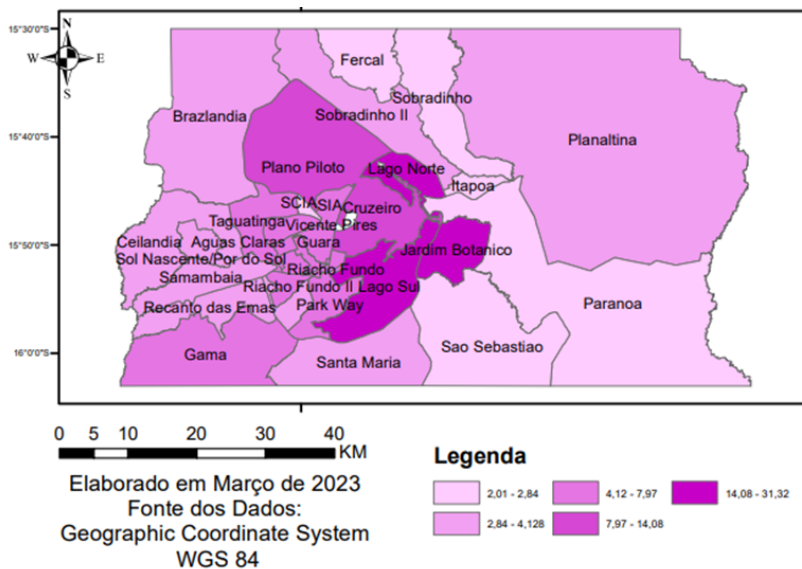
Figura 13- Níveis de proficiência em Matemática¹⁰⁹ no DF: EF- Anos finais



Fonte: SAEB (2021).

Os dados de desempenho escolar se correlacionam a dados socioeconômicos, havendo coincidência entre o georreferenciamento dos dados de proficiência e do nível socioeconômico:

Figura 14 - Renda bruta domiciliar mensal por RA, em R\$



Fonte: SAEB (2021).

¹⁰⁹ Georreferenciamento da proficiência média em Matemática dos estudantes do 9º ano da Rede Pública de ensino do DF elaborado por meio do sistema Geographic Coordinate System a partir dos dados do SAEB de 2021. O georreferenciamento foi produzido pelo autor da tese em março de 2023.

O mapa de renda domiciliar mensal apresenta dispersão semelhante ao de desempenho escolar no SAEB 2021. Pode-se notar que as regiões administrativas pertencentes ao grupo de maior desempenho escolar coincidem com a de maior renda e as de menor desempenho com a de menor renda. A exceção é a RA do Guará, cidade que recebe a maior parte dos estudantes oriundos do SCIA/Estrutural (a RA mais pobre do DF).

Os atores institucionais

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF) tem como premissa que a unidade de análise mais adequada para compreender os padrões de formulação e as mudanças nas políticas públicas ao longo de uma trajetória é o subsistema, composto por “um conjunto de atores, individuais ou coletivos, de organizações públicas ou privadas, ativa e regularmente preocupados com determinado campo das políticas públicas” (Capelari; Araújo; Calmon, 2015, p.92).

Sabatier (1987) defende que qualquer ator que busque ativamente influenciar o processo decisório dentro do subsistema deve ser incluído na análise, ainda que não ocupe cargo dentro de uma organização pública ou privada. Carvalho (2019) argumenta que, embora essa multiplicidade de atores possa “trazer complexidade para os estudos que fazem uso do MCD pelo grande número de atores que um subsistema pode comportar” (Carvalho, 2019, p. 2), o trabalho dos analistas de políticas públicas acaba sendo simplificado em virtude da agregação dos atores em coalizões de defesa a partir da convergência do modelo de crenças.

As coalizões de defesa, elemento que agrega os atores a partir da convergência entre os atores, podem ser conceituadas como um “conjunto de pessoas oriundas de diversas posições que compartilham um sistema de crenças e aparentam um grau não trivial de coordenação das atividades ao longo de um tempo” (Oliveira; Filho, 2022, p. 644) e que atuam coletivamente e de forma coordenada com o objetivo de influenciar as decisões em um determinado campo de política pública a partir de um modelo de crenças próprio (Jenkins-Smith Et AL, 2018).

Considerando que o ACF tem como pressupostos que toda política pública possui um *path dependence* que determina seu formato, conteúdo, instrumentos, ou seja, um ponto de partida histórico construído na trajetória e na dinâmica do subsistema de política, ou tomados de outros subsistemas e que para compreender o processo de mudanças e os acordos estabelecidos no subsistema é necessária uma trajetória da política não inferior a 15 anos

(Sabatier, 1988), apresentaremos o conjunto de atores que buscam exercer influência no subsistema que se estrutura a partir do Sipae-DF.

O *path dependence* da política de avaliação da educação básica distrital surgiu no decorrer da gestão José Roberto Arruda (DEM/DF) a frente do Governo do Distrito Federal (GDF) e se materializou por meio das políticas, financeiras e pedagógicas formuladas no decorrer do período em que governou o Distrito Federal. Esse marco temporal foi definido em virtude de ser essa a primeira gestão à frente do GDF a formular e a implementar um sistema de avaliação das instituições educacionais do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal.

A partir do *path dependence*, elencamos um conjunto de atores que têm atuado e buscado influenciar o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal à luz de seu modelo de crenças. Os atores foram identificados a partir de análise documental, de entrevistas semiestruturadas e de pesquisa em grupo. É importante ressaltar que tais atores advêm de setores diversos da sociedade: setor estatal, setor privado, organizações sociais, representação sindical, representação de pais, representação estudantil, entre outros, apresentando distintos graus e estratégias de interveniência no subsistema.

Os principais atores estão descritos no quadro abaixo:

Quadro 25: Atores do Sipae-DF, respectivas áreas de atuação e influência exercida.

Ator	Área de Atuação	Atuação/influência no subsistema
Sindicato dos Professores no Distrito Federal (Sinpro/DF)	Representação sindical.	Atua como representante dos professores da Secretaria de Estado de Educação do DF. Sua atuação e influência exercidas no subsistema é pautada por pressupostos contra regulatórios. Tem exercido poder de pressão por meio de recursos tais como mobilização social, paralisações, greves, divulgação de informações na mídia, entre outros.
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).	Confederação Sindical	Atua como confederação sindical de nível nacional, prestando consultoria técnica especializada em temas de interesse dos trabalhadores em educação, notadamente professores da Educação Básica. No contexto do Sipae-DF, presta consultoria técnica

		especializada ao Sinpro/DF, fornecendo estudos e análises que referenciam a atuação sindical e pautam os posicionamentos dentro do subsistema.
Fundação Cesgranrio ¹¹⁰	Desenvolvimento de exames de seleção, Avaliação e Pesquisa Educacional	Desenvolvimento de estratégias e instrumentos para implementação de sistema de avaliação da educação básica, envolvendo desde a elaboração de itens de testes estandardizados à produção de análises estatísticas e pedagógicas dos resultados produzidos.
Subsecretaria de Planejamento e Avaliação da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (Suplav)	Gestão superior das políticas de planejamento e avaliação da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.	Unidade orgânica da SEEDF responsável por formular diretrizes de avaliação da Educação Básica no âmbito do Sistema de Ensino do Distrito Federal, atuando como importante decisor político.
Diretoria de Avaliação Educacional (DIAV)	Formulação, acompanhamento e implementação de políticas, diretrizes e orientações relacionadas à avaliação educacional no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do DF.	Unidade Administrativa da Suplav/SEEDF responsável por implementar o Sipae-DF. Suas atividades envolvem desde a formulação da matriz de avaliação à produção dos itens dos testes, bem como a aplicação, análise e socialização dos resultados.
Coordenadores Regionais de Ensino ¹¹¹ da SEEDF	Coordenação, orientação, articulação e supervisão, no âmbito de sua área de atuação e junto às unidades escolares – UEs vinculadas, das políticas educacionais, administrativas e de aperfeiçoamento dos profissionais da educação.	Atuam na articulação e na supervisão do Sipae-DF, se constituindo como um elo entre o nível central e local. Por sua posição intermediária, acabam influenciando tanto na formulação da política no nível central quanto na implementação da ação pelo nível local.

¹¹⁰ A Fundação Cesgranrio foi responsável por formular e implementar o Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal (SIADe), nos termos do [Decreto nº29.244](#), de 02 de julho de 2008.

¹¹¹ A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal é composta, além das subsecretarias e unidades centrais, por 14 Coordenações Regionais de Ensino (CRE), unidades orgânicas de coordenação e supervisão, diretamente subordinada ao Secretário de Estado de Educação, conforme o Artigo 104 do Regimento Interno da SEEDF.

<p>Coordenadores Intermediários¹¹² das Unidades de Educação Básica (Uniebs) das Coordenações Regionais de Ensino (CRE).</p>	<p>Acompanhamento, monitoramento e implementação nas Coordenações Regionais de Ensino das políticas educacionais definidas pelo nível central da SEEDF.</p>	<p>Se constituem como importante ator que exerce influência no nível local, coordenando no âmbito de cada CRE a aplicação dos testes, a análise de resultados, a socialização dos dados e o planejamento de intervenções regionais e locais para a superação das fragilidades de aprendizagem evidenciadas pelos testes.</p>
<p>Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF)</p>	<p>Órgão consultivo-normativo, de deliberação coletiva e de assessoramento superior à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com a atribuição de definir normas e diretrizes para o Sistema de Ensino do Distrito Federal</p>	<p>Por seu caráter consultivo-normativo, o CEDF é um importante decisor no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, deliberando de forma coletiva sobre políticas e diretrizes sobre avaliação educacional no âmbito do Sistema de Ensino do Distrito Federal. Por seu caráter coletivo, as decisões políticas, planos, projetos e programas educacionais propostos para a educação no Distrito Federal acabam refletindo modelos de crenças de diversos atores e coalizões de defesa¹¹³.</p>
<p>Associação de Diretores e Ex-Diretores das Escolas Públicas da Secretaria de Educação do Distrito Federal (ADEEP).</p>	<p>Representação de diretores e ex-diretores das escolas públicas vinculadas à SEEDF e realização de advocacy em relação a políticas educacionais.</p>	<p>Atua no sentido de influenciar o processo de formulação e implementação de políticas, planos, projetos e programas educacionais propostos para a educação no Distrito Federal a partir de ideias e concepções</p>

¹¹² A gestão pedagógica e administrativa da SEEDF está estruturada em três níveis distintos: local (unidades escolares), intermediário (Coordenações Regionais de Ensino) e central (Subsecretarias e unidades vinculadas ao Gabinete da SEEDF). Os Coordenadores Intermediários (CI) atuam nas Coordenações Regionais de Ensino e exercem importante papel de articulação entre o nível central e local da SEEDF, contribuindo para a implementação, monitoramento e avaliação das políticas educacionais.

¹¹³ Nos termos do Artigo 4º do Regimento Interno do CEDF aprovado pela Portaria nº 703/2022, o Conselho de Educação do Distrito Federal é constituído nos termos da lei que dispõe sobre o Sistema de Ensino e a gestão democrática do Sistema de Ensino do Distrito Federal, sendo seus membros nomeados pelo Governador, escolhidos entre brasileiros natos ou naturalizados e reconhecidos como de notório saber e probidade, com ampla experiência em matéria de educação e de reputação ilibada, que representem os diversos níveis de ensino, o magistério público e o particular, a sociedade civil organizada e que tenham prestado relevantes serviços à educação, à ciência e à cultura. A atual composição, seguindo o estabelecido na Lei Distrital nº 4.751/2012 é a seguinte: *I – dez representantes da SEEDF; II - dez representantes da comunidade acadêmica e escolar e de entidades representativas dos profissionais da educação, indicados pelas respectivas instituições.*

		de parte dos gestores e ex-gestores de escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal.
Associação de Pais e Alunos das Instituições de Ensino do DF (ASPA-DF).	Representação de pais e alunos das instituições de ensino públicas e privadas, atuando na defesa de direitos e interesses desses segmentos.	Atua com o advocacy de temas relevantes para a defesa dos interesses de pais e alunos das instituições de ensino do Distrito Federal. No âmbito da educação básica pública, atua na defesa de maior controle social sobre o processo de ensino-aprendizagem e na busca por melhoria dos resultados educacionais.
Grupo de Estudo e Pesquisa em Avaliação e Organização do Trabalho Pedagógico - GEPA (FE/UNB).	Grupo de estudo acadêmico vinculado à Faculdade de Educação da Universidade de Brasília e devidamente registrado junto ao CNPQ.	Exerce influência no Sipae-DF por meio da produção de estudos acadêmicos sobre avaliação educacional, fornecendo teoria e pesquisas sobre a área. Tem em seus quadros um conjunto de pesquisadores que atuaram no âmbito da avaliação educacional no Distrito Federal.
Observatório da Educação (ObsEB)	Coletivo de acadêmicos e pesquisadores de natureza científica, acadêmica e social, sem fins lucrativos e vinculação confessional e/ou político-partidária, voltado à construção e à partilha de saberes, experiências, projetos e pesquisas em rede.	Exerce influência por meio da divulgação de pesquisas e informações acadêmicas, bem como exerce advocacia por meio de fóruns, seminários e outros meios a partir de modelo de crenças sobre educação e avaliação educacional. Também realiza monitoramento de políticas e práticas educacionais.
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped)	Entidade sem fins lucrativos que congrega programas de pós-graduação stricto sensu em educação, professores e estudantes vinculados a estes programas e demais pesquisadores da área com a finalidade de promover o desenvolvimento da ciência, da educação e da cultura, dentro dos princípios da participação	A influência da Anped é exercida por meio da produção, sistematização e divulgação de pesquisas acadêmicas a respeito de temáticas que envolvam avaliações em larga escala. Esses estudos acabam por influenciar, orientar e refletir o modelo de crenças de atores e coalizões.

	democrática, da liberdade e da justiça social ¹¹⁴ .	
Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope)	Entidade sem fins lucrativos com atuação na defesa de políticas de formação e valorização profissional que assegurem o reconhecimento social do magistério, seu profissionalismo e profissionalização.	Exerce influência sobre os atores e coalizões por meio da promoção de estudos e pesquisas no campo da formação e da valorização dos profissionais da educação, da mobilização por uma educação que atenda às necessidades das classes populares e da defesa das reivindicações no tocante à formação e à valorização dos profissionais da educação, em articulação com demais entidades da área educacional ¹¹⁵ .
Todos pela Educação	Organização da sociedade civil, sem fins lucrativos e sem vinculação partidária, financiada por recursos privados, atua com advocacy na área educacional, defendendo um conjunto de metas a serem alcançadas ¹¹⁶ .	A influência é exercida por meio da produção de estudos técnicos, seminários, divulgação de pesquisas e por meio da realização de advocacia em defesa do alcance de metas educacionais, entre elas da garantia de aprendizagem para todos os estudantes.
Instituto Alfa e Beto ¹¹⁷	Atua na produção de instrumentos que auxiliem no planejamento educacional baseado em evidências e análises sobre questões educacionais. Também atua fornecendo soluções e materiais educacionais.	Tem exercido influência em matéria de avaliação em larga escala na rede pública de ensino do DF por meio de acordo de cooperação técnica que envolve o desenvolvimento do projeto Raiar, que tem como objetivo garantir alfabetização na idade certa.
Instituto Ayrton Senna	O Instituto Ayrton Senna é uma organização sem fins lucrativos comprometida com a educação integral. Atua com a produção de	Exerceu influência por meio de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal para a

¹¹⁴ Em consonância com o Estatuto Social aprovado em 23 de outubro de 2012.

¹¹⁵ Em consonância com o Estatuto Social aprovado em 28 de agosto de 2020.

¹¹⁶ Desde sua fundação, o Todos pela Educação tem defendido 5 metas prioritárias: ampliar os investimentos em educação, garantir acesso e permanência para todas as crianças de 4 a 17 anos, alfabetizar todas as crianças até os 8 anos de idade, garantir que todos os estudantes tenham aprendizado compatível com seu ano/série escolar e garantir que todos os estudantes concluam o Ensino Médio até os 19 anos.

¹¹⁷ O Instituto Alfa e Beto é uma Organização da Sociedade Civil (OSC) que atua na área educacional fornecendo materiais pedagógicos, análise de políticas educacionais, ações de formação continuada e instrumentos de avaliação educacional. Na SEEDF, tem atuado por meio de Acordo de Cooperação Técnica

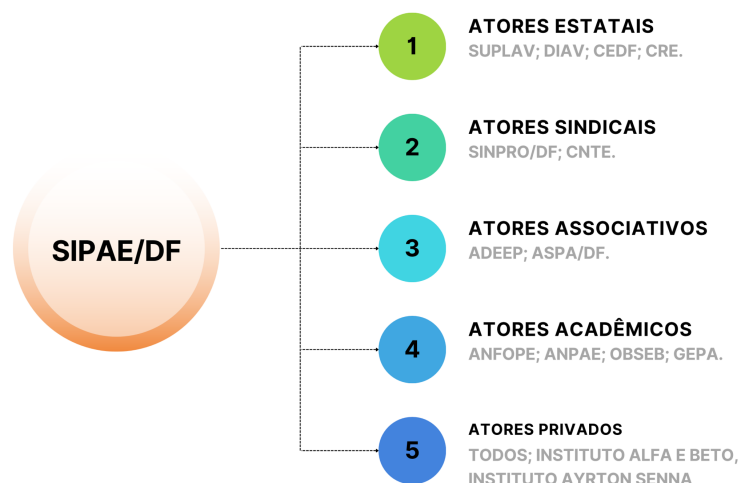
	conhecimento com base em evidências, formando gestores públicos e educadores. Também atua na produção de material didático e de formação.	implementação de ações voltadas ao monitoramento das aprendizagens dos estudantes, com foco em alfabetização e correção de fluxo escolar.
--	---	---

Fonte: Elaboração própria baseado em análise documental e entrevistas semiestruturadas.

Os atores destacados no presente estudo foram evidenciados e destacados em virtude da estabilidade da atuação, na permanência dentro do subsistema, no grau de influência no processo decisório, na capacidade de articulação e na mobilização de recursos e na capacidade de fazer com que seu modelo de crenças permeie as diretrizes da política pública.

Os dados obtidos por meio dos instrumentos de pesquisa indicam que o subsistema analisado apresenta um conjunto variado de atores que estão ativa e regularmente preocupados em exercer influência sobre a política de avaliação da educação básica no Sistema Público de Ensino do Distrito Federal desde o seu *path dependence*. Esses atores estão representados na figura abaixo:

Figura 15: Atores institucionais que compõem o subsistema:



Elaboração própria a partir de análise documental e entrevista semiestruturada.

O observado no subsistema é condizente com a literatura especializada que aponta que o processo das políticas públicas é marcado por interações não-hierárquicas, complexidades substantivas e legais, pela atuação de múltiplos atores, pela existência de grupos ou redes

formados com o intuito de influenciar as políticas públicas a partir de seu conjunto de crenças, pela interação entre atores públicos e privados, pela atuação simultânea de variados níveis de governo, pela influência de organizações internacionais, entre outros fatores (Capelari; Araújo; Calmon, 2015).

Um elemento importante para entender a atuação de múltiplos atores e sua agregação em coalizões de defesa é categorizar os atores a partir de seu campo de atuação e de um conjunto de ideias-chave que acabam revelando o modelo de crenças que irá produzir tanto a agregação dos atores em uma determinada coalizão quanto levar ao que a literatura produzida pelo campo do Advocacy Coalition Framework de *devil shift*, ou seja, ao processo de antagonização entre coalizões com modelos de crença distintos.

Inicialmente, agregaremos os atores a partir da área de atuação: estatal (que envolve atores como Secretarias e Subsecretarias de Estado, Diretorias, Gerências e Conselhos de organizações estatais, entre outros) e não-estatal: Organizações da Sociedade Civil, Associações de Pesquisa, Grupos de Estudo vinculados a universidades, empresas privadas, Sindicatos, Associações representativas, entre outros).

O primeiro conjunto de atores têm vinculação com a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Esse grupo agrega a burocracia estatal vinculada ao Governo do Distrito Federal: Subsecretários, Diretores do nível central da SEEDF, Coordenadores Regionais de Ensino, Coordenadores Pedagógicos Intermediários, Gestores Escolares, entre outros. Embora seja um grupo de maior estabilidade, os indivíduos que atuam nessa função costumam ter grande rotatividade, em virtude da mudança de contextos políticos e de gestão.

O segundo grupo é composto por atores do movimento sindical representativo da carreira magistério público: O Sindicato dos Professores no Distrito Federal (Sinpro-DF) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Esses atores, em especial os que compõem a diretoria do Sindicato dos Professores no Distrito Federal, têm atuação no subsistema desde o *path dependence* do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal. Por sua trajetória consolidada¹¹⁸, apresentam maior estabilidade em sua atuação e no modelo de crenças, apresentando ao longo da trajetória analisada menor rotatividade entre seus membros.

¹¹⁸ O Sindicato dos Professores no DF foi fundado em 14 de março de 1979. Atualmente possui cerca de 32 mil filiados, entre professores e orientadores da ativa e aposentados da Secretaria de Educação do DF. A atual diretoria, reeleita para mais um mandato em 2022, é composta por 39 membros eleitos diretamente pela categoria. Entre seus atuais diretores, alguns já exercem mandatos há mais de 15 anos, período considerado como o *path dependence* do subsistema analisado.

Um terceiro grupo que tem atuado no subsistema é composto por associações representativas: A Associação dos Diretores e Ex-diretores de escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal (Adeep) e a Associação de Pais e Alunos de Estabelecimento de Ensino (Aspa-DF). Representando segmentos da comunidade escolar com interesses distintos, têm pautado sua atuação em questões de interesse de seus associados, em especial no que se refere a melhoria da qualidade educacional e dos processos de gestão pedagógica, financeira e administrativa.

As associações de pesquisa acadêmica, embora não tenham necessariamente uma atuação focalizada no subsistema analisado, exercem significativa influência no processo decisório do subsistema analisado. Essa influência, analisada à luz dos pressupostos teórico-epistemológicos do ACF, tem como fator explicativo a importância que os atores e as coalizões de defesa dão às informações técnicas e aos estudos acadêmicos produzidos a respeito do campo de atuação do subsistema. Essas associações atuam na produção e disseminação de conhecimentos e discursos sobre avaliação educacional, fornecendo conhecimento, teoria e argumentos para a defesa do modelo de crenças dos atores e das coalizões. Dentro do subsistema analisado, a Anfope e a Anpae, associações que têm relevante destaque no contexto acadêmico nacional, reunindo entre seus membros um conjunto significativo de pesquisadores com atuação destacada na área de avaliação educacional, vem produzindo um conjunto de estudos que compõem o arcabouço teórico na área e produzem, conforme indica Ribeiro e Sousa (2023), o continuum argumentativo sobre avaliações externas em larga escala na educação básica brasileira, influenciando práticas discursivas e práticas sociais dos demais atores que atuam no subsistema.

Ainda no contexto do grupo de atores ligados à academia, tem relevante destaque no Sipae-DF o Grupo de Pesquisa Avaliação e Organização do Trabalho Pedagógico – GEPA¹¹⁹ e o Observatório da Educação Básica (ObsEB), ligados à Faculdade de Educação (FE) da Universidade de Brasília. Tais grupos, diferentemente da Anfope e da Anpae, exercem uma influência direta no processo decisório do subsistema. Tais atores influenciam o subsistema a partir da produção de estudos e pesquisas produzidas sobre avaliação que acabam orientando a ação de outros atores, em especial do movimento sindical e por parte de professores em regência de classe. Essa influência também tem como fator explicativo o fato de que muitos dos seus

¹¹⁹ Membros do Gepa como o Prof. Dr. Erisevelton Silva Lima as Professoras Doutoras Elisângela Teixeira Gomes Dias, Enilvia Rocha Morato Soares e Benigna Maria de Freitas Villas Boas (Coordenadora do Gepa) atuaram no Grupo de Trabalho instituído pela Ordem de serviço nº 06 de 27/11/2013 – DODF nº 249, p. 37, responsável pela formulação das Diretrizes de Avaliação Educacional para a rede pública de ensino que instituiu o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal.

membros atuam ou já atuaram na gestão central e intermediária da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

Os atores da iniciativa privada atuantes no subsistema, segundo dados coletados por meio da análise documental e das entrevistas semiestruturadas, são os seguintes: Fundação Cesgranrio, Instituto Alfa e Beto e Instituto Ayrton Senna. Esses atores têm atuação diversa e interesses distintos dentro do subsistema. Atores como a Fundação Cesgranrio e Instituto Alfa e Beto atuam ou atuaram no âmbito da política de avaliação da educação básica no Distrito Federal por meio de parcerias e Acordos de Cooperação Técnica que objetivavam fornecer metodologias, estratégias e instrumentos de avaliação externa em larga escala e o desenvolvimento de capacidades institucionais para a implementação de políticas de avaliação educacional. Já organizações como o Todos pela Educação desenvolvem advocacy na área educacional, defendendo ideais como a garantia de acesso e permanência com qualidade.

A atuação de múltiplos atores dentro do subsistema é percebido pelo conjunto de atores, conforme indicado na fala captada em entrevista semiestruturada:

veja bem... o Sipae-DF tem um conjunto de atores atuando ali que é muito grande. Isso claro... tem muitos interesses distintos né? Tem interesse de sindicato, tem interesse de empresas aí dentro disso, isso acaba tendo interesse em vender soluções... Além disso, têm interesse da universidade, de influenciar as decisões. Sabe o que é difícil? É conciliar atuação de tantos grupos com interesses bem diferentes (SJP01).

Os sujeitos de pesquisa indicaram também que o subsistema, desde sua trajetória, é marcado por embates pedagógicos, políticos e ideológicos que teriam se estabelecidos desde os primórdios da política de avaliação da educação básica no Distrito Federal:

A forma como surgiu o debate sobre um sistema de avaliação foi muito ruim. Estava vinculada a bônus salariais em um momento de bastante conflito dentro da Secretaria de Educação. Isso acabou criando resistências e fazendo com que o Sinpro-DF se constituísse, desde os primórdios, como um importante player, embora não tenha uma proposta. O que ele faz é se opor a qualquer tentativa de avaliação que busque fazer com que haja maior comprometimento com os resultados (SJP08)

Assim, desde o *path dependence*, ou seja, do ponto de partida histórica do Sipae-DF, o subsistema é marcado por disputas e antagonismo entre atores e coalizões de defesa, se construindo, na visão dos sujeitos de pesquisa, como um dos campos da política educacional distrital com maiores embates produzidos a partir de discordâncias pedagógicas, políticas e ideológicas:

O Sipae-DF é, com certeza, uma das áreas da política educacional com as maiores disputas. São não apenas disputas técnicas. São disputas conceituais, filosóficas e

epistemológicas. O debate sobre a avaliação envolve o poder de regular, de estabelecer padrões, de emitir, ainda que não se deve, juízos de valor sobre o ato educativo (SJP-01).

Um elemento importante a ser considerado na análise está relacionado a como se produz convergência entre os atores. Segundo Carvalho (2019), essa convergência é produzida a partir de ideais-chave que atuam como agregadoras e preditoras da formação de coalizões de defesa. Para produzir essa análise, foi necessária a aplicação de um questionário, enviado aos sujeitos de pesquisa, que continha um conjunto de assertivas a respeito das avaliações externas em larga escala e do Sipae-DF nas quais os respondentes teriam que se posicionar.

Destarte, os atores foram instados a demonstrar convergência ou divergência em relação a um conjunto de ideias-chave. As assertivas foram estruturadas com as opções de resposta organizadas em uma sequência que indicava um grau de concordância ou discordância em relação a uma afirmação específica, adotando dessa forma os princípios da Escala Likert¹²⁰.

As assertivas foram retiradas da literatura acadêmica sobre as avaliações externas em larga escala e seus usos, e representam o posicionamento de diferentes matizes teóricas, contendo desde posicionamentos favoráveis a posicionamentos que recusam tais avaliações. Os respondentes foram instados a responder às assertivas dentro da seguinte escala: Discordo fortemente, discordo, neutro, aceito e concordo plenamente. Os resultados estão apresentados no quadro abaixo¹²¹:

Quadro 27: Assertivas contendo ideias-chave sobre as avaliações externas em larga escala com gradação de respostas de acordo com a Escala Likert.

Assertiva	Discordo Fortemente	Discordo	Neutro	Aceito	Concordo Plenamente
Q 1- As avaliações externas em larga escala são instrumentos neutros e objetivos que fornecem informações qualificadas sobre o desempenho escolar e seus fatores associados, permitindo a produção de um panorama mais amplo	Sinpro CNTE Anfope	–	Gepa	Suplav CRE Adeep	Aspa-DF Cesgranrio Todos Alfa e Beto

¹²⁰ Desenvolvida pelo psicólogo Rensis Likert, a Escala Likert é um instrumento bastante utilizado em estudos da psicologia, do marketing, da sociologia, entre outras áreas, para medir atitudes, opiniões, crenças e comportamentos, permitindo aos pesquisadores captarem a intensidade de resposta dos sujeitos de pesquisa a partir do uso de uma série de opções de respostas que seguem uma gradação.

¹²¹ No âmbito desse estudo adotamos a Escala Likert com 5 pontos: discordo fortemente, discordo, neutro, aceito, concordo plenamente.

do processo educacional quando comparadas às avaliações internas;					
Q 2 - A utilização das avaliações externas contribui para reformar e melhorar a qualidade dos sistemas educativos em virtude de se constituírem como uma medida credível da qualidade do ensino, da qualidade das aprendizagens e, em geral, da qualidade da educação.	Sinpro CNTE Anfope	Gepa	--	Suplav CRE Adeep	Aspa-DF Cesgranrio Todos Alfa e Beto
Q 3 - A definição e a medição de determinado tipo de metas ou padrões de aprendizagem estão associadas à melhoria do ensino e das aprendizagens. Assim, quando há um sistema capaz de medir o desempenho dos alunos relativamente a certas metas preestabelecidas, os professores e os alunos tendem, respectivamente, a ensinar e a aprender melhor.	Sinpro CNTE Anfope	Gepa	--	Suplav CRE Adeep	Aspa-DF Cesgranrio Todos Alfa e Beto
Q 4 - O uso de políticas do tipo high stakes (de alto impacto) como incentivos ou punições referenciadas em resultados de avaliações externas em larga escala podem contribuir com a melhoria da qualidade educacional, haja visto que a meritocracia e a responsabilização podem contribuir para que professores, gestores e estudantes assumam maiores responsabilidades.	Sinpro CNTE Anfope Gepa	Adeep CRE	Suplav	Cesgranrio	Aspa-DF Todos Alfa e Beto
Q 5 - As avaliações externas em larga escala têm se constituído como um instrumento importante para a formulação de políticas educacionais.	--	--	--	Sinpro Gepa	Cesgranrio Adeep CRE Suplav Aspa-DF Todos Alfa e Beto CNTE Anfope

Q 6 - As avaliações em externas em larga escala consolidaram seu propósito de mensurar a qualidade da educação em termos regulatórios e meritocráticos, em concordância com a perspectiva de formação de capital humano para o mercado defendida pelos reformadores empresariais da educação.	--	Todos Alfa e Beto Aspa-DF Adeep	CRE Suplav Cesgra nrio	--	Sinpro Gepa CNTE Anfope
Q 7 - As avaliações externas em larga escala têm como efeito nefasto o chamado “estreitamento” ou “afunilamento” do currículo, que consiste na tendência de os professores ensinarem focalizando habilidades que serão cobradas nos testes em larga escala, ignorando ou tratando de forma superficial habilidades ou objetivos de ensino não avaliados.	--	Todos Alfa e Beto Aspa-DF Cesgranr io	Adeep CRE Suplav	--	Sinpro Gepa CNTE Anfope
Q 8 - Os testes ou exames nacionais podem ter um relevante papel na indução de práticas inovadoras de ensino e de avaliação, proporcionando oportunidades para que os professores, ao “ensinarem para o teste”, estivessem na verdade trabalhando com os seus alunos capacidades complexas de pensamento.	Sinpro CNTE Anfope	--	Gepa	Adeep CRE Suplav	Todos Alfa e Beto Aspa-DF Cesgranrio
Q 9 - As avaliações externas podem também constituir um meio relevante para proporcionar feedback de qualidade aos alunos, professores, gestores escolares e pais, contribuindo para que todos se mobilizem para, respectivamente, alterar e/ou reorientar os seus esforços de estudo, de ensino, de organização e funcionamento pedagógico das escolas e de apoio aos educandos.	--	Sinpro CNTE Anfope	--	Adeep CRE Suplav Gepa	Todos Alfa e Beto Aspa-DF Cesgranrio
Q 10 - Há a possibilidade de se evoluir para outra geração de avaliações	Anfope	CNTE	Sinpro	Adeep CRE	Todos Alfa e Beto

externas, baseada em princípios socialmente construídos e centrados nas aprendizagens dos alunos, devidamente articulada com outras avaliações (internas e externas) e enquadrada por políticas públicas materializadas em programas que apoiem a formação dos professores.				Suplav Gepa	Aspa-DF Cesgranrio
---	--	--	--	----------------	-----------------------

Elaboração do autor

As assertivas contidas no questionário compõem o continuum argumentativo sobre as avaliações externas em larga escala no Brasil produzido pelo campo de estudos sobre avaliação e são representativas do corpus discursivo produzido pela literatura especializada em suas distintas matizes, considerando diferentes perspectivas e processos de antagonização presentes no meio acadêmico e social.

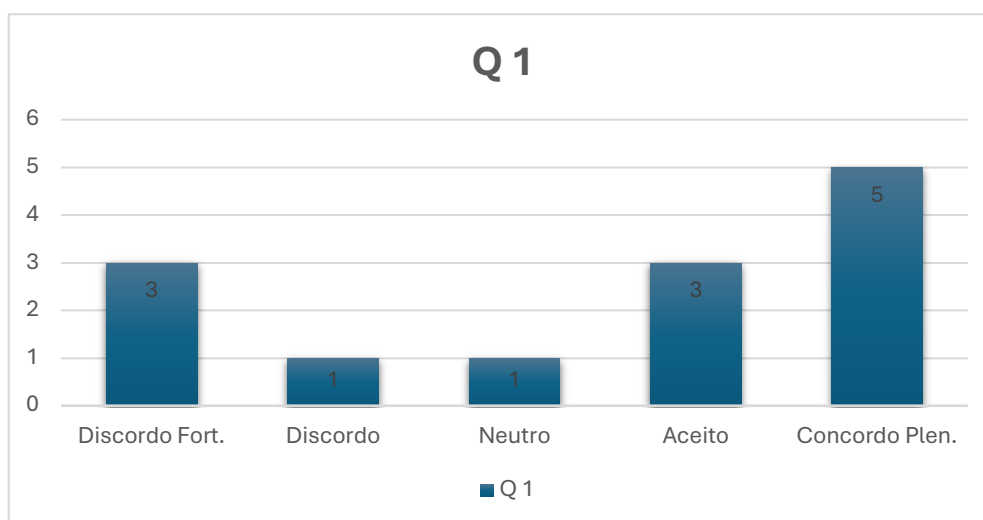
Destarte, as assertivas buscaram reproduzir o embate discursivo no campo da avaliação da educação básica a partir da sintetização dos discursos em zonas argumentativas, seguindo a categorização produzida por Ribeiro e Sousa (2023): apoio incondicional, apoio crítico, recusa propositiva e recusa categórica, produzidas a partir do embate ideológico entre dois discursos-fonte: o discurso economicista e o discurso crítico.

A percepção dos autores a respeito das ideias-chaves contidas no conjunto das assertivas do questionário, apresentadas em uma sequência de temas, no qual cada ator teria que se posicionar dentro de uma gradação que indicava o grau de concordância ou discordância em relação a uma afirmação específica dentro de uma escala Likert com 5 gradações, é de fundamental importância para entender as perspectivas dos atores a respeito das avaliações externas em larga escala e do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do DF e compreender como essas perspectivas atuam como aglutinadoras dos atores em coalizões e acabam sendo preditoras das ações das distintas coalizões de defesa que atuam no subsistema.

A primeira assertiva está relacionada ao discurso produzido por setores que identificam a avaliação externa em larga como um instrumento revestido de neutralidade e objetividade quando comparada às avaliações da aprendizagem produzidas pelos professores no interior da escola e que, em virtude dessas características, fornecem informações qualificadas sobre o desempenho escolar e seus fatores associados, permitindo a construção de um amplo diagnóstico sobre a realidade educacional (Madaus; Russell; Hastings, 2009).

Os dados extraídos do questionário estão representados no gráfico abaixo e indicam que: 38% dos respondentes concordam plenamente com a crença de que as avaliações externas em larga escala são instrumentos neutros e objetivos que fornecem informações qualificadas sobre o desempenho escolar e seus fatores associados, permitindo a produção de um panorama mais amplo do processo educacional quando comparadas às avaliações internas; 23% aceitam a assertiva; 8% indicou neutralidade; 8% discorda e; 23% discorda fortemente da assertiva:

Gráfico 02: Resposta à Assertiva Q 1:



Fonte: Questionário baseado na escala Likert.

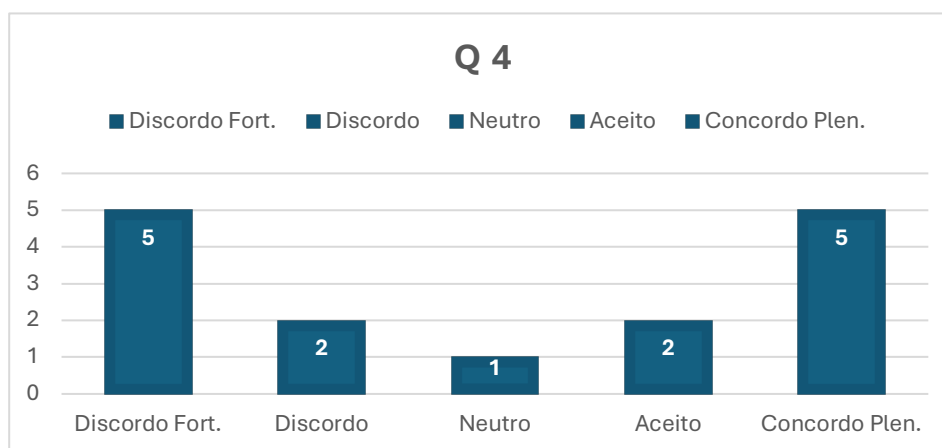
Entre os respondentes, os resultados indicam que a diferença no grau de adesão ou discordância em relação à assertiva varia em virtude da atuação dos atores: a) o primeiro grupo de atores, com atuação no movimento sindical e em associações ou grupos acadêmicos (Sinpro-DF, CNTE e Anfope) apresentou diferentes graus de discordância em relação à assertiva, contrapondo-se à ideia de que avaliações externas em larga escala são mais neutras e objetivas e que permitem, por essas características, produzir um diagnóstico mais fundamentado da realidade escolar; b) um segundo grupo, formado por atores como os Coordenadores Regionais, os Coordenadores Intermediários das Uniebs, por atores vinculados à Suplav/Diav e pela Adeep aceita a assertiva; c) um terceiro grupo, formado principalmente pelos atores da iniciativa privada (Cesgranrio; Todos, Alfa e Beto) e pela Aspa-DF indicaram concordar plenamente com a assertiva. O Grupo de Estudos e Pesquisa em Avaliação (Gepa) apresentou neutralidade em relação à assertiva.

Em relação à segunda assertiva, que se relaciona à concepção de que a utilização das avaliações externas em larga escala contribui para reformar e melhorar a qualidade dos sistemas

educativos em virtude de constituir uma medida credível da qualidade educacional, os posicionamentos dos atores se assemelham, em certa medida, com a posição apresentada em relação à assertiva 1: a) o primeiro grupo de atores (Sinpro-DF, CNTE, Gepa e Anfope) discorda da assertiva, se posicionando de forma contrária à perspectiva de que as avaliações externas em larga escala contribuem para reformar e melhorar a qualidade dos sistemas educativos em virtude de constituir uma medida credível da qualidade educacional; b) um segundo grupo, formado por atores como Coordenadores Regionais, Coordenadores Intermediários das Uniebs, por atores da Suplav/Diav e pela Adeep aceitam a assertiva como sendo correta; c) um terceiro grupo, formado principalmente pelos atores da iniciativa privada (Cesgranrio; Todos, Alfa e Beto) e pela Aspa-DF respondeu que concorda plenamente com a assertiva.

A perspectiva de que o uso de políticas do tipo *high stakes* (de alto impacto), envolvendo incentivos ou punições referenciadas em resultados de avaliações externas em larga escala, podem contribuir com a melhoria da qualidade educacional apresentou um dos maiores antagonismos entre as assertivas, conforme os dados apresentados no gráfico abaixo:

Gráfico 03: Escala de concordância em relação à assertiva Q 4:



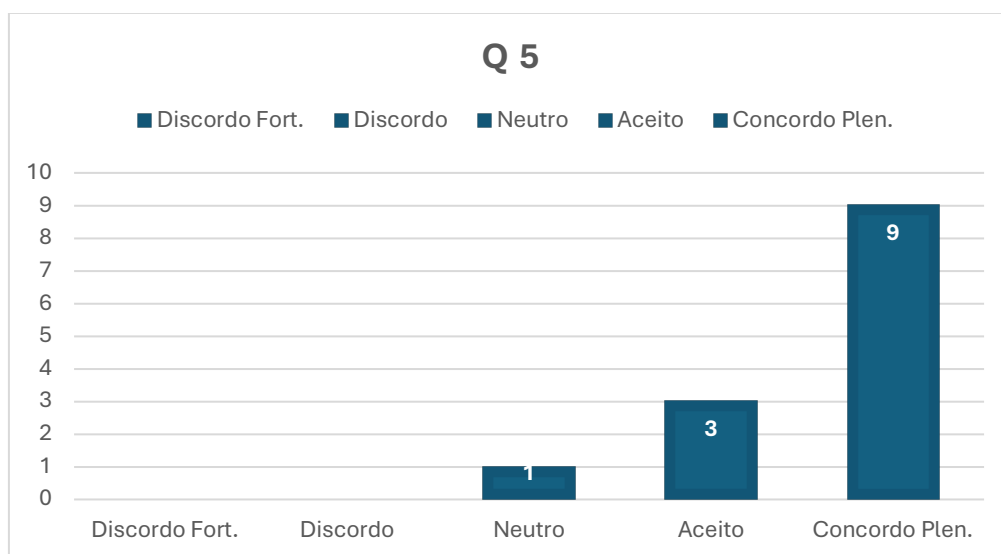
Fonte: Questionário enviado aos sujeitos de pesquisa.

A análise da distribuição das respostas entre os atores indica diferenças significativas em virtude da área de atuação dos atores: a) 47% dos respondentes afirmam discordar da ideia de que o uso de políticas do tipo *high stakes* (de alto impacto) como incentivos ou punições referenciadas em resultados de avaliações externas em larga escala podem contribuir com a melhoria da qualidade educacional, haja visto que a meritocracia e a responsabilização podem contribuir para que professores, gestores e estudantes assumam maiores responsabilidades. Esse

grupo é formado por atores como Sinpro-DF, CNTE, Anfope, Gepa; Adeep, Cre); b) 33% dos respondentes afirmam que concordam plenamente com a assertiva (Aspa, Todos, Alfa e Beto). 13% aceitam a assertiva e 7% apresentaram neutralidade.

Em relação a assertiva de que as avaliações externas em larga escala têm se constituído como um instrumento importante para a formulação de políticas educacionais, parece haver aqui um consenso quanto a essa questão. As respostas, detalhadas no gráfico abaixo, apresentam uma gradação entre concordo plenamente ou aceito, indicando uma compreensão coletiva de que as avaliações em larga escala se constituíram como um importante instrumento de formulação de políticas educacionais. Essa percepção vai ao encontro de um conjunto de estudos que indicam o papel significativo que as avaliações externas em larga escala têm exercido no planejamento educacional e em políticas de reforma na educação (Darling-Hammond, 2011; Bertagna, Borghi, 2018; Basso, Ferreira, Oliveira, 2022).

Gráfico 04: Respostas à Q5



De acordo com os dados extraídos do questionário, 69% dos respondentes concordam plenamente com a ideia de que as avaliações externas em larga escala têm se constituído como um instrumento importante para a formulação de políticas educacionais, 23% responderam aceitar a assertiva e 8% declarou neutralidade. Diante dos dados, é possível afirmar que parte significativa dos respondentes aceitam ou concordam plenamente com a assertiva. Contudo, há que se pontuar que a concordância com a assertiva não indica alinhamento ou concordância com esse uso, havendo críticas a como esses dados têm sido usados, para que fins e a que tipo de planejamento ou reformas educacionais as avaliações têm servido.

Essas discordâncias emergem quando é apresentada a assertiva a seguir: as avaliações externas em larga escala consolidaram seu propósito de mensurar a qualidade da educação em termos regulatórios e meritocráticos, em concordância com a perspectiva de formação de capital humano para o mercado defendida pelos reformadores empresariais da educação (Hagopian, 2014). Atores ligados ao movimento sindical e à academia afirmaram concordar plenamente com a assertiva, indicando a percepção de que as avaliações externas em larga escala atuam na perspectiva regulatória e meritocrática, consolidando um modelo educacional voltado para a formação de capital humano para o mercado de trabalho. Nas entrevistas semiestruturadas, esses atores ressaltaram também que tais avaliações operam a favor da privatização do ensino público e a favor de grandes grupos empresariais da educação, incluindo editoras e empresas especializadas em produção de material didático.

O mesmo conjunto de atores que chama a atenção para a atuação das avaliações em larga escala na perspectiva regulatória e meritocrática, denuncia o estreitamento curricular atribuído ao modo como os testes estandardizados são produzidos. Diante da assertiva que indica que as avaliações externas em larga escala têm como efeito nefasto o chamado “estreitamento” ou “afunilamento” do currículo, que consiste na tendência de os professores ensinarem focalizando habilidades que serão cobradas nos testes em larga escala, atores como Sinpro-DF, CNTE, Anfope, Anped e Gepa afirmaram concordar plenamente ou aceitar que as avaliações promovem um afunilamento curricular em virtude de focaram apenas algumas habilidades. Essa percepção é consistente com o produzido pela literatura acadêmica (Santos et al, 2013; Cunha; Müller, 2018; Villas Boas, 2018; Fernandes, 2019) a respeito do possível afunilamento curricular e das práticas de ensinar para o teste. Essa perspectiva, contudo, é refutada por atores como Cesgranrio, IAB e pela Adeep ao indicarem que discordam fortemente ou discordam da percepção de que as avaliações em larga escala podem levar ao estreitamento curricular.

Duas importantes questões a respeito das avaliações externas em larga escala se relacionam às assertivas: os testes ou exames nacionais podem ter um relevante papel na indução de práticas inovadoras de ensino e de avaliação (Wiggins, 2011) e as avaliações externas podem constituir um meio relevante para proporcionar feedback aos alunos, professores, gestores e pais, contribuindo para que todos se mobilizem para alterar e/ou reorientar os seus esforços de estudo, de ensino, de organização e funcionamento pedagógico das escolas (Poinha, 2012; Fernandes, 2015).

É interessante notar que um grupo significativo de atores que atua nos níveis centrais, intermediários e locais da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (diretores

escolares, coordenadores intermediários, coordenadores centrais da Diretoria de Avaliação) afirmaram que concordam com a assertiva, o que indica a convergência do grupo com a perspectiva diagnóstico-formativa das avaliações externas em larga escala. A esse grupo, somam-se atores com atuação no meio acadêmico, em especial no Gepa, e atores do setor privado que indicam aceitar a assertiva como correta. Cabe apontar que dentro da representação sindical não houve consenso, havendo alguns atores que discordam dessa ideia e atores que afirmaram neutralidade.

Por fim, em relação à assertiva que aponta para a existência de possibilidade de se evoluir para outra geração de avaliações externas, baseada em princípios socialmente construídos e centrados nas aprendizagens dos alunos, devidamente articulada com outras avaliações (internas e externas) não houve consenso entre os atores: em geral, atores do meio sindical indicaram discordância em relação a essa possibilidade. Atores do meio acadêmico apresentaram respostas que vão desde a concordância, passando pela aceitação e chegando à discordância. Já atores como IAB, Cesgranrio e Todos indicaram concordância em relação à perspectiva apontada.

Em uma segunda seção do questionário, foram apresentadas assertivas a respeito do Sistema Permanente de Avaliação Educacional que foram produzidas considerando as diferentes normatizações produzidas ao longo de sua trajetória e as diferentes perspectivas debatidas desde o seu *path dependence*:

Quadro 27: Assertivas contendo ideias-chave sobre o Sipae-DF com gradação de respostas de acordo com a Escala Likert.

Assertiva	Discordo Fortemente	Discordo	Neutro	Aceito	Concordo Plenamente
Q 11 - O Sistema Permanente de Avaliação Educacional deve ter como função precípua o acompanhamento das aprendizagens dos estudantes.	--	Anfope	CNTE	Sinpro Aspa Cesgranrio Alfa e Beto Adeep Gepa Todos	Suplav CRE
Q 12 - O Sistema Permanente de Avaliação Educacional deve ter como um de seus objetivos centrais	Anfope	CNTE Sinpro	Gepa	Aspa Adeep	Cesgranrio Alfa e Beto Adeep

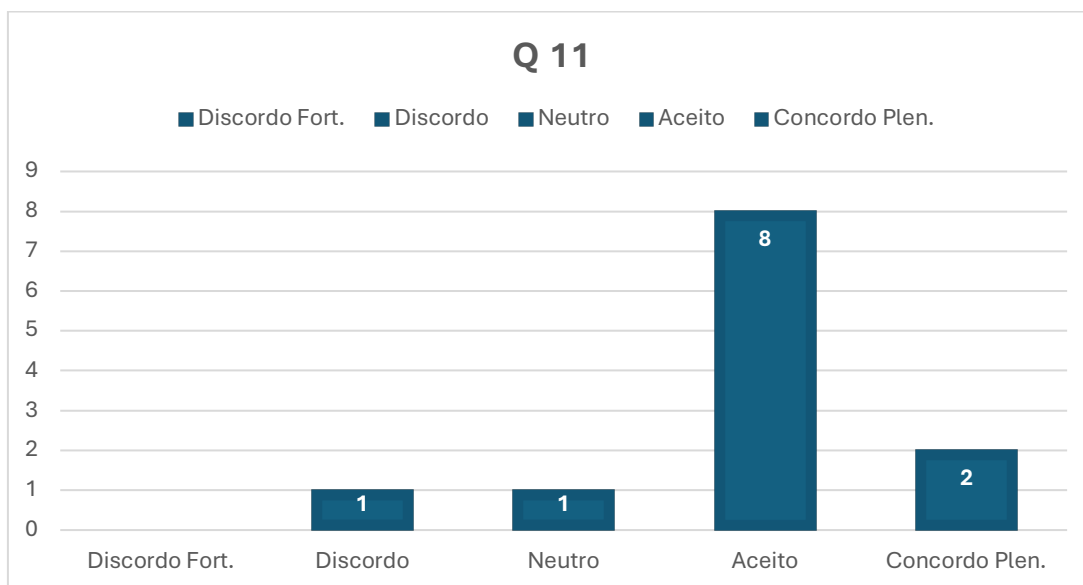
o monitoramento dos resultados educacionais com vistas ao redirecionamento das políticas educacionais.					Suplav CRE Todos
Q 13 - O Sipae-DF deve focalizar sua ação no Acompanhamento do Desempenho Escolar dos Estudantes (ADEE), pautando assim sua ação no acompanhamento longitudinal das aprendizagens de cada estudante.		Anfope	CNTE Sinpro	Cesgranrio Alfa e Beto Adeep Suplav CRE Todos	Gepa
Q 14 - A avaliação institucional, contribui para promover um importante processo de autoavaliação no interior da escola, rompendo com a lógica ranqueadora das avaliações externas.	--	--	Alfa e Beto Aspa	Cesgranrio Adeep Suplav CRE Todos	Anfope Gepa CNTE Sinpro
Q 15 - O Sipae-DF deve promover a articulação dos três níveis de avaliação: externa, institucional e em larga escala.	--	--	--	Alfa e Beto Aspa	Anfope Gepa CNTE Sinpro Cesgranrio Adeep Suplav CRE Todos
Q 16 - A função formativa deve ser considerada como indutora dos processos que atravessam esses três níveis por comprometer-se com a garantia das aprendizagens de todos.	--	--	Aspa	Alfa e Beto	Anfope Gepa CNTE Sinpro Cesgranrio Adeep Suplav CRE Todos

Q 17 – O Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (SIPAEDF) deve considerar o Índice de Qualidade Educacional do DF (IQEDF) como um indicador de qualidade das escolas públicas do Distrito Federal.	Sinpro CNTE Anfope	Gepa	--	Todos Suplav CRE	Cesgranrio Aspa-DF Alfa e Beto
Q 18 – O Índice de Qualidade Educacional do DF deve ser amplamente divulgado à comunidade escolar.	Sinpro CNTE Anfope	Gepa	--	Todos Suplav CRE	Cesgranrio Aspa-DF Alfa e Beto
Q 19 - O uso de políticas de responsabilização por resultados como a definição de bônus em virtude do desempenho dos estudantes na Prova-DF pode contribuir com a melhoria da qualidade educacional das escolas da Rede Pública de Ensino do DF.	Sinpro CNTE Anfope Gepa	CRE	--	Suplav Todos	Cesgranrio Aspa-DF Alfa e Beto

Esse conjunto de assertivas foi produzido considerando as distintas perspectivas teórico-metodológicas defendidas para o Sipae-DF por diferentes atores ao longo de sua trajetória e considerando os diversos normativos que o disciplinam/disciplinaram: Diretrizes de Avaliação Educacional (Distrito Federal, 2014), Plano Distrital de Educação do Distrito Federal – PDE-DF (Distrito Federal, 2015), Portaria 38/2020, dentre outros.

As assertivas a serem respondidas em uma graduação 5 dentro da Escala Likert envolvem perspectivas regulatórias, contrarregulatórias e diagnóstico formativas. De maneira similar a primeira seção do questionário, os respondentes devem se posicionar dentre as seguintes graduações: discordo fortemente, discordo, neutro, aceito e aceito plenamente.

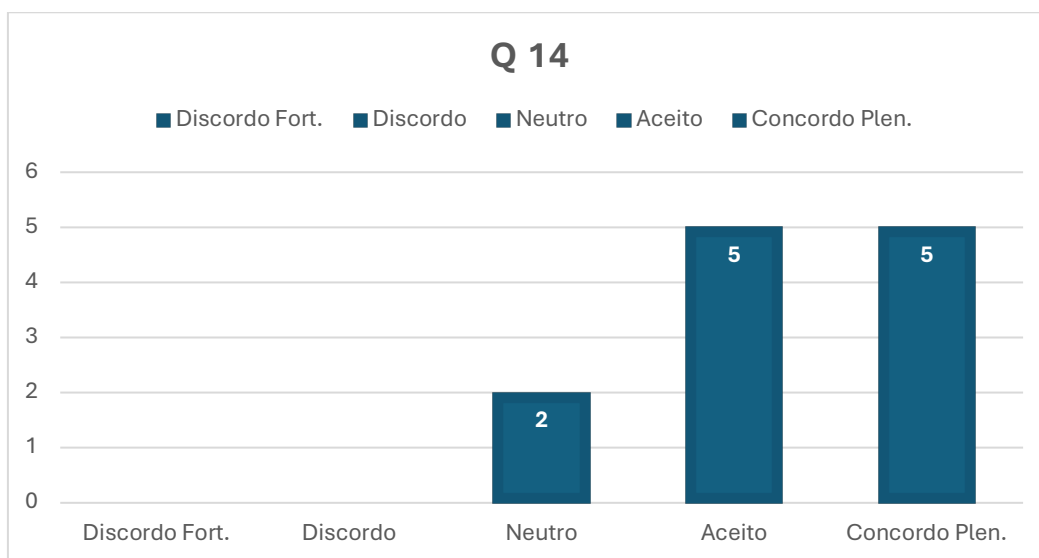
Confrontados com a assertiva Q 11 - *O Sistema Permanente de Avaliação Educacional deve ter como função precípua o acompanhamento das aprendizagens dos estudantes* – os respondentes se posicionaram conforme a graduação da escala Likert da seguinte forma: 17% afirmaram concordar plenamente; 67% aceitaram a assertiva; 8% se mantiveram neutros; 8% discordaram e; 23% discordaram totalmente. A distribuição das respostas está detalhada no gráfico abaixo:

Gráfico 05 – Respostas à assertiva Q 11.

Fonte: Questionário.

Considerando os atores respondentes, foi possível identificar que a ampla maioria aceita ou concorda plenamente com a ideia de que o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal deve ter como função precípua o acompanhamento das aprendizagens dos estudantes.

Em relação à assertiva Q 14, as respostas foram distribuídas conforme gráfico abaixo:

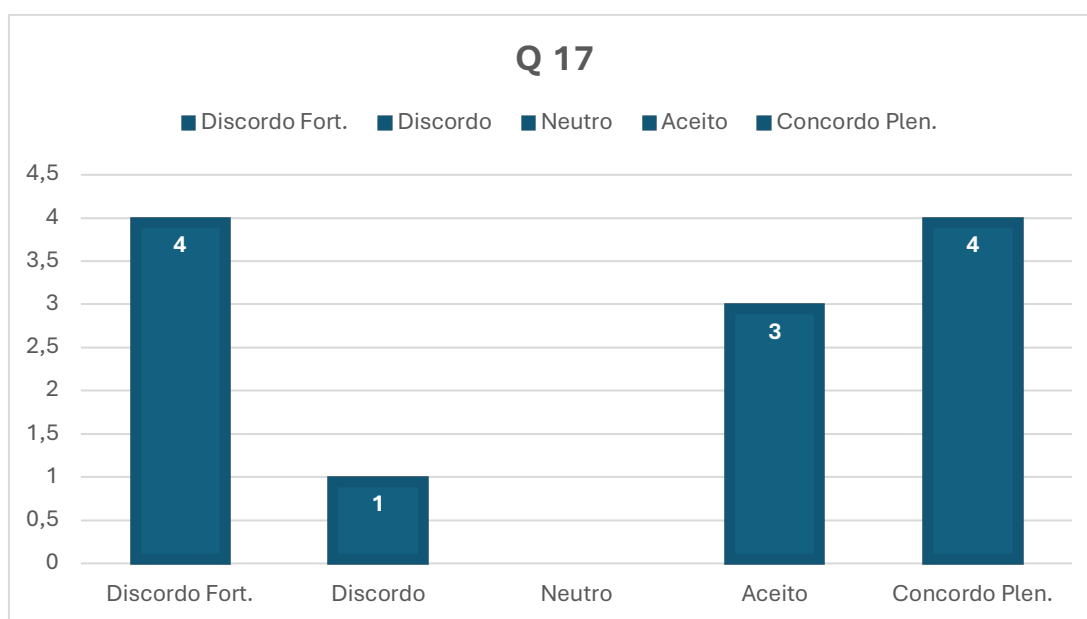
Gráfico 06 – Respostas à assertiva Q 14.

Fonte: Questionário de pesquisa.

Destarte, quando confrontados com a ideia de que *a avaliação institucional, contribui para promover um importante processo de autoavaliação no interior da escola, rompendo com a lógica ranqueadora das avaliações externas*, os respondentes se posicionaram da seguinte forma: 42% afirmaram concordar plenamente com a assertiva; 41% aceitam e; 17% se mantiveram neutros. As respostas indicam que os atores de diversos segmentos sociais como sindicatos, associações de pesquisa e até mesmo organizações da sociedade civil acreditam que a avaliação institucional pode contribuir para o estabelecimento de autoavaliação no interior da escola, rompendo com uma perspectiva ranqueadora. Nesse ponto, é interessante ressaltar que, embora atores como Cesgranrio e Todos aceitam a assertiva, esses atores se colocam favoráveis a políticas e práticas que acabam contribuindo, de certa forma, para o ranqueamento e para a sobreposição das avaliações externas em larga escala às práticas de autoavaliação produzidas no interior das escolas.

Ante a assertiva Q 17 – *O Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (SIPAEDF) deve considerar o Índice de Qualidade Educacional do DF (IQEDF) como um indicador de qualidade das escolas públicas do Distrito Federal*, as respostas dos atores apresentaram diferentes gradações dentro da escala Likert, utilizada para captar diferentes percepções e crenças sobre as avaliações externas em larga escala: 33% dos respondentes afirmaram concordar totalmente; 29% aceitaram a assertiva; 8% discordaram e; 34% disseram discordar fortemente.

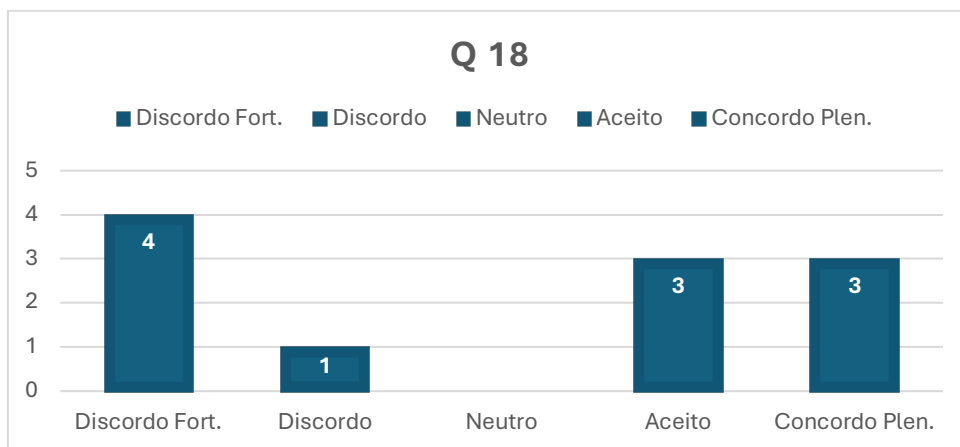
Gráfico 07 – Respostas à assertiva Q 17.



Fonte: Questionário de pesquisa

Já em relação à assertiva Q 18 - *O Índice de Qualidade Educacional do DF deve ser amplamente divulgado à comunidade escolar*, a gradação de resposta foi a seguinte:

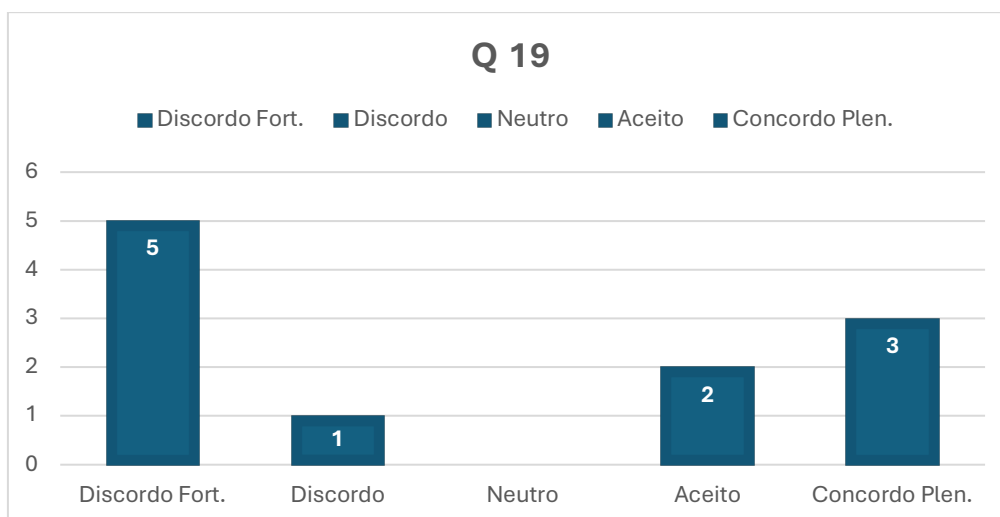
Gráfico 08 – Respostas à assertiva Q 18.



Fonte: Questionário de pesquisa.

Ao serem confrontados com a assertiva Q 19 - *O uso de políticas de responsabilização por resultados como a definição de bônus em virtude do desempenho dos estudantes na Prova-DF pode contribuir com a melhoria da qualidade educacional das escolas da Rede Pública de Ensino do DF*, as respostas foram as seguintes:

Gráfico 09– Respostas à assertiva Q 19.



Fonte: Questionário de pesquisa.

A assertiva Q-19 está relacionada a um dos maiores antagonismos do Sipae-DF desde seu *path dependence*, ou seja, a implementação de uma política de avaliação educacional

atrelada ao estabelecimento de sanções ou recompensas materiais ou simbólicas, em especial à implementação de bônus financeiro como recompensa por resultados alcançados pelas escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. Essa é uma questão que mobiliza diferentes atores desde meados dos anos 2000 e tem sido alvo de muita disputa.

Dentre os respondentes, 27% concordam plenamente com a ideia; 18% aceitam; 9% discordam e 46% discordam fortemente da implementação de políticas de responsabilização por resultados e do pagamento de bônus financeiro aos profissionais da Rede Pública de Ensino atrelados às avaliações externas em larga escala. Em geral, entre os atores que aceitam, estão a Cesgranrio, Todos, Aspa-DF e Instituto Alfa e Beto. Já no grupo de discordância, temos Sinpro, CNTE, Gepa e Anfope.

As respostas dos sujeitos de pesquisa às questões de 11 a 19 (relacionadas diretamente com o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (Sipae-DF) revelam semelhanças com o padrão de respostas da seção anterior do questionário, podendo ser assim sistematizada:

- a) Atores do movimento sindical (Sinpro e CNTE) tendem a ter maior discordância em relação a certos aspectos do Sipae-DF, em especial quando a assertiva envolve algum tipo de regulação do trabalho docente, recusando de forma veemente políticas que vinculam desempenho escolar e remuneração docente. Assim, discordam fortemente de assertivas como “o Sipae-DF deve ter como um de seus objetivos centrais o monitoramento dos resultados educacionais com vistas ao redirecionamento das políticas educacionais” e “o uso de políticas de responsabilização por resultados como a definição de bônus em virtude do desempenho dos estudantes na Prova-DF pode contribuir com a melhoria da qualidade educacional”. O posicionamento desse conjunto de atores também é comungado, ainda que em menor grau de recusa, por atores como Anfope e Gepa. Observou-se ainda, em relação aos atores sindicais, certa neutralidade quando foram apresentadas assertivas como “o Sipae-DF deve ter como um de seus objetivos centrais o monitoramento dos resultados educacionais com vistas ao redirecionamento das políticas educacionais”.
- b) Atores ligados aos níveis local, intermediário e central da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal apresentam posicionamentos bastante favoráveis ao uso das avaliações externas em larga escala como instrumentos de diagnóstico das aprendizagens dos estudantes que podem possibilitar a construção de projetos e ações pedagógicas que auxiliem na promoção das aprendizagens. Assim, apresentam concordância com assertivas como “a função formativa deve ser considerada como

indutora dos processos que atravessam esses três níveis por comprometer-se com a garantia das aprendizagens de todos” e “o Sistema Permanente de Avaliação Educacional deve ter como função precípua o acompanhamento das aprendizagens dos estudantes.”. Esse posicionamento também é observado em atores como o Grupo de Pesquisa em Avaliação (GEPA). O grau de concordância ou discordância em relação à políticas de alto-impacto varia de acordo com o contexto político e com o padrão ideológico da gestão no qual cada ator atuou;

- c) Em geral, atores ligados a associações acadêmicas apresentaram concordância ao serem defrontados com assertivas do tipo “a avaliação institucional, contribui para promover um importante processo de autoavaliação no interior da escola, rompendo com a lógica ranqueadora das avaliações externas” ou “O Sipae-DF deve promover a articulação dos três níveis de avaliação: externa, institucional e larga escala” e discordância com assertivas regulatórias como “O uso de políticas de responsabilização por resultados como a definição de bônus em virtude do desempenho dos estudantes na Prova-DF pode contribuir com a melhoria da qualidade educacional das escolas da Rede Pública de Ensino do DF”.
- d) Atores que se posicionaram de forma favorável a perspectivas regulatórias sobre avaliações externas em larga escala como Aspa-DF, IAB e Todos têm maior grau de concordância com a adoção de medidas de monitoramento e regulação do trabalho docente por parte do Sipae-DF. Esses atores tendem a apoiar a adoção de habilidades básicas que devem ser alcançadas por todos os estudantes e que devem ser alvo de monitoramento por parte do Sipae-DF. Tendem ainda que em graus diferentes, a apoiar a adoção de algum tipo de responsabilização, ainda que simbólica, pelos resultados de desempenho escolar dos estudantes da Rede Pública do Distrito Federal.

Os posicionamentos evidenciados indicam que as diferentes zonas argumentativas que compõem o corpus discursivo sobre as avaliações em larga escala influenciam e refletem no posicionamento dos atores atuantes no subsistema, além de atuar como um elemento agregador e preditor de comportamentos. Essa agregação, a partir de um modelo de crenças¹²² específico, acaba por produzir as coalizões de defesa, formadas por “pessoas de uma variedade de posições (eleitos e oficiais de agências, líderes de grupos de interesse, pesquisadores) que compartilham

¹²² De acordo com Jenkins-Smith et al (2017) e Sabatier (1998), o modelo de crenças envolve valores prioritários, atitudes, atribuições de relações causais, percepções sobre o mundo e sobre as políticas públicas. O modelo de crenças das coalizões de defesa atuantes no Sipae-DF será analisado de forma detalhada no capítulo 5.

um sistema de crenças particular e que mostram um grau não trivial de atividade coordenada durante o tempo” (Sabatier, 1987, p. 660).

O modelo de crenças atua como preditor do comportamento dos atores dentro do *subsistema*, entendido por Sabatier e Weible (2007) como o lócus onde ocorrem discussões e debates de múltiplos atores, individuais ou coletivos, de organizações públicas ou privadas, motivados em influenciar a partir de suas crenças um determinado campo de políticas públicas.

No subsistema analisado, evidenciou-se a existência de um conjunto de “atores compartilhando crenças do núcleo político que coordenam suas ações de uma maneira não trivial para influenciar o subsistema da política” (JENKINS-SMITH et al., 2017, p. 147) a partir de seu modelo de crenças¹²³. Essas crenças atuam como uma espécie de “cola” entre os atores dentro de uma coalizão, em virtude dessas crenças “representarem compromissos normativos e empíricos básicos de dentro do domínio de especialização entre estes atores” SABATIER, 1998, p. 103).

A partir desse conjunto de ideias-chave, foi possível produzir a atribuição básica do modelo de crenças que agregam os atores em coalizões de defesa e orientam as ações coordenadas das seguintes coalizões: coalizão não regulatória; coalizão diagnóstico-formativa e coalizão regulatória.

A atribuição básica do modelo de crenças foi produzida a partir da análise dos instrumentos de pesquisa (análise documental, questionário, entrevistas semiestruturadas e pesquisa em grupo tipo roda de conversa). As perspectivas, crenças e valores centrais estão apresentados de forma breve no quadro abaixo:

Quadro 29: Atribuição básica do modelo de crença das coalizões de defesa do subsistema.

Perspectiva	Atribuição Básica do Modelo de crença ¹²⁴	Atores
-------------	--	--------

¹²³ Considerando que os atores do subsistema atuam sob racionalidade limitada, submetidos a vieses de interpretação e a heurísticas simplificadoras (KAHNEMAN; TVERSKY, 1974), a análise das disputas que permeiam o processo decisório e dos padrões de formulação e mudança nas políticas públicas devem considerar o modelo de crenças dos atores e das coalizões (CAPELARI, ARAÚJO; CALMON, 2015). Esse modelo envolve “valores prioritários, percepções acerca de importantes relações causais, percepções sobre a situação mundial e sobre a eficácia dos instrumentos de políticas públicas” (SABATIER, 1988, p. 132), e são, para a Psicologia Social, modelos cognitivos baseados em esquemas e representações mentais que explicam e predizem comportamentos e atitudes dos atores.

¹²⁴ A atribuição básica do modelo de crença de cada uma das três coalizões de defesa foi produzida a partir da agregação dos atores produzidas a partir de um conjunto de ideias-chave, valores, crenças centrais em relação à política pública e, sobretudo, da ação coordenada entre os atores de uma mesma coalizão e do uso de recursos tais como: Autoridade legal formal, opinião pública, informação, mobilização, recursos financeiros e habilidade de liderança.

Não-regulatória	As avaliações externas em larga escala atuam em prol da meritocracia, da responsabilização unilateral de professores, da hierarquização de saberes, da desvalorização da escola pública e de seus profissionais e dos grupos privados de educação.	Sinpro-DF; CNTE; Anfope;
Diagnóstica e Formativa	As avaliações externas em larga escala, desde que formuladas e implementadas a partir de princípios formativos, pode se constituir como instrumento indutor dos processos que atravessam esses três níveis por comprometer-se com a garantia das aprendizagens de todos.	Gepa; CEDF; CRE; Suplav; DIAV; Adeep
Regulatória	As avaliações externas em larga escala associadas a políticas de médio ou alto impacto referenciadas em resultados de avaliações externas em larga escala podem contribuir com a melhoria da qualidade educacional, haja visto que a meritocracia e a responsabilização podem contribuir para que professores, gestores e estudantes assumam maiores responsabilidades.	Aspa; Fundação Cesgranrio; IAB; IAS; TPE.

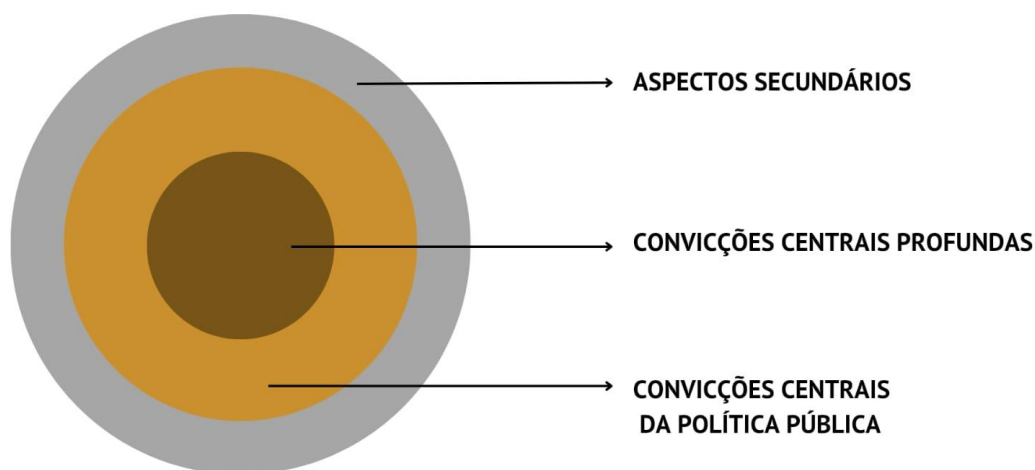
A atribuição básica do modelo de crenças das coalizões, a análise aprofundada das Convicções Centrais Profundas (deep core beliefs) e das Convicções Centrais da Política (policy core beliefs) serão detalhadas no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 5: AS COALIZÕES DE DEFESA ATUANTES NO SIPAE-DF E SEUS MODELOS DE CRENÇA.

A análise do modelo de crenças das coalizões de defesa que atuam dentro de um determinado subsistema se constitui como um importante elemento do framework do ACF em virtude da premissa de que as crenças são, segundo Sabatier (1988), o fator causal do comportamento político e envolvem “valores prioritários, percepções acerca de importantes relações causais, percepções sobre a situação no mundo e sobre a eficácia dos instrumentos de políticas públicas” (Sabatier, 1988, p. 132), atuando como preditivo do comportamento dos atores e elemento aglutinador.

O modelo de crenças é descrito pelo ACF como uma estrutura em três camadas, conforme a figura abaixo. Há que se observar que quanto mais próximo do centro da figura, mais difícil de alterar as convicções da coalizão. Na extremidade da figura estão os valores de caráter mais instrumental e que costumam sofrer maiores mudanças ao longo do tempo em virtude de aspectos circunstanciais:

Figura 16: O modelo de crenças e suas camadas.



Fonte: Adaptado de SUMIYA; SANO, 2021.

As *Convicções Centrais Profundas* (*deep core beliefs*) são o núcleo duro do sistema de crenças e conferem orientação ideológica ao ator ou coalizão, sendo compostas por “valores a partir dos quais o indivíduo irá interpretar o mundo, ou seja, apresentam um caráter normativo”

(Sumiya; Sano, 2021, p. 5). Em um patamar intermediário encontram-se as *Convicções Centrais da Política (policy core beliefs)*, crenças sobre os fundamentos da política pública que incluem as estratégias básicas, os preceitos normativos centrais, as relações causais, e os instrumentos de políticas públicas. As Convicções Centrais da Política Pública, em geral, são o fator aglutinador e mantenedor das coalizões. Por último, estão os aspectos secundários (*secondary beliefs*), que possuem escopo mais restrito e são formadas com base em questões empíricas mais específicas verificadas ao longo da discussão interna ao subsistema, apresentando caráter conjuntural e instrumental.

Dentro do subsistema, a hipótese teórica central é de que os atores devem demonstrar um grau maior de consenso em questões centrais de política e menor quanto a aspectos secundários, podendo ocorrer de alguns atores renunciarem a crenças secundárias antes de demonstrar fraqueza para o restante das coalizões.

O agrupamento de atores em torno de uma coalizão é realizado por meio da convergência de crenças comuns e pelos efeitos do que os autores do modelo chamam de *devil shift*¹²⁵, ou seja, da tendência dos membros de uma determinada coalizão desenvolverem aversão aos seus oponentes em virtude de possuírem um modelo de crenças diferente do seu (Carvalho, 2019). O campo teórico do ACF defende que a posição dos indivíduos tende a ser a posição da organização a que pertencem, permitindo assim, no decorrer da análise do subsistema, tomar as crenças dos indivíduos como representativa do conjunto de crenças das organizações em que atuam/representam.

Considerando as coalizões de defesa apresentadas no capítulo anterior, delinearemos no quadro abaixo a atribuição básica do modelo de crenças de cada uma das três coalizões de defesa atuantes dentro do subsistema analisado:

Quadro 30: Atribuição básica do modelo de crença das coalizões de defesa do subsistema.

Perspectiva	Atribuição Básica do Modelo de crença ¹²⁶	Atores
-------------	--	--------

¹²⁵ Embora não exista uma tradução precisa do termo *devil shift* da Língua Inglesa para a Língua Portuguesa, autores como Carvalho (2019) e Oliveira e Filho (2022) optam por traduzir essa expressão como “processo de antagonização”. Esse processo, além de envolver a aversão que os atores de uma coalizão desenvolvem em relação aos atores da coalizão rival em virtude da diferença em suas crenças, faz com que os indivíduos acabem subestimando a capacidade de seus oponentes. Carvalho (2019) aponta que essas duas tendências se constituem como um fator explicativo para o agrupamento dos atores entre si para somar forças.

¹²⁶ A atribuição básica do modelo de crença de cada uma das três coalizões de defesa foi produzida a partir da agregação dos atores produzidas a partir de um conjunto de ideias-chave, valores, crenças centrais em relação à política pública e, sobretudo, da ação coordenada entre os atores de uma mesma coalizão e do uso de recursos tais como: Autoridade legal formal, opinião pública, informação, mobilização, recursos financeiros e habilidade de liderança.

Não-regulatória	As avaliações externas em larga escala atuam em prol da meritocracia, da responsabilização unilateral de professores, da hierarquização de saberes, da desvalorização da escola pública e de seus profissionais e a serviço dos grupos privados de educação.	Sinpro-DF; CNTE; Anfope.;
Diagnóstica e Formativa	As avaliações externas podem constituir um meio relevante para proporcionar feedback de qualidade aos alunos, professores, gestores escolares e pais, contribuindo para que todos se mobilizem para, respectivamente, alterar e/ou reorientar os seus esforços de estudo, de ensino, de organização e funcionamento pedagógico das escolas e de apoio aos educandos.	Gepa; CEDF; CRE; Suplav; DIAV; Adeep
Regulatória	As avaliações externas em larga escala associadas a políticas de médio ou alto impacto podem contribuir com a melhoria da qualidade educacional haja visto que a meritocracia e a responsabilização podem contribuir para que professores, gestores e estudantes assumam maiores responsabilidades.	Aspa; Fundação Cesgranrio; IAB; IAS; TPE.

Fonte: Elaboração própria a partir dos instrumentos de pesquisa

A par das coalizões de defesa e da atribuição básica dos seus respectivos modelos de crença, sistematizamos a análise considerando os seguintes elementos: revisão dos atores que compõem cada coalizão, análise das Convicções Centrais Profundas (deep core beliefs), das Convicções Centrais da Política (policy core beliefs)¹²⁷.

5.1 Coalizão Não-Regulatória

A Coalizão Não-Regulatória¹²⁸ agrega um conjunto de atores dos mais variados campos de atuação que exercem influência no subsistema de política pública e se orientam por uma

¹²⁷ Considerando os objetivos de pesquisa, optou-se por excluir da análise do modelo de crenças questões relacionadas aos aspectos secundários ((secondary beliefs) por possuírem escopo mais restrito e serem formadas com base em questões empíricas mais específicas verificadas ao longo da discussão interna ao subsistema, apresentando caráter conjuntural e instrumental, com significativa variação ao longo da trajetória.

¹²⁸ Optou-se em nomear Coalizão Não-Regulatória o conjunto de atores oriundos do setor público ou privado que têm como atribuição básica do modelo de crenças a ideia de que as avaliações em larga escala como estão postas atuam a favor da lógica meritocrática e em auxílio ao capital privado. Para os atores desse campo, tais avaliações são instrumentos que colaboram para a responsabilização unilateral dos docentes, para a hierarquização dos saberes, para a implementação de políticas de regulação e controle do trabalho docente e para a instauração de lógicas do mercado no interior do sistema educacional.

perspectiva crítica em relação às avaliações externas em larga escala, que vai desde uma crítica construtiva à recusa total do uso de tais avaliações na Educação Básica.

O agrupamento dos atores na Coalizão Não-Regulatória foi produzido a partir da análise do modelo de crenças, da convergência entre as Convicções Centrais Profundas e as Convicções Centrais da Política e pela observação de algum grau de coordenação entre seus membros, seja fraca ou forte, conforme observa Carvalho (2019) como um dos fatores para se definir a formação e manutenção das coalizões de defesa dentro de subsistemas.

O quadro abaixo apresenta a composição dos atores da Coalizão Não-Regulatória levando-se em conta sua categoria e área de atuação:

Quadro 31: Atores da Coalizão Não-Regulatória

Categories	Atores	Atuação
Atores relacionados ao movimento sindical.	Sindicato dos Professores no Distrito Federal (Sinpro-DF)	Representação dos professores da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal
	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)	Confederação Nacional que congrega sindicatos de trabalhadores em educação das redes estaduais, distrital e municipais de educação.
Atores relacionados à pesquisa acadêmica	Anfope	Coletivo de acadêmicos e pesquisadores de natureza científica, acadêmica e social, sem fins lucrativos e vinculação confessional e/ou político-partidária, voltado à construção e à partilha de saberes, experiências, projetos e pesquisas em rede.
	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped);	Associativismo dos programas de pós-graduação stricto sensu em educação, professores e estudantes vinculados a estes programas e demais pesquisadores da área com a finalidade de promover o desenvolvimento da ciência, da educação e da cultura.
	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope).	Organização representativa que atua na defesa de políticas de formação e valorização profissional que assegurem a profissionalização do magistério.
Parlamentares	Deputados do Partido dos Trabalhadores na Câmara Legislativa do Distrito Federal (Chico Vigilante ¹²⁹ – PT/DF e Gabriel Magno ¹³⁰ (PT/DF).	Atividade parlamentar na Câmara Legislativa do DF com pautas ligadas às demandas nas áreas de Educação, Direitos Humanos, Cultura, entre outros.

Fonte: Elaboração Própria a partir dos instrumentos de pesquisa.

¹²⁹ Ex-sindicalista e Deputado Distrital por 5 legislaturas. Anteriormente, Deputado Federal por 2 mandatos consecutivos. Atuou como líder da oposição ao Governador José Roberto Arruda (então filiado ao DEM), responsável pela implementação do SIADE e líder do Governo Agnelo Queiróz (PT), responsável pela formulação do Sipaef-DF.

¹³⁰ Professor da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, ex-sindicalista e Deputado Distrital em 1º mandato. É presidente da Comissão de Educação, Cultura e Saúde (CESC) da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Antes de ser eleito Deputado Distrital em 2022, foi diretor do Sindicato dos Professores do Distrito Federal.

A composição interna da coalizão não regulatória envolve atores ligados a movimentos sindicais, movimentos sociais, associações de pesquisa acadêmica e parlamentares ligados ao Poder Legislativo do Distrito Federal que diante das controvérsias do subsistema apresentaram tendência a terem posicionamentos mais estáveis no decorrer da trajetória. Essa estabilidade se dá, em parte, em virtude de os membros da coalizão estarem atuando dentro do subsistema desde o seu *path dependence*.

Essa trajetória faz com que essa seja a coalizão de defesa com maior estabilidade de atores e de posicionamentos, orientados por um modelo de crenças baseado na perspectiva de que as avaliações externas em larga escala, como são formuladas e implementadas, têm atuado em prol da meritocracia, da responsabilização unilateral de professores, da hierarquização de saberes, da desvalorização da escola pública e de seus profissionais e a serviço dos grupos privados de educação.

A estabilidade de atores e dos posicionamentos frente às controvérsias se dá, em certa medida, em virtude da composição interna da coalizão. Ao desagregar a coalizão e considerar cada um dos atores, percebemos características específicas que facilitam essa estabilidade. Considerando, por exemplo, o Sindicato dos Professores no Distrito Federal, ator com destaque dentro da coalizão, percebemos significa estabilidade da composição da atual diretoria, tanto em virtude dos diretores em si, quando em virtude das tendências sindicais, políticas e ideológicas que compõem a atual diretoria¹³¹. Essa dinâmica é evidenciada pela atuação de indivíduos que ocupam diretorias do Sinpro-DF desde o *path dependence* da política de avaliação e pela representação contínua de correntes sindicais com tendência cutistas na composição da diretoria colegiada¹³².

Essa dinâmica também é percebida nos atores relacionados à pesquisa acadêmica em virtude da produção acadêmica produzida sobre avaliações em larga escala apresentar um número de estudos acadêmicos que ressaltam mais os aspectos negativos das avaliações externas em larga escala do que os aspectos positivos, constituindo assim um corpus discursivo que resalta mais as consequências nefastas do que as possíveis consequências benéficas.

Apresentada a composição da Coalizão Não-Regulatória e considerando a sua estabilidade no decorrer da trajetória do subsistema, sistematizamos a análise do modelo de

¹³¹ A análise da composição do Sindicato indica para a presença e manutenção de diretores ligados à Articulação Sindical (tendência cutista ligada ao Partido dos Trabalhadores), da Lida (tendência cutista ligada ao Partido dos trabalhadores e tendências sindicais com proximidade com o Pcdob e PSB).

¹³² A diretoria do Sinpro-DF é composta atualmente por 39 sindicatos, muitos dos quais com atuação na representação sindical há mais de uma década.

crenças seguindo suas camadas: convicções centrais profundas; convicções centrais da política (*policy core beliefs*) e das crenças secundárias (Sumiya; Sano, 2021).

a) Convicções Centrais Profundas

As Convicções Centrais Profundas são “compostas pelos valores a partir dos quais o indivíduo irá interpretar o mundo, ou seja, apresentam um caráter normativo e são muito difíceis de mudar” (Sumiya; Sano, 2021, p. 5) e sua análise se constitui como um elemento fundamental para a compreensão do modelo de crenças das coalizões de defesa que atuam em um determinado subsistema de acordo com o framework do ACF.

A análise desse conjunto de valores normativos que orientam a forma como os indivíduos interpretam o mundo, embora tenham grande amplitude, devem, a fim de se permitir a sistematização analítica, serem sintetizados aos valores que definem a atuação dos atores dentro do subsistema. No âmbito da presente pesquisa, considerando seus objetivos e o escopo, optamos por considerar como convicções centrais profundas os valores, as atitudes e as crenças direcionadas às avaliações externas em larga escala.

Destarte, a compreensão do *deep core beliefs* se constitui como elemento central para compreender o modelo de crenças da coalizão e entender os comportamentos dos atores dentro do subsistema, considerando que essas convicções profundas irão orientar as convicções centrais da política (*policy core beliefs*), que “emanam das convicções centrais profundas e que, ao mesmo tempo, buscam concretizá-las (Sumiya; Sano, 2021, p. 5).

A análise do *deep core beliefs* da Coalizão Não-Regulatória considerou inicialmente elementos que formam a cosmovisão¹³³ dos atores sobre a Educação, para em um segundo momento, compreender as convicções centrais profundas a respeito das avaliações externas em larga escala. Destarte, os dados indicam que o conjunto de atores dessa coalizão compartilham um conjunto de crenças sobre os objetivos, meios e fins do processo educativo, sobre currículo, avaliação, entre outros elementos.

Essa cosmovisão, compartilhada pelos membros¹³⁴ da Coalizão Não-Regulatória, exerceu, durante certos momentos da trajetória da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal,

¹³³ Entendida como “uma maneira auto realizada, produtiva e consciente de apreender e interpretar o universo dos seres” (Heidegger, 1982, p. 4)

¹³⁴ Quando da formulação do Currículo em Movimento, um conjunto de atores da Coalizão Não-Regulatória tiveram atuações destacadas no movimento sindical representativo dos professores e na estrutura interna da SEEDF, em especial na Subsecretaria de Educação Básica (Subeb), responsável pela sistematização do processo de formulação curricular.

influência na formulação e implementação de políticas públicas e práticas educacionais, das quais se destacam, desde o path dependence do Sipae-DF, as seguintes: o processo de formulação do Currículo em Movimento das Escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal¹³⁵ (Distrito Federal, 2014), em especial na definição de seus pressupostos teóricos: a Pedagogia Histórico-Crítica e a Psicologia Histórico-Cultural e da formulação das Diretrizes de Avaliação Educacional: aprendizagem, institucional e de Larga Escala (Distrito Federal, 2014).

O processo de formulação do Currículo em Movimento se constituiu como um ponto de aproximação entre atores da coalizão em outro campo da política educacional do Distrito Federal e logrou êxito em influenciar na escola da Psicologia Histórico-Cultural (Vigotsky, 2001) e da Pedagogia Histórico-Crítica (Saviani, 2008) como pressupostos teóricos para o currículo, apontando para a necessidade dos profissionais da educação de compreender o “estudante como um sujeito complexo, que constrói hipóteses e que, para ir ao encontro de seu pensamento, importa acolhê-lo, para trazer situações didáticas e pedagógicas de intervenção contribuindo no sentido de que repense o próprio pensamento” (Distrito Federal, 2014, p. 12) e a se comprometer com a luta contra “a seletividade, a discriminação e o rebaixamento do ensino das camadas populares. [...] garantir aos trabalhadores um ensino da melhor qualidade possível nas condições históricas atuais” (Saviani, 2008, p. 26).

Os pressupostos teóricos do Currículo em Movimento defendem a superação das concepções de currículo escolar prescritivas, que desconsideram saberes e fazeres dos sujeitos do processo educativo em seus contextos e trajetórias de vida, considerando que:

o ser em formação é multidimensional, com identidade, história, desejos, necessidades, sonhos, isto é, um ser único, especial e singular, na inteireza de sua essência, na inefável complexidade de sua presença. E a educação é uma prática social, que une os homens entre si em torno do direito de aprender e da conquista da cidadania (Distrito Federal, 2014, p.10).

A concepção curricular adotada defende o Currículo em Movimento como um instrumento a favor da construção de uma sociedade igualitária, compreendendo que o currículo

¹³⁵ A formulação do Currículo em Movimento das escolas teve início no primeiro semestre de 2011 com a avaliação diagnóstica da versão experimental do Currículo realizada no ano de 2010. Esse processo percorreu toda a gestão Agnelo Quieróz (PT): Em 2011, foram realizadas plenárias sobre Currículo, discussões dos Grupos de Trabalho do Currículo, e os estudos realizados por meio de parceria entre as Coordenações Regionais de Ensino (CRE) e as instituições educacionais; Em 2012, a continuidade das discussões com os Grupos de Trabalho e a elaboração de uma minuta, denominada Currículo em Movimento, submetida às escolas para validação no ano letivo de 2013; Em 2013, aconteceu a validação do Currículo nas CREs e nas unidades escolares; Em 2014, o texto foi reelaborado pela SUBEB, a partir das contribuições advindas das instituições educacionais e das CREs, materializadas no Currículo da Educação Básica.

não deve ser compreendido como uma mera prescrição de “saberes e competências, mas também a representações, valores, costumes, práticas compartilhadas, relações de poder, modos de participação e gestão etc.” (Saviani, 2008, p. 53). Nessa perspectiva, a gestão e o desenvolvimento curricular devem ser debatidos de forma coletiva e implementado levando em consideração a realidade de cada escola, que deve ser tomada como ponto de partida para o trabalho pedagógico e que deve ser desenvolvido a partir dos seguintes questionamentos: *Para que ensinar? O que ensinar? Como ensinar? Para que avaliar? O que avaliar? Como avaliar?*

A partir dessa perspectiva, o processo avaliativo deve ser conduzido pelo coletivo da escola, tendo a realidade de cada unidade escolar da Rede Pública de Ensino como um ponto de partida e envolver a comunidade escolar, assumindo uma perspectiva não meritocrática, não devendo estar a serviço da regulação do trabalho docente.

Esse conjunto de perspectivas sobre educação, currículo e avaliação acabam influenciando o *deep core* da Coalizão Não-Regulatória orientado ao subsistema e formam a atribuição básica do modelo de crenças dos atores agregados na coalizão: *as avaliações externas em larga escala, como são formuladas e implementadas, têm atuado em prol da meritocracia, da responsabilização unilateral de professores, da hierarquização de saberes, da desvalorização da escola pública e de seus profissionais e a serviço dos grupos privados de educação.*

A partir da atribuição básica do modelo de crenças, a pesquisa permitiu a compreensão de um conjunto de atitudes, valores e crenças que compõem as Convicções Centrais Profundas da coalizão e que atuam como elemento agregador dos atores, exercendo influência na forma como atuam, nos recursos que empregam a fim de defender a adoção de políticas que reflitam suas crenças e estabelecendo antagonismos com as outras coalizões que atuam dentro do mesmo subsistema.

Os dados produzidos a partir dos instrumentos de pesquisa permitiram desagregar as convicções centrais profundas em cinco dimensões, permitindo ampliar o debate acerca dos elementos que o compõem. Essas dimensões, apontadas na figura abaixo, serão detalhadas no decorrer da análise:

Figura 17: Dimensões das Convicções Centrais Profundas da Coalizão Não-Regulatória



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de pesquisa.

A primeira dimensão das Convicções Centrais Profundas que emerge nos posicionamentos dos atores é a crítica ao modelo gerencial de administração pública e à articulação das avaliações externas às reformas gerenciais implementadas na área educacional. Essa percepção é sintetizada no fragmento discursivo produzido durante entrevista semiestruturada realizada com sujeito de pesquisa que atua na Coalizão Não-Regulatória desde o *path dependence* do SIPAE-DF:

Temos muitas críticas a esse modelo gerencial que tentam estabelecer, esse controle do resultado que se produz baseado no uso de avaliações externas. Essa lógica de bônus, de gestão compartilhada, de vincular recursos a resultados de avaliações externas em larga escala. Essa lógica meritocrática traz prejuízos significativos ao trabalho docente, limita o trabalho pedagógico, prejudica a implementação do currículo em movimento, e substitui uma lógica de trabalho coletivo que marca a escola por uma lógica de controle de produto (SP-12).

A percepção de que as avaliações externas em larga escala têm sido utilizadas, em especial por governos orientados pelos princípios do NPM e pelo ideário neoliberal, como um instrumento para a hierarquização do saber, o ranqueamento das escolas, a fragmentação do

trabalho docente e para a implementação de políticas de alto impacto que envolvem sanções materiais ou bônus por resultados, estabelecendo uma responsabilização unilateral dos professores pelos resultados alcançados se constitui como um importante elemento do modelo de crenças da coalizão.

As entrevistas revelaram que os atores que atuam na coalizão estabelecem importante nexos entre as avaliações externas em larga escala e princípios da administração pública gerencial e consideram nefastas para as políticas e práticas pedagógicas as consequências produzidas a partir do uso das avaliações como forma de regulação e operacionalização da educação, considerando a relação como um processo a ser rejeitado:

O problema das avaliações externas, nesses governos mais liberais, têm sempre a tentação e a proposta que elas sejam utilizadas para garantir alguma espécie de remuneração, de retorno financeiro. Vão ranqueando todo mundo e oferecendo recompensas ou punições. É claro, que se eu percebo que elas não refletem a minha realidade, na hora que vem a proposta de fazer um ranqueamento, de pagar uma gratificação, um bônus, a resistência a ela será grande. A rejeição a uma lógica de ranqueamento, de meritocracia, ela vai ser potencializada (SP-16)

As práticas de gestão baseadas em ranqueamento e a implementação de políticas de alto impacto que levam à responsabilização unilateral de professores são ressaltadas, de forma recorrente pelos atores da coalizão como elementos que devem ser combatidos por meio da mobilização de todos os recursos disponíveis pela coalizão como, por exemplo, a mobilização das bases, a produção e a disseminação de estudos e pesquisas que apontam evidências dos impactos negativos de tais políticas sobre o sistema educacional e a veiculação de informações pelos canais de mídia disponíveis:

Há um consenso entre nós: não vamos discutir qualquer tipo de ranqueamento ou punição a partir de avaliações externas. Esse é um ponto que não aceitamos. É consensual. O movimento sindical é radicalmente contra isso. Nesse caso há uma unidade. Agora se a gente pensar em uma avaliação para gerar políticas públicas que busquem melhorias, é claro, sem qualquer intenção de penalização, então eu percebo algum espaço de avanço. Agora responsabilização e regulação pelo medo, não temos a menor dificuldade em fazer o enfrentamento com todos os recursos disponíveis (SP-13).

A responsabilização unilateral das escolas e dos professores e o uso de avaliações externas como meio de implementar reformas educacionais baseadas em princípios gerenciais de administração pública aparece como uma questão de consenso entre os membros da coalizão, se constituindo em um tipo de heurística ou esquema cognitivo que atua como uma amálgama entre os membros da coalizão, agregando os atores dentro da coalizão e trazendo estabilidade.

Os dados coletados indicam que os esquemas cognitivos que orientam o modelo de crenças da Coalizão Não-Regulatória em relação aos princípios gerenciais implementados com o uso de dados produzidos por avaliações externas em larga escala e as críticas ao gerencialismo não se baseiam em simples preferências ou fruto de vieses cognitivos¹³⁶, mas estão ancoradas em estudos e informações produzidas pelo meio acadêmico, uma vez que a percepção de que avaliações externas em larga escala compõem o rol de instrumentos de regulação e monitoramento da política educacional dentro de uma perspectiva gerencial de administração é fundamentada, segundo a voz dos atores, a partir de estudos acadêmicos com perspectiva crítica às avaliações externas em larga escala que têm apontado que tais avaliações buscam responder a pressões de organismos internacionais para mudanças nos modos de administração das redes de ensino orientadas pelos princípios do New Public Management (Esteban, 2012; Mendes *et al*, 2015; Cunha; Müller, 2018).

A segunda dimensão das Convicções Centrais Profundas está relacionada à crença de que as avaliações externas em larga escala são utilizadas pelos sistemas de ensino como forma de regular o processo educacional e o trabalho docente. Destarte, elas operariam a partir da definição de padrões, definindo não apenas padrões de níveis de aprendizagem adequados, mas atuando como um instrumento regulador sobre o que ensinar, quando ensinar e até mesmo como ensinar.

Essa percepção parece ser um elemento comum aos membros da coalizão e é ressaltada pela fala abaixo, extraída de uma entrevista semiestruturada:

As avaliações externas em larga escala têm produzido uma regulação muito forte dentro do sistema educacional, desde os primeiros anos escolares. Vamos pegar dentro da realidade brasileira que vamos ver isso: Desde os primeiros anos escolares a gente vem sendo regulado. Anteriormente, a ANA já definia padrões ideais a serem seguidos ainda no processo de avaliação, definindo o que ensinar, o que os estudantes deveriam ter garantido de habilidades para que pudessem ser alfabetizados, balizando o planejamento e gestão curricular dentro das escolas. Depois, dentro do ensino fundamental e médio, as habilidades do SAEB acabam regulando o que se deve ensinar, quando ensinar, entre outros (SJP-13).

A regulação que as avaliações externas têm produzido no interior dos sistemas educacionais e das escolas não é produzida, na visão dos entrevistados, apenas pela divulgação e uso dos resultados, que acarreta cobranças. As falas indicam que a regulação é produzida

¹³⁶ Os vieses cognitivos podem ser compreendidos como erros sistemáticos de pensamento que ocorrem quando as pessoas precisam processar e interpretar informações complexas em situações dinâmicas, afetando assim as decisões, atitudes e comportamentos que tomam. O resultado comum dos vieses cognitivos é a distorção na interpretação de informações, o que pode ocasionar a tomada de decisões baseadas em opiniões incompletas, incorretas ou em achismos.

muito antes da realização dos testes e posterior uso de dados, mas acontece por meio das matrizes de referência em avaliação que são utilizadas como referência para a elaboração dos testes:

Essa questão é bem mais ampla do que parece. Eu mesmo já trabalhei em uma escola que o Currículo em Movimento foi deixado de lado para que a gente pautasse o planejamento e a gestão curricular a partir das matrizes do SAEB. Toda a nossa ação pedagógica estava baseada em matrizes que definiam apenas um conjunto específico de descritores em Língua Portuguesa e Matemática. Isso atuava como um claro processo de regular o que deveríamos ensinar, em que sequência ensinar (SJP-16).

A centralização pode ser considerada como a terceira dimensão das convicções centrais profundas e envolve a crença que tais avaliações atuam no sentido de centralizar a ação pedagógica e retirar a autonomia dos docentes é desvelada por meio da análise dos discursos produzidos pelos atores que compõem a coalizão.

A centralização produzida a partir do uso das avaliações externas em larga escala tem, na perspectiva dos atores, impactado na autonomia dos docentes e no trabalho coletivo e participativo que deve orientar a ação pedagógica das unidades escolares da Rede Pública de Ensino do DF. Para os atores, tais avaliações afetam a autonomia dos docentes e desconsideram os contextos locais, estabelecendo um processo padronizado de trabalho pedagógico que não leva em conta as experiências dos professores, as vivências e os elementos culturais locais:

O que rejeitamos claramente é essa lógica verticalizada que a cada dia avança baseada no uso das avaliações externas. Esse processo tem criado uma centralização curricular que afeta a autonomia. A todo momento o sistema tem buscado priorizar o conjunto de habilidades que são cobradas nos testes, desconsiderando todo o planejamento dos professores e as questões específicas de cada escola. Isso precisa ser revisto, temos um currículo que preconiza não apenas o domínio de certas habilidades cognitivas, mas preconiza um trabalho pedagógico que propicie mudança social, que denuncie as injustiças da sociedade capitalista, que tenha como ponto de partida os saberes locais, os conhecimentos prévios dos alunos. E eu pergunto: Como fazer isso, como considerar cada estudante como construtor de seu próprio conhecimento e de sua história se estamos amarrados? (SJP- 11).

Nesse sentido, os atores ressaltam que a massificação do uso de avaliações externas e a cobrança para que os estudantes alcancem bons resultados tem produzido um processo de esvaziamento do coletivo da escola e homogeneizando a ação docente em prol da padronização do processo educativo. Essa dinâmica faz com que a escola passe a atuar como mera reprodutora de decisões e estratégias de desenvolvimento curricular tomadas no topo do sistema educacional:

O que percebemos, e estamos chamando a atenção para isso, é o fato dessas avaliações estarem a cada dia mais sendo um elemento de massificação do ensino. E para que a escola se saia bem dentro dessa massificação, desse conjunto de padrões curriculares, o trabalho pedagógico criativo do coletivo da escola se fragiliza em nome de uma estratégia unitizada produzida para se que se alcance os padrões esperados pela Secretaria de Educação. Esse processo é perverso, pois atua a serviço de um projeto excludente de educação e de produção de massas (SJP-16).

Aliada à percepção de que as avaliações externas em larga escala têm retirado a autonomia pedagógica dos professores e das escolas, estabelecendo uma verticalização curricular e a padronização do trabalho docente em detrimento da autonomia dos professores e da consideração do contexto local como preconizam os pressupostos pedagógicos da SEEDF, os atores também apontam para a verticalização do próprio processo avaliativo, apontando que os professores não são considerados no processo de definição das matrizes de referência e na elaboração das avaliações:

É preciso mudar essa lógica verticalizada estabelecida pelas avaliações externas em larga escala. Esse debate deveria levar em conta aqueles que fazem o processo pedagógico no interior da escola. Talvez, os elementos que fossem construídos aí, por mais que pudessem parecer subjetivos, teriam um grau de validade pois eles realmente levariam em conta aquela realidade local que não pode ser desprezada (SJP-13).

A competição compõe a quarta dimensão das convicções centrais profundas e envolve a ideia de que as avaliações externas em larga escala têm incentivado a competição entre escolas e professores, fragmentando o trabalho docente e o senso de coletividade:

As avaliações externas têm produzido como um efeito perverso a competição entre escolas e professores, desconsiderando a necessidade de trabalho coletivo. Veja bem: em muitos lugares, para que os resultados desejados sejam alcançados vemos uma competição enorme entre as escolas, cada uma querendo competir e mostrar quem tem melhores resultados, querendo se apresentar como de qualidade. Mas isso, internamente, para produzir esses resultados, vemos um verdadeiro massacre dos professores. Professores doentes, com todo tipo de problema, inclusive psiquiátricos, sendo pressionados a trabalhar doentes e a ter resultados. Cada uma passa a ser uma ilha atrás de resultado. E eu pergunto: Cadê o trabalho coletivo? (SJP-16).

Segundo os atores, essa competição tem alterado de forma significativa a gestão do trabalho pedagógico no interior da escola e estabelecido um fenômeno bastante estudado pela literatura, que é a prática de ensinar para o teste (Santos, 2013; Terrasêca, 2016). Também apontam que esse processo leva a uma hierarquização do saber:

Esse processo leva a uma gestão pedagógica baseada em reprodução, em treinar todos para o alcance de um resultado em um teste. Vemos nesse processo uma hierarquização dos professores, num processo em que o importante é o trabalho do

professor de Matemática e Português, mas só pensando em um resultado. Não há um trabalho curricular pautado pela reflexão, pela coletividade, pela busca de mudança na estrutura social. Essas provas ajudam a manter os professores domesticados (SJP-16).

A generalização se constitui como a quinta dimensão das convicções centrais profundas, sendo possível perceber que nessa dimensão os atores aprofundam a crítica sobre a desconsideração dos contextos locais na análise dos resultados, indicando que as disparidades encontradas no interior dos sistemas de ensino e das escolas inviabiliza qualquer tipo de ranqueamento:

O problema das avaliações externas no entendimento do conjunto é que elas acabam estabelecendo um ranqueamento que não é real. E qual é o motivo disso não ser real? Ora, eu tenho condições muito diferentes de trabalho pedagógico dentro da rede. E isso acontece exatamente pela falta dessa contextualização local. A realidade é muito díspar entre as escolas. Não tem como comparar uma escola do Plano Piloto a uma escola que fica na Fercal, são muitos fatores: renda, escolaridade dos pais, estrutura familiar... isso só se referindo ao aluno. Quando pegamos os fatores escolares, você percebe que as escolas da periferia têm uma estrutura física precarizada, sala de aulas lotadas, professores com pouca ou nenhuma experiência (SJP-12).

Nesse sentido, indicam que os resultados acabam sendo uma generalização, algo massificado, que não reflete os resultados das escolas e nem tem eco em seu dia a dia, servindo a um projeto de homogeneização do processo educativo e ao esvaziamento do sentido político da educação pública, indicando que as avaliações externas em larga escala produzem uma generalização que não reflete as diferentes realidades e disparidades locais, não contribuindo para a reflexão mais ampla dos contextos educacionais e das aprendizagens dos estudantes.

As entrevistas revelaram a percepção de que os resultados dos testes, bem como a definição de competências básicas, o mapeamento das fragilidades apresentadas pelos estudantes e demais estratégias de análise ancoradas em avaliações externas em larga escala não têm ecoado no interior da escola:

O movimento sindical, e boa parte dos professores, ainda não conseguiu assimilar a importância dessas avaliações e como esses resultados podem apoiar e orientar o trabalho pedagógico. Ela é muito distante da realidade da escola. Ela não é fruto de uma compreensão, de um debate coletivo, pelo menos de quem está lá no chão da escola. Por esse motivo, acredito que ela não reflita. Então a aceitação do que ela demonstra não é fácil. Fica muito complicado que essa aceitação aconteça. Por mais que ela possa refletir, em alguma medida a realidade, a situação concreta e objetiva daquela comunidade, mas ela é distante. Ela não é produto da construção pedagógica coletiva da escola. Então falta a compreensão tanto daqueles que aceitam as avaliações quanto daqueles que a reprovam (SJP-13).

Os atores ligados ao movimento sindical apontam ainda que dentro do sindicato há poucas discussões a respeito do tema, sendo atuação mais focada na denúncia da lógica meritocrática e regulatória de tais avaliações:

Na verdade, em relação às avaliações externas, o Sinpro e a própria CNTE tem uma discussão muito superficial sobre os resultados desses testes e como isso pode influenciar o trabalho pedagógico. E isso acontece pois há visões bastante diferentes. Tanto na CNTE quanto no Sinpro. Em relação às avaliações externas...ainda há uma superficialidade muito grande no movimento sindical, infelizmente não temos tanto aprofundamento (SJP-11).

Certos atores, em especial os ligados à pesquisa educacional, indicam a possibilidade de se pensar no uso dessas avaliações a partir da compreensão de que elas de fato podem retratar em parte a realidade das escolas, sendo necessário mudar a forma como as avaliações são produzidas e a maneira como os dados são utilizados:

É preciso mudar essa lógica verticalizada estabelecida pelas avaliações externas em larga escala. Esse debate deveria levar em conta aqueles que fazem o processo pedagógico no interior da escola. Talvez, os elementos que fossem construídos aí, por mais que pudessem parecer subjetivos, teriam um grau de validade pois eles realmente levariam em conta aquela realidade local que não pode ser desprezada (SJP-08).

Contra-pondo-se às avaliações externas em larga escala como um instrumento regulador da práxis pedagógica e da importância que tais avaliações têm na política educacional, os atores da Coalizão Não-Regulatória propugnam por práticas avaliativas desenvolvidas pela escola e para a escola, em especial para processos de autoavaliação coletivos:

É necessário fazer uma autoavaliação, em que a escola buscasse compreender sua realidade, isso seria muito mais eficiente que essas avaliações distantes. Uma avaliação coletiva, produzida e refletida por todo o coletivo da escola. Uma autoavaliação com potência de mudar a realidade, que busque compreender as fragilidades e potencialidades das escolas e que atue como força motriz para a superação das desigualdades e atue como suporte para a elaboração e reelaboração de processos administrativos e pedagógicos comprometidos com a aprendizagem de todos os estudantes de forma solidária (SJP-08).

Nesse sentido, os atores da coalizão propugnam o desenvolvimento de processos de autoavaliação institucional conduzidos no interior da escola e pela escola, articulando a avaliação da aprendizagem institucional à avaliação da aprendizagem produzida no interior das salas de aula. Esse processo deveria, na visão dos atores, partir da análise da implementação do Projeto Político-Pedagógico com o objetivo de identificar suas potencialidades e fragilidades e orientar sua revisão com vistas à garantia da qualidade social do trabalho pedagógico

desenvolvido no interior de cada escola, de forma coletiva, para que novas ações sejam estabelecidas em função da realidade do contexto e das necessidades de aprendizagem dos estudantes.

Na visão dos atores da Coalizão Não-Regulatória, esse processo deve ser percebido como uma autoavaliação produzida pela escola que deve estar articulada com os demais níveis de avaliação e deve trazer para o centro da discussão os processos e procedimentos utilizados no desenvolvimento do trabalho pedagógico da escola, sem perspectiva de avaliação de pessoas, com vistas à exclusão, punição ou premiação de indivíduos, mas servindo de convite a todos os atores internos da escola a construir um diálogo comunitário, promovendo o sentido da qualidade negociada (Bondioli, 2004).

A análise do *deep core* desvela um engajamento com uma perspectiva não-regulatória da avaliação educacional e uma rejeição a políticas de responsabilização unilateral de professores, de práticas de gestão baseadas em benefícios ou punições simbólicas ou materiais, de práticas de ranqueamento de escolas, de afunilamento curricular em nome da garantia de habilidades mínimas valorizadas em testes estandardizados e a defesa de um processo de autoavaliação produzido no interior da escola de forma coletiva a fim de que as problemáticas sejam entendidas por todos e a busca por melhoria no processo educativo envolva o coletivo da escola: estudantes, pais, professores, gestores e demais profissionais da educação.

A análise das convicções centrais profundas da coalizão não-regulatória a respeito das avaliações externas em larga escala revela um conjunto de atitudes, valores e crenças compartilhados em maior ou menor grau pelo conjunto de atores que compõem a coalizão de defesa. O modelo de crença orientado às avaliações externas em larga escala da Coalizão Não-Regulatória pode ser sintetizado a partir das seguintes crenças: a) as avaliações externas em larga escala buscam responder demandas da reorientação produtiva do capitalismo e dos princípios gerenciais da administração pública; b) têm subsidiado e, de certa forma, justificado a formulação e implementação de políticas de responsabilização unilateral de professores e gestores escolar locais; c) da forma em que têm sido implementadas, acabam afetando a autonomia dos docentes e desconsiderando os contextos locais; d) afetam as metodologias educativas em prol de uma uniformização curricular baseada em um conjunto de habilidades mínimas; e) incentivam a competição entre escolas e professores, fragmentando o trabalho docente e o senso de coletividade; f) da forma em que são elaborados, os testes desconsideram o contexto e as realidades locais; g) os resultados dos testes, bem como a definição de competências básicas e o mapeamento das fragilidades apresentadas pelos estudantes não têm

ecoado no interior da escola em virtude de serem produzidos fora do contexto escolar e de serem pouco debatidas de forma coletiva e sistematizada dentro das escolas.

A estrutura do *deep core* da Coalizão Não-Regulatória indica proximidade com discursos acadêmicos críticos às avaliações externas em larga escala, em especial os que defendem que: a) as avaliações externas em larga escala, como estão sendo implementadas em diferentes contextos, têm exercido papel de destaque na implementação de políticas de responsabilização e prestação de contas (accountability), principalmente quando compõem políticas do tipo high stakes (Freitas, 2013; Cunha; Müller, 2018); b) Incentivam a competição entre escolas e alunos, substituindo o aprendizado pela melhoria nos resultados em provas, gerando processos de ensinar para os testes (Santos, 2013); c) As reformas educacionais da educação pública observadas atendem a interesses de grupos econômicos e usam os testes para a padronização dos sistemas de ensino para maximizar seus lucros (Hagopian, 2014); d) A *avaliocracia* baseada em testes padronizados produzidos no exterior da escola que conduzem à descontextualização dos saberes (Terrasêca, 2016); e) as decisões tomadas a partir dos testes, e até mesmo a definição de competências e habilidades a serem desenvolvidas nos alunos não tem ecoado no interior das escolas, o que pode indicar que não fazem sentido para aqueles que executam a política na ponta, ou seja, professores, diretores, técnicos em educação (Villas Boas, 2018); f) A avaliação educacional baseada em testes padronizados, na comparação de dados quantitativos descontextualizados e no ranqueamento das escolas que, presentes em diferentes países, não vêm alterando para melhor a qualidade da educação (Mendes *et al*, 2015).

b) Convicções Centrais da Política (*policy core beliefs*)

As Convicções Centrais da Política (*policy core beliefs*), de acordo com Sabatier (1987) formam a camada intermediária do modelo de crenças e envolvem “as crenças e valores que emanam das convicções centrais profundas e que, ao mesmo tempo, buscam concretizá-las” (Sumiya; Sano, 2021, p. 5). Destarte, as *policy core* buscam materializar as Convicções Centrais Profundas no interior de um subsistema, orientando a ação dos atores na busca por políticas públicas vencedoras que efetivem o modelo de crenças, partindo de uma dimensão mais ampla, abstrata e ideológica para uma dimensão mais concreta da ação pública.

Sabatier (1987) indica que as Convicções Centrais da Política são o elemento que leva à formação de coalizões dentro de um subsistema específico, produzindo, ainda, a coordenação entre os membros de uma determinada coalizão de defesa e contribuindo para o estabelecimento

do devil shift, ou seja, do processo de antagonização entre as distintas coalizões de defesa que atuam dentro de um determinado subsistema (Sumiya, Sano, 2021).

As Convicções Centrais da Política envolvem as percepções sobre os objetivos, as relações causais, os instrumentos e as estratégias básicas para a implementação determinada política pública (Sabatier; Jenkins-Smith *et al* 2017). Sumiya e Sano (2012) defendem que as convicções centrais podem ser compreendidas como posições acerca de políticas públicas e compromissos e metas partilhadas pelos atores de uma coalizão com vistas a atingir objetivos preconizados no Núcleo Profundo e que as discordâncias entre distintos elementos que compõem essas posições podem levar a uma subdivisão na coalizão ou à criação de uma nova coalizão.

No contexto da presente pesquisa, foi possível desvelar que as Convicções Centrais da Política da Coalizão Não-Regulatória parte das Convicções Centrais Profundas de que um sistema de avaliação deve renunciar a princípios regulatórios e meritocráticos:

A avaliação não pode regular o processo educacional. A avaliação educacional não pode servir como elemento regulador. Temos a visão de que a avaliação educacional não pode estar a serviço de um projeto privatista de educação e que sirva aos interesses do capital econômico. Então rejeitamos qualquer tipo de avaliação de base meritocrática, que sirva a uma lógica de educação como capital humano para a manutenção da lógica capitalista. E essa nossa compreensão nos leva a rejeitar também uma política de avaliação baseada na lógica meritocrática, de querer implementar políticas de responsabilização unilateral por meio da questão de bônus ou outras práticas que só geram competição entre a categoria e fragilizam o coletivo da escola pública. Também nos colocamos contra um processo avaliativo que busque recortar o currículo em sua integralidade e focalizar a ação pedagógica em um conjunto de habilidades em Língua Portuguesa e Matemática, afinando e estreitando o fazer pedagógico apenas para beneficiar conhecimentos valorizados pelo mercado de trabalho e por grandes grupos econômicos que lucram com a prestação de serviços educacionais e ao mercado de produção de material didático (SGP-08).

As Convicções Centrais da Política da Coalizão Não-Regulatória orientam a ação dos atores no contexto do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal vem sendo formatado desde o *Path Dependence* da política de avaliação da educação básica do Distrito Federal, ou seja, remontando ao ano de 2007 (Gestão Maria Helena Guimarães Castro).

Conforme fala dos sujeitos de pesquisa, desde os primórdios da política de educação básica no DF, a *policy core beliefs* da Coalizão Não-Regulatória indica a oposição à implementação, no contexto da política distrital de avaliação, de políticas ou estratégias que utilizem dados produzidos pelo Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal para a implementação de reformas educacionais gerencialistas, bem como estratégias

high stakes que envolvam consequências materiais ou simbólicas, como ranqueamentos e bônus financeiros.

A rejeição às concepções regulatórias e meritocráticas para o Sipae-DF levou à Coalizão Não-Regulatória a atuar, desde os seus primórdios, pautada pela oposição a debates e iniciativas nesse sentido. Essa perspectiva pautou a atuação da coalizão ao longo de toda a trajetória e estabeleceu antagonismos desde *o Path Dependence* da política, surgida em 2007:

Aquele período da gestão Maria Helena foi um movimento de grandes embates. A intenção ali era clara: regular, bonificar, penalizar. Desde os primeiros dias da gestão, o governo deixou claríssima a intenção. A Maria Helena me parece que era uma elaboradora, uma formuladora que tinha essa compreensão de avaliação como forma de regulação e controle do trabalho dos professores. Aqui cabe apontar que o debate com ela era de altíssimo nível pois ela tinha clareza do que desejava, mas desde o princípio fomos radicalmente contra às suas ideias. E durante sua breve gestão, não houve acordo algum. Não tinha um denominador comum (SJP-12).

Os atores da Coalizão Não-Regulatória, em especial os relacionados ao movimento sindical, embora afirmam que o debate estabelecido no *path dependence* da política de avaliação da educação básica distrital era de alto nível, em virtude da capacitação técnica dos membros da coalizão oponente, apontam para o antagonismo no modelo de crenças sobre avaliações externas em larga escala e para a inexistência de algum denominador comum entre as crenças, o que levou a um acirramento durante esse período:

A Maria Helena foi um período muito conturbado. A nossa luta por plano de carreira naquele período era o mote da categoria, estávamos focados em reestruturar a carreira, buscar ganhos reais. E o que a Secretaria de Educação estava propondo? Uma reforma educacional baseada no neoliberalismo, na meritocracia, na implementação de uma Lei de Gestão Compartilhada, em um sistema de avaliação sem consonância com os princípios pedagógicos da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, trabalhando o professor isolado, fora do coletivo. E desde o primeiro momento, resistimos a isso, aos pressupostos que estavam ali, resistindo a uma proposta de avaliação meritocrática, que jogava toda a responsabilidade nas costas dos professores (SJP-11).

Esse movimento de resistência inicial, em especial do Sindicato dos Professores no Distrito Federal, acabou por influenciar e de certa forma performar as convicções centrais da política da Coalizão Não-Regulatória durante a trajetória da política de avaliação da Educação Básica no distrito federal, convicções essas que podem ser assim sintetizadas: Rejeição a políticas salariais que agregam recompensas ou sanções materiais ou simbólicas aos resultados das avaliações externas em larga escala; resistência a princípios de gestão compartilhada que busquem implementar padrões de contratualização entre os níveis centrais e locais da SEEDF, a serem monitoradas por meio de instrumentos de avaliação externa em larga escala; oposição

à vinculação de programas de descentralização administrativa e financeira a resultados definidos pelo nível central ou pactuados entre nos níveis da SEEDF; críticas à elaboração de rankins ou de estratégias de comparação entre os resultados alcançados pelas Unidades Escolares vinculadas à SEEDF, incluindo o Índice de Qualidade de Ensino no Distrito Federal (IQEDF), estabelecido pela Portaria 38/2020 (Distrito Federal, 2020); a defesa de que as matrizes de referência do Sipae-DF não podem substituir o Currículo em Movimento pois promovem um estreitamento curricular e não coadunam com os pressupostos teóricos da Secretaria de Estado de Educação do DF; a busca pela articulação entre a avaliação da aprendizagem, avaliação institucional e avaliação externa e; estabelecimento de políticas e práticas de autoavaliação produzidas no interior das escolas em contraposição à perspectiva regulatória e meritocrática embutida nas políticas de avaliação externa em larga escala.

O primeiro elemento das convicções centrais profundas envolve a crença de que o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal não deve contemplar ou se articular a políticas do tipo high stakes, ou seja, que estabeleçam recompensas ou sanções de qualquer tipo em virtude dos resultados. Destarte, o Sipae-DF não deve prever ou incentivar qualquer tipo de bônus salarial ou mesmo incentivos simbólicos em virtude dos resultados:

Essa é uma questão central: jamais podemos admitir, como foi pensado lá na gestão da Maria Helena, naquela ideia dentro do Siade, de vincular qualquer tipo de bônus salarial para a categoria. Essa lógica meritocrática vai contra nossos princípios, isola o professor, o penaliza e o responsabiliza por todas as mazelas educacionais e sociais. Por isso, diante de qualquer intenção do GDF de instituir alguma legislação dentro do Sipae-DF que pelo menos traga menção a essa lógica meritocrática, iremos reagir (SJP-12).

Dentre os elementos vinculados ao modelo de crenças não-regulatória, podemos ressaltar que a ideia de recompensas materiais é aquela que mais mobiliza os atores e produz antagonização da coalizão não-regulatória com as outras coalizões, devendo ser alvo de constante vigilância e oposição:

Veja bem: já tivemos uma tentativa aqui do DF de estabelecer um sistema de avaliação da educação básica com características nefastas, com a ideia absurda de estabelecer um bônus, uma ideia de 14º salário a ser pago a professores de escolas que alcançarem determinadas metas e, sobretudo, não faltassem durante o ano letivo. Veja o absurdo: o GDF não tem uma política de saúde dos trabalhadores em educação, não valoriza os professores, não resolve os problemas educacionais: salas de aula lotadas, falta de material pedagógico, falta de recursos tecnológicos e quer culpabilizar os professores pelo fracasso escolar. Além disso, é inaceitável tentar destruir um dos pilares do Magistério Público do Distrito Federal: isonomia funcional e salarial. Compomos uma carreira única tanto do ponto de vista funcional quanto salarial (SJP-12).

O segundo elemento das convicções centrais profundas da coalizão não-regulatória envolve a não aceitação de princípios gerencialistas de administração pública, em especial dentro do contexto da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, de princípios de gestão compartilhada que busquem implementar padrões de contratualização entre os níveis centrais e locais da SEEDF, a serem monitoradas por meio de instrumentos de avaliação externa em larga escala.

De acordo com os dados produzidos por meio de entrevistas semiestruturadas, pela aplicação de questionários e por análise documental, a coalizão não-regulatória defende, e têm se articulado, tanto a ideia de contratualização, quanto a ideia de uso dos dados de avaliação externa em larga escala para regular e monitorar as metas pactuadas:

Em um determinado momento da Secretaria de Estado de Educação, a ideia era estabelecer uma ampla reforma educacional baseada nos seguintes princípios: gestão compartilhada, transferência de recursos diretos para as escolas e... a ideia... de criar um sistema de avaliação, se não me engano denominado já desde o início com Siade... esse Siade iria gerar dados para o GDF definir se o contrato com os gestores das escolas estava sendo cumprido, se as metas definidas estavam sendo alcançadas. E ainda tinha mais... veja só... o repasse de verbas, por meio do PDAF iria depender desses resultado. (SJP-13).

Nesse aspecto, embora os atores não apresentem oposição ao Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, que realiza a transferência aos agentes executores, em benefício das unidades escolares e das regionais de ensino da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal de recursos do orçamento da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, chegamos ao terceiro elemento das convicções centrais da política: O Sipae-DF não deve estar vinculado a programas descentralização administrativa e financeira como o PDAF e os dados produzidos não devem ser utilizados para a definição de critérios para a distribuição dos recursos:

A ideia de usar o Sipae-DF como um elemento a ser considerado para a distribuição dos recursos do PDAF fere a igualdade entre as Unidades Educacionais e apenas serve para aumentar as desigualdades. Considerando que boa parte dos resultados educacionais são oriundos de fatores extraescolares como nível socioeconômico dos estudantes, estruturas familiares, essa prática apenas iria prejudicar as escolas da periferia, que ao contrário dessa lógica, deveriam ter seus recursos ampliados para poder tentar minimizar as desigualdades de rendimentos escolares que já são bastante conhecidas (SJP-12).

Outro elemento que orienta os atores da coalizão está relacionado à oposição a uma política de avaliação a ser implementada por meio do Sipae-DF pautada pelo estabelecimento

de índices a serem percebidos como expressão única ou principal da qualidade educacional da rede pública de ensino do Distrito Federal:

Para começar, não vejo sentido em estabelecer mais um índice para verificar uma suposta qualidade educacional já que temos o Ideb que faz isso, e mesmo nesse ponto acho perigoso usar o Ideb como um indicador de qualidade, e de que tipo de qualidade? Mas aqui no DF, a Secretaria de Educação em 2020 teve a infeliz ideia de criar um índice local, a ser calculado em parâmetros um pouco diferentes do Ideb, mas também pretendendo criar uma falsa noção de qualidade educacional (SJP-16).

Esse tópico em especial, ou seja, no que diz respeito à índices como o Ideb, é cercado de um conjunto de pressupostos que moldam o modelo de crenças da coalizão em questão, dentre os quais destacamos: 1º) a existência de práticas de preparação dos estudantes por parte das escolas com vistas a melhorar os resultados nos testes que servirão como base para o índice; 2º) a divulgação do Índice adquire um formato de classificação que expõe e cobra resultados de professores e estudantes; 3º) nem todos os estudantes que deveriam realizar as provas participam do exame, levantando a suspeita de que estudantes mais fracos são orientados a não participar do processo; 4º) o uso de apenas 2 componentes curriculares, ou seja, Português e Matemática, o que pode levar algumas escolas a investir no trabalho em sala de aula com a máxima valorização apenas dessas disciplinas, em detrimento das demais; 5º) as possíveis inconsistências nos índices de reprovação, evasão e abandono, o que levanta suspeitas de fraudes; e 6º) o Índice compreende o desempenho dos estudantes, sem considerar as questões extraescolares que interferem na vida desses discentes, como as questões socioeconômicas e o capital cultural.

Esses pressupostos influenciam as crenças da coalizão não regulatória em relação ao estabelecimento do Índice de Qualidade de Ensino no Distrito Federal (IQEDF), estabelecido pela Portaria nº 38/2020 (Distrito Federal, 2020) a ser composto da seguinte forma:

Art. 18. Os resultados obtidos a partir da Avaliação de Desempenho e da Avaliação de Contexto, acrescidos de dados de fluxo provenientes do Censo Escolar, compõem o cálculo do Índice de Qualidade da Educação do Distrito Federal (IQEDF).

Art. 19. Os dados do IQEDF são gerados nos níveis:

I - sistema de ensino;

II - rede pública;

III - rede privada;

IV - Coordenações Regionais de Ensino, nos casos que se aplica;

V - unidades escolares.

Art. 20. Os resultados do IQEDF devem ser divulgados à comunidade escolar no ano seguinte à aplicação da Prova DF e dos questionários de contexto.

É necessário apontar que, diferentemente do Ideb, que é calculado a partir da taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho em Português e Matemática captadas pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o IQEDF seria calculado a partir de três variáveis: pelas médias de desempenho na Avaliação de Desempenho (Prova DF), pela Avaliação de Contexto (obtida por questionários e por outros instrumentos de avaliação institucional) e pelos dados de fluxo escolar provenientes do Censo Escolar.

Os atores da coalizão percebem a introdução do IQEDF na estrutura do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal como uma estratégia para ampliar a regulação e o monitoramento sobre o trabalho pedagógico da escola e como uma tentativa de responsabilizar as escolas e os professores pelos resultados:

Estabelecer o IQEDF me parece mais uma vez uma tentativa de responsabilizar as escolas, numa lógica talvez de se voltar aos princípios da gestão compartilhada. Fica claro nessa tentativa de se produzir um índice para medir a qualidade educacional a tentativa de controle e... o que é pior né? Gerar comparações indevidas e até mesmo ranquear as escolas. Isso é um retrocesso e não contribui com nada (SJP-12).

As crenças a respeito do IQEDF se articulam ao posicionamento contrário ao uso de dados do Sipae-DF para alimentar ranking das melhores ou piores escolas, bem como criar estratégias de divulgação de dados baseados em comparação de resultados entre as Unidades Escolares, em virtude das diferenças dos contextos locais que afetam o processo de ensino e aprendizagem:

Somos contra o uso de dados do Sipae-DF para produzir qualquer tipo de classificação entre as escolas e entre os professores. Ranquear é apenas uma forma de querer responsabilizar as escolas e os professores pelos resultados. E como ranquear no DF se as condições são muito diferentes né? Não tem como comparar as escolas... imagine... Como você vai comparar o trabalho realizado, por exemplo, em uma escola do Plano Piloto, com biblioteca, sala de recursos... 18 alunos por sala... do outro lado, você tem escolas em São Sebastião sem nenhum serviço, com quase 40 estudantes em sala de aula. Não faz sentido isso... é apenas para jogar a população contra a categoria e livrar o governo de sua responsabilidade (SJP-13).

A perspectiva de que as matrizes de referência do Sipae-DF não podem substituir o Currículo em Movimento pois promovem um estreitamento curricular e não coadunam com os pressupostos teóricos da Secretaria de Estado de Educação do DF se constitui como um importante elemento que compõe as convicções centrais da política da coalizão não-regulatória. Destarte, é recorrente a defesa de que o Currículo em Movimento (Distrito Federal, 2014) é o documento orientador de toda a ação pedagógica da Secretaria de Estado de Educação, havendo resistências à elaboração de referenciais curriculares baseadas na BNCC.

O modelo de crenças da Coalizão não-Regulatória é orientado pela perspectiva de que a BNCC incorpora os interesses de parcela do setor produtivo e de *think tanks* do pensamento liberal, sendo percebida como um instrumento que consolida o processo de rebaixamento do nível da educação destinada às classes populares. De acordo com os atores, a BNCC materializa aquilo que Adrião et. al. (2018) denominam de “privatização do currículo”, isto é, processos pelos quais o empresariado determina, para escolas, redes ou sistemas públicos, os desenhos curriculares, seja por meio de assessorias, de oferta de tecnologias educacionais e demais insumos curriculares, seja ainda por meio dos Sistemas Privados de Ensino. Trata-se, segundo os autores, da privatização dos processos pedagógicos *stricto sensu*, envolvendo as relações entre professores, estudantes e conhecimento.

Nesse processo, as avaliações externas como parâmetro mais adequado para mensurar a “taxa de retorno” dos investimentos, por isso, operam com uma perspectiva restrita de qualidade, tal como ocorre com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Conforme comprova Pina e Gama (2020), a análise da concepção pedagógica que sustenta as iniciativas de setores do empresariado revela um esvaziamento da formação escolar assentado na pedagogia das competências, na metodologia dos projetos, na noção de aprendizagem significativa e, dentre outros, no estreitamento curricular decorrente da ênfase em Língua Portuguesa e Matemática.

Na visão de Pina e Gama (2020), a BNCC busca o desenvolvimento das chamadas competências consideradas úteis ao padrão dominante de sociabilidade. Para o autor, é a esse objetivo que se ligam as iniciativas de privatização, divisão técnica do trabalho e responsabilização, pois, na visão empresarial, tais fundamentos devem garantir que o professor “ensine bem” segundo o parâmetro de qualidade pré-definido: deve-se aumentar o rendimento dos alunos nos testes em larga escala por meio das pedagogias do “aprender a aprender”, o que significa distanciar o trabalho educativo das máximas possibilidades de desenvolvimento dos estudantes, de modo a oferecer, aos futuros trabalhadores, uma escolarização restrita ao uso funcional dos rudimentos do saber.

Os dados de pesquisa desvelam a perspectiva, por parte dos atores, que a Pedagogia Histórico-Crítica se constitui na teoria pedagógica que se opõe radicalmente ao esvaziamento curricular proposto pela Base Nacional Comum Curricular, formulada como uma estratégia da classe dominante para manter o controle sobre a classe trabalhadora e esvaziar o sentido político do ato educativo.

Por fim, um elemento ligado às convicções centrais da política da coalizão não-regulatória está associado à defesa do desenvolvimento de políticas e práticas de autoavaliação

no interior das escolas, em contraposição à perspectiva regulatória e meritocráticas que, na visão dos atores, está embutida na avaliação externa em larga escala. Destarte, o Sipae-DF deveria se constituir como um instrumento de suporte para o desenvolvimento de estratégias de autoavaliação, formando, fornecendo instrumental e conhecimento para que cada unidade escolar desenvolva instrumentos próprios que as permitam refletir sobre o processo educacional, sobre a aprendizagem dos estudantes, sobre as práticas docentes, sobre o desenvolvimento curricular, entre outros elementos, em um processo participativo, dialógico e democrático.

c) Coalizão Diagnóstico-Formativa

A coalizão Diagnóstico-Formativa¹³⁷ congrega um conjunto de atores que atuam no subsistema analisado. Esses atores, em geral, têm, ou tiveram, atuação ligada à gestão do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal nos níveis central, intermediário e local e em instâncias consultivas/deliberativas da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

O agrupamento desses atores em uma coalizão é produzido a partir da crença as avaliações externas em larga escala podem se constituir como um meio relevante para analisar o desempenho escolar dos estudantes e os fatores associados a esse desempenho e proporcionar feedback de qualidade a alunos, professores, gestores escolares e à sociedade, contribuindo para que todos se mobilizem para, respectivamente, alterar e/ou reorientar os seus esforços de estudo, de ensino, de organização e funcionamento pedagógico das escolas e de apoio aos educandos a fim de garantir educação pública de qualidade.

No quadro abaixo, apresenta-se um resumo dos principais atores mencionados, separando-os por coalizão e pelas categorias definidas:

¹³⁷ Optou-se em nomear Coalizão de Defesa Diagnóstico-Formativa o agregado de atores que atuam a partir da crença de que as avaliações externas em larga escala devem ter seus usos reorientados, deixando a perspectiva regulatória, ranqueadora e com consequências simbólicas ou materiais para se constituir como um instrumento que oriente estudantes, professores, gestores escolares e dirigentes educacionais a orientar/reorientar seus esforços de aprendizagem, de ensino e de gestão com vistas à busca pela aprendizagem de todos os estudantes. Destarte, essa coalizão apresenta uma aceitação crítica em relação às avaliações e defende um uso diagnóstico-formativo que permita a elaboração de estratégias pedagógicas, práticas de ensino e políticas públicas baseadas em evidências.

Quadro 32: Composição da Coalizão Diagnóstico-Formativa

Categories	Atores	Atuação
Atores relacionados à gestão educacional	Diretoria de Avaliação Educacional	Gestão Central da Política de Avaliação da Educação Básica no DF.
	Coordenadores Regionais de Ensino	Atua na coordenação e supervisão, diretamente subordinada ao Secretário de Estado de Educação, compete: coordenar, orientar, articular e supervisionar, no âmbito de sua área de atuação e junto às unidades escolares – UEs vinculadas, às políticas educacionais, administrativas e de aperfeiçoamento dos profissionais da educação instituídas pela Secretaria.
	Coordenadores Pedagógicos Intermediários	Responsáveis, em nível intermediário, por articular ações pedagógicas no âmbito da Coordenação Regional de Ensino, assegurando o fluxo de informações e o exercício da gestão democrática e colaborar com os processos de avaliação institucional, articulando os três níveis de avaliação, com vistas à melhoria do processo de ensino e aprendizagem.
	Coordenadores Pedagógicos Locais	Responsável, em nível local, por articular ações pedagógicas entre os diversos segmentos da unidade escolar e a Coordenação Regional de Ensino, assegurando o fluxo de informações e o exercício da gestão democrática e colaborar com os processos de avaliação institucional, articulando os três níveis de avaliação, com vistas à melhoria do processo de ensino e aprendizagem e recuperação dos rendimentos/ desempenho escolar.
	Supervisores Pedagógicos das Unidades Escolares (UE)	Responsável por coordenar o planejamento, a execução e a avaliação das ações pedagógicas, administrativas e financeiras em nível local e mediar a elaboração, a implementação, o acompanhamento e a avaliação do Projeto Político Pedagógico;
	Gestores Escolares (Diretores das UE)	Responsável por liderar e executar políticas educacionais, na qualidade de mediador entre essas e o Projeto Político Pedagógico - PPP da unidade escolar em consonância com o Currículo em Movimento da Educação Básica, identificado por Currículo da Educação Básica, Diretrizes e as

		Orientações Pedagógicas da SEEDF e utilizar os resultados das avaliações nos níveis previstos nas Diretrizes de Avaliação da SEEDF como subsídio à construção do Projeto Político Pedagógico - PPP da unidade escolar;
Atores relacionados a instâncias consultivas/deliberativas	Conselho de Educação do Distrito Federal	Atuam no assessoramento superior à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com a atribuição de definir normas e diretrizes para o Sistema de Ensino do Distrito Federal, bem como de orientar, fiscalizar e acompanhar o Sistema de Ensino do Distrito Federal.
Atores relacionados à pesquisa acadêmica	Grupo de Estudo e Pesquisa em Avaliação e Organização do Trabalho Pedagógico - GEPA (FE/UNB).	Atuam na área de pesquisa acadêmica no campo de avaliação educacional. Grupo de pesquisa vinculado à FE/UnB
Atores relacionados à representação/associação de classe	Associação de Diretores e Ex-Diretores das Escolas Públicas da Secretaria de Educação do Distrito Federal (ADEEP).	Atuam na representação dos atuais diretores escolares e ex-diretores escolares das escolas vinculadas à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

Fonte: Elaboração própria

A composição interna da Coalizão Diagnóstico-Formativa agrega atores ligados a diferentes níveis de gestão da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, em especial no nível local e intermediário. Em geral, os atores atuam ou já atuaram no subsistema há mais de 15 anos, perpassando diferentes gestões que estiveram à frente do Governo do Distrito Federal e da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

Por reunir, em geral, servidores com atuação técnica dentro do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal, a coalizão diagnóstico-formativa agrega tanto a Burocracia de nível de rua, trabalhadores de serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no exercício das suas funções (Lipsky, 2021), quanto a Burocracia de Médio Escalão, “atores que desempenham função de gestão intermediária (como gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores) em burocracias públicas e privadas” (Lotta, 2014, p. 23), e que por seu posicionamento acabam por desempenhar um duplo papel: um de técnico gerencial, traduzindo as estratégias políticas em ações cotidianas a serem operacionalizadas, e um de técnico-político (Pires, 2014).

A composição da coalizão diagnóstico-formativa, que reúne em sua maioria atores ligados à burocracia, nos remete à perspectiva do ACF que indica que atores relacionados à agências estatais tendem a produzir um modelo de crenças mais moderado e conciliador

(Sumiya; Sano, 2021), sendo percebido no decorrer da pesquisa uma tendência à busca pela conciliação e pela moderação no posicionamento dos seus membros e na forma de atuação da coalizão.

Considerando a atribuição básica do modelo de crenças da Coalizão Diagnóstico-Formativa, e de forma similar ao tratamento de dados aplicado nas convicções da Coalizão Não-Regulatória, apresentaremos a análise do modelo de crenças, categorizado a partir do presente esquema: convicções centrais profundas; convicções centrais da política (*policy core beliefs*).

a) Convicções Centrais Profundas

A análise do *deep core beliefs* da Coalizão Diagnóstico-Formativa que atua dentro do subsistema desvela um conjunto de valores e crenças orientados às avaliações externas em larga escala e que tem como atributo básico a crença de que tais avaliações se constituem como um importante instrumento de diagnóstico do processo educacional e se tornar como um meio relevante para proporcionar feedback de qualidade aos alunos, professores, gestores escolares e pais, contribuindo para que todos se mobilizem para, respectivamente, alterar e/ou reorientar os seus esforços de estudo, de ensino, de organização e funcionamento pedagógico das escolas e de apoio aos educandos.

Esse modelo de crença sobre avaliações externas em larga escala se articula com a perspectiva de que as avaliações devem ter a função formativa como indutora dos processos avaliativos, perpassando os três níveis de avaliação escolar e se comprometendo com a garantia da aprendizagem de toda a comunidade escolar.

O modelo de crenças orientado à avaliação formativa e à avaliação diagnóstica defendido pela Coalizão Diagnóstico-Formativa está alicerçado na percepção de que avaliar:

não se confunde com medida. Medir é apenas uma pequena parte do processo avaliativo, correspondendo à obtenção de informações. Analisá-las para promover intervenções constantes é o que compõe o ato avaliativo; por isso, as afirmativas de que, enquanto se aprende se avalia e enquanto se avalia ocorrem aprendizagens, são válidas tanto por parte do docente quanto do estudante. Esse processo é conhecido como avaliação formativa, ou seja, avaliação para as aprendizagens (Distrito Federal, 2014, p. 10).

A defesa de políticas e práticas de avaliação que contribuam para a promoção das aprendizagens de todos os estudantes parte da premissa de que a avaliação não deve se constituir em um momento estanque com vistas à verificação das aprendizagens, mas sim se constituir

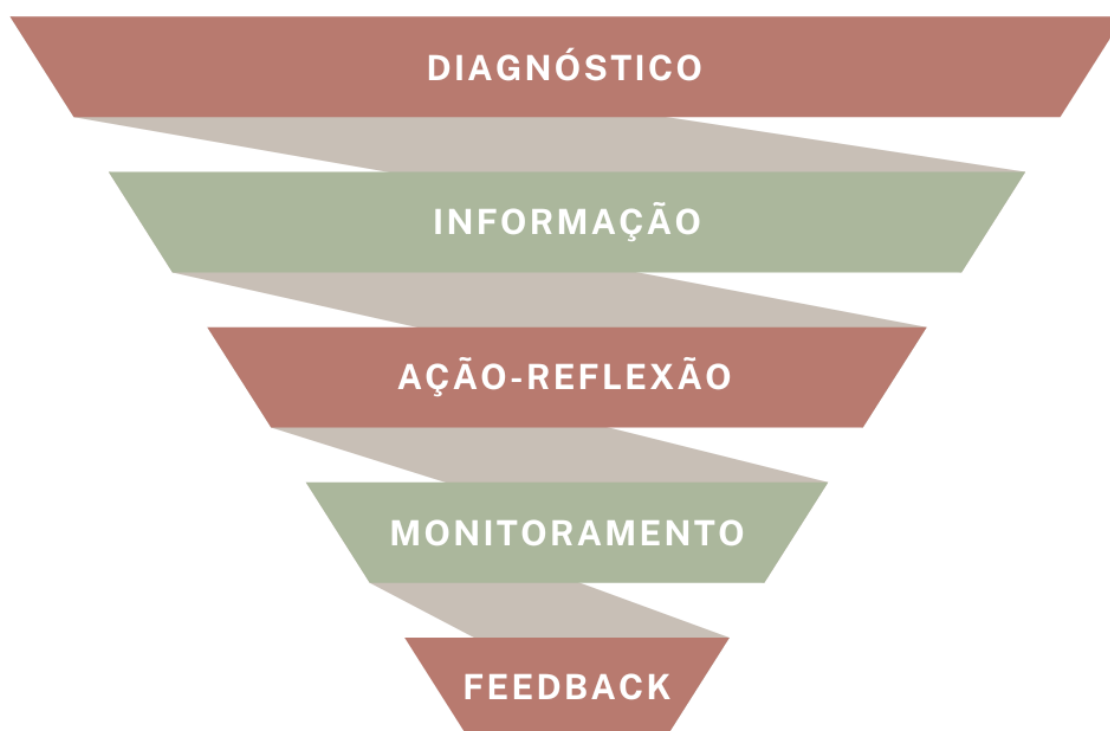
como um importante instrumento pedagógico que possibilite a elaboração/reelaboração de ações pedagógicas no decorrer do processo de ensino-aprendizagem.

Nessa perspectiva, devem coexistir distintos níveis de avaliação: aprendizagem, institucional e em larga escala, sem que haja dicotomia ou mesmo disparidade entre elas, devendo estar articulados, em um processo no qual as avaliações externas em larga escala a finalidade precípua de subsidiar a implementação e ou reorientação de políticas públicas, bem como oferecer aos professores informações que promovam a melhoria de seu trabalho.

A partir da atribuição básica do modelo de crenças, a pesquisa permitiu a compreensão de um conjunto de atitudes, valores e crenças que compõem as Convicções Centrais Profundas da coalizão e que atuam como elemento agregador dos atores, exercendo influência na forma como atuam, nos recursos que empregam a fim de defender a adoção de políticas que reflitam suas crenças e estabelecendo antagonismos com as outras coalizões que atuam dentro do mesmo subsistema.

Os dados produzidos a partir dos instrumentos de pesquisa permitiram desagregar as convicções centrais profundas em cinco dimensões, permitindo ampliar o debate acerca dos elementos que o compõem. Essas dimensões, apontadas na figura abaixo, serão detalhadas no decorrer da análise:

Figura 18: Dimensões das Convicções Centrais Profundas da Diagnóstico-Formativa



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de pesquisa.

A primeira dimensão das Convicções Centrais Profundas que emerge nos posicionamentos dos atores está relacionada à crença de que as avaliações externas em larga escala se constituem como um instrumento de diagnóstico que permite compreender distintas dimensões da política educacional e das práticas docentes desenvolvidas no interior das escolas e nas salas de aulas da Educação Básica:

Eu acredito que o maior objetivo das avaliações externas deve ser a de constituir um diagnóstico da realidade da educação, do que de fato acontece no interior das nossas escolas. Mais importante que índices, escores, essas questões todas, é compreender o que de fato os estudantes aprenderam, que fatores têm impactado no desempenho desses estudantes. É preciso pensar essas avaliações como um diagnóstico que nos dê indicativo daquilo que nossos estudantes sabem e, principalmente, daquilo que ainda não sabem para que o planejamento pedagógico seja mais qualificado, baseado em evidências de aprendizagem. E acredito que as avaliações externas, por sua natureza mais objetiva, mais padronizada, seja importante nesse sentido. Não que ela vá substituir a avaliação produzida pelo professor, mas antes disso, deve se articular a avaliação da aprendizagem, a avaliação institucional e a externa para que possamos de fato compreender os resultados do processo educativo e agir com maior objetividade (SJP-08).

Dentro da perspectiva adotada, ligada à crença de avaliação externa como um instrumento diagnóstico, os atores encaram a crítica de que tais avaliações trazem apenas um recorte, gerando um processo de estreitamento curricular:

Avalia sim um recorte, mas esse recorte é importante no sentido de analisar habilidades básicas em Língua Portuguesa e Matemática que são fundamentais para o desenvolvimento da cidadania para a progressão nos estudos. É claro que não tem como um único instrumento abarcar todo o currículo escolar, que é amplo e não envolve apenas o domínio cognitivo, mas sim outras dimensões como questões socioemocionais entre outros. Mas esse recorte produzido é importante para compreender para onde estamos indo e quais são as nossas potencialidades e fragilidades. Então, eu acredito que compreender o domínio ou não de certas habilidades ajuda a estabelecer um diagnóstico, uma compreensão da realidade em termos do domínio de certas habilidades fundamentais. Agora é evidente que apenas isso não é suficiente para avaliar nossos estudantes em todas as dimensões necessárias (SJP-08).

Certos atores, em especial aqueles que atuam ou atuaram na gestão local (diretores, vice-diretores, supervisores e coordenadores pedagógicos) apontam que as reflexões produzidas a partir dos dados levantados pelas avaliações externas em larga escala foram capazes de produzir reflexões profundas no interior das escolas que permitiram ao coletivo da escola compreender melhor o processo educativo e as potencialidades e fragilidades pedagógicas da unidade escolar, permitindo repensar práticas e processos a partir de um diagnóstico qualificado da realidade:

A nossa escola ficou com a menor nota do SAEB, a menor nota de Regional de Ensino. E foi assim... a escola se via como uma excelente escola, que tinha um trabalho de excelência. Era uma escola cheia de projetos. Então quando veio essa nota, foi um baque para todos. A autoestima do grupo ficou muito abalada. Então veio uma pessoa da SEDF, ou do MEC, não me lembro, acompanhar a escola por ter tido esse resultado ruim. Esse momento foi muito interessante. Essa pessoa tinha uma planilha, com questionamentos sobre o funcionamento de vários setores da escola. A ideia era ir respondendo aquele questionário e ir lançando no computador e o sistema ia delimitando até chegar em 3 (três) pontos que precisavam de melhorias dentro da escola. E isso foi muito interessante pois havia questionários para cada área foi possível perceber onde estávamos distantes do ideal. Interessante que a partir desse diagnóstico, implementamos um conjunto de mudanças pedagógicas e de gestão que mudaram a escola e possibilitaram que na edição seguinte do Saeb, nossa escola tivesse um crescimento de 1,5 pontos (SJP-09).

Esse diagnóstico produzido por meio de avaliações externas em larga escala permitiu à escola a compreender que o foco do seu trabalho deveria estar relacionado a questões cognitivas e no desenvolvimento curricular, deixando de lado aspectos sociais:

Eu entendi a partir desse momento a questão da nossa escola e do motivo de percebermos que fazíamos um trabalho de excelência: Como nós atendemos a uma comunidade muito carente, de grande vulnerabilidade, o nosso foco era o acolhimento e trabalhar a dimensão social. Pensávamos em conseguir um local onde os estudantes pudessem tomar banho, comer, fazer festinhas onde todos pudessem comer. Estávamos muito focados na dimensão social e acabamos dando pouca importância ao aprendizado dos estudantes. A partir do momento que começamos a nos atentar para os dados produzidos pelas avaliações externas, a entender esses dados como um diagnóstico, mudamos nossa prática e nos concentramos em elaborar estratégias pedagógicas para a aprendizagem dos conteúdos escolares (SJP-10).

A segunda dimensão das convicções centrais profundas da Coalizão Diagnóstico-Formativa envolve a crença de que as avaliações externas em larga escala se constituem como um instrumento de produção de informação objetiva que permite a produção de dados que auxiliam na compreensão da realidade escolar e balizam a tomada de decisões em políticas públicas educacionais:

As avaliações externas em larga escala são instrumentos para que possamos refletir os nossos processos educacionais, entender se o quanto esperamos em termos de aprendizagem dos nossos estudantes está sendo alcançada. E são importantes por qual motivo? São importantes pois é preciso trazer um caráter científico para a avaliação, por isso essas avaliações são completamente válidas. É importante avançar, ter parâmetros. E isso é permitido por meio das avaliações externas em larga escala. Esses dados precisam ser analisados, essas informações são preciosas quando estamos falando de política educacional também, pois esses dados são fundamentais para se tomar decisões baseadas em evidências (SJP-07).

É recorrente entre os atores da Coalizão Diagnóstico-Formativa a crença de que as avaliações externas em larga escala imprimem um caráter científico à avaliação escolar e aos dados sobre desempenho escolar dos estudantes, e que por isso, devem ser consideradas como um importante indicador de aprendizagem dos estudantes e um balizador da política educacional:

É preciso ter parâmetros, um balizador da política educacional e do processo de ensino aprendizagem. As avaliações externas em larga escala podem se constituir como um elemento de reflexão sobre o rumo que temos tomado, sobre os resultados de aprendizagem das escolas que é muito importante. Esses dados precisam ser considerados pois eles apontam algo, servem em alguma medida como bons parâmetros. Precisamos ter parâmetros de rede, pensar o que se deve aprender e que estratégias organizar a partir desses dados. Elas trazem um caráter, um rigor científico que a avaliação produzida pelo professor em sala de aula não tem. E olha, não estou dizendo que a avaliação da aprendizagem feita pelo professor não seja importante. Ela é importante, mas acredito que o rigor da avaliação externa, a forma como são produzidas, são importantes para refletir sobre a educação (SJP-08).

Nesse sentido, os discursos dos atores se baseiam em um conjunto de pressupostos em relação à potencialidade informacional das avaliações externas em larga escala, dentre os quais se destacam: a) a ideia de que as avaliações externas em larga escala aferem habilidades de forma objetiva e sistematizada; b) baseiam-se em matrizes de referência frutos de experiências nacionais e internacionais, e por isso, acabam balizando aquilo que os estudantes precisam saber em uma determinada etapa escolar; c) apresentam questões parametrizadas e elaboradas com rigor técnico, permitindo produzir clareza sobre as habilidades ou conhecimentos que os estudantes de fato dominam ou não, o que gera um processo de diagnóstico sobre o desempenho dos estudantes; d) em geral, apresentam um feedback de orientação didática que permite às escolas e professores a elaboração de estratégias de intervenção pedagógicas que auxiliem na promoção das aprendizagens.

Articulada à crença de que tais avaliações se constituem como instrumento informacional, a terceira dimensão das Convicções Centrais Profundas da coalizão envolve a crença no movimento *reflexão-ação* produzido pelo uso de avaliações externas em larga escala, levando gestores escolares, professores e demais membros da comunidade escolar a refletir sobre os desafios a serem enfrentados e a formularem ações que busquem superar as fragilidades de aprendizagem:

Ainda que muitos possam ver as avaliações externas como uma forma de vigiar e punir os professores, já percebemos muitas experiências nas quais os dados são utilizados para fazer uma reflexão com toda a comunidade escolar e, a partir dessa reflexão, referenciar o planejamento pedagógico nos dados evidenciados nas avaliações externas. Dessa forma, a escola adquire um mecanismo que permite a reflexão. Ela pode refletir a partir dos dados, a partir das devolutivas pedagógicas produzidas pelos sistemas de avaliação e a partir daí, partir para a ação, buscando adequar o ensino aos níveis de desempenho dos estudantes, permitindo um ensino que de fato considere o nível no qual os estudantes estão e busquem produzir avanços para que os estudantes alcancem os níveis desejados, conforme a matriz de referência e o próprio currículo (SJP-08).

Nesse aspecto, os atores reconhecem as resistências encontradas juntos aos professores e as dificuldades de implementar uma cultura diagnóstica para as avaliações externas em larga escala em virtude, em parte da própria trajetória das políticas de avaliação externa em larga escala, o que gera a necessidade de implementar estratégias orientadas pelo uso dos dados em uma perspectiva que não esteja focada na culpabilização dos educadores, a fim de criar no interior das escolas um clima favorável às avaliações externas em larga escala:

No início do meu trabalho com avaliação no Distrito Federal, que foi quando fui atuar na regional, esse período coincidiu com o início da Prova Brasil foi um momento complexo. Nessa época, os professores se sentiam vigiados, tivemos que trabalhar por

vários anos para poder ir quebrando essa ideia de que avaliação externa é um processo de controle. Nossa luta é mostrar para o professor que não é algo assim, de dizer que seu trabalho está sendo avaliado por isso. É algo mais, são indícios, mas o professor melhor que ninguém conhece sua clientela. É uma forma de obter mais informações. E o professor precisa compreender isso, que essas informações o auxiliam na hora do planejamento e no momento de intervenção junto aos estudantes (SJP-05).

Nesse sentido, chamam a atenção para a necessidade de estabelecer práticas e processos de uso de dados de avaliações externas com toda a comunidade escolar que possibilitem: a) divulgar publicamente os resultados; b) construir análises reflexivas com os diversos segmentos da comunidade; c) referenciar o planejamento nos dados das avaliações externas; d) analisar experiências exitosas; e) realizar acompanhamento individual das aprendizagens e fornecer reforço aos estudantes com inadequação; f) Utilizar as questões das avaliações nas provas e nos simulados externos;

A quarta dimensão das convicções centrais profundas está ligada à crença de que o monitoramento produzido pelas avaliações externas em larga escala auxilia no alcance de metas e objetivos, contribuindo para a melhoria da educação oferecidas pelos sistemas de ensino:

O foco da avaliação externa não deve ser gerar nota, obter índice. Sempre deixo isso claro para a escola. O importante é o acompanhamento das aprendizagens. Os professores precisam entender as potencialidades e fragilidades dos estudantes e entender que as ações pedagógicas devem ter como foco a promoção das aprendizagens. E essa promoção das aprendizagens precisa levar em conta os resultados captados pelas avaliações externas (SJP-10).

Destarte, o conhecimento produzido pelas avaliações externas em larga escala permitiria, na visão dos atores da coalizão, permitiria produzir um monitoramento de metas e objetivos de aprendizagem. Para que isso aconteça, é necessário reorientar as políticas de avaliação da Educação Básica, estabelecendo processos contínuos de diagnóstico que permitissem aos sistemas de ensino acompanharem o desempenho escolar dos estudantes *pari passu* e não apenas em momentos específicos do ciclo escolar:

Pois então... é preciso pensar em um sistema que produza um acompanhamento longitudinal dos estudantes, para que possamos compreender o desenvolvimento dos estudantes. Nesse sentido, não adianta aplicar testes em determinados momentos. Ou seja, não adianta testes no 5º, 9º anos e na 3ª série do Médio. É preciso realizar avaliações, no mínimo, semestrais. Uma de entrada do ano letivo e outra, pelo menos, no início do segundo semestre letivo. Assim podemos diagnosticar, monitorar as aprendizagens e orientar continuamente as ações que precisamos tomar, tanto pedagógicas, quanto administrativas (SJP-10).

Ainda segundo os autores, esse processo precisa ser acompanhado do estabelecimento de uma cultura de responsabilização compartilhada, na qual todos os atores envolvidos no processo e todos os níveis internos da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, se

mobilizassem para o alcance de determinadas metas, que atuariam como mobilizadoras da ação de todos, envolvendo os setores pedagógicos, administrativos e financeiros do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal.

Nesse sentido, é possível perceber a oposição dos atores da coalizão à implementação de políticas de responsabilização unilateral e um certo grau de oposição a políticas que introduzem bônus ou recompensas materiais ou simbólicas em virtude dos resultados, sendo possível evidenciar por meio da pesquisa a crença de que as políticas do tipo high stakes acabam acirrando o debate sobre as avaliações externas em larga escala e dificultando a sua aceitação pela comunidade escolar e enfraquecendo o seu potencial diagnóstico.

Para tanto, o sistema de avaliação deve ter como eixo condutor a análise, pela escola, dos dados levantados por seu intermédio, associando-os à avaliação realizada pelos professores em sala de aula (avaliação da aprendizagem) e à análise do trabalho realizado por toda a escola (avaliação institucional). Esse processo também deve ser desenvolvido nas outras instâncias e níveis da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

A quinta dimensão envolve a crença de que as avaliações externas em larga escala produzem importante Feedback para as escolas, professores e estudantes, e que, se implementadas em um modelo que permita o acompanhamento contínuo do desempenho escolar dos estudantes e de fatores associados ao desempenho escolar, pode permitir a compreensão dos reais níveis de desempenho e adequar o ensino àquilo que os estudantes.

Nesse sentido, é necessário implementar processos de devolutiva, para as escolas e demais instâncias da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, que envolvam a produção de relatórios de desempenho dos estudantes, a serem divulgados à comunidade escolar e que tragam também, materiais pedagógicos que orientem o planejamento pedagógico, considerando os resultados alcançados e produção e disseminação de pesquisas para entender o desempenho dos estudantes e a correlação de possíveis variáveis que impactam os resultados.

Os atores apontam, que para implementar uma cultura diagnóstica e formativa de avaliações externas é preciso superar um conjunto de obstáculos, dentre os quais se destaca a pouca compreensão dos professores a respeito desse instrumento e a não existência de uma cultura de uso dos dados por parte dos professores, o que faz com que o desconhecimento por parte de professores, e até mesmo de gestores escolares, traga para o ambiente de ensino uma cultura de desvalorização das avaliações externas:

Não podemos negar que existem resistências por parte dos professores. Eu mesmo por 5 anos fiquei a frente desse trabalho em minha regional. A cada vez que íamos debater os resultados com as escolas, os professores pareciam que nunca tinham ouvido falar

sobre aquilo e principalmente sobre as habilidades que orientam a construção das matrizes. Em muitas escolas parece que não era prioritária esse diagnóstico da realidade. Parece que toda a informação era desprezada e esse diagnóstico era desprezado. Mas isso se deve, em parte, à falta de conhecimento e familiaridade do corpo docente em relação aos instrumentos. Agora em algumas escolas não, algumas escolas de fato se debruçam sobre esses dados, refletem sobre habilidades nas quais os estudantes têm maiores fragilidades, conseguem estabelecer ações pedagógicas focadas nessas fragilidades e por isso conseguem avançar. É preciso mudar isso, mudar esse desconhecimento, aproximar as avaliações externas dos processos de avaliação produzidos pela escola. Só assim conseguiremos avançar. (SJP-10).

A análise das convicções centrais profundas da coalizão a respeito das avaliações externas em larga escala e desvela um conjunto de atitudes, valores e crenças compartilhados em maior ou menor grau pelo conjunto de atores que compõem a coalizão de defesa. O modelo de crença orientado às avaliações externas em larga escala da Coalizão Diagnóstico-formativa pode ser sintetizado a partir das seguintes crenças: a) Tais avaliações são um instrumento de produção de informação objetiva que permite a produção de dados que auxiliam na compreensão da realidade escolar e balizam a tomada de decisões em políticas públicas educacionais; b) imprimem um caráter científico à avaliação escolar e aos dados sobre desempenho escolar dos estudantes, e que por isso, devem ser consideradas como um importante indicador de aprendizagem dos estudantes e um balizador da política educacional; c) se constituem como um instrumento de diagnóstico que permite compreender um distintas dimensões da política educacional e das práticas docentes desenvolvidas no interior das escolas e nas salas de aulas da Educação Básica; d) incentivam o surgimento de um movimento *reflexão-ação* que faz com que gestores escolares, professores e demais membros da comunidade escolar a refletir sobre os desafios a serem enfrentados; e) o monitoramento produzido pelas avaliações externas em larga escala auxilia no alcance de metas e objetivos, contribuindo para a melhoria da educação ofertadas pelos sistemas de ensino e; f) produzem importante Feedback para as escolas, professores e estudantes, possibilitando a compreensão dos reais níveis de desempenho e adequar o ensino àquilo que os estudantes.

A estrutura do *deep core* da coalizão indica proximidade com discursos acadêmicos que defendem a ideia de que as avaliações externas em larga escala: I) definem padrões e expectativas para o aprendizado dos alunos, podendo servir para orientar o trabalho das escolas (Calderón; Borges, 2020) ; II) geram informações que ficam disponibilizadas para os professores e as escolas, podendo apoiar a tomada de decisões em seu interior (Madaus, Ahaus; Russel, Higgins, 2009); III) produzem, para comunidades, informações sobre a qualidade do ensino nas escolas, em relação aos componentes curriculares avaliados, auxiliando os pais a

tomar decisões; IV) os resultados das avaliações em larga escala podem ser usados para identificar áreas específicas que necessitam de melhorias. Isso permite que os educadores ajustem seus métodos de ensino e desenvolvam estratégias de intervenção direcionadas; V) incentivariam professores e alunos a buscarem a melhoria de seu desempenho (Castro, 2013); VI) sob certas circunstâncias e usos, tais avaliações permitem conhecer questões fundamentais sobre o processo de ensino-aprendizagem e sobre diversas dimensões dos sistemas de ensino.

b) Convicções Centrais da Política (*policy core beliefs*)

Conforme apontado anteriormente, na perspectiva do ACF, as Convicções Centrais da Política “são as crenças fundamentais de política. Em geral, elas se encontram no âmbito de todo o subsistema e são a base para a formação de coalizões, pois estabelecem alianças e coordenam as atividades entre os membros do subsistema” (Soares; Alves, 2015, p. 69).

No contexto da presente pesquisa, foi possível desvelar que as Convicções Centrais da Política da coalizão diagnóstico-formativa partem das Convicções Centrais Profundas que tem como atribuição básica a crença de que as avaliações externas em larga escala se constituem como um importante instrumento de diagnóstico do processo educacional e se tornar como um meio relevante para proporcionar feedback de qualidade aos alunos, professores, gestores escolares e pais, contribuindo para que todos se mobilizem para, respectivamente, alterar e/ou reorientar os seus esforços de estudo, de ensino, de organização e funcionamento pedagógico das escolas e de apoio aos educandos.

Nesse sentido, os atores da Coalizão diagnóstico-formativa apresentam um conjunto de crenças que compõem as Convicções Centrais da Política, dentre os quais se destacam: a) a função formativa deve ser indutora dos processos de avaliação, que devem perpassar os três níveis de avaliação (avaliação da aprendizagem, avaliação institucional e avaliação em larga escala); b) o Sistema Permanente de Avaliação Educacional (Sipae-DF) deve adotar uma perspectiva diagnóstico-formativa, cuja a análise das informações facilite a reflexão coletiva e o redirecionamento das políticas públicas educacionais e do trabalho pedagógico; c) os instrumentos do Sipae-DF devem permitir, em tempo hábil, diagnosticar e monitorar continuamente a aprendizagem dos estudantes, a fim de que se possa intervir sobre suas dificuldades de aprendizagem; d) os dados levantados pelo Sipae-DF devem subsidiar os professores na elaboração ou reelaboração do planejamento e no desenvolvimento do trabalho pedagógico de forma contínua; e) as análises produzidas pelo Sipae-DF devem considerar

fatores associados ao processo educativo que podem contribuir ou interferir no trabalho pedagógico, e conseqüentemente, na aprendizagem dos estudantes, como, por exemplo: infraestrutura da unidade escolar, aspectos socioeconômicos dos estudantes, desigualdade social e regional, contextos culturais, qualificação dos profissionais da educação, a fim de promover intervenções que possam contribuir com a melhoria do trabalho pedagógico.

A primeira dimensão das convicções centrais da política da coalizão diagnóstico formativa envolve a crença de que a função formativa deve ser indutora dos processos de avaliação, que devem perpassar os três níveis de avaliação (avaliação da aprendizagem, avaliação institucional e avaliação em larga escala), devendo haver uma articulação entre os diferentes níveis avaliativos a fim de se buscar uma compreensão ampla do processo avaliativo:

O Sipae-DF deve estabelecer uma articulação entre os três níveis de avaliação, não havendo hierarquização desses níveis. É preciso estabelecer um processo no qual a escola possa analisar os dados produzidos pelo Sipae e relacioná-los aos dados produzidos pelas avaliações conduzidas em sala de aula pelos professores, a fim de compreender todas as nuances do processo avaliativo e os resultados alcançados. Mas isso não deve ser feito em uma perspectiva somativa ou punitivista... não é esse o objetivo. O que deve ser adotado é uma atitude formativa, de uso desses dados para reorientar o processo de ensino-aprendizagem a fim de se comprometer com a aprendizagem de todos os estudantes (SJP-10).

Nessa perspectiva, o Sistema Permanente de Avaliação Educacional deve primar pela aproximação da avaliação externa com os outros níveis de avaliação produzidos e implementados no interior da escola: a avaliação das aprendizagens e a avaliação institucional, que assume o objetivo de auxiliar na compreensão dos dados oriundos da avaliação da aprendizagem e de avaliações externas em larga escala, na busca por estabelecer processos e práticas educativas que se comprometam com a aprendizagem de todos os estudantes, devendo-se abster-se de práticas classificatórias.

Os atores da coalizão entendem que nesse aspecto reside um dos grandes desafios do Sistema Permanente de Avaliação Educacional, em virtude da trajetória da política de avaliação da educação básica e das resistências de parte dos membros da Carreira Magistério Público (CMP) em relação às avaliações externas em larga escala e ao próprio desconhecimento em relação aos instrumentos e resultados produzidos:

Eu penso que aí está um grande desafio: a resistência é grande na categoria. Muita gente tem uma visão deturpada sobre as avaliações externas, e nisso o Sinpro tem um papel, né? Acaba indo para o lado de uma resistência extremada ou da crítica sem reflexão. E isso, né, não tem como negar que cria uma resistência. E olha, é difícil você pensar em um sistema que tem essa visão de subsidiar o professor em seu trabalho, de diagnosticar e monitorar de forma contínua o aprendizado dos estudantes para que o professor tenha um embasamento, é preciso quebrar isso, desmontar essa

resistência. Outro desafio que eu acho é em relação à compreensão dos resultados, temos que produzir relatórios que possam ser utilizados pelos professores no dia a dia, que oriente (SJP-09).

Nesse sentido, os atores defendem de um lado um trabalho de formação continuada sobre avaliações externas, seus instrumentos, seus resultados e seus usos, e de outro a produção de relatórios detalhados dos resultados, com linguagem simples e acessível, a fim de que gestores e professores possam discutir e compreender os resultados e estabelecer estratégias para a promoção das aprendizagens. Também defendem a produção de cadernos de orientação pedagógica e materiais didáticos que contemplem habilidades de matrizes de referência em avaliação¹³⁸.

A segunda dimensão das convicções centrais da política da coalizão está relacionada à crença de que o Sistema Permanente de Avaliação Educacional (Sipae-DF) deve adotar uma perspectiva diagnóstico-formativa, cuja análise das informações facilite a reflexão coletiva e o redirecionamento das políticas públicas educacionais e do trabalho pedagógico.

Nesse sentido, os atores apontam para a necessidade de estabelecer um diálogo permanente com todas as instâncias internas da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e estabelecer processos de debate sobre os resultados captados pelo Sipae-DF no interior das escolas, envolvendo de forma coletiva dos professores e demais membros da comunidade escolar. Para que tal prática se constitua como um momento constante nas escolas, os membros da coalizão defendem que os dados sejam debatidos em fóruns, em momentos de reuniões de coordenação coletiva nas escolas e por meio da produção de materiais informativos, a fim de que os dados sejam conhecidos por todos e referenciem o planejamento administrativo e pedagógico.

Na visão dos atores, o Sipae-DF deve se constituir a partir de uma perspectiva formativa e não estar vinculado a políticas que estabeleçam sanções ou recompensas a partir dos resultados, devendo se constituir como um instrumento informacional que oriente o trabalho pedagógico conduzido no interior da escola. Nesse sentido, embora defendam a ampla divulgação dos dados, se posicionam contra o estabelecimento de rankings ou categorização de escolas a partir dos resultados:

Meu caro, o Sipae-DF pode se constituir como um instrumento poderoso de orientação ao planejamento pedagógico e administrativo. Mas isso não vai acontecer se você vir em uma perspectiva de ranqueamento. O sindicato vai bater, parte da comunidade

¹³⁸ O Sistema Permanente de Avaliação Educacional do DF ainda não tem uma matriz de referência em avaliação aprovada, embora Grupos de Trabalhos criados pela Secretaria de Estado de Educação já tenham apresentado distintas propostas.

acadêmica vai bater, vai ter oposição. E o importante do Sipae é a discussão que pode ser produzida. Nosso sistema trabalha em uma perspectiva de realizar diagnósticos contínuos, permitindo o monitoramento constante. Olha a riqueza disso, a possibilidade de produzir um debate dentro do sistema, dentro das escolas, de forma coletiva, cada escola se percebendo nesse processo (SJP-07).

Nesse sentido, na visão dos atores, o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do DF deve ter como função precípua contribuir para que a avaliação se constitua em um processo contínuo, coletivo e com perspectiva formativa que favoreça a reflexão e o redirecionamento do trabalho pedagógico, não coadunando dessa forma com políticas que buscam a responsabilização unilateral de professores pelos resultados alcançados.

A terceira dimensão das convicções centrais da política envolve a crença de que os instrumentos do Sipae-DF devem permitir, em tempo hábil, diagnosticar e monitorar continuamente a aprendizagem dos estudantes, a fim de que se possa intervir sobre suas dificuldades de aprendizagem, não devendo focalizar sua ação em determinados anos/séries da educação básica.

Nesse sentido, os atores defendem que o Sipae-DF realize o diagnóstico das aprendizagens em todas os anos/séries a partir de dois instrumentos específicos que seriam aplicados em momentos distintos dentro de um mesmo ano letivo: a Avaliação Diagnóstica Inicial e o Acompanhamento do Desempenho Escolar dos Estudantes (ADEE), cada um com objetivos e periodicidade específicos.

A avaliação Diagnóstica Inicial¹³⁹ é aplicada, em geral, no segundo bimestre letivo aos estudantes da Rede Pública de Ensino do DF com o objetivo de “verificar o desempenho dos estudantes da rede pública de ensino do DF nos componentes curriculares Língua Portuguesa e Matemática, em habilidades que são consideradas essenciais para a continuidade dos estudos” (Distrito Federal, 2023). Essa avaliação oportuniza à unidade escolar o levantamento de informações referentes aos conhecimentos prévios dos(as) estudantes, podendo seus resultados serem também utilizados pelo nível intermediário e central e subsidia o professor no planejamento de ações pedagógicas mais assertivas, bem como direcionam as práticas pedagógicas com vistas à superação das fragilidades evidenciadas.

O Acompanhamento do Desempenho Escolar do Estudante (ADEE) tem como objetivo diagnosticar a aprendizagem do estudante e seu ritmo, bem como intervir sobre as dificuldades encontradas. De acordo com o estabelecido nas diretrizes, o ADEE deve acompanhar de forma longitudinal a aprendizagem dos estudantes, considerando toda a sua trajetória escolar e deve

¹³⁹ A Avaliação Diagnóstica Inicial foi aplicada a todos os estudantes matriculados a partir do 3º ano do Ensino Fundamental regular e da Educação de Jovens e Adultos durante os anos letivos de 2022 e 2023. Os itens que compuseram os testes foram cedidos pelo Caed/UFJF por meio de Acordo de Cooperação Técnica.

levantar informações por meio de testes a serem aplicados no decorrer do ano letivo. Embora tenha sido estabelecido por meio das Diretrizes de Avaliação Educacional da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal em 2014, não foi implementado até os dias atuais.

A quarta dimensão das convicções centrais da política considera que os dados levantados pelo Sipae-DF devem subsidiar os professores na elaboração ou reelaboração do planejamento e no desenvolvimento do trabalho pedagógico de forma contínua e os gestores na avaliação da política educacional do Distrito Federal. Nesse sentido, os dados produzidos tem como finalidade subsidiar a implementação e ou reorientação de políticas públicas, bem como oferecer à escola e aos professores informações que promovam a melhoria de seu trabalho. Para tanto, o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do DF deve produzir estudos e divulgar os dados por meio de relatórios de análise que permitam a todos compreender os desafios a serem enfrentados e subsidiar o debate coletivo.

A quinta dimensão envolve a ideia de que as análises produzidas pelo Sipae-DF devem considerar fatores associados ao processo educativo que podem contribuir ou interferir no trabalho pedagógico, e conseqüentemente, na aprendizagem dos estudantes, como, por exemplo: infraestrutura da unidade escolar, aspectos socioeconômicos dos estudantes, desigualdade social e regional, contextos culturais, qualificação dos profissionais da educação, a fim de promover intervenções que possam contribuir com a melhoria do trabalho pedagógico.

Nesse sentido, a compreensão dos fatores associados permite à rede refletir sobre sua realidade, seus desafios e sobre as ações necessárias em cada unidade escolar sem que haja um ranqueamento ou comparações irrefletidas sobre os resultados educacionais das unidades escolares da Rede Pública de Ensino do DF. Essa compreensão também permitiria à Secretaria de Estado de Educação do DF implementar políticas que busquem a equidade educacional e que partam das necessidades específicas das distintas comunidades escolares.

5.2 Coalizão Regulatória

A coalizão Regulatória¹⁴⁰ engloba um conjunto de atores, em geral do setor privado, que tem com crença central a ideia de que a definição e a medição de determinado tipo de metas

¹⁴⁰ Optou-se por nomear Coalizão de Defesa Regulatória o conjunto de atores que tem como crença básica de seu modelo de crenças orientado ao subsistema a ideia de que a definição de padrões e padrões de aprendizagem e de desempenho escolar contribuem para melhorar a performance acadêmica dos sistemas de ensino. Destarte, esses atores acreditam que as avaliações externas em larga escala, por se constituírem em um tipo de avaliação neutra e objetiva, oferecem informações precisas que devem servir para a regulação do trabalho docente e dos níveis ideais de proficiência dos estudantes.

ou padrões de aprendizagem estão associadas à melhoria do ensino e das aprendizagens. Assim, quando há um sistema capaz de medir o desempenho dos alunos relativamente a certas metas preestabelecidas, os professores e os alunos, respectivamente, tendem a ensinar e a aprender melhor.

No quadro abaixo, apresenta-se um resumo dos principais atores mencionados, separando-os por coalizão e pelas categorias definidas:

Quadro 33: Composição da Coalizão Regulatória

Categories	Atores	Atuação
Atores do setor privado	Instituto Alfa e Beto	Atua na área de produção de material didático e tem exercido influência em matéria de avaliação em larga escala na rede pública de ensino do DF por meio de acordo de cooperação técnica que envolve o desenvolvimento do projeto Raiar, que tem como objetivo garantir alfabetização na idade certa.
	Todos pela Educação	Atua com advocacy na área de política educacional e sua influência é exercida por meio da produção de estudos técnicos, seminários, divulgação de pesquisas e por meio da realização de advocacy em defesa do alcance de metas educacionais, entre elas da garantia de aprendizagem para todos os estudantes. Também tem atuado na área de formação de lideranças educacionais que exerceram em algumas gestões cargos de alto escalão na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.
Atores relacionados ao desenvolvimento de avaliações externas e de análise de dados	Fundação Cesgranrio	Atua, dentre outras questões, Desenvolvimento de instrumentos e práticas para implementação de sistema de avaliação da educação básica, envolvendo desde a elaboração de itens de testes standardizados à produção de análises estatísticas e pedagógicas dos resultados produzidos.
Atores relacionados à representação/associação de classe	Associação de Pais e Alunos das Instituições de Ensino do DF (ASPA-DF).	Atua com o advocacy de temas relevantes para a defesa dos interesses de pais e alunos das instituições de ensino do Distrito Federal. No âmbito da educação básica pública, atua na defesa de maior controle social sobre o processo de ensino-aprendizagem e na busca por melhoria dos resultados educacionais.

Fonte: Elaboração própria

O agrupamento dos atores na Coalizão Regulatória foi produzido a partir da análise do modelo de crenças, da convergência entre as Convicções Centrais Profundas e as Convicções

Centrais da Política e pela observação de algum grau de coordenação entre seus membros, conforme indica Sabatier (1987), precursor do framework do Advocacy Coalition Framework.

A composição interna da coalizão não regulatória envolve atores ligados à sociedade civil e ao setor privado com atuação na área educacional. Em alguns casos, os atores atuam com advocacy e buscam influenciar a política educacional a partir de pressupostos liberais e de mercado. Em virtude da dispersão desses atores e da volatilidade da atuação dentro do subsistema, há menor estabilidade interna na coalizão.

Embora se percebam mudanças nos atores ao longo da trajetória, é importante destacar que desde o *path dependence*, o modelo de crenças baseado em conceitos como performatividade e meritocracia tem exercido influência sobre a política de avaliação educacional do DF, e deve ser compreendida a partir da perspectiva de que as avaliações externas em larga escala são essenciais para a inserção da lógica neoliberal na educação, servindo como a mola mestra que conduz as reformas educacionais.

A atuação da coalizão regulatória é orientada pela atribuição básica de seu modelo de crenças, calcado na ideia de que as políticas de avaliação externa em larga escala articulam-se aos meios de controle e supervisão, não apenas do setor estatal, mas de toda a sociedade civil, e que associadas a políticas de médio ou alto impacto podem contribuir com a melhoria da qualidade educacional, haja visto que a meritocracia e a responsabilização fariam com que professores, gestores e estudantes assumam maiores responsabilidades.

Apresentada a composição da Coalizão Regulatória e considerando a atribuição básica de seu modelo de crenças, sistematizamos a análise seguindo suas camadas: convicções centrais profundas; convicções centrais da política (*policy core beliefs*) e das crenças secundárias (Sumiya; Sano, 2021).

a) Convicções Centrais Profundas

Considerando a atribuição básica do modelo de crenças da coalizão regulatória, analisaremos as convicções centrais profundas que estão, na presente coalizão, intimamente ligadas à busca pelo estabelecimento de uma cultura de auditoria que busca envolver toda a sociedade e atrelar as avaliações externas em larga escala aos meios de controle e supervisão, não somente pelo Estado, mas também pela sociedade em geral.

Dadas essas considerações iniciais, os dados produzidos a partir dos instrumentos de pesquisa permitiram desagregar as convicções centrais profundas em cinco dimensões,

permitindo ampliar o debate acerca dos elementos que o compõem. Essas dimensões, apontadas na figura abaixo, serão detalhadas no decorrer da análise:

Figura 19: Dimensões das Convicções Centrais Profundas da Coalizão Regulatória



A primeira dimensão das convicções centrais profundas da Coalizão Regulatória está associada à crença de que as avaliações externas em larga escala são instrumentos objetivos que permitem compreender um conjunto de variáveis relacionadas às políticas educacionais e às práticas pedagógicas. Destarte, os atores da coalizão apontam que, pela forma como são produzidas, aplicadas e analisadas, tais avaliações permitem a captação de informações e a produção de análises que as avaliações da aprendizagem conduzidas pelos professores não seriam capazes de produzir:

As avaliações externas, a meu ver, fornecem uma maneira objetiva de avaliar o desempenho dos estudantes e o desempenho de todo um sistema. Então, na minha forma de enxergar as coisas, elas trazem a possibilidade de analisar variáveis que a avaliação produzida pelo professor em sala de aula dificilmente alcançaria. E não quero afirmar aqui que as avaliações que o professor produz na escola não são importantes. Elas são fundamentais. Mas as avaliações externas em larga escala, por seu rigor metodológico, pelos processos de elaboração e revisão de itens, em virtude dos questionários que produzem, acabam permitindo a compreensão de um conjunto

de variáveis relacionadas às políticas públicas e às práticas pedagógicas e de gestão escolar, o que não acontece com as avaliações da aprendizagem, haja visto o seu lado subjetivo (SJP-01).

Derivando dessa crença, a segunda dimensão das convicções centrais profundas está associada à ideia de que as avaliações externas em larga escala permitem o monitoramento das políticas educacionais, das práticas pedagógicas e do progresso acadêmico dos alunos ao longo do tempo, estabelecendo um processo de acompanhamento longitudinal. Esse monitoramento seria de fundamental importância para analisar a efetividade das políticas educacionais e para identificar alunos que podem precisar de apoio adicional ou intervenções específicas, permitindo reorientar as práticas pedagógicas e adequar o ensino às reais necessidades de aprendizagens dos estudantes. Permitiriam ainda acompanhar o desempenho dos estudantes, das escolas e do sistema educacional como um todo, de forma longitudinal, o que permitiria realizar análises a respeito da trajetória dos estudantes e das próprias escolas.

As crenças a respeito da capacidade das avaliações externas em larga escala em captar de forma objetiva informações sobre variáveis diversas sobre a política educacional e as práticas de ensino e a respeito do potencial de monitoramento deste instrumento, faz com que os atores da coalizão acreditem que as avaliações externas em larga escala devem fundamentar o processo decisório na área educacional:

Os resultados das avaliações externas em larga escala devem ser utilizados para a tomada de decisões, desde o nível estratégico ao nível da sala de aula. Então essas informações, esses dados nos ajudam a tomar decisões sobre alocação de recursos, desenvolvimento curricular e a necessidade de implementar reformas educacionais. Essas decisões, por meio das avaliações externas em larga escala, podem ser fundamentadas por dados objetivos e concretos de desempenho dos estudantes (SJP-14).

Associada à crença sobre o monitoramento, a terceira dimensão das convicções centrais profundas se baseia na percepção de que as avaliações externas em larga escala se constituem como um importante instrumento de regulação da política educacional e, em especial, das práticas pedagógicas e da gestão curricular. Para os atores, essa regulação acaba produzindo processos de acompanhamento e monitoramento da gestão e do desenvolvimento curricular que permitem aos sistemas de ensino padronizarem aquilo que é ensinado, o que acabaria, produzindo a tendência de as escolas ensinarem os mesmos conteúdos de ensino e as mesmas oportunidades de aprendizagem, independentemente do contexto socioeconômico dos estudantes ou da localização geográfica:

Eu penso que a questão da regulação permitida pelas avaliações externas acaba se constituindo como um importante elemento pois essa regulação acaba ajudando a garantir a equidade, fornecendo a todos os estudantes e os mesmos conteúdos. Se você não tiver essa regulação, a gente percebe que cada professor, cada escola, acaba ofertando conteúdos e procedimentos bem diferentes. Então quando você tem uma avaliação para regular isso, você permite que todos os estudantes, independentemente do contexto socioeconômico ou da localidade da escola, acessem o mesmo conhecimento (SJP-15).

Na visão dos atores da coalizão, essa regulação acaba sendo facilitada por meio da comparação entre as escolas e entre os estudantes, permitindo exercer regulação e convergência entre o ensino ofertado nas diferentes escolas dentro de uma rede, além de promover pressão por melhorias:

As avaliações externas permitem a comparação do desempenho entre os alunos, entre as escolas, entre as regionais de ensino. E isso acaba sendo muito importante para identificar desigualdades, analisar as fragilidades, refletir sobre o que precisa ser mudado e, em especial, regular aquilo que precisa ser ensinado. Isso permite estabelecer uma certa padronização, e o que eu acho importante, permite que haja uma troca entre as melhores práticas e de certa forma uma competição saudável entre as escolas na busca por fazer valer aquilo que está definido como currículo (SJP-14).

Uma dinâmica interessante apontada por alguns participantes da pesquisa está relacionada a falta de padronização da gestão curricular, sendo relatado ser comum a diferença do conteúdo ensinado entre escolas de uma mesma região ou até mesmo dentro de uma mesma escola, em virtude do turno no qual o estudante está matriculado. Essa problemática, na visão dos mesmos atores, poderia ser minimizada pelo uso de avaliações externas em larga escala, que atuariam como elemento de regulação e padronização curricular:

Sabe o que eu acho engraçado? Dentro de uma mesma rede, dentro de uma mesma regional de ensino, a gente percebe que aquilo que é ensinado não segue um mesmo padrão, um mesmo conteúdo. Acompanhamos aqui muitos casos nos quais os estudantes, dentro de uma mesma escola, ao mudarem de turno, se sentem perdidos e não conseguem acompanhar, ou precisam de muita adaptação, pois o que o professor da turma da manhã está ensinando, não é o mesmo que o da tarde. Então eu penso que é preciso que existam avaliações que venham da Secretaria de Educação, para ajustar isso (SJP-02).

Ainda associada a essa dimensão, foi possível identificar a percepção de que as avaliações externas em larga escala permitem a comparação consistente e contínua do desempenho entre diferentes escolas ou regionais de ensino, e atuam no sentido de identificar discrepâncias e áreas de melhoria, promovendo uma competição saudável e a troca de melhores

práticas. Na visão dos atores, os resultados das avaliações em larga escala podem ser usados para identificar áreas específicas que necessitam de melhorias, permitindo que os educadores ajustem os métodos de ensino e desenvolvam estratégias de intervenção direcionadas.

Destarte, a regulação e a comparabilidade possibilitariam às redes de ensino a identificação áreas ou ações que precisariam ser melhoradas, a identificação de dificuldades de aprendizagem dos estudantes, a identificar desigualdades educacionais intraescolares e interescolares e ser utilizadas como critérios para alocação de recursos visando induzir determinados comportamentos ou resultados:

As avaliações externas em larga escala podem ser utilizadas, e vem sendo utilizadas em muitos sistemas, para identificar áreas que precisam de melhorias, permitindo que gestores modifiquem políticas, aloquem recursos e que professores ajustem os métodos de ensino, priorizem determinadas habilidades frágeis, e desenvolvam estratégias de intervenção direcionadas e fundamentadas nas reais necessidades dos estudantes (SJP-15).

A quarta dimensão das convicções centrais profundas está associada à meritocracia e envolve a crença de que o uso de políticas meritocráticas de responsabilização simbólica ou material criam um senso de responsabilidade e transparência, permitindo que os responsáveis pela educação sejam responsabilizados pelos resultados alcançados. A pressão associada às avaliações em larga escala pode incentivar as escolas e os educadores a buscarem constantemente melhorias no ensino, levando à implementação de práticas pedagógicas mais eficazes e ao aumento do foco na aprendizagem dos alunos:

A competição e as políticas baseadas em mérito podem trazer melhorias ao ensino. Acredito que a pressão associada às avaliações pode gerar incentivo para que escolas e professores busquem de forma contínua melhorias no ensino, o que pode levar à implementação de formas mais eficazes e ao aumento do foco na aprendizagem dos alunos. E com certeza esse foco nas aprendizagens, foco em superar dificuldades de aprendizagem, acaba sendo muito benéfico aos estudantes (SJP-14).

Um elemento importante dessa dimensão está relacionado ao uso de políticas que envolvam responsabilização simbólica ou material a partir dos resultados evidenciados pelas avaliações externas em larga escala. Os atores indicam que tais políticas podem melhorar o desempenho escolar pois, ao se premiar melhores práticas educacionais, o sistema acabaria levando gestores e professores a ampliarem sua responsabilidade sobre a aprendizagem dos estudantes e incentivar inovações metodológicas nas escolas de educação básica.

A quinta dimensão das convicções centrais profundas baseia-se na ideia de que as avaliações externas em larga escala permitem accountability educacional, e que esse processo permitiria à sociedade o acampamento social do sistema de ensino, facilitando dessa forma que

a sociedade se organizasse para acompanhar a política educacional e cobrar das autoridades melhorias:

Isso acaba criando um senso coletivo de transparência e responsabilidade. Então com essas avaliações, nós temos elementos objetivos que permitem que a sociedade realize accountability, faça cobranças, que os pais tenham conhecimento sobre os níveis de desempenho dos estudantes, sobre o que seus filhos sabem. A partir disso podemos acompanhar e mobilizar a sociedade civil (SJP-15).

A análise das convicções centrais profundas da Coalizão Regulatória a respeito das e desvela um conjunto de atitudes, valores e crenças compartilhados em maior ou menor grau pelo conjunto de atores que compõem a coalizão de defesa. O modelo de crença orientado às avaliações externas em larga escala da Coalizão Diagnóstico-formativa pode ser sintetizado a partir das seguintes crenças: I) as avaliações externas em larga escala são instrumentos objetivos que permitem compreender um conjunto de variáveis relacionados às políticas educacionais e às práticas pedagógicas; II) permitem o monitoramento das políticas educacionais, das práticas pedagógicas e do progresso acadêmico dos alunos ao longo do tempo, estabelecendo um processo de acompanhamento longitudinal; III) se constituem como um importante instrumento de regulação da política educacional e, em especial, das práticas pedagógicas e da gestão curricular; IV) o uso de políticas meritocráticas de responsabilização simbólica ou material criam um senso de responsabilidade e transparência, permitindo que os responsáveis pela educação sejam responsabilizados pelos resultados alcançados e; V) as avaliações externas em larga escala são uma forma de accountability que permite à sociedade o acampamento social do sistema de ensino, facilitando dessa forma que a sociedade se organizasse para acompanhar a política educacional e cobrar das autoridades melhorias.

A estrutura do *deep core* da coalizão indica proximidade com discursos acadêmicos que defendem a ideia de que as avaliações externas em larga escala: a) definem padrões e expectativas para o aprendizado dos alunos, podendo servir para orientar o trabalho das escolas; b) geram informações que ficam disponibilizadas para os professores e as escolas, podendo apoiar a tomada de decisões em seu interior (Madaus; Russell; Higgins, 2009); c) produzem, para comunidades, informações sobre a qualidade do ensino nas escolas, em relação aos componentes curriculares avaliados, auxiliando os pais a tomar decisões; d) fariam com que professores e alunos buscassem melhorar seu desempenho, vinculadas com políticas de premiação a elas associadas, como motivação; e) teriam potencial para manter professores e escolas responsáveis pelo aprendizado de todos os alunos; f) permitiram conhecer a baixa efetividade do processo de ensino-aprendizagem e desvelaram desigualdades educacionais; g)

induzem gestores a intensificar esforços para a melhoria dos níveis de aprendizagem e pela redução das taxas de evasão, abandono e repetência; h) possibilitam a identificação de tendências, a formulação de políticas públicas baseadas em evidências e otimização de investimentos a partir de dados objetivos e fidedignos e; i) garantem padrões mínimos que devem referenciar os desempenhos dos sistemas educacionais e de habilidades que devem ser garantidas para todos.

b) Convicções Centrais da Política

As Convicções Centrais da Política da coalizão regulatória buscam materializar suas Convicções Centrais Profundas e são influenciadas por um conjunto de crenças orientadas à ideia de que as avaliações externas em larga escala associadas a políticas de médio ou alto impacto referenciadas em resultados de avaliações podem contribuir para a melhoria da qualidade da educação ao induzirem, por meio da meritocracia e da responsabilização, professores, gestores e estudantes a assumir maiores responsabilidades.

Esse modelo de crença tem influenciado a atuação da coalizão regulatória dentro do subsistema ao longo de sua trajetória e estabelecido significativo efeito de *devil-shift*, estabelecendo um processo consolidado de antagonização com a Coalizão Não-regulatória desde o *path dependence* do Sipae-DF¹⁴¹ e que têm exercido, a depender da correlação de forças e do contexto político do momento, influência nos seus objetivos e na sua formatação.

Destarte, é preciso ressaltar que tais coalizões orientam sua atuação dentro do subsistema a partir de uma cosmovisão antagonica: de um lado, os atores da Coalizão Não-Regulatória se orientam pelo modelo de crenças que percebe que as avaliações externas em larga escala, como são formuladas e implementadas, têm atuado em prol da meritocracia, da responsabilização unilateral de professores, da hierarquização de saberes, da desvalorização da escola pública e de seus profissionais e a serviço dos grupos privados de educação e forte oposição à implementação, no contexto da política distrital de avaliação, de políticas ou estratégias que utilizem dados produzidos pelo Sipae-DF para a implementação de reformas educacionais gerencialistas, bem como estratégias high stakes que envolvam consequências

¹⁴¹ Considerando as coalizões de defesa e seus respectivos modelos de crença, a coalizão regulatória e a coalizão não-regulatória apresentam as maiores disputas e o maior antagonismo dentro do subsistema. Esses antagonismos se dão, em grande parte, em virtude de dissonâncias na cosmovisão dos atores que compõem as duas coalizões. As duas coalizões acabam estabelecendo disputas significativas e recorrem a um conjunto significativo de recursos para alavancar sua agenda. A coalizão diagnóstico-formativa, em virtude de ser composta em geral por atores ligados à administração pública distrital, tentem a ter atuação mais conciliatória e a ter posições moderadas.

materiais ou simbólicas, como ranqueamentos e bônus financeiros; do outro, os atores da Coalizão Regulatória defendem que políticas de avaliação externa em larga escala articulam-se aos meios de controle e supervisão, não apenas do setor estatal, mas de toda a sociedade civil, e que associadas a políticas de médio ou alto impacto podem contribuir com a melhoria da qualidade educacional.

Em direção oposta à crença de que o Sipae-DF deve renunciar aos princípios regulatórios e meritocráticos, a coalizão regulatória defende que o sistema deve se constituir como um instrumento de regulação da política distrital de educação e das práticas pedagógicas produzidas no interior das unidades escolares. Essa regulação deve ser implementada por meio de práticas de monitoramento, tendo como um importante elemento a padronização do conteúdo ensinado no conjunto das escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal:

O Sipae-DF tem que verificar o que os estudantes estão aprendendo. É preciso regular o ensino, em termos daquilo que os estudantes estão tendo acesso em termos de conteúdo, do que os professores estão ensinando em sala de aula. Não é possível que um estudante em Samambaia, Recanto das Emas ou em Ceilândia esteja tendo acesso a um conteúdo de ensino diferente daquele que um estudante do Plano Piloto tem acesso. E isso tem sido um problema, a gente tem observado isso, que quando os estudantes saem de uma escola da rede e vão para outra, é como se tivessem mudado para outro estado. Então, eu acredito que o Sipae-DF, por meio de testes constantes, faria com que as escolas, independente de onde estão, ofertarem os mesmos conteúdos de ensino (SJP-01).

Essa regulação, na visão dos atores, seria benéfica para a melhoria da qualidade e equidade educacional pois, ao se regular o que se ensina e quando se deve ensinar, o sistema contribuiria para que as escolas padronizasse a gestão e o desenvolvimento curricular, contribuindo para a equidade e gerando as mesmas oportunidades de aprendizagem, independentemente do contexto socioeconômico dos estudantes ou da localização geográfica.

Contrapondo-se a coalizão não-regulatória e a crença de que a regulação opera na lógica de reduzir a autonomia da escola e da gestão democrática do sistema público de ensino, os atores defendem que regular a atuação pedagógica é um importante elemento para a democracia do sistema educacional

O sistema tem que verificar o que os estudantes estão aprendendo. Isso é democrático, isso é garantir acesso a conhecimento, é garantir direitos, então precisa ter monitoramento. Democracia é garantir que todos os estudantes participem do processo educativo em pés de igualdade, de forma igualitária. Em educação tem algo mais democrático do que buscar que todos aprendam? (SJP-14).

Em complementaridade, certos atores indicam que, em virtude da necessidade de garantir a aprendizagem de todos, a Secretaria de Estado de Educação do DF deve regular a

atividade docente e estabelecer uma atuação integrada, afastando perspectivas que defendem ampla autonomia da escola:

Não tem essa de autônoma, a escola precisa garantir aprendizagem, e se ela não está tem que ser responsabilizada, somos uma rede, o que a escolha precisa ter é sua identidade. Identidade é uma coisa, mas essa ideia estranha de autonomia que circula na rede, apoiada e reforçada pelo Sinpro-DF é estranha e traz prejuízos à atuação em rede. Ninguém é totalmente autônomo no setor público. A escola não é a extensão da casa de gestores e professores (SJP-01).

Um elemento importante que surge na voz dos atores está ligado à crença de que o Sipae-DF se constitui como um instrumento objetivo para analisar a política educacional e referenciar reformas educacionais, e que deve ser considerado como uma política que produz evidências para o sistema de forma neutra, objetiva e baseada em evidências:

Precisamos disso no Distrito Federal: um instrumento objetivo para analisar o desempenho dos estudantes e avaliar a política educacional. Precisamos de uma base científica para tomar decisões, para reformar o sistema público de ensino do Distrito Federal e indicar os rumos que precisamos seguir para mudar a situação atual. Durante muito tempo temos ficado no achismo, no campo do subjetivismo e referenciado práticas e políticas ineficazes baseadas apenas em preferências ideológicas ou partidárias.(SJP-02).

Em oposição à crença de que as avaliações externas em larga escala são apenas um recorte que leva ao empobrecimento curricular e de que a perspectiva de formação integral estabelecida no Currículo em Movimento acaba sendo reduzida pelas avaliações externas em larga escala, os atores apontam para as fragilidades de aprendizagem encontradas na rede pública de ensino e para a dificuldade de implementar o currículo e outras propostas pedagógicas:

Acho que a Edileuza Fernandes numa hora dessas vai surtar comigo. Se que é ensinado efetivamente do currículo em movimento fosse essa grandeza, essa avaliação, que eles consideram um recorte, estaria muito bem, obrigado! Se nós estivéssemos de fato alcançando a plenitude do currículo em movimento, essa avaliação seria apenas a confirmação, a constatação de que essas aprendizagens estavam acontecendo, de que esse currículo de fato estivesse presente na escola. E esse currículo não tem conseguido passar por uma avaliação diagnóstica com habilidades mínimas. E os ciclos? Até as escolas de anos finais são ciclos, mas em qual funciona mesmo? A proposta é muito bacana, mas não tem sido capaz de se efetivar e garantir aprendizagens (SJP-02).

Na visão dos atores, Sipae-DF deve ter ciclos de avaliação constante e não deve focalizar, anos/séries específicas, mas envolver todas as séries, devendo ser aplicado, presencialmente, no início e no meio do ano letivo. Essa configuração seria, segundo as falas,

de fundamental importância para analisar a efetividade das políticas educacionais, identificar alunos que podem precisar de apoio adicional ou intervenções específicas, permitindo reorientar as práticas pedagógicas e adequar o ensino às reais necessidades de aprendizagens dos estudantes e acompanhar o desempenho dos estudantes, das escolas e do sistema educacional como um todo, de forma longitudinal, o que permitiria realizar análises a respeito da trajetória dos estudantes e das próprias escolas.

Como forma de ampliar a regulação, o controle social e a comparação entre as unidades escolares, a Coalizão Regulatória defende a implementação do Índice de Qualidade da Educação do Distrito Federal (IQEDF) nos termos da Portaria 38/2020 (Distrito Federal, 2020) que estabelece que:

Art. 18. Os resultados obtidos a partir da Avaliação de Desempenho e da Avaliação de Contexto, acrescidos de dados de fluxo provenientes do Censo Escolar, compõem o cálculo do Índice de Qualidade da Educação do Distrito Federal (IQEDF).

Art. 19. Os dados do IQEDF são gerados nos níveis:

I - sistema de ensino;

II - rede pública;

III - rede privada;

IV - Coordenações Regionais de Ensino, nos casos que se aplica;

V - unidades escolares.

Art. 20. Os resultados do IQEDF devem ser divulgados à comunidade escolar no ano seguinte à aplicação da Prova DF e dos questionários de contexto.

O Índice de Qualidade da Educação do Distrito Federal (IQEDF) permitiria, a um só tempo, que o Sistema Público de Ensino do Distrito Federal implementasse, em todos os níveis, políticas e práticas de monitoramento, regulação e controle social, permitindo a divulgação de dados para toda a sociedade do Distrito Federal, em distintos níveis de informação: sistema de ensino, rede pública, rede privada, Coordenações Regionais de Ensino e unidades escolares.

O IQEDF, segundo os atores, deveria se constituir no instrumento para avaliar, monitorar, regular, orientar a tomada de decisões e a distribuição de recursos públicos descentralizados às unidades escolares da Secretaria de Estado de Educação do DF e subsidiar a implementação de políticas baseadas no mérito, com vistas à responsabilização docente.

Destarte, o IQEDF se constituiria em um indicador de desempenho e performance do sistema de ensino do Distrito Federal, subsidiando, a um só tempo:

- a) a avaliação de políticas públicas educacionais distritais;
- b) a tomada de decisões nos níveis central, intermediário e local;
- c) a comparação entre o desempenho escolar alcançado pelas distintas unidades de ensino;
- d) a mobilização social para a melhoria dos níveis de aprendizagem;

- e) a implementação de políticas meritocráticas baseadas na implementação de bônus/sanções materiais;
- f) a distribuição de recursos do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF).

Analisando esse conjunto de ações que o Sipae-DF, na visão dos atores, deveria subsidiar, destacamos como um primeiro elemento, a crença de que as avaliações externas em larga escala permitem accountability educacional, permitindo à sociedade o acampamento social do sistema de ensino, facilitando dessa forma que a sociedade se organizasse para acompanhar a política educacional e cobrar das autoridades melhorias. Essa mobilização seria facilitada pela ampla divulgação de um índice sintético com valor de 0 a 10, podendo ser facilmente assimilado pela sociedade em virtude de se parecer com uma nota de boletim escolar.

A articulação do Sipae-DF com políticas meritocráticas envolve a crença de que o uso de políticas meritocráticas de responsabilização simbólica ou material criam um senso de responsabilidade e transparência, permitindo que os responsáveis pela educação sejam responsabilizados pelos resultados alcançados. A pressão associada às avaliações em larga escala pode incentivar as escolas e os educadores a buscarem constantemente melhorias no ensino, levando à implementação de práticas pedagógicas mais eficazes e ao aumento do foco na aprendizagem dos alunos.

Nesse sentido, a implementação de políticas de responsabilização, somada à pressão social, faria com que os diferentes segmentos educacionais, em especial gestores escolares e professores, saíssem do imobilismo e buscassem implantar mudanças nos processos de gestão e de ensino-aprendizagem:

A rede está precisando de um sacode, posso até apanhar por isso, mas tem que ter um sacode, tanto faz se fizer ou não fizer, a gente trabalha muito com o convencimento, mas se a pessoa não fizer, e aí? Por isso eu penso que uma ideia seria um bônus. Um bônus que levasse em conta não à comparação entre as escolas, mas a comparação entre os resultados que a escola teve ao longo de uma trajetória. Também é preciso que o bônus busque resolver um pouco a questão do absenteísmo de professores, que é muito grande na rede (SJP-22).

Um elemento que emerge é a crença de que a responsabilização por resultados pode instituir a cultura de buscar implementar estratégias para a superação das fragilidades, encerrando com o jogo de empurra-empurra:

O que eu percebo é que fica um jogo de empurra, o sindicato culpa o governo, o governo passa a responsabilidade adiante, mas ninguém de fato acaba sendo, ainda que simbolicamente, responsabilizado. Eu costumo dizer que quando esses dados são

produzidos há um grande jogo de culpabilidade, cada um tentando se defender. Ninguém quer se responsabilizar, querem todos jogar no colo do outro o problema (SJP-14).

Somadas às convicções já apresentadas, os atores apontaram para o uso dos resultados e dados produzidos pelo Sipae-DF para referenciar a distribuição de recursos repassados diretamente às unidades escolares, em especial os recursos oriundos do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), que são repassados por meio de transferência direta para a unidade executora (UEX), personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa da comunidade escolar, mediante solicitação do recurso.

Os recursos do PDAF se destinam, supletivamente, à manutenção e ao regular funcionamento das Instituições Educacionais e das Coordenações Regionais de Ensino, mantidas pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e podem envolver gastos com manutenção e custeio que porventura não estejam cobertos por contratos vigentes ou em fase de conclusão de aquisição por meio da área central da SEEDF ou, ainda, de itens disponíveis no almoxarifado central.

Segundo a configuração atual do PDAF, o valor do repasse por escola é determinado pelo número de alunos registrado no Censo Escolar do exercício anterior. Os atores da Coalizão Regulatória defendem que mudanças na forma de cálculo do valor aluno a ser repassado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal às UEX leve em conta os resultados obtidos no Sistema Permanente de Avaliação Educacional.

Destarte, o cálculo deveria considerar a evolução do IQEDF das unidades escolares como fator de ponderação, ampliando o valor aluno para escolas que tenham melhor evolução ao longo dos ciclos avaliativos. Também defendem a focalização em escolas com maiores vulnerabilidades sociais e de desempenho escolar, articulando a ampliação de repasse de recursos para o cumprimento de metas de melhoria nos níveis de desempenho escolar com ações voltadas à formação de professores, inclusão social e econômica dos estudantes e a oferta de educação em tempo integral.

Em suma, as convicções centrais da política da Coalizão Regulatória envolvem crenças vinculadas ao modelo gerencial de administração pública articulado com o discurso de gestão democrática das escolas públicas e buscam retomar e/ou aprofundar reformas educacionais pautadas pela lógica do Estado-Avaliador, por princípios da Nova Administração Pública e pela transferência à periferia do sistema da responsabilidade pelos resultados do processo educativo, no qual a avaliação externa exerceu importante papel regulador e de monitoramento, resgatando

princípios em parte implementados na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal em meados dos anos 2000, momento considerado como o *path dependece* do Sipae-DF.

CAPÍTULO 6 A RODA VIVA: CRENÇAS, ANTAGONISMOS E RECURSOS DAS COALIZÕES FORJANDO O SISTEMA PERMANENTE DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DO DF

Este capítulo apresenta e discute como as crenças, os antagonismos e os recursos das coalizões de defesa atuantes no Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal acabam se constituindo como uma forja para a construção e evolução do Sipae-DF. A análise produzida na presente tese e apresentada neste capítulo foi elaborada a partir dos instrumentos de pesquisa utilizados (análise documental, questionário, entrevistas semiestruturadas e pesquisa em grupo tipo roda de conversa) e da revisão da literatura acadêmica produzida no Brasil e no exterior.

Ao se fazer a interpretação dos resultados, buscou-se verificar, a partir do diálogo entre os dados obtidos e o referencial teórico apresentado, se os objetivos propostos foram alcançados de modo a ser possível analisar o processo de implementação do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (Sipae-DF), conforme proposto no objetivo geral do presente estudo.

Para se chegar às categorias, inicialmente foi necessário compreender o sentido das falas dos sujeitos pesquisados no decorrer da pesquisa e considerar as porções textuais que mais colaboraram para elucidar os objetivos do estudo. Nesse sentido, sistematizamos o debate considerando os seguintes elementos: *a) Crenças sobre avaliações externas em larga escala e seus efeitos: do corpus discursivo à ação dos atores e das coalizões; b) O modelo de crenças das coalizões: aglutinador de atores, preditor de comportamentos e forja do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal; c) Recursos das coalizões: instrumentos de conformação e mudanças na trajetória do Sipae-DF; d) A implementação de políticas públicas em contexto de disputa: a influência do efeito de devil shift no desenvolvimento das capacidades institucionais.*

6.1 Crenças sobre avaliações externas em larga escala e seus efeitos: do corpus discursivo à ação dos atores e das coalizões

O Advocacy Coalition Framework (ACF), modelo teórico-metodológico que orientou a produção da presente tese compreende que o desenho das políticas públicas deve ser

interpretado como tradução das crenças e valores¹⁴² das coalizões de defesa que atuam dentro de um determinado subsistema (Oliveira; Sanches, 2022). Nesse sentido, as políticas públicas podem ser consideradas também como um sistema de crenças que envolvem um conjunto de valores e de suposições de como concretizá-las.

A perspectiva adotada pelo ACF se relaciona aos estudos sobre racionalidade limitada, que defendem que o processo cognitivo humano é limitado e, por isso, é incapaz de tomar decisões perfeitas, ótimas, e que a limitação dos agentes para processar este conjunto de informações inviabiliza a busca de resultados maximizadores e os faz ancorar o processo decisório em inferências, em crenças sobre as políticas públicas e as suas relações causais e em heurísticas simplificadoras.

Jenkins-Smith et al. (2018) complementam essa ideia ao apontar a interferência de informações técnicas e científicas no subsistema por estarem atreladas ao sistema de crenças dos atores e reforçam a ideia de que os indivíduos são limitadamente racionais, motivados por crenças e valores, como também são relativamente motivadas por objetivos, mas não têm muita clareza de como alcançá-los.

A percepção a respeito das limitações humanas em processar informações e os constrangimentos que a quantidade e diversidade de informações impõem à tomada de decisões perfeitas levou ao desenvolvimento da Teoria da Racionalidade Limitada (Simon, 1997), produzida no campo da cognição social, que acabou que consubstanciando o desenvolvimento e permitindo ao ACF compreender o processo político a partir do comportamento dos atores.

Dois elementos importantes produzidos pela racionalidade limitada e que vem ser considerados nos estudos desenvolvidos pelo Framework do ACF são as heurísticas, definidas por Sbicca (2014, p. 580) como “regras que simplificam a tomada de decisão” que são produzidas em virtude das limitações cognitivas dos indivíduos e que irão nortear sua ação dentro dos subsistemas e as crenças, conceituadas como “uma proposição mental construída que afirma ou nega a verdade de um estado de coisas e está intimamente ligada ao processo de julgamento básico do ser humano” (Martins; Sales; Neto, 2020, p. 6).

O modelo de crenças atua como preditor do comportamento dos atores dentro do *subsistema*, entendido por Sabatier e Weible (2007) como o *locus* onde ocorrem discussões e

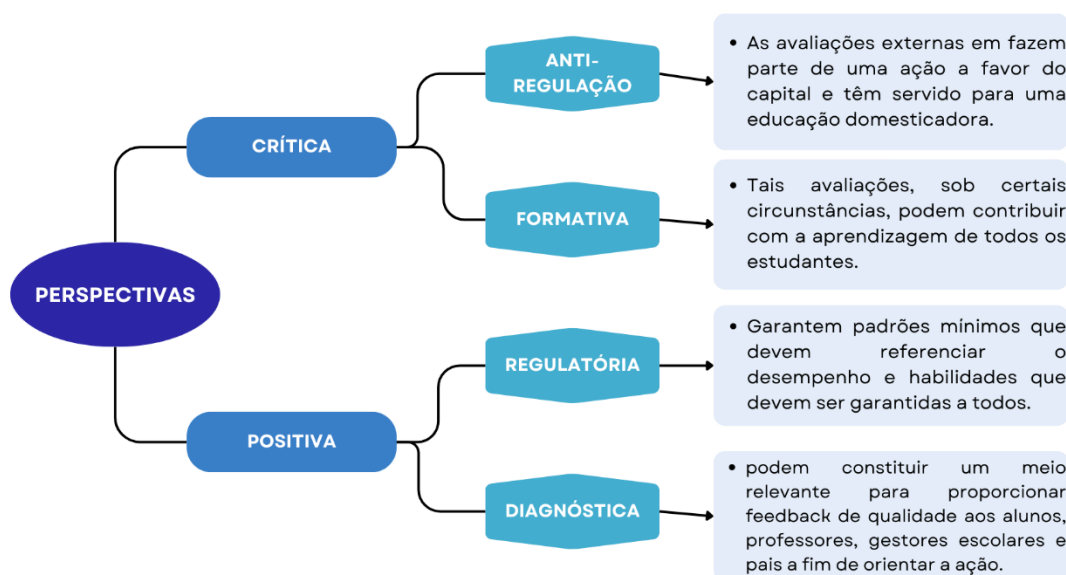
¹⁴² De acordo com Martins, Sales e Neto (2020), os valores agem como um dispositivo de análise de percepções que influencia o que vemos em nosso ambiente, e como um canal para influenciar as decisões comportamentais. As crenças por sua vez crença são definidas pelos autores como uma proposição mental construída que afirma ou nega a verdade de um estado de coisas e está intimamente ligada ao processo de julgamento básico do ser humano.

debates de múltiplos atores, individuais ou coletivos, de organizações públicas ou privadas, motivados em influenciar a partir de suas crenças um determinado campo de políticas públicas.

Internamente ao subsistema, o framework do ACF considera que a principal unidade de análise é a coalizão de defesa, tensionada por uma competição interna coerente com os seus princípios, valores e interesses, formando um sistema de crenças e que as transformações guiadas por esse processo são resultantes do embate entre coalizões e suas crenças diante do subsistema da política pública.

A partir da aplicação de questionário com os participantes de pesquisa¹⁴³, escolhidos em virtude de sua atuação dentro do subsistema de política pública analisado, foi possível identificar um conjunto de perspectivas e crenças básicas sobre as avaliações externas em larga escala orientavam a atuação dos atores dentro do subsistema. Esses dados estão sintetizados na figura abaixo:

Figura 20: Perspectivas sobre as avaliações externas em larga escala.



Fonte: Questionário de pesquisa. Elaboração própria.

¹⁴³ Sindicato dos Professores no Distrito Federal (Sinpro/DF), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Fundação Cesgranrio, Subsecretaria de Planejamento e Avaliação da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (Suplav), Diretoria de Avaliação Educacional (DIAV), Coordenadores Regionais de Ensino, Associação de Diretores e Ex-Diretores das Escolas Públicas da Secretaria de Educação do Distrito Federal (ADEEP), Associação de Pais e Alunos das Instituições de Ensino do DF (ASPA-DF), Grupo de Estudo e Pesquisa em Avaliação e Organização do Trabalho Pedagógico - GEPA (FE/UNB), Observatório da Educação (ObsEB), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), Todos pela Educação, Instituto Alfa e Beto, Instituto Ayrton Senna.

Conforme podemos constatar, o percurso de pesquisa desvelou distintas perspectivas sobre as avaliações externas em larga escala que estão ancoradas em ideias ou crenças básicas: a perspectiva crítica e a perspectiva positiva. Essas perspectivas, com seus valores¹⁴⁴ e crenças básicas estão estruturadas no quadro abaixo:

Quadro 34: Crenças básicas e valores

Perspectiva Crítica	Valor	Crença Básica
	Anti-Regulação	As avaliações externas em larga escala fazem parte de uma ação em favor do capital e têm servido para a implementação de uma educação domesticadora.
	Formativa	As avaliações externas em larga escala, sob certas circunstâncias, podem contribuir para a promoção das aprendizagens de todos os estudantes.
Perspectiva Positiva	Diagnóstica	As avaliações externas em larga escala podem se constituir num meio relevante para proporcionar feedback de qualidade aos estudantes, professores e gestores a fim de orientar a ação pedagógica e as políticas públicas.
	Regulatória	As avaliações externas em larga escala garantem padrões mínimos que devem referenciar o desempenho escolar e as habilidades que devem ser garantidas a todos os estudantes.

Fonte: Instrumentos de pesquisa e revisão da literatura.

Essas perspectivas orientam o comportamento de atores e coalizões de defesa e compõem, de acordo com Ribeiro e Souza (2023), o continuum argumentativo sobre avaliações externas em larga escala no Brasil. Considerando as diferentes perspectivas, valores e crenças básicas sobre a temática da avaliação externa, é preciso apontar que o debate sobre avaliações externas em larga escala no Brasil supera a simples polarização entre proponentes e opositores e que as tensões discursivas observadas “(que servem de núcleo para coalizões discursivas mais amplas) recorda dois campos distintos e internamente heterogêneos, formados por uma ou mais zonas argumentativas agrupadas por um mínimo ideológico comum” (Ribeiro; Sousa, 2023, p. 3).

Deste modo, a literatura acadêmica e os discursos sociais sobre avaliações externas em larga escala podem ser recortados a partir de campos discursivos opostos, com zonas argumentativas produzidas a partir de perspectivas ideológicas e pedagógicas distintas. Alavarse (2013) defende que os diferentes discursos sociais produzidos sobre a temática se devem “à disseminação de políticas educacionais, no caso do Brasil há cerca de 20 anos, que

¹⁴⁴ Valores aqui são entendidos a partir de Schwartz & Bilsky (1987, p. 551) que definem valores como “[...] conceitos sobre fins desejáveis ou sobre comportamentos, que transcendem situações específicas, guiam a seleção ou avaliação de comportamentos e eventos, e são ordenados por sua importância relativa”.

trazem como um de seus traços mais salientes a adoção de práticas de avaliações externas, também denominadas avaliações de sistema ou avaliação em larga escala” (Alavarse, 2013, p. 136), e que são marcadas por contundentes e inflamados debates e disputas.

Analisando os discursos e considerando as perspectivas crítica e positiva sobre avaliações externas em larga escala, é possível perceber a gradação nos discursos, desde uma crença da avaliação como a redentora da educação básica no país à caixa de pandora que liberaria todos os males.

Destarte, diante do debate sobre avaliação externa em larga escala tem sido recorrente, por um lado encontrar discursos entusiasmados, em especial produzidos por burocratas de alto escalão¹⁴⁵ e atores ligados à Organizações da Sociedade Civil ou organizações que atuam com advocacy¹⁴⁶, que buscam ressaltar a suposta precisão e neutralidade dos dados produzidos que permitem compreender um conjunto de variáveis relacionados às políticas educacionais e às práticas pedagógicas, a possibilidade de regulação da política educacional e, em especial, das práticas pedagógicas e da gestão curricular e os possíveis ganhos que o uso de políticas meritocráticas de responsabilização simbólica ou material podem trazer ao criarem um suposto senso de responsabilidade e transparência, permitindo que os responsáveis pela educação sejam responsabilizados pelos resultados alcançados.

Em sentido oposto, é possível identificar um tipo de discurso crítico às avaliações externas em larga escala que vão desde a recusa completa, como se tais avaliações fossem por si só sinônimos do mal ou como se fossem desprovidas de significado ou importância (Alavarse, 2013) à aceitação crítica que está envolta na crença de que as avaliações externas em larga escala, sob certas circunstâncias podem contribuir para a promoção das aprendizagens de todos os estudantes.

O primeiro grupo, composto especialmente por sindicalistas ou atores com atuação no movimento sindical e em associações representativas profissionais ou acadêmicas, apresenta

¹⁴⁵ De acordo com Mota et al (2022), a Burocracia de Alto Escalão é composta por cargos de alto nível na estrutura organizacional, sendo considerados como policymaker, ou seja, aquele que tem responsabilidade sobre a política e decide acerca dela. Os BAEs assumem responsabilidade técnica e política, influenciando o sistema burocrático de forma significativa, pois são aqueles que decidem as prioridades da agenda governamental, exercendo uma importante influência em sua formulação, não se restringindo à formulação das políticas, mas exercendo controle sobre elas. Seu papel desencadeia uma série de eventos que culminarão na política implementada.

¹⁴⁶ Sem tradução definida para o português e originário de organizações internacionais que atuam com assuntos de interesse público, o trabalho de advocacy pode ser entendido como um conjunto de práticas destinadas a defender e obter apoio a uma causa ou proposta. Dentre as formas de atuação em advocacy, se destacam: Produção de conteúdo sobre temas prioritários; Participação em consultas públicas ou restritas; Diálogo com legisladores, reguladores e autorreguladores; Eventos e reuniões com públicos estratégicos para a apresentação e discussão; Ações educativas; e Ações de comunicação.

uma recusa às avaliações externas em larga escala e defende a ideia de que as avaliações externas em larga escala fazem parte de uma ação em favor do capital e têm servido para a implementação de uma educação domesticadora, sendo recorrente observar nos discursos “considerações de que essas avaliações são o que há de pior no mundo, que não que seus instrumentos não medem nada ou que os professores seriam os únicos capazes de avaliar a aprendizagem de seus alunos; para esses, portanto, é preciso recusá-las” (Alavarse, 2013, p. 136).

Adicionalmente, os discursos de recusa crítica às avaliações externas em larga escala desvelam crenças tais como: a) as avaliações externas em larga escala buscam responder demandas da reorientação produtiva do capitalismo e dos princípios gerenciais da administração pública; b) têm subsidiado e, de certa forma, justificado a formulação e implementação de políticas de responsabilização unilateral de professores e gestores escolar locais; c) da forma em que têm sido implementadas, acabam afetando a autonomia dos docentes e desconsiderando os contextos locais; d) afetam as metodologias educativas em prol de uma uniformização curricular baseada em um conjunto de habilidades mínimas; e) incentivam a competição entre escolas e professores, fragmentando o trabalho docente e o senso de coletividade; f) da forma em que são elaborados, os testes desconsideram o contexto e as realidades locais; g) geram um tipo de responsabilização unilateral, punindo, em geral, os professores pelos possíveis resultados negativos.

O segundo grupo de perspectiva crítica é orientado pela crença de que as avaliações externas em larga escala, sob certas circunstâncias podem contribuir para a promoção das aprendizagens de todos os estudantes se for desenhada na perspectiva de compor um ciclo de avaliação formativa e para coletar evidências de aprendizagem, analisá-las e identificar as potencialidades e fragilidades de aprendizagem, retroalimentando o processo de ensino-aprendizagem e permitir que estudantes e professores reflitam a partir da articulação entre avaliação externa em larga escala, a avaliação da aprendizagem e a autoavaliação. Se formulada nessa perspectiva, as avaliações externas em larga escala permitiram promover apoio e motivação aos professores e estudantes, fonte de informação, fornecer feedback formativo a fim de promover novas aprendizagens, permitir a tomada de decisões pelo professor, promover a regulação dos processos de aprendizagem dos estudantes e permitir possíveis correções de rota por meio da alteração do planejamento pedagógico e da abordagem metodológica adotada pelo professor.

A análise dos discursos acadêmicos e sociais sobre avaliações em larga escala nos leva a perceber o discurso como uma prática social por meio do qual as pessoas podem agir sobre o

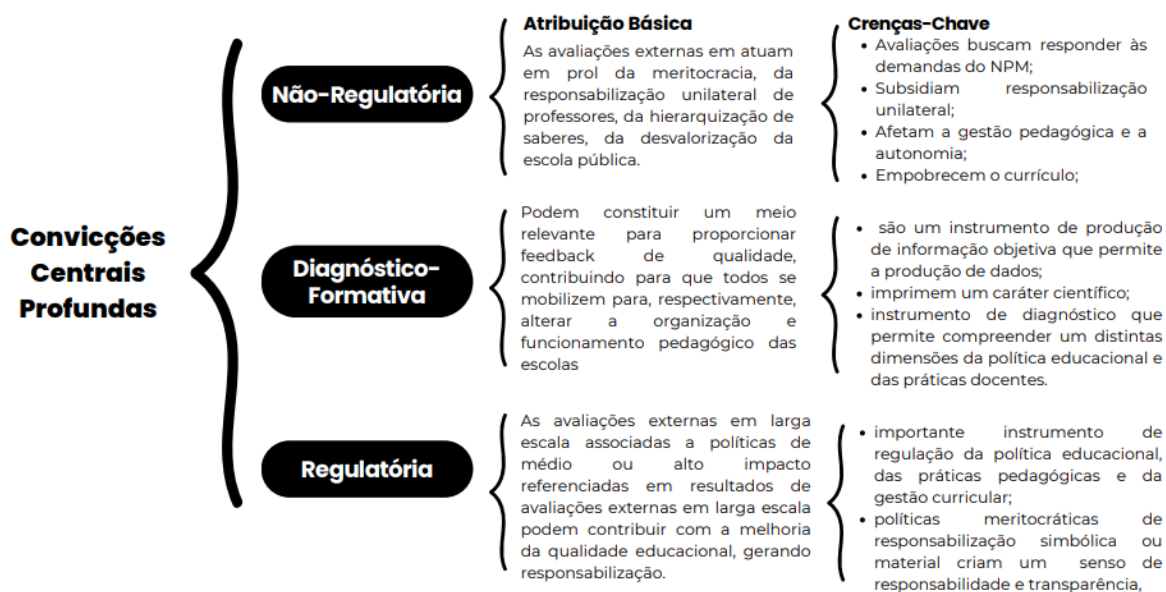
mundo e sobre os outros e alerta que as práticas discursivas são capazes de influenciar pessoas e estruturas, ou seja, o discurso contribui para a construção de identidades sociais, de relações sociais entre as pessoas e de sistemas de conhecimento e crença (Fairclough, 2008). Ademais, as práticas discursivas ao mesmo tempo que reproduzem a sociedade como ela é, permitem transformá-la, constituindo uma relação dialética com a estrutura social, sendo que o discurso, ao mesmo tempo que é moldado e construído pelas estruturas sociais, molda e constrói estruturas sociais, sendo assim, socialmente construído e socialmente construtor (Fairclough, 2008).

Nesse sentido, é preciso compreender que os discursos sobre avaliações externas em larga escala influenciam o modelo de crenças dos atores e coalizões que atuam em subsistemas de avaliação da educação básica, produzindo assim posicionamentos político-pedagógicos e orientando as formas de agir, os processos de antagonização entre as coalizões e definindo os recursos mobilizados por cada uma delas e a forma de influenciar os instrumentos e os objetivos das políticas de avaliação da educação básica.

No contexto dessa pesquisa, foi possível identificar a influência dos discursos no modelo de crenças que atua como um aglutinador de atores em coalizões de defesa. Orientados por crenças moldadas culturalmente e socialmente, os atores têm se agrupado ao longo da trajetória do Sipae-DF em torno de três coalizões de defesa, cada qual com seu sistema próprio de crenças, que atuam e competem entre si para influenciar o subsistema.

Em síntese, o modelo de crenças das três coalizões de defesa é apresentado nas duas figuras a seguir. Considerando o framework do ACF, o modelo de crenças é sistematizado considerando as duas dimensões que orientaram a análise contida no presente estudo: as convicções centrais profundas e as convicções centrais da política. À guisa de revisão, a estrutura do modelo de crenças é descrita pelo ACF em três camadas: As Convicções Centrais Profundas são o núcleo duro do sistema de crenças e conferem a orientação ideológica ao ator ou coalizão. Em um patamar intermediário se encontram as Convicções Centrais da Política, crenças sobre os fundamentos da política pública e incluem as estratégias básicas, os preceitos normativos centrais, as relações causais, e os instrumentos de política pública.

Figura 21: Convicções Centrais Profundas



Fonte: Elaboração própria a partir dos instrumentos de pesquisa.

A pesquisa desvelou a existência de três coalizões de defesas atuantes dentro do subsistema, cada qual com seu modelo de crenças próprio. Essas coalizões agregam um variado conjunto de atores de diferentes campos de atuação e buscam influenciar o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal à luz de suas crenças e valores.

A *coalizão não-regulatória* apresenta como atribuição básica de seu modelo de crenças a ideia de que as avaliações externas em larga escala atuam em prol da meritocracia, da responsabilização unilateral de professores, da hierarquização de saberes, da desvalorização da escola pública e de seus profissionais e a serviço dos grupos privados de educação. A *coalizão diagnóstico-formativa* tem como atribuição básica a ideia de que as avaliações externas podem constituir um meio relevante para proporcionar feedback de qualidade aos alunos, professores, gestores escolares e pais, contribuindo para que todos se mobilizem para, respectivamente, alterar e/ou reorientar os seus esforços de estudo, de ensino, de organização e funcionamento pedagógico das escolas e de apoio aos educandos. A *coalizão regulatória* é orientada pela atribuição básica que defende que as avaliações externas em larga escala associadas a políticas de médio ou alto impacto podem contribuir com a melhoria da qualidade educacional haja visto que a meritocracia e a responsabilização podem contribuir para que professores, gestores e estudantes assumam maiores responsabilidades.

A trajetória do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal indica, por parte das coalizões de defesa atuantes no subsistema de política pública indica a

manutenção das convicções centrais profundas de cada uma das coalizões e permanência dos antagonismos em torno de ideias centrais que modelam o Sipae-DF. Essas convicções estão marcadas na atuação dos atores, sendo envoltas em questões educacionais, políticas, epistemológicas e filosóficas sobre educação e sobre avaliação educacional.

A divergência em torno de questões centrais profundas sobre a política de avaliação atua como um elemento agregador de atores dentro de determinada coalizão e como fator preditor dos efeitos de *devil-shift*, mantendo antagonismos, disputas e embates com espaços mínimos de barganha e negociação. Essa dinâmica é evidenciada, por exemplo, pela diferença de crenças defendidas pela coalizão não-regulatória, que defende em síntese, que, em linhas gerais, as avaliações externas em larga escala buscam responder à demandas gerencialistas do NPM, subsidiam responsabilização unilateral de escolas e professores, afetam a gestão pedagógica e o desenvolvimento curricular e empobrecem o currículo vai de encontro com as crenças defendidas pela coalizão regulatória, que se orienta por crenças tais como a que defende que as avaliações externas em larga escala são um instrumento de regulação da política educacional, das práticas pedagógicas e da gestão curricular ou a ideia de que políticas meritocráticas que envolve responsabilização simbólica ou material criam um senso de responsabilização coletiva que criam um senso de responsabilidade e transparência, incentivando que gestores e professores ampliem esforços para ampliar os níveis de desempenho escolar.

Mesmo que consideremos as convicções centrais profundas da coalizão diagnóstico-formativa, composta majoritariamente por burocratas de médio escalão¹⁴⁷ da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, e por atuarem dentro de agências da administração pública, tendem, conforme indicam Jenkins-Smith et al (2018) a assumir uma atuação mais moderada e conciliatória, apresentam crenças que, em algum grau, geram oposição de outras coalizões atuantes no Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal.

Essa questão, por exemplo, fica evidenciada no choque entre as crenças de que as avaliações externas em larga escala imprimem um caráter científico à avaliação educacional e de que são instrumentos objetivos de produção de informações sobre o desempenho escolar e sobre os fatores associados ao desempenho escolar e o modelo de crenças da coalizão não-regulatória, que contestam inclusive a capacidade de tais avaliações em diagnosticar, medir ou

¹⁴⁷ De acordo com Oliveira e Abrucio (2018), os burocratas de médio escalão (BME) desempenham função de direção intermediária— assumindo cargos como os de gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores. Os autores ressaltam que os BME, diferentemente dos Burocratas de Alto Escalão geralmente não ”determinam as diretrizes gerais do seu setor de atuação, não definindo em última instância, por exemplo, os serviços que serão ofertados no órgão público sob sua direção; por sua vez, esta não se encontra na ponta desse processo, trabalhando diretamente nos serviços que gerencia” (Oliveira; Abrucio, 2018, p. 212)

mapear os níveis de aprendizagem a partir da crença já apontada por Alavarse (2013) de que as avaliações externas em larga escala “são o que há de pior no mundo, que não que seus instrumentos não medem nada ou que os professores seriam os únicos capazes de avaliar a aprendizagem de seus alunos” (Alavarse, 2013, p. 140).

A pesquisa evidenciou que o corpus discursivo sobre as avaliações externas em larga escala influencia em significativo grau as convicções centrais profundas das coalizões de defesa que atuam dentro do subsistema (completar com o texto o Oliveira 2022). Essas convicções centrais profundas, alicerçadas pelo corpo discursivo e em informações técnicas produzidas por especialistas, consultorias especializadas e pelo meio acadêmico acaba por fornecer argumentos que reforçam, de um lado as crenças da própria coalizão, e de outro do antagonismo em relação às crenças das coalizões de defesa que competem para exercer influência dentro do próprio subsistema.

O conjunto de convicções centrais profundas assumidas pelas distintas coalizões de defesa que atuam no subsistema parece corroborar, e de certa maneira, estar relacionada a uma das mais importantes hipóteses construídas pelo ACF, ou seja, a hipótese *H 1: Diante de grandes controvérsias no âmbito de um subsistema político maduro, quando as ideias centrais estão em disputa, o agrupamento dos aliados e oponentes tende a ser mais estável no período de uma década ou mais.*

Nesse sentido, a existência de grandes controvérsias em um subsistema político com mais de 15 anos de trajetória, marcado pela disputa entre ideias centrais e crenças básicas, fez com que o agrupamento de aliados e oponentes se mostrasse estável no período analisado (entre os anos de 2007 a 2024). No decorrer do estudo, foi possível perceber a estabilidade das coalizões de defesa e dos atores que as compõem, a manutenção do modelo de crenças e o sistemático uso de recursos institucionais para influenciar e conformar o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal à luz de valores e crenças defendidos por cada uma das coalizões.

A análise das convicções centrais profundas e da ação das coalizões de defesa nos leva a assumir o argumento de que os atores que atuam dentro do subsistema não são orientados por interesses de curto prazo e não se agrupam em coalizões de defesa em virtude de mera coincidência. Essa dinâmica é também observada em Sabatier (1993) e por estudos posteriores. A constatação de que os atores não se orientam apenas por interesses imediatos nos leva a perceber que as convicções centrais profundas das coalizões de defesa atuam como amálgama entre os atores e produzem uma coordenação não trivial entre seus membros, embora sejam oriundos de organizações independentes.

Esse fenômeno também tem feito com que os atores lancem mão de um conjunto de recursos institucionais e estratégias para influenciar no médio e longo prazo a configuração do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal. Esses recursos, que envolvem desde o financiamento e de influência política buscam abrir janelas de oportunidades que possibilitem a uma determinada coalizão exercer influência a partir de suas crenças.

O uso desses recursos ao longo do tempo tem indicado a compreensão por parte dos atores das coalizões de defesa da necessidade de busca por janelas de oportunidades de médio e longo prazo. Isso tem levado às coalizões de defesa a adotar uma postura na qual parece ser melhor, em certos momentos, adotar recuos táticos para que se possa preservar oportunidades de ação futuras (Oliveira, Filho, 2022).

Considerando as coalizões de defesa existentes e atuantes no subsistema, foram sistematizadas as principais crenças que compõem as convicções centrais da política de cada umas coalizões de defesa: não-regulatória, diagnóstico-formativa e regulatória a fim de que seja possível analisar as diferenças de perspectivas entre elas e entender como elas afetam na trajetória do subsistema. O compilado dessas convicções é apresentado na figura localizada abaixo:

Figura 22: Síntese das Convicções Centrais da Política.



Fonte: Elaboração própria

As convicções centrais da política buscam materializar no Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal as convicções centrais profundas das coalizões de defesa por meio da formulação e implementação de instrumentos, estratégias e ações de avaliação educacional moldadas pelo conjunto de crenças de cada uma das coalizões de defesa atuantes no subsistema.

Essas convicções envolvem relações causais, estratégias de atuação do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal, instrumentos de análise e coleta de dados, matrizes de referência em avaliação e, em especial, a forma como os dados captados por intermédio do Sipae-DF deverão ser utilizados ou publicizados e às políticas de gestão que serão orientadas ou articuladas aos seus resultados.

O percurso da pesquisa evidenciou que as convicções centrais da política têm orientado a ação dos atores e das coalizões de defesa na formulação e implementação do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal, não se restringindo ao campo discursivo, haja visto que no decorrer da trajetória, as coalizões de defesa empreenderam um conjunto de recursos para influenciar o desenvolvimento institucional do Sipae-DF.

A análise das convicções centrais profundas indica que no decorrer dos últimos 15 anos, as coalizões de defesa, sempre que abertas janelas de oportunidade, mobilizaram recursos para fazer com que suas preferências fossem vencedoras, influenciando o desenho do Sipae-DF. Considerando o arcabouço teórico do ACF, os recursos disponíveis para que as coalizões de defesa influenciem o processo decisório dentro do subsistema são: *Opinião Pública; Informação; Mobilização; Habilidade de liderança* (Carvalho, 2019). Esse conjunto de recursos têm possibilitado às coalizões de defesa atuarem de forma prática para influenciar o subsistema, deixando o campo discursivo para a ação planejada e com um grau não trivial de coordenação.

Os recursos que as coalizões de defesa têm lançado mão, e que serão detalhadamente analisados em tópico posterior, buscam moldar o subsistema à luz do modelo de crenças de cada uma das coalizões de defesa. Nesse sentido, a *coalizão não-regulatória* tem orientado sua ação e utilizado recursos para gerar influência para que o Sipae-DF renuncie a adoção de políticas do tipo high-stakes e se abster de políticas meritocráticas e gerencialistas e não adote formas de publicização de resultados que levem, por exemplo, ao ranqueamento das escolas e à exposição de professores e demais profissionais da educação. A *coalizão diagnóstico-formativa* tem atuado de formas variadas a fim de que o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do DF desenvolva instrumentos e estratégias que permitam diagnosticar, em tempo real, o desempenho dos estudantes a fim de subsidiar a elaboração de políticas públicas e

orientar/reorientar o planejamento pedagógico. Já a *coalizão regulatória* tem, ao longo da trajetória do Sipae-DF, lançado mão de recursos diversos para influenciar o processo decisório para que sejam adotadas no âmbito do Sipae-DF políticas de responsabilização e de meritocracia e para que o sistema se pautar por uma perspectiva regulatória de avaliações externas em larga escala.

Considerando que “as coalizões geralmente abdicam de suas estratégias e recursos específicos para permear a decisão de uma autoridade governamental a seu favor” (Oliveira; Filho, 2022, p. 9) e que cabe aos atores, dentro do subsistema da política pública, aproveitar a abertura de uma janela de oportunidade, ou seja, momento propício para que possam direcionar a política pública de forma condizente com suas crenças, é importante compreender que essas diferentes crenças atuam simultaneamente dentro do subsistema à espera de uma oportunidade para serem concretizadas.

Nesse sentido, mesmo que o subsistema esteja conformado a partir de um determinado modelo de crenças, ele pode em pouco tempo vir a adotar outra perspectiva, seja por fatores externos ao subsistema, como a mudança no contexto político ou nas coalizões de governo, seja por fatores internos, como a mudança da correlação de força entre as coalizões ou a chegada ao poder de determinados membros das coalizões.

A perspectiva analítica adotada no presente estudo entende que as convicções centrais profundas são sustentadas pelo corpus discursivo sobre avaliações externas em larga escala produzido tanto pelo meio acadêmico quanto por demais atores e organizações que atuam no campo da avaliação educacional. Também é necessário assumir a perspectiva de que, ao mesmo tempo em que essas convicções são sustentadas nos discursos sociais, sejam acadêmicos ou não, essas convicções sustentam discursos, havendo um processo de retroalimentação que permite a perpetuação ou manutenção dessas convicções entre seus membros durante um significativo período. A relação entre discurso e convicções também ajudam as coalizões no processo de antagonização, possibilitando que, a partir de discursos, suas ideias sejam disseminadas e as convicções contrárias as suas sejam contestadas de forma pública dentro das práticas discursivas e sociais estabelecidas dentro do subsistema e fora dele.

Embora o ACF assuma, a partir da ideia de racionalidade limitada, a perspectiva de que “os indivíduos são limitadamente racionais, motivados por crenças e valores, como também são relativamente motivadas por objetivos, mas não têm muita clareza de como alcançá-los” (Oliveira; Filho, 2022, p. 8), os atores atuantes no subsistema e vinculados às coalizões de defesa buscam justificar suas crenças a partir de informações técnicas e estudos acadêmicos.

Em vários momentos, apresentam estudos com argumentos positivos ou críticos às avaliações externas em larga escala a depender do modelo de crenças que adotam.

Jenkins-Smith et al. (2018) trazem uma contribuição para entender melhor essa questão ao complementarem os estudos do ACF e apontar a interferência de informações técnicas e científicas no subsistema por estarem atreladas ao sistema de crenças dos atores, podendo ao mesmo tempo se constituir como um elemento que contribui para o aprendizado orientado às políticas públicas ou como viés de confirmação¹⁴⁸ das crenças que os atores já possuem, auxiliando na produção ou confirmação de heurísticas.

Um outro ponto a ser considerado é que a dinâmica estabelecida dentro do subsistema evidencia que as disputas e ações das coalizões transbordam o fazer pedagógico e levam o debate para os espaços educacionais, sociais e políticos. Destarte, não raro, o debate sobre avaliações externas em larga escala é travado em variados espaços e fóruns, como o parlamento, a mídia, os movimentos sociais, as entidades de pesquisa, entre outros. Essa dinâmica acaba por ampliar e acirrar o debate público sobre as avaliações externas em larga escala, seus instrumentos e seus usos dentro do sistema educacional.

Assim como transbordam o subsistema, não se limitam ao campo discursivo e fazem com que o debate seja travado de forma prática por meio de múltiplas ações e pelo uso de múltiplos recursos, buscando influenciar o debate público sobre o tema e encontrar espaço na agenda pública para a defesa de suas crenças e para que as políticas formatadas atendam aos seus interesses.

As diferenças significativas entre as crenças das coalizões e transbordamento da arena da escola ou do sistema educacional para a sociedade tem levado as coalizões de defesa a competirem entre si para influenciar o processo decisório e estabelecer, ao longo de uma trajetória, um processo constante de disputa que acaba forjando o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal, a depender do poder das coalizões de exercer influência em distintos momentos.

A análise da capacidade do modelo de crenças das coalizões de defesa de atuar como aglutinador de atores, preditor de comportamentos e forja do Sipae-DF será apresentada no tópico que se segue, que buscará analisar o Sipae-DF por meio dos estudos de Instrumentação da Ação Pública (Lascoumes; Le Gales, 2012).

¹⁴⁸ De acordo com Gasque (2021), o viés de confirmação se refere ao processo de selecionar e supervalorizar evidências que apoiam as opiniões, crenças, expectativas e hipóteses, ao mesmo tempo que se deprecia ou ignora as evidências contrárias.

6.2 O modelo de crenças das coalizões: aglutinador de atores, preditor de comportamentos e forja do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal

A análise de dados evidenciou que o modelo de crenças das coalizões de defesa atuantes dentro do subsistema tem atuado como aglutinador de atores, preditor de comportamentos e como um elemento de forja do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal. Adicionalmente, o percurso de pesquisa permitiu ainda a constatação de estabilidade dentro do modelo de crenças das coalizões de defesa e dos atores que orbitam cada uma das coalizões.

Os dados indicam haver bastante consenso entre os membros das coalizões de defesa quando se analisam as convicções centrais profundas e as convicções centrais da política, sendo observados elementos analisados em outros estudos orientados pelo framework do ACF e corroborando assim uma das hipóteses centrais do Advocacy Coalition Framework: H 2: *Os atores dentro de uma coalizão de defesa apresentam consenso sobre questões pertinentes ao núcleo político, porém em menor grau nos aspectos secundários.*

Os consensos entre os atores das coalizões em torno de questões pertinentes ao núcleo político e a estabilidade no modelo de crenças demonstra que as convicções centrais têm atuado como um elemento aglutinador de atores dentro das coalizões de defesa a fim de influenciar o processo decisório à luz de suas crenças e valores. Destarte, essa estabilidade tem produzido por um lado ação coordenada entre membros da mesma coalizão e antagonismo entre atores de coalizões concorrentes.

A trajetória do Sipae-DF, a estabilidade de posicionamentos e a junção dos atores dentro das coalizões evidenciam o estabelecimento e manutenção de modelos de crença que apresentam, em relação às avaliações externas em larga escala, perspectivas bem díspares que variam desde a aceitação entusiasmada à recusa total, facilitando assim o estabelecimento de antagonismos e minimizando a possibilidade de maiores acordos e consensos sobre temas centrais entre as coalizões que atuam dentro do subsistema.

Considerando que a avaliação externa em larga escala, “sem nunca ter perdido sua componente política, ganha maior densidade nas políticas educacionais e, portanto, mais propenso a ser abordado com recusas e entusiasmos, o que pode turvar sua compreensão” (Alavarse, 2013, p. 136), é importante buscar a compreensão crítica sobre o fenômeno e fugir de interpretações simplistas marcadas por dualismos como a suposta luta do bem contra mal, dos privatistas contra estatistas, dos defensores da escola pública contra os arautos do mercado, dos que buscam a qualidade contra aqueles que pouco se importam com ela.

Para tanto, é preciso entender que qualquer que seja o delineamento instrumental e as práticas avaliativas, elas não são neutras e estão associadas a princípios éticos, políticos e epistemológicos. A essa compreensão, deve se acrescentar a noção de que as políticas de avaliação são um território em disputa e que os seus instrumentos podem ser utilizados para fins diversos, a depender dos objetivos da política pública, que costuma ser influenciada a partir do modelo de crenças das coalizões que detém poder decisório ou o influenciam.

Destarte, um mesmo conjunto de instrumentos pode assumir diferentes feições a partir dos seus objetivos: testes parametrizados, por exemplo, podem ser utilizados para diagnosticar, compreender fenômenos educacionais diversos, regular, controlar, punir, premiar. Nesse sentido, não são os instrumentos avaliativos em si que definem a política, mas os objetivos políticos é que orientam os usos e desusos das avaliações externas em larga escala.

A superação de visões maniqueístas sobre as avaliações externas em larga escala envolve a compreensão de que tal instrumento não é bom ou mau por si só, mas materializam objetivos e modelos de crenças daqueles que as manejam. Importante lente teórica para superar essa visão limitada, e de certa forma radicalizada, foi produzida pela Sociologia do Trabalho e pela Ciência da gestão (Akrich; Callon; Latour, 1988; Hacking, 1989) em seus esforços em retirar as ferramentas de gestão da invisibilidade e caracterizar suas propriedades e efeitos, buscando “compreender as regras tácitas impostas pelos instrumentos de gestão, seus significados em termos de poder e de difusão de modelos cognitivos” (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 21).

Esses esforços ampliaram a compreensão sobre a ação pública, “espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator” (Lascoumes; Le Galès, p. 21), e sobre a Instrumentação da Ação Pública, entendida como “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 20).

A Instrumentação da Ação Pública é desenvolvida por meio de técnicas e instrumentos, que são portadores de objetivos e finalidades. Os Instrumentos de Ação Pública (IAP) são dispositivos genéricos, com dimensão ao mesmo tempo técnica e social que organiza as relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador. Por serem instrumentos genéricos, isto é, tem vocação para ser aplicado a problemas setoriais diversos, ele se encontra mobilizado em políticas muito diferentes em suas formas e fundamentos

Lascoumes e Le Galès (2012) apontam que os IAP não são ferramentas neutras e indiferentemente disponíveis, não sendo reduzidos a uma racionalidade técnica pura. Pelo contrário, eles portam valor, nutridos por uma interpretação particular do mundo social e político e são indissociáveis do modelo de crenças dos atores que programam seus usos

A instrumentação é uma questão política porque a escolha da via de ação, que pode também ser objeto de conflitos políticos, vai estruturar em parte o processo e seus resultados. Se interessar pelos instrumentos não deve, em caso nenhum, justificar a obliteração do político. Ao contrário, quanto mais a ação pública se define por seus instrumentos, mais as questões da instrumentação correm o risco de realçar conflitos entre diferentes atores, interesses e organizações (Lascoumes; Le Gales, 2012, p. 34)

Os usos de instrumentos e as disputas que se estabelecem em torno da Instrumentação da Ação Pública devem ser vistas a partir da Teoria Neoinstitucionalista, que busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições¹⁴⁹ na determinação de resultados sociais e políticos (Hall; Taylor, 1996), dedicando-se a compreender como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos e como se produz o processo de como explicar o processo de surgimento e modificação das instituições. O uso de Instrumentos de Ação Pública são alvo de disputas entre coalizões de defesa em virtude das relações de poder que estabelecem e da possibilidade de maximizar as suas preferências, além de limitar os recursos das coalizões antagonistas.

Os Instrumentos de Ação Pública (IAP), vistos em uma perspectiva neoinstitucionalista, nos ajudam a compreender a disputa que se estabelece em torno das avaliações externas em larga escala e a produção de discursos no meio acadêmico e social sobre o tema fora de uma visão limitada de avaliações externas como algo bom ou ruim. O mesmo instrumento (avaliação) pode ser utilizado, por exemplo, para regular, monitorar, punir ou para produzir um importante diagnóstico das aprendizagens dos estudantes dos alunos com vistas à promoção das aprendizagens, a depender do uso se fizer delas.

Em um subsistema marcado por disputas técnicas, embates político-ideológicos, interesses antagônicos e pela atuação de coalizões de defesa rivais que buscam influenciar a política de avaliação da educação pública no Distrito Federal a partir do seu modelo de crenças, é preciso superar a perspectiva funcionalista que encara o uso dos instrumentos como se esses fossem originados de simples escolas técnicas, mas sim considerar que estes fundamentam uma

¹⁴⁹ A instituição é entendida como “procedimentos, protocolos, normas e convenções formais e informais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (Hall; Taylor, 1996).

determinada perspectiva sobre o modo de governar e sobre o exercício do poder (Lascoumes; Le Galès, 2012).

Os antagonismos que envolvem o debate sobre avaliação externa em larga escala acabaram criando disputas em torno dos instrumentos¹⁵⁰ manejados pelos sistemas de avaliação da educação básica que passam, a depender do modelo de crenças, ser considerados em sua essência bons ou maus, como se fossem axiologicamente neutros e não estivessem relacionados a perspectivas político-pedagógicas de quem os influenciam e manejam.

Nesse sentido, o mesmo instrumento de ação pública utilizado no contexto de políticas de avaliação pode assumir múltiplos propósitos, a depender do uso desejado e das escolhas políticas realizadas: um mesmo instrumento pode servir para produzir diagnósticos sobre as aprendizagens, ancorar políticas de responsabilização por resultados ou para embasar a construção de estratégias pedagógicas que busquem garantir a aprendizagem de todos.

Nesse sentido, é preciso compreender que um mesmo instrumento pode ser aplicado para alcançar resultados totalmente opostos. Essa multiplicidade de propósitos que os instrumentos carregam chama a atenção para o fato de que um instrumento de ação pública não é simplesmente portador de atributos técnicos, mas é envolto por perspectivas político-ideológicas daqueles que os manejam.

O debate sobre a ação pública e seus instrumentos abrem espaço para que possamos ampliar a compreensão das avaliações externas em larga escala para além da dicotomia positiva X negativa, boa X má, mas sim percebê-las como instituições no sentido sociológico do termo, que carregam em si não apenas atributos técnico e racionais, mas sim são permeadas por perspectivas político-ideológica de quem as maneja, podendo assim assumir diferentes objetivos a partir da representação que diferentes atores e coalizões têm sobre avaliação externa em larga escala e seus usos.

Além da instrumentação da ação pública, o modelo de crenças das coalizões de defesa atua como preditor do comportamento dos atores e como uma força do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal, atuando nas mudanças do Sipae-DF ao longo de sua trajetória. A análise dos últimos 15 anos dentro do subsistema revela momentos de mudança ou ruptura, que ocorreram em virtude tanto de fatores exógenos quanto endógenos.

Para fins de análise, são observados três momentos que trouxeram mudanças significativas que ocorreram ao longo da trajetória do Sipae-DF: o embate regulação versus

¹⁵⁰ Os Instrumentos de Ação Pública mobilizados pelos Sistemas de Avaliação da Educação Básica são diversos, envolvendo, por exemplo, testes standardizados para avaliar o desempenho escolar e questionários socioeconômicos para analisar fatores associados ao desempenho.

não-regulação, ocorrido ainda no *path dependence* do sistema, o processo de formulação das Diretrizes de Avaliação Educacional da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e o processo de formulação do Índice de Qualidade Educacional do DF e da Portaria 38/2020.

O embate regulação versus não-regulação eclode a partir da proposição de um sistema permanente de avaliação no ano de 2007, na gestão José Roberto Arruda (Governador do Distrito Federal) e Maria Helena Guimarães Castro (Secretária de Educação do Distrito Federal) com caráter regulatório e meritocrático. Esse sistema, conforme proposto à época,

No decorrer desses distintos momentos dentro da trajetória do Sipae-DF compunha um conjunto de reformas educacionais baseadas em princípios gerencialistas: gestão compartilhada, contratualização, descentralização da execução orçamentária, política salarial variável, entre outros elementos. Nesse contexto de reformas, a avaliação externa em larga escala atuaria como elemento regulador da ação educativa e estaria articulada à políticas de responsabilização unilateral envolvendo sanções materiais ou simbólicas.

Esse conjunto de propostas recebeu atenção dos atores e das coalizões, gerando antagonismos em virtude das diferenças no modelo de crenças que se mostraram insanáveis: de um lado estavam aqueles que acreditavam que a proposta do governo estava a serviço de uma lógica mercadológica, de desvalorização da escola pública e dos profissionais da educação e tentava responsabilizar de forma unilateral a escola. Por outro, os defensores de que a regulação e o escrutínio público possibilitado pelas avaliações externas em larga escala poderiam contribuir para a melhoria dos níveis de aprendizagem dos estudantes da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

Nesse contexto, o modelo de crenças das coalizões de defesa atuantes à época (regulatória e não-regulatória) atuou como um preditor e orientador de comportamentos dos atores e das coalizões, que travaram um intenso duelo a fim de modelar a política pública à luz de suas crenças e valores. Esse processo acirrado atuou também na ampliação das discrepâncias entre as crenças de cada uma das coalizões atuantes dentro do subsistema, contribuindo para a construção histórica do processo de antagonização entre as duas coalizões concorrentes.

A influência do modelo de crenças na atuação dos atores e das coalizões de defesa também pode ser observada no processo de formulação das Diretrizes de Avaliação Educacional do Distrito Federal, que propuseram a criação do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal.

Esse processo foi marcado pela atuação das coalizões de defesa regulatória, diagnóstico-formativa e da coalizão não regulatória, cada uma delas atuando na defesa de uma configuração para o Sipae-DF à luz de seu modelo de crenças específico. Nesse processo, foi interessante

notar que a configuração política do grupo à frente do Governo do Distrito Federal, que permitiu que um conjunto de atores ligados à coalizão diagnóstico-formativa e à coalizão não-regulatória ocupassem posição de autoridade legal formal permitiu com que se alterasse significativamente a perspectiva adotada, levando o Sipae-DF a adotar uma perspectiva que se distanciasse da ideia de regulação e de adoção de políticas de responsabilização material ou simbólica.

Passados 8 (oito) anos após a publicação das Diretrizes de Avaliação Educacional da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, verificou-se mais um momento significativo de mudanças na configuração do Sipae-DF: a adoção do Índice de Qualidade Educacional do DF (IQEDF) e a publicação da Portaria nº 38/2020, que resolve:

Art. 1º Instituir e regulamentar o Sistema Permanente de Avaliação Educacional da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SIPAEDF), o qual tem o objetivo de assegurar o processo distrital de avaliação dos estudantes, das unidades escolares e do sistema de ensino.

§ 1º O SIPAEDF tem por finalidades contribuir com a garantia da qualidade de educação do Distrito Federal, (re)direcionar políticas públicas educacionais e promover subsídios para intervenções pedagógicas e administrativas.

A publicação da Portaria nº 38/2020 se constitui como mais um momento de mudança na configuração do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal que passa a adotar uma perspectiva diagnóstica aliada à ideia de monitoramento da qualidade educacional. Essa modificação, ocorrida 13 anos após o path dependence do sistema evidenciou a manutenção do modelo de crenças das coalizões de defesa, indicando a estabilidade de posicionamentos ao longo de uma trajetória e a manutenção do modelo de crenças como um elemento orientador da ação dos atores dentro do subsistema.

A pesquisa evidenciou que nesse terceiro momento de mudança significativa dentro do subsistema, o modelo de crenças se constituiu como orientador e aglutinador da ação dos atores e como uma espécie de forja para o sistema, haja visto que as mudanças estabelecidas coadunam, em parte, com tópicos que compõem o modelo de crenças de duas das coalizões (regulatória e diagnóstico-formativa).

A trajetória analisada sugere ainda que, mesmo que um conjunto de convicções das coalizões não ganhe a agenda pública e influencie a formulação da política pública, ou que a política seja modificada para dar lugar a convicções e crenças de outras coalizões de defesa, enquanto essas crenças orientem a ação das coalizões de defesa, elas pairam sobre o subsistema e podem vir a orientar a política a partir de mudanças exógenas ou endógenas ocorridas ao longo de uma trajetória. Destarte, é possível apontar que essas crenças coabitam o subsistema

e podem retornar a orientá-lo, desde que haja mudanças significativas que geram janelas de oportunidades.

Essas janelas de oportunidades podem ser abertas a partir do uso de recursos políticos disponíveis pelas coalizões de defesa, que os mobilizam para influenciar o processo decisório à luz de seu modelo de crenças. A presente pesquisa identificou, seguindo os pressupostos do ACF, um conjunto de recursos que as coalizões utilizaram para influenciar o subsistema ou para abrir janelas de oportunidade que ajudaram a alterar a correlação de forças com vistas a facilitar a adoção de suas crenças dentro do subsistema.

Esses recursos políticos são variados, assim como a forma com que foram utilizados ao longo da trajetória do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal, assim como foram variados os resultados do uso de tais recursos. Os extratos temporais utilizados para a análise do uso de tais recursos levaram em conta os principais momentos que levaram à mudanças na configuração do Sipae-DF, conforme apontamos anteriormente.

6.3 Recursos das coalizões: instrumentos de conformação e mudanças na trajetória do Sipae-DF

O arcabouço teórico do ACF defende a ideia de que as coalizões de defesa empregam um conjunto de recursos políticos para influenciar o processo decisório dentro do subsistema a partir de seu modelo de crenças. Para os autores do ACF, os recursos políticos fornecem um caminho para entender a capacidade de uma coalizão de tomar decisões e de influenciar o processo político (Jenkins-Smith et al., 2018).

Sabatier e Weible (2007) propõem uma tipologia de recursos relevantes para as coalizões e que podem ser utilizados nas tentativas de influenciar as políticas públicas. A reflexão sobre os recursos políticos é reforçada por Jenkins-Smith et al (2018) que afirmam que alguns recursos são mais importantes que outros no processo de influência política, podendo ser organizados de forma hierárquica segundo a sua utilidade e eficácia.

Nesse sentido, Jenkins-Smith et al (2018) esclarecem, por exemplo, que a autoridade legal formal é considerada como um dos mais importantes recursos políticos à disposição das coalizões de defesa. Em geral, as coalizões dominantes têm muitos de seus atores em posições nas quais exercem autoridade legal formal, ao passo que as coalizões minoritárias poucos ou nenhum membro exercendo poder de autoridade legal. As coalizões de defesa, em busca de autoridade legal formal, costumam utilizar como estratégia a colocação de aliados em cargos

nos quais podem exercer essa autoridade por meio de nomeações políticas ou eleições ou fazer lobby a fim de exercer influência sobre indivíduos que ocupam tais posições.

Outro recurso que tem sido mobilizado pelas coalizões para influenciar o subsistema político é a liderança hábil. Um líder ou um empreendedor político habilidoso pode gerenciar os demais recursos de maneira eficiente para alcançar os objetivos políticos da coalizão. Nesse sentido, líderes políticos habilidosos costumam lograr êxito reais sobre as políticas públicas ao serem capazes de conduzir as coalizões em contextos adversos e complexos e conseguirem influenciar o processo decisório a partir da habilidade de negociação e de gestão dos recursos políticos disponíveis pela coalizão.

Os recursos financeiros, por sua vez, ajudam na aquisição de outros recursos. Por meio dos recursos financeiros, pode-se atrair líderes habilidosos e fortes candidatos políticos para a coalizão, além de favorecer o acesso à informação e ao público em geral. Os recursos financeiros disponíveis pelas coalizões irão funcionar como um elemento de retroalimentação, permitindo com que a coalizão tenha acesso a outros recursos políticos, tais como mobilização, entre outros.

A descrição e conceituação dos recursos apresentada abaixo segue a distinção produzida por Jenkins-Smith et al (2018), sendo apresentados conforme o grau de importância que costumam apresentar para as coalizões de defesa:

- *Autoridade legal e formal*: os atores em posições de autoridade legal e formal são membros relevantes do processo político e disputados pelas coalizões. A coalizão dominante, geralmente, tem vários dos seus membros em posições de autoridade formal, já as coalizões minoritárias, poucos ou nenhum.
- *Habilidade de liderança*: a literatura sobre empreendedores de políticas públicas discorre como líderes habilidosos podem criar uma visão atraente para uma coalizão, ampliando a base de atores da coalizão e facilitando que o modelo de crenças seja vitorioso no processo decisório.
- *Recursos Financeiros*: são usados para adquirir outros recursos. Uma coalizão com muito dinheiro pode: financiar pesquisas e organizar think tanks para produzir informações; atrair fortes candidatos políticos, podendo assim ganhar acesso interno a legisladores e a nomeados políticos; lançar campanhas na mídia para ganhar apoio público; e divulgar suas posições políticas para fortalecer seu número de apoiadores mobilizáveis.

- *Informação*: o ACF assume que a informação é um recurso utilizado pelos atores das políticas para vencer seus oponentes. Por meio da informação, a coalizão pode agregar novos membros, argumentar contra o oponente, convencer as autoridades legais e formais a apoiar suas propostas e conseguir apoio popular.
- *Opinião Pública*: a capacidade de uma coalizão de defesa em ganhar apoio a suas posições políticas junto à opinião pública é um recurso político relevante, pois auxilia na aquisição de outros recursos tais como a eleição de seus membros para ocupar cargos com autoridade legal formal, acesso a recursos financeiros por meio de doações e financiamentos, maximiza a capacidade de mobilização de seus membros para a realização de protestos, entre outros.
- *Mobilização*: as coalizões de defesa costumam usar membros que compartilham suas crenças para participarem de várias atividades políticas, incluindo manifestações públicas e campanhas eleitorais e de angariação de fundos. Por ser um recurso relativamente barato, as coalizões com recursos financeiros escassos frequentemente se utilizam dele.

Considerando a tipologia apresentada por Sabatier e Weible (2007) e a trajetória do Sipae-DF, analisaremos como os recursos das coalizões de defesa se constituíram como instrumentos de conformação e mudanças para o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal.

Em virtude das limitações da pesquisa, optamos por analisar três momentos considerados essenciais na trajetória do Sipae-DF: *o path dependence* do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do DF, nomeado de embate regulação versus não-regulação; a configuração formativa e; a perspectiva diagnóstica associada à ideia de monitoramento.

Recursos das coalizões de utilizados no embate regulação versus não-regulação: o Path Dependence do Sipae-DF

O embate regulação versus não regulação marcou o *path dependence* do Sipae-DF, configurando a arena de atuação das coalizões de defesa em um contexto no qual se discutia um conjunto de reformas orientadas por princípios gerencialistas de administração pública, dentre as quais: a) a implementação de um sistema de avaliação da rede pública de ensino; b) reformulação curricular orientada à perspectiva de ensino por habilidades e competências; c) formulação de política salarial baseada em princípios meritocráticos; d) descentralização de recursos financeiros para as unidades escolares baseada nos resultados verificados por meio de

avaliações externas e; e) implementação da Gestão Compartilhada, modelo que buscava estabelecer uma contratualização entre os gestores escolares e o nível central da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal; f) reestruturação da Carreira Magistério Público para introduzir modelo de remuneração variável que considerasse na definição dos vencimentos os resultados obtidos em avaliações externas.

Esse conjunto de reformas era defendido pelo então comando da Secretaria de Estado de Educação no início do governo de José Roberto Arruda, em especial, pela então Secretária de Estado de Educação do Distrito Federal, Maria Helena Guimarães Castro. Esse conjunto de reformas era criticada com veemência por parte da Carreira Magistério Público e da Carreira Assistência à Educação do DF, criando assim uma relação bastante conflituosa entre o nível central da SEDF e os professores, representados pelo Sindicato dos Professores.

Dentro do subsistema analisado no estudo, os conflitos se acirraram em relação à implementação de um sistema de avaliação da educação básica com traços meritocráticos e regulatórios, conforme já analisado. Esse acirramento dentro do subsistema fez com que as coalizões de defesa lançassem mão de recursos políticos para influenciar o processo decisório, maximizar seu poder de atuação e minimizar a capacidade de influência das coalizões antagonistas.

No embate regulação versus não regulação, foram observados, por parte de 2 coalizões de defesa oponentes o uso desses recursos: a coalizão não-regulatória e a coalizão regulatória. Esse conjunto de recursos estão descritos no tópico abaixo:

Recursos utilizados pela Coalizão Não-Regulatória:

- a) *Opinião Pública:* No decorrer do tensionamento provocado pela proposta de se estabelecer um sistema de avaliação de base meritocrática e regulatória no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do DF, os atores da Coalizão Não-Regulatório, de modo coordenado, atuaram para difundir na opinião pública argumentos contrários à proposta apresentada pela SEEDF. Essa ação era desenvolvida a partir de duas frentes: de um lado, os atores ligados à representação sindical denunciavam por meio da mídia as possíveis consequências negativas da medida, apontando para o que consideravam negativo em outras experiências implementadas em outros entes federativos, em especial São Paulo. Os atores ligados a associações de pesquisa, produziram e divulgaram em meios diversos estudos que evidenciavam as consequências danosas de

políticas de responsabilização unilateral de professores e as possíveis interferências de um sistema de avaliação da educação básica com perspectiva regulatória e meritocrática;

- b) *Recursos Financeiros*: A coalizão não-regulatória, em especial o Sinpro-DF, utilizou recursos financeiros para a produção de material de divulgação e de informes publicitários divulgados em diferentes mídias do DF e na realização de Assembleias da categoria.
- c) *Informação*: O recurso informacional também foi bastante utilizado pela Coalizão e tinha uma dupla finalidade: influenciar a opinião pública e estimular a mobilização da base sindical contra as propostas do governo. No decorrer do processo, o Sindicato dos Professores do Distrito Federal distribuiu de forma ampla os boletins Folha do Professor, Edição Extra e Quadro Negro ¹⁵¹ aos filiados via mala direta e nas assembleias gerais da categoria, bem como realizava panfletagens em feiras e na Rodoviária do Plano Piloto¹⁵². Estudos técnicos e trechos de pesquisas acadêmicas eram utilizados como argumento de autoridade em defesa da pauta da Coalizão e da rejeição a um sistema de avaliação que estivesse vinculado a sanções simbólicas ou materiais;
- d) *Mobilização*: Os recursos de informação e de influência na opinião pública eram utilizados para potencializar a mobilização da carreira magistério pública. Essa mobilização possibilitou a construção de diversos atos públicos em frente à sede do Governo do Distrito Federal ou em outros espaços públicos com maciça participação da Carreira Magistério Público¹⁵³, que denunciava as iniciativas propostas pelo GDF e fazia ataques diretos à própria Secretária de Estado de Educação do Distrito Federal, que era retratada e ridicularizada em cartazes e estandartes como uma vampira ou algo do gênero;
- e) *Habilidade de liderança*: O momento histórico foi marcado, em especial no Sindicato dos Professores do DF, pela atuação de lideranças históricas da categoria, como Antônio de Lisboa Amâncio Vale (Diretor do Sinpro-DF, Secretário de Finanças da CNTE,

¹⁵¹ Folha do Professor, Edição Extra e Quadro Negro são boletins informativos produzidos pela Secretaria de Imprensa do Sindicato dos Professores do Distrito Federal trazendo notícias, estudos técnicos, reportagens e informações de interesse da pauta da Carreira Magistério Público do Distrito Federal.

¹⁵² As panfletagens na Rodoviária do Plano Piloto ocorriam em virtude de ser uma estação rodoviária que concentra linhas que têm como destino todas as Regiões Administrativas do DF.

¹⁵³ As mobilizações de massa eram, em geral, realizadas em frente ao antigo Centro Administrativo do Governo do Distrito Federal, então localizado na Região Administrativa de Taguatinga e tiveram o poder de fazer com que a mobilização da categoria ganhasse a rua em atos numerosos, retomando períodos os gloriosos da mobilização do magistério público do DF vivenciados na década de 1980 e 1990.

Secretário de Relações Internacionais da CUT e representante dos Trabalhadores na OIT), Rosilene Correa (Dirigente do Sinpro-DF, da CNTE, da CUT e candidata ao Senado pelo DF em 2022); Denilson Bento (Dirigente da CNTE e ex-Secretário de Educação do DF entre 2011 a 2014), Cleber Soares, (Dirigente do Sinpro e com atuação destacada no movimento operário católico). Esse conjunto de dirigentes tinha atuação destacada dentro da categoria, habilidade de liderança e articulações com o movimento sindical cutista e com o meio político local e nacional.

Recursos utilizados pela Coalizão Regulatória:

- a) *Autoridade legal formal*: a coalizão regulatória contou durante o processo com um conjunto de atores que detinham cargo público na alta e média administração da Secretaria de Educação do Distrito Federal, bem como de atores políticos como o então governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda. Esses atores contribuíram durante o processo com a defesa das crenças e valores da coalizão.
- b) *Opinião Pública*: No decorrer do tensionamento provocado pela proposta de se estabelecer um sistema de avaliação de base meritocrática e regulatória no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do DF, os atores da Coalizão Regulatória atuaram junto à opinião pública para difundir argumentos favoráveis à proposta apresentada pela SEEDF. Essa ação era desenvolvida a partir de um conjunto de estratégias diversas, dentre as quais: repasse de informações como, por exemplo, quantitativo de professores de atestado médico, percentuais de aprovação e reprovação, entre outros dados considerados pelos professores como sensíveis para a imprensa, entrevistas da própria Secretária de Educação do DF e do Governador do Distrito Federal, publicação de informes publicitários em jornais de grande circulação, entre outros, abordando a questão da avaliação em larga escala entre outros temas da área de educação, divulgação de dados e estudos sobre o rendimento escolar na mídia local.
- c) *Recursos Financeiros*: A Secretaria de Estado de Educação, ademais do seu poderio institucional, aplicou recursos financeiros em informes publicitários, peças de propaganda em rádio, jornais e TVs para a defesa da proposta defendida pelo comando do GDF.
- d) *Informação*: O recurso informacional também foi bastante utilizado pela Coalizão e tinha uma dupla finalidade: influenciar a opinião pública e estimular a sociedade a favor

da proposta do GDF. No decorrer do processo, foram feitos seminários regionais sobre o tema e divulgados estudos que comprovariam avanços em sistemas educacionais que haviam passado pelas mesmas reformas. Estudos técnicos e trechos de pesquisas acadêmicas eram utilizados como argumento de autoridade em defesa da pauta da Coalizão e da importância de adoção de um sistema de avaliação que estivesse vinculado a sanções simbólicas ou materiais.

- e) *Mobilização*: Em virtude de ser uma proposta do Governo do Distrito Federal que pouco agradava à categoria do magistério público, o GDF atuava na desmobilização dos profissionais, seja divulgando pautas favoráveis ou ameaçando os professores de expor maiores fragilidades do sistema educacional. Internamente, o GDF buscava mobilizar os ocupantes de cargos comissionados na estrutura da SEEDF para que realizassem a defesa da proposta do governo.
- f) *Habilidade de liderança*: Embora houvesse no comando da Secretaria de Educação do Distrito Federal um quadro bastante qualificado do ponto de vista técnica, algumas dificuldades relacionadas às habilidades de liderança foram identificadas, dificultando a defesa dos posicionamentos da coalizão. Em parte, essas dificuldades foram solucionadas a partir da atuação do Governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda, conhecido por sua capacidade de comunicação e carisma.

Os recursos políticos utilizados pelas coalizões de defesa acabaram influenciando a dinâmica estabelecida no decorrer do momento histórico, trazendo dividendos para as duas coalizões e mudando de certa forma a proposta original apresentada pelo Governo do Distrito Federal. A coalizão não-regulatória logrou êxito em bloquear parcialmente a proposta inicial e os recursos da coalizão se mostraram eficientes em fazer com que o governo apresentasse uma proposta alternativa. A coalizão regulatória, embora tenha visto parte da proposta ser desconfigurada, acabou em um momento posterior sendo contemplada por meio da criação do Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal (SIADE), instituído com o objetivo estabelecer um instrumento “permanente de planejamento destinado a aferir as condições da oferta do ensino no Distrito Federal, de forma a garantir o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Distrito Federal, 2008).

Recursos das coalizões de defesa utilizados no processo de formulação das Diretrizes de Avaliação Educacional

O processo de formulação das Diretrizes de Avaliação Educacional é marcado pela ascensão de atores das coalizões não-regulatória e diagnóstico-formativa a posições de autoridade legal formal na estrutura da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Isso se deveu à derrota sofrida por grupos de centro-direita nas eleições para o Governo do Distrito Federal e a eleição de Agnelo Queiróz (PT) como Governador do Distrito Federal em 2010.

A vitória eleitoral de um político de centro-esquerda para o governo do DF acabou mudando a correlação de forças no cenário político e a composição interna da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, que passou a ter entre seus principais cargos comissionados, pessoas ligadas aos movimentos sindicais e sociais e com atuação no meio acadêmico.

Na esteira da formação do Currículo em Movimento, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal formulou as Diretrizes de Avaliação Educacional com o objetivo de “organizar e envolver— de maneira articulada — os três níveis da avaliação: aprendizagem, institucional e em larga escala (ou de redes), tendo a função formativa como indutora dos processos que se comprometam com a garantia das aprendizagens de todos” (Distrito Federal, 2014, p. 9).

As Diretrizes de Avaliação Educacional estabeleceram o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do DF, e que deve como proposta central o Acompanhamento do Desempenho Escolar dos Estudantes (ADEE) “com a finalidade precípua de subsidiar a implementação e ou reorientação de políticas públicas, bem como oferecer à escola e aos professores informações que promovam a melhoria de seu trabalho” (Distrito Federal, 2014, p. 60).

As coalizões de defesa, orientadas por seus respectivos modelos de crença, lançaram mão de um conjunto de recursos políticos à disposição com o objetivo de influenciar o processo decisório. Esses recursos são apresentados e analisados abaixo:

Recursos utilizados pela Coalizão Diagnóstico-Formativa:

- a) *Autoridade legal formal*: Em virtude da correlação de forças políticas e da composição interna da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal propiciada pelas

eleições de 2010, que elegeram como governador do Distrito Federal o então Deputado Federal Agnelo Queiroz (PT), a coalizão diagnóstico-formativa passou a ter um conjunto de atores que atuavam em seu interior assumindo cargos na estrutura da SEEDF que atuavam na defesa dos interesses, crenças e valores da coalizão, ampliando a sua influência dentro do subsistema.

- b) *Opinião Pública*: A coalizão diagnóstico-formativa buscou influenciar a opinião pública por meio da realização de um conjunto de atividades e debates públicos que aconteceram em todas as Coordenações Regionais de Ensino da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal a fim de discutir a formulação das Diretrizes de Avaliação Educacional e do Sistema Permanente de Avaliação Educacional. Nesse sentido, mobilizou especialistas e outros atores que atuaram na defesa das crenças e valores da coalizão no decorrer do processo.
- c) *Recursos Financeiros*: Em virtude de atores agregados dentro da coalizão exerceram autoridade legal formal dentro da estrutura administrativa a SEEDF, a coalizão de defesa acabou se beneficiando do uso de recursos financeiros do orçamento do Distrito Federal que foram utilizados para a realização de encontros, seminários, fóruns e outras atividades de formação e debate da proposta defendida pela coalizão diagnóstico-formativa.
- d) *Informação*: no decorrer do processo, a coalizão diagnóstico-formativa demonstrou habilidade em produzir e manejar informações que exerceram influência no debate público e que atuavam como um elemento aglutinador dos atores e fundamentação das crenças e valores defendidos pela coalizão. No decorrer do processo, os estudos e pesquisas realizadas pela academia, em especial pelo Gepa-DF, além de estudos produzidos pela Professora Doutora Benigna Villas Boas foram de fundamental importância para fundamentar teoricamente o discurso dos atores da coalizão.
- e) *Mobilização*: a coalizão diagnóstico-formativa demonstrou ao longo do processo capacidade de mobilização de seus membros, que atuaram em momentos como seminários e fóruns, bem como exerceram influência nos debates produzidos no interior das Unidades Escolares da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.
- f) *Habilidade de liderança*: a coalizão de defesa contou com lideranças hábeis durante o processo atuaram como empreendedores de políticas públicas e possibilitaram que fosse criada uma visão atraente para uma coalizão, ampliando a base de atores da coalizão e facilitando que o modelo de crenças seja vitorioso no processo decisório. Dentre esses líderes, é preciso destacar a atuação da Professora Doutora Benigna Villas Boas, da

Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, que atuou na defesa de uma perspectiva formativa de avaliação educacional, e da Professora Dra. Edileuza Fernandes, que ocupava à época da publicação das Diretrizes de Avaliação o cargo de Subsecretária de Educação Básica da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

Recursos utilizados pela Coalizão Não-Regulatória:

- a) *Autoridade legal e formal*: diferentemente do que se observou nos embates iniciais da política de avaliação estabelecidos a partir do ano de 2007, o processo de formulação das Diretrizes de Avaliação foi marcado pela atuação de membros da coalizão não-regulatória em postos com autoridade legal e formal. Esse fenômeno foi favorecido em virtude da ascensão de um grupo político de centro-esquerda ao Governo do Distrito Federal e ao fato de que diretores e ex-diretores do Sinpro DF terem sido convidados a exercer cargos na estrutura da SEEDF, em especial como Coordenadores Regionais de Ensino como, por exemplo, nas CRE de Taguatinga, Samambaia, Ceilândia, Planaltina, Sobradinho e Paranoá.
- b) *Opinião Pública*: no decorrer do processo, os interesses da coalizão não-regulatória estavam relacionados a impedir que questões relacionadas à regulação do trabalho docente vissem a exercer influência no debate público. Como estratégia para exercer influência sob a opinião pública, a coalizão não-regulatória, tendo o Sinpro-DF à frente, foi bastante atuante nos seminários, fóruns e demais instâncias deliberativas estabelecidas no decorrer do processo de formulação das Diretrizes de Avaliação, acompanhando com especial atenção as discussões a respeito do Sipae-DF.
- c) *Recursos Financeiros*: Os recursos utilizados pela coalizão, oriundos especialmente do caixa do Sinpro-DF foram utilizados para a produção de material de mídia e na realização de eventos e seminários.
- d) *Informação*: a coalizão de defesa utilizou-se de informações técnicas, estudos técnicos e pesquisas acadêmicas a fim de fundamentar suas crenças e exercer influência no processo decisório, utilizando-se das as informações como um justificador do discurso e orientador do comportamento.
- e) *Mobilização*: a coalizão não-regulatória demonstrou capacidade de mobilizar seus membros para que suas crenças e valores fossem defendidos em seminários, fóruns e

outras instâncias, bem como foi essencial a mobilização de tropas para exercer a defesa de seus posicionamentos no interior da escola, estratégia que acabou sendo amplificada em virtude da capacidade de dispersão e permeabilidade que a coalizão tem dentro das mais de 680 Unidades Escolares da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

- f) *Habilidade de liderança*: A coalizão regulatória contou no decorrer do processo com lideranças hábeis que conseguiram agregar os atores e criar na opinião pública um clima favorável a aceitação de seu modelo de crenças, difundindo valores e crenças que atuaram como um elemento de mobilização e agregação de seus membros de forma positiva e coordenada.

Recursos utilizados pela Coalizão Regulatória:

- a) *Autoridade legal e formal*: Diferentemente do processo anterior, e em virtude da derrota eleitoral para um candidato de centro-esquerda, não se observou membros da coalizão não-regulatória atuando como autoridade formal legal, sendo que essas posições estavam sendo ocupadas por membros das coalizões diagnóstico-formativa e regulatória. Nesse sentido, é necessário pontuar que no decorrer do processo de formulação das Diretrizes de Avaliação a coalizão regulatória acabou atuando como uma coalizão minoritária dentro do subsistema.
- b) *Opinião Pública*: Embora de certa forma alijada dos principais momentos e instâncias de discussão, a coalizão regulatória atuou buscando trazer para a opinião pública, em especial externa à SEEDF, o debate sobre a necessidade de regular atividade docente e implementar reformas educacionais ancoradas em resultados de avaliações externas em larga escala.
- c) *Recursos Financeiros*: Não foi possível observar no decorrer desse processo a mobilização de recursos significativa montada de financeiros a fim de influenciar o debate público à luz do modelo de crenças da coalizão.
- d) *Informação*: Estudos técnicos e pesquisas acadêmicas exerceram papel de destaque na produção de discursos e comportamentos em defesa das perspectivas sobre avaliação externa em larga escala defendidas pela coalizão.
- e) *Mobilização*: Em virtude da hegemonia das demais coalizões, da dificuldade no estabelecimento de uma figura para liderar e aglutinar os atores, a coalizão acabou tendo dificuldades em mobilizar suas tropas.

- f) *Habilidade de liderança*: Não foi possível identificar no decorrer do processo de formulação das Diretrizes de Avaliação atores que exerceram o papel de liderança capaz de conduzir a coalizão e exercer papel de influência no processo.

A composição política, as relações de poder, a correlação de forças e os recursos mobilizados pelas coalizões de defesa influenciaram o processo de formulação das Diretrizes de Avaliação e levaram à publicação do documento final que conclamava que:

“Nestas Diretrizes de Avaliação Educacional da SEEDF, coexistem as duas funções da avaliação, em quaisquer níveis de avaliação: aprendizagem, institucional e em larga escala, sem que haja dicotomia ou mesmo disparidade entre elas. Contudo, acredita-se que a avaliação formativa serve para que os processos sejam conduzidos de maneira atenta e cuidadosa, a fim de que não se priorize o produto (quantidade) em detrimento da qualidade a ser considerada em todo o decurso. A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEEDF entende que, na avaliação formativa, estão as melhores intenções para acolher, apreciar e avaliar o que se ensina e o que se aprende. Avaliar para incluir, incluir para aprender e aprender para desenvolver-se: eis a perspectiva avaliativa adotada” (Distrito Federal, 2014, p.12).

O documento final, ao assumir a defesa da avaliação formativa e a articulação, sem sobreposição, dos três níveis de avaliação (aprendizagem, institucional e larga escala) deve ser considerado como uma vitória da coalizão diagnóstico-formativa, que logrou influenciar a política de avaliação à luz de seu modelo de crenças, bem como da coalizão não-regulatória, que foi vitoriosa em afastar do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do DF qualquer menção à políticas de regulação docente e de responsabilização unilateral. Também deve ser creditada às debilidades estruturais atravessadas pela coalizão regulatória naquele contexto histórico e político.

Em relação ao Sipae-DF, é interessante apontar que o contexto, somado aos recursos empregados pelas coalizões e à correlação de forças, acabou estruturando o Sipae-DF a partir da perspectiva de que:

“O sistema de avaliação terá como eixo condutor a análise, pela escola, dos dados levantados por seu intermédio, associando-os à avaliação realizada pelos professores em sala de aula (avaliação da aprendizagem) e à análise do trabalho realizado por toda a escola (avaliação institucional). Aqui se insere a avaliação institucional auxiliando na reflexão sobre os dados emanados da escola e aqueles do exame próprio da SEEDF e ou outros testes e exames. O Sistema Permanente de Avaliação Educacional do DF, gestado nesta rede e para esta rede, que tem como proposta o Acompanhamento do Desempenho Escolar dos Estudantes (ADEE) com a finalidade precípua de subsidiar a implementação e ou reorientação de políticas públicas, bem como oferecer à escola e aos professores informações que promovam a melhoria de seu trabalho”. (Distrito Federal, 2014, p. 60).

Os recursos políticos disponíveis para as coalizões de defesa atuantes no subsistema acabaram exercendo influência no processo de formulação das Diretrizes de Avaliação Educacional, permitindo às coalizões de defesa majoritárias nesse momento histórico da trajetória do Sipae-DF influenciar a configuração do sistema à luz de seu modelo de crenças. Destarte, o documento estabeleceu por um lado uma perspectiva de avaliação orientada por princípios diagnóstico-formativos e por outro a recusa às ideias de regulação e responsabilização docente.

Recursos das coalizões de defesa utilizados no processo de formulação do Índice de Qualidade Educacional do DF e da Portaria 38/2020

O processo de formulação da Portaria 38/2020 ocorre em um contexto político marcado pela ascensão de forças políticas de direita e centro-direita ao Governo do Distrito Federal que culminou, em 2018, na eleição de Ibaneis Rocha (MDB) no 2º turno das eleições, derrotando o então governador do Distrito Federal, Rodrigo Rollemberg (PSB), de centro esquerda.

Desde o início da gestão, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal buscou estruturar práticas e políticas educacionais nas quais a avaliação se constitui como elemento de diagnóstico e instrumento de gestão da Educação Básica. Dentre ações desenvolvidas nesse sentido, podemos citar, por exemplo, o programa *Escola que queremos*, que buscava vincular apoio técnico e financeiro, além de formação continuada a resultados obtidos em avaliações externas em larga escala.

A Portaria 38/2020 promoveu mudanças na política de avaliação educacional do Distrito Federal, modificando a perspectiva adotada nas Diretrizes de Avaliação Educacional (Distrito Federal, 2014) ao

Art. 1º Instituir e regulamentar o Sistema Permanente de Avaliação Educacional da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SIPAEDF), o qual tem o objetivo de assegurar o processo distrital de avaliação dos estudantes, das unidades escolares e do sistema de ensino.

§ 1º O SIPAEDF tem por finalidades contribuir com a garantia da qualidade de educação do Distrito Federal, (re)direcionar políticas públicas educacionais e promover subsídios para intervenções pedagógicas e administrativas. (Distrito Federal, 2020).

Ao estabelecer nova regulamentação para o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal, a Portaria 38/2020 estabeleceu um processo distrital de avaliação de estudantes orientado pela busca da garantia de qualidade educacional e no qual os dados obtidos no processo avaliativo devem ser utilizados para redirecionar políticas públicas educacionais e promover subsídios para intervenções pedagógicas e administrativas.

A Portaria 38/2020 estabelece mudanças significativas no Sipae-DF, o aproximando dos moldes do Saeb, focalizando o processo avaliativo no final de ciclos/etapas (5º ano, 9º ano e 3ª série do Ensino Médio), além de determinar que:

Art. 18. Os resultados obtidos a partir da Avaliação de Desempenho e da Avaliação de Contexto, acrescidos de dados de fluxo provenientes do Censo Escolar, compõem o cálculo do Índice de Qualidade da Educação do Distrito Federal (IQEDF).

Art. 20. Os resultados do IQEDF devem ser divulgados à comunidade escolar no ano seguinte à aplicação da Prova DF e dos questionários de contexto.

A reconfiguração do Sipae-DF, embora não tenha excluído totalmente a perspectiva diagnóstica, introduziu o Índice de Qualidade da Educação do Distrito Federal (IQEDF), que deve ser percebido como um indicador de qualidade a ser divulgado a comunidade escolar do Distrito Federal, podendo servir tanto para a regulação do sistema como para apoiar estratégias de accountability social.

As mudanças estabelecidas levaram as coalizões de defesa a mobilizar recursos políticos para exercer influência no processo decisório, conforme descrito abaixo.

Recursos utilizados pela Coalizão Diagnóstico-Formativa:

- a) *Autoridade legal e formal:* A coalizão diagnóstico-formativa tinha, no decorrer do processo que culminou na publicação da Portaria 38/2020, atores em posição de autoridade formal e legal, especialmente entre os Coordenadores Regionais de Ensino da Secretaria de Estado de Educação e indivíduos que ocupavam cargos comissionados na Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação (Suplav).
- b) *Opinião Pública:* A coalizão diagnóstico-formativa busca exercer influência dentro do subsistema por meio do manejo da opinião pública e, para tanto, busca produzir debates no meio acadêmico e em fóruns, seminários e demais atividades internas da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.
- c) *Recursos Financeiros:* Os recursos financeiros que a coalizão utilizou no período estão relacionados aos recursos provenientes da Secretaria de Estado de Educação do DF disponibilizados para atividades de estudos e debates sobre o Sipae-DF.
- d) *Informação:* recursos informacionais foram empregados a fim de que, embora o Sipae-DF tivesse agregado elementos que permitem regulação, como é o caso do IQEDF, o sistema mantivesse características diagnósticas e formativas que permitam ao sistema fornecer dados para elaborar estratégias pedagógicas e subsidiar os professores no

planejamento de atividades com vistas à garantia de aprendizagem para todos os estudantes.

- e) *Mobilização*: A coalizão mobilizou membros na defesa de seu modelo de crenças, incentivando seus membros a participarem de fóruns, seminários e instâncias de decisão.
- f) *Habilidade de liderança*: No decorrer do processo, atores que compõem a coalizão atuaram como líderes que permitiram manter o grupo coeso e exerceram influência no processo decisório, dentre os quais se destacam Coordenadores Regionais de Ensino e Coordenadores Centrais que atuaram dentro da Diretoria de Avaliação.

Recursos utilizados pela Coalizão Não-Regulatória:

- a) *Autoridade legal e formal*: No decorrer do processo, não foram observados atores ligados à coalizão não-regulatória que detivessem autoridade legal e formal dentro do subsistema.
- b) *Opinião Pública*: Embora o debate sobre mudanças no Sistema Permanente de Avaliação Educacional do DF não tenha despertado tanto interesse de atores como o Sinpro-DF, a coalizão não-regulatória buscou influenciar a opinião pública por meio de críticas pontuais as ações do GDF em relação à política de avaliação desde o Programa Escola que queremos.
- c) *Recursos Financeiros*: não foi observado o uso de recursos financeiros no decorrer do processo.
- d) *Informação*: A coalizão tem buscado influenciar a opinião pública e manter a coesão de seus membros por meio da produção de informações técnicas produzidas pelo meio acadêmico, sendo significativos os estudos que apontam as fragilidades e os efeitos negativos que as avaliações externas em larga escala produzem para os sistemas educacionais e para as práticas docentes.
- e) *Mobilização*: Embora a atuação do braço sindical da coalizão não-regulatória tenha concentrado nos últimos anos sua capacidade de mobilização e liderança voltada às questões salariais e de estrutura de trabalho, a coalizão ainda demonstra força de mobilizar professores para contrapor propostas de avaliação que considerem regulatórias e meritocráticas. Demonstrações dessa capacidade de mobilização foram vistas, por exemplo, no decorrer da implementação do Programa Escola que Queremos,

que acabou sendo descontinuado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

- f) *Habilidade de liderança*: Atores-chave da coalizão tem se mostrado hábeis em manter a coalizão unida em torno de seu modelo de crenças sobre avaliação, sendo capazes de coordenar a ação dos seus membros.

Recursos utilizados pela Coalizão Regulatória:

- a) *Autoridade legal e formal*: Na quadra histórica que levou à publicação da Portaria 38/2020, a coalizão regulatória exerceu influência por meio de atores vinculados à coalizão que detinham autoridade legal e formal, dentre os quais podemos citar o então Secretário de Educação do Distrito Federal, Rafael Parente, que detinha ligações profissionais com organizações da sociedade civil.
- b) *Opinião Pública*: A coalizão de defesa buscou influenciar a opinião pública e fazer advocacy junto a burocracia de médio e alto escalão da Secretaria de Estado de Educação por meio da realização de seminários e desenvolvimento de material técnico elaborado a partir de perspectivas defendidas pela coalizão.
- c) *Recursos Financeiros*: A coalizão utilizou-se de recursos financeiros para o financiamento e divulgação de estudos técnicos que apontavam para a necessidade de regulação do trabalho docente e do estabelecimento de indicadores que permitissem monitorar a qualidade educacional.
- d) *Informação*: A coalizão buscou exercer influência no processo por meio de consultorias realizadas para a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e que subsidiaram a elaboração do Índice de Qualidade Educacional do Distrito Federal (IQEDF).
- e) *Mobilização*: No decorrer do processo, observou-se que a coalizão buscou mobilizar atores para realizar a defesa de seu modelo de crenças e influenciar o processo decisório, em especial nas discussões que levaram ao estabelecimento do Índice de Qualidade Educacional do DF.
- f) *Habilidade de liderança*: Não foram observadas a existência de lideranças que exercem influência para além dos membros da coalizão de defesa.

Os recursos mobilizados pelas coalizões de defesa majoritárias no processo de formulação da Portaria 38/2020, ou seja, a coalizão diagnóstico-formativa e a coalizão regulatória, acabaram por estabelecer um efeito de composição que formatou o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal de forma a contar tanto com uma perspectiva diagnóstica (ao estabelecer que uma das funções precípuas do Sipae-DF é promover subsídios para intervenções pedagógicas e administrativas) quanto regulatória (a ser exercida por meio de instrumentos voltados à garantia da qualidade de educação do Distrito Federal e que permitam (re)direcionar políticas públicas educacionais, como é o caso do IQEDF).

Embora a coalizão não-diagnóstica tenha se demonstrado minoritária no decorrer da formulação da Portaria 38/2020, é importante ressaltar que sua força política e sua capacidade de mobilização logrou afastar o Sipae-DF de uma perspectiva meritocrática, impedindo, por exemplo, a adoção de políticas de responsabilização material e simbólica.

6.4 A implementação de políticas públicas em contexto de disputa: a influência do efeito de *devil shift* no desenvolvimento das capacidades institucionais

As preferências que refletem as crenças das coalizões intervenientes sobre determinado campo da política precisam ser efetivadas para que se produzam os efeitos desejados, o que acaba por produzir uma intrincada dinâmica de implementação de políticas públicas. A literatura indica que o momento de tradução dessas preferências do campo das ideias para o da práxis costuma ser, em significativo número de casos, prejudicados pela falta de clareza sobre as capacidades institucionais necessárias para a sua efetivação.

A literatura indica que as variações nas capacidades institucionais, em sua dimensão analítica, operacional e política, são fatores diferenciais por trás de casos de sucesso ou fracasso na implementação de políticas que refletem um conjunto de crenças daqueles atores ou coalizões que buscam influenciar as decisões em um determinado domínio das políticas públicas. Um conjunto de estudos buscou compreender como as variações de capacidade nas dimensões analítica, operacional e política afetam processos de reforma educacional tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, indicando que o desenvolvimento das capacidades institucionais sustentam processos de implementação das políticas formuladas, tendo em vista a observância, em distintos contextos, de que as variações de capacidade analítica, operacional e política respondem conjuntamente pelos resultados alcançados em processos de reforma educacional (Baxter, 2020; Yan; Saguin, 2021; Mukherjee et al, 2021; Yan; Sano; Sumiya, 2022). Tais estudos chamam a atenção para a necessidade de que essas

dimensões estejam “vinculadas de forma complementar e interligada, em vez de fragmentada”, de modo que “o todo é maior que a soma de suas partes” (Yan; Sano; Sumiya, 2022, p. 2).

Destarte, implementar uma política de avaliação em larga escala orientada por um conjunto de crenças exige o desenvolvimento de capacidades institucionais em suas dimensões analítica, operacional e política. As informações produzidas precisam passar por análises capazes de abranger uma série de elementos, desde a clareza quanto aos objetivos de aprendizagem desejados, a compreensão dos fatores associados ao desempenho escolar, a sistematização dos resultados e as estratégias de análise. É também exigida capacidade operacional do sistema de selecionar e manejar instrumentos de ação pública em número e desenho apropriados para dar consecução aos objetivos propostos pela política, desenvolvendo um sistema com alta capacidade operacional antecipar os desafios de implementação e abordá-los por meio da formulação de ferramentas políticas inovadoras, adaptáveis e sensíveis ao contexto (Bali; Ramesh, 2018).

A capacidade analítica e operacional precisa ser acompanhada e potencializada pela capacidade política, a fim de permitir que o sistema alinhe diversos interesses da parte interessada e garanta que os esforços sejam concentrados na consecução dos objetivos da política. A capacidade política também precisa aproveitar o apoio público para garantir legitimidade, recursos e confiança (Mukherjee et al, 2021).

Dimensão analítica

A capacidade analítica, no contexto das capacidades institucionais, está relacionada à habilidade de uma organização de coletar, processar e interpretar dados e demais informações que tenham relevância para processo decisório e para o planejamento estratégico. O desenvolvimento da capacidade analítica requer uma combinação de recursos humanos, tecnológicos e processuais para realizar análises consistentes e embasadas em múltiplos dados e fatores explicativos.

Os principais elementos necessários ao desenvolvimento das capacidades analíticas incluem:

- a) *Recursos humanos qualificados*: disponibilidade de pessoal qualificado em análise de dados, estatística, ciência de dados, entre outras áreas, incluindo analistas de dados, cientistas de dados, estatísticos;

- b) *Infraestrutura tecnológica*: Disponibilidade de sistemas de TI e ferramentas de análise de dados adequadas para coletar, armazenar e processar grandes volumes de dados de maneira eficiente e segura, e no caso da avaliação educacional, ferramentas de análise de dados que permitam transpor o dado para informações pedagógicas claras e objetivas que possam ser compreendidas pelos professores.
- c) *Processos eficazes*: Estruturar processos claros e eficazes para coletar dados relevantes, preparar os dados para análise, realizar análises estatísticas ou de modelagem, e comunicar os resultados de forma compreensível para os tomadores de decisão e para os demais usuários do sistema, em especial, professores e gestores escolares.
- d) *Cultura analítica*: Fomentar uma cultura organizacional que valorize a análise de dados e promova a tomada de decisão baseada em evidências, estabelecendo processos de planejamento a partir dos dados levantados por intermédio do sistema.
- e) *Governança de dados*: implementar processos que garantam a transparência, a integridade e a confiabilidade nos dados, além de estabelecer fluxos que permitam a divulgação dos dados e o debate integrado de todos os atores envolvidos.

Considerando a necessidade de desenvolvimento da dimensão analítica das capacidades institucionais, em especial no que se refere à disponibilidade de recursos de TI, à estruturação de processos eficazes para a coleta, análise e comunicação dos resultados, ao estabelecimento de cultura analítica e à governança dos dados, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal desenvolveu e vem implementando desde 2016 a Plataforma Avaliação em Destaque, ferramenta tecnológica e capta, analisa e divulga um conjunto de dados captados em avaliações externas em larga escala.

A *Plataforma Avaliação em Destaque*, desenvolvida pela Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação - SUPLAV da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que tem como uma de suas atribuições coletar, analisar e divulgar dados relativos à Educação do Distrito Federal, foi desenvolvida com vistas a auxiliar no acompanhamento da rede pública como um todo através de relatórios que possibilitam a análise pedagógica dos dados de avaliação, buscando, a partir do conjunto de informações coletadas, subsidiar as Subsecretarias, as Coordenações Regionais de Ensino (CREs), as unidades escolares e seus professores a ter fundamentação necessária para realizar o planejamento de projetos escolares e políticas públicas.

Figura 23: Plataforma Avaliação em Destaque DF



Fonte: <https://avaliacaoemdestaque.se.df.gov.br/>

Conforme é possível observar na figura acima, constituem a plataforma Avaliação em Destaque os seguintes módulos:

- a) *Avaliações externas* - históricos do Saeb e IDEB;
- b) *Avaliação de acompanhamento* - resultados de avaliações aplicadas pela Subsecretaria de Educação Básica (SUBEB);
- c) *Avaliações institucionais* - documentos e resultados das nossas instituições de ensino;
- d) *Prova diagnóstica* - resultados de desempenho do DF, CREs, unidades escolares e suas turmas;
- e) *Diagnóstico Inicial*: resultados do diagnóstico inicial do DF, CREs, unidades escolares e suas turmas;
- f) *Simulado DF*- resultados de aplicações destinadas ao último ano do Ensino Médio para auxiliar os estudantes no ENEM.

A Plataforma Avaliação em Destaque congrega dados de avaliações externas em larga escala de âmbito nacional e distrital, socializando os dados coletados e fornecendo relatórios analíticos referentes aos resultados obtidos pelos estudantes da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. Em relação às avaliações de caráter nacional, a plataforma organiza, produz e socializada os dados conforme disposto na figura abaixo:

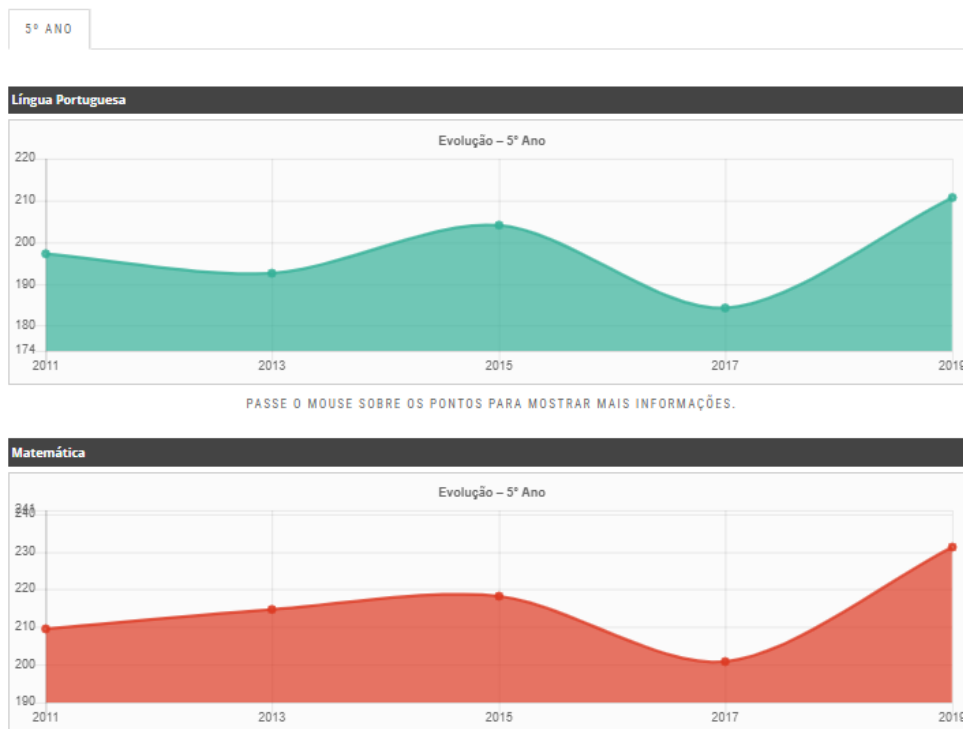
Figura 24: Plataforma Avaliação em Destaque - Módulo avaliações externas nacionais.



Fonte: <https://avaliacaoemdestaque.se.df.gov.br>

A plataforma detalha a evolução de médias de proficiência escolar em áreas avaliadas, traçando a trajetória dos resultados alcançados pelos estudantes da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal a partir do ano de 2011, além de fazer uma discussão pedagógica dos resultados. A figura abaixo exemplifica esse processo em relação ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Figura 25: Apresentação da trajetória das médias de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática alcançada pelos estudantes da Rede Pública de Ensino do DF.



Fonte: <https://avaliacaoemdestaque.se.df.gov.br>

Em relação às avaliações externas, a plataforma Avaliação em Destaque sistematiza análises relacionadas ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de todas as escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal em uma perspectiva longitudinal, realizando comparações entre os resultados alcançados no período de 2011 a 2021. Também busca fazer a interpretação pedagógica dos resultados, a fim de subsidiar o sistema público de ensino no planejamento e na avaliação de políticas públicas e fornecer informações para que os professores orientem o planejamento pedagógico.

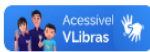
A plataforma Avaliação em Destaque também é composta por módulos relacionados às avaliações externas produzidas pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal como, por exemplo o Diagnóstico Inicial, avaliação em larga escala que compõem o Sipae-DF e tem como objetivo verificar o desempenho dos alunos nos componentes curriculares Língua Portuguesa e Matemática, em habilidades que são consideradas fundamentais para a continuidade dos estudos, e promover intervenções pedagógicas a partir do diagnóstico.

A plataforma Avaliação em Destaque analisa e dissemina por meio de relatórios analítico-descritivos o desempenho escolar dos estudantes, indicando dados como percentual de acerto, descrição das habilidades avaliadas, fragilidades dos estudantes, das turmas e das escolas verificadas nos testes, conforme a figura abaixo:

Figura 26: Relatório analítico descritivo do Diagnóstico Inicial 2023

FRAGILIDADES		HABILIDADES																
LÍNGUA PORTUGUESA							LÍNGUA PORTUGUESA - ALTERNATIVAS										IMPRIMIR	
MATEMÁTICA							MATEMÁTICA - ALTERNATIVAS											

A partir deste relatório, o docente pode planejar intervenções pedagógicas para toda a turma ou individualmente levando em consideração as habilidades conquistadas, ou não. Ao final do relatório é apresentado o percentual de estudantes que alcançaram cada habilidade. Em vermelho se apresentam os percentuais abaixo de 50%.



Língua Portuguesa																		
HABILIDADES	EF4LPO01	EF4LPO02	EF4LPO03	EF4LPL04	EF4LPL05	EF4LPL06	EF4LPL07	EF4LPL08	EF4LPL09	EF4LPL10	EF4LPL11	EF4LPL12	EF4LPL13	EF4LPA14	EF4LPA15	EF4LPA16	EF4LPA17	EF4LPA18
TOTAL DE ACERTOS	31	39	39	27	15	39	28	31	20	25	30	16	20	24	16	23	18	10
PERCENTUAL DE ACERTOS	66.0%	83.0%	83.0%	57.4%	31.9%	83.0%	59.6%	66.0%	42.6%	53.2%	63.8%	34.0%	42.6%	51.1%	34.0%	48.9%	38.3%	21.3%

Fonte: <https://avaliacaoemdestaque.se.df.gov.br>

Conforme foi possível observar no decorrer da pesquisa, o Sipae-DF desenvolveu a dimensão técnica das capacidades institucionais por meio de ferramental tecnológico, analítico, estatístico e comunicacional que o permite produzir e socializar informações sobre o desempenho escolar e sobre fatores associados que podem contribuir com o processo decisório

em política educacional e subsidiar as escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal no planejamento pedagógico com base em evidências.

Contudo, é importante apontar que a dimensão técnica também é afetada pela dimensão operacional e pela dimensão política, sendo que a articulação entre tais dimensões é fundamental para o desenvolvimento das capacidades institucionais necessárias à implementação do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal.

Dimensão operacional

A dimensão operacional das capacidades institucionais está relacionada à capacidade de uma organização executar suas atividades de maneira eficiente e eficaz a fim do alcance de seus objetivos e metas. Essa dimensão concentra processos, procedimentos e práticas que sustentam as operações da organização.

De acordo com Sumyia e Sano (2022), os elementos centrais da dimensão operacional das capacidades institucionais são:

- a) *Processos e Procedimentos*: Refere-se aos métodos e etapas estabelecidos para realizar diferentes atividades dentro da organização, devendo incluir procedimentos operacionais padrão para várias tarefas, definição de fluxos de trabalho, cronogramas e procedimentos de tomada de decisão.
- b) *Gestão de Recursos*: Relaciona-se à alocação e utilização eficaz dos recursos da organização, incluindo recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos. Deve considerar o planejamento, monitoramento e controle dos recursos de forma eficaz.
- c) *Eficiência Operacional*: Refere-se à capacidade da organização de realizar suas atividades de forma eficiente, maximizando o uso de recursos disponíveis, minimizando desperdícios, otimizando os processos e cumprindo prazos e metas estabelecidos.

A pesquisa permitiu desvelar um conjunto de questões relacionadas à dimensão operacional das capacidades institucionais para a implementação do Sistema Permanente de Avaliação considerando elementos como processos e procedimentos, gestão de recursos e eficiência operacional.

Considerando os processos e procedimentos adotados no contexto do Sipae-DF, é interessante apontar a fragilidade em definir procedimentos operacionais padrão, cronogramas

claros e definição de metas ou frentes de trabalho. Essa dificuldade é evidenciada, por exemplo, na dificuldade em definir com clareza as avaliações externas em larga escala que serão implementadas por intermédio do Sipae-DF, na falta de definições quanto à matriz de referência em avaliação e o não cumprimento de cronogramas para realização de testes e outras estratégias avaliativas.

Os dados sugerem que essas fragilidades são maximizadas pelas mudanças das coalizões no poder e pelas disputas estabelecidas dentro do subsistema, que têm dificultado a construção de consensos mínimos e o amadurecimento de processos de aprendizado orientados à política pública. Destarte, a exacerbação dos efeitos de *devil shift* parecem atuar como elemento dificultador do desenvolvimento das capacidades institucionais em sua dimensão operacional em virtude do não estabelecimento de uma estrutura de procedimentos a serem executados independentemente da coalizão que detém poder institucional legal ou que influencie indivíduos que o detenha.

A análise da gestão de recursos aponta que, embora a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal disponha de servidores para atuar no âmbito do Sipae-DF tanto no nível central quanto intermediário, são apresentadas fragilidades em relação à distribuição de competências e processos de trabalho, bem como no monitoramento e controle dos resultados, não havendo definição de metas claras e ações estratégicas a serem adotadas no âmbito do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal.

Em relação aos elementos ligados à eficiência operacional, observa-se dificuldades de otimização de processos e o cumprimento de prazos e metas. Exemplo dessas dualidades podem ser observadas em relação à aplicação da Prova DF, que segundo a Portaria 38/2020 (Distrito Federal, 2020), deveria cumprir seguintes prazos e abrangência:

- a) a aplicação da Prova DF tem início em 2020;
- b) a Prova DF deve ser aplicada anualmente de forma censitária, do 2º ano do ensino fundamental à 3ª série do ensino médio;
- c) a aplicação da Prova DF deve acontecer no 2º semestre do ano letivo;
- d) as datas de aplicação da Prova DF são estabelecidas no calendário escolar da SEEDF.

Embora a Portaria 38/2020 tenha estabelecido que a aplicação da Prova DF seria aplicada a partir de 2020, devendo ocorrer no 2º semestre de cada ano letivo e que as datas tenham sido estabelecidas nos calendários escolares referentes aos anos de letivos de 2021, 2022 e 2023, a prova jamais foi aplicada e o Índice de Qualidade Educacional do DF não foi calculado e divulgado à comunidade escolar.

Outro exemplo de fragilidades na eficiência operacional está associado ao Diagnóstico Inicial, que deveria ser aplicado e analisado no início de cada ano letivo, mas tem sido realizado ao final do primeiro semestre, com divulgação em datas não definidas no início do semestre letivo, inviabilizando dessa forma a produção de uma avaliação que subsidie os professores no planejamento anual e no conhecimento das potencialidades e fragilidades dos estudantes em relação ao domínio de certas habilidades ou objetivos curriculares.

As dimensões técnicas e operacionais das capacidades institucionais precisam ser acompanhadas e potencializadas pela capacidade política a fim de que as ações sejam respaldadas pelas lideranças políticas que atuam dentro do subsistema mantendo a legitimidade e legalidade, além de serem incorporadas às políticas públicas, produzindo assim os efeitos esperados.

Dimensão política

A dimensão política das capacidades institucionais refere-se à capacidade de uma organização de lidar com questões políticas e governamentais, tanto internamente quanto externamente, a fim de alcançar seus objetivos e manter sua legitimidade e influência. Esta dimensão é particularmente relevante para organizações governamentais, ONGs, empresas com interesses regulatórios e outras instituições que operam em ambientes onde as decisões são influenciadas por fatores políticos.

De acordo com Sumyia e Sano (2022), a dimensão política das capacidades institucionais envolve a *Gestão de Relacionamentos Políticos* (construção e manutenção de relacionamentos com partes interessadas, incluindo legisladores, autoridades governamentais, líderes comunitários e grupos de interesse, podendo envolver o lobby, a participação em coalizões de defesa); a *Análise Política* (compreensão do contexto político no qual a organização opera, incluindo questões regulatórias, mudanças políticas e dinâmicas de poder); *Advocacia e Influência Política* (defesa dos interesses da organização perante autoridades governamentais e tomadores de decisão políticos, envolvendo a participação em processos de formulação de políticas, o lobby por legislação favorável, o apoio a candidatos políticos alinhados e o engajamento em campanhas de conscientização pública) e; *Gestão de Riscos Políticos* (capacidade de identificação e avaliação de riscos políticos que possam afetar as operações da organização, incluindo mudanças na legislação, instabilidade política e pressões de grupos de interesse).

Os dados de pesquisa indicam que o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal tem apresentado dificuldades no desenvolvimento da dimensão política das capacidades institucionais necessárias para o alcance dos seus objetivos e manutenção de sua legitimidade. A análise dessa dimensão indica que a dinâmica interna do subsistema tem dificultado a construção de relações entre as partes interessadas.

O debate sobre a legitimidade da política de avaliação também abre espaço para discutir a importância da defesa política do sistema e de seus instrumentos. Nesse sentido, é importante ressaltar que a trajetória indica que as principais mudanças dentro do subsistema e os avanços obtidos em sua institucionalização, ainda que de forma excipiente, derivam da atuação de lideranças sociais e políticas que atuaram na defesa de crenças e valores de determinadas coalizões de defesa, bem como de interesses de grupos de influência.

O papel que tais indivíduos, muitos deles imbuídos de autoridade legal e formal, como no caso de Secretários de Educação como Maria Helena Guimarães Castro (responsável por dar início ao debate que levou à criação de uma política de avaliação da Educação Básica no Distrito Federal), dos Secretários de Educação nomeados durante o governo de Agnelo Queirós (Regina Vinhaes Gracindo, Denílson Bento e Marcelo Aguiar, responsáveis pela formulação das Diretrizes de Avaliação Educacional e da criação do Sipae-DF), e de secretários como Hélvia Miridan Paranaguá Fraga (responsável pela implementação do Diagnóstico Inicial) tem sido preponderante no processo de evolução do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal, evidenciando assim a importância da priorização política do Sipae-DF.

Os antagonismos e disputas entre as coalizões de defesa e as diferenças significativas entre as Convicções Centrais Profundas e Convicções Centrais da Política das coalizões de defesa que atuam no subsistema atuam como elemento produtor de instabilidade política que tem gerado mudanças bruscas em relação aos princípios, objetivos e estratégias do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal, fragilizando também as dimensões técnicas e operacionais do Sipae-DF.

Destarte, as diferenças no modelo de crenças das coalizões de defesa têm atuado como elemento de antagonização e gerado instabilidade e de certa forma contribuído para debilidades nas capacidades institucionais em virtude das mudanças bruscas que são propostas em momentos de mudanças no contexto político do Distrito Federal ou em mudanças ocorridas na estrutura de comando da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

Diante disso, a legitimação do sistema e o estabelecimento de consensos mínimos quanto aos seus objetivos, metas, estratégias e instrumentos têm sido fragilizada e dependido de atores políticos que atuam dentro do subsistema, fazendo com que, a todo momento de

instabilidade política ou mudança na correlação de forças políticas no Distrito Federal, o sistema sofra mudanças significativas em sua estrutura, fragilizando a implementação da política na perspectiva de política de Estado, não de governo.

A análise das capacidades institucionais do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal, em suas dimensões técnica, operacional e política chamam atenção para o fato que a implementação de políticas vencedoras moldadas à luz do modelo de crenças de uma determinada, ou de determinadas coalizões de defesa quererem o desenvolvimento das capacidades institucionais, sob o risco de que as políticas públicas defendidas e formuladas não se efetivem na prática, tornando-se apenas uma carta de intenções sem que sejam materializadas no espaço da ação pública.

As fragilidades observadas no desenvolvimento das capacidades institucionais, especialmente em suas dimensões operacionais e políticas, têm influenciado de forma negativa a implementação de políticas públicas educacionais, em especial as que necessitam constante monitoramento dos seus resultados, como por exemplo, do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada¹⁵⁴, entre outros.

Destarte, se considerarmos o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, o Distrito Federal não tem como apurar os dados em relação à alfabetização de crianças nos primeiros anos do ensino fundamental já que figura, ao lado de Acre e Roraima, como uma das três unidades da federação (UF) a não contar com um sistema de avaliação da educação básica implementado na sua totalidade. Assim, as dificuldades em desenvolver as capacidades institucionais do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal acaba por impactar o desenvolvimento de uma importante política pública desenvolvida de forma colaborativa entre as unidades da federação e o Ministério da Educação em virtude do apagão de dados vivenciados pela Rede Pública do Distrito Federal.

Nesse sentido, é importante ressaltar que as fragilidades em relação ao desenvolvimento de capacidades institucionais para a implementação de políticas públicas tem produzido, no contexto do sistema público de ensino do Distrito Federal, uma dinâmica de formulação e de implementação de políticas públicas baseadas no censo comum que carece de embasamento

¹⁵⁴ O Indicador Criança Alfabetizada pode ser calculado a partir do alinhamento nacional dos dados apurados pelas avaliações aplicadas pelos estados em 2023, tendo contado com a participação de 85% dos alunos das redes públicas brasileiras. Os resultados do indicador em 2023 indicam que 19 estados alcançaram patamares superiores ao do Saeb 2019. O indicador não contemplou os estados do Acre, Roraima e Distrito Federal pois essas unidades da federação (UF) ainda não implementaram, pelo menos na integralidade, sistemas estaduais de avaliação da educação básica. A não implementação de tais sistemas de avaliação impactarão no monitoramento futuro do Indicador Criança Alfabetizada já que, para os próximos anos, o MEC estabeleceu metas progressivas nacionais para a alfabetização dos estudantes da rede pública seguindo o padrão nacional de desempenho da criança alfabetizada.

em dados objetivos da realidade educacional, fragilizando dessa forma, o planejamento e a execução das políticas públicas educacionais dentro da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. Ademais, a falta de regularidade e previsibilidade da política de avaliação vem fragilizando a elaboração, por parte dos professores e das unidades escolares, de intervenções pedagógicas que busquem minimizar as fragilidades de aprendizagem dos estudantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As avaliações externas em larga escala se constituem como um dos elementos mais controversos no campo da política educacional, sendo um terreno fértil para embates ideológicos, epistemológicos, metodológicos e pedagógicos entre os que se posicionam de forma favorável ao uso de tais avaliações pelos sistemas de ensino como forma de diagnosticar, monitorar e regular o processo educacional.

O objetivo dessa investigação foi analisar o processo de implementação do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (Sipae-DF). Para a realização do estudo, optou-se pela estratégia metodológica do estudo de caso, recorrendo-se à análise documental, à aplicação de questionário, à realização de entrevistas semiestruturadas e à pesquisa em grupo do tipo roda de conversa.

O estudo foi orientado teoricamente pelo Advocacy Coalition Framework, importante recurso analítico para os estudos sobre políticas públicas que busca enfatizar mecanismos de intermediação de interesses muitas vezes relegados pelas abordagens tradicionais como as interações não hierárquicas, a participação de organizações públicas e privadas nos subsistemas, o papel exercido pelas redes de especialistas, a participação de múltiplos atores com variados interesses, a atuação simultânea de diferentes níveis de governo e a influência das crenças, dos valores e das atitudes dos atores no processo decisório das políticas públicas.

A análise de políticas públicas dentro do framework do ACF traz inovações significativas ao campo de estudos ao fugir da lógica imposta por pressupostos da racionalidade substantiva que se orienta pela perspectiva de que os atores buscam agir sempre na busca por maximizar seus resultados a partir da lógica e pela racionalidade. Em sentido inverso, o ACF considera que os indivíduos são limitados em processar todas as informações e perceber as mudanças que ocorrem com o tempo, dependendo de heurísticas para mitigar os efeitos da incerteza e simplificar os problemas para interpretá-los (Weible et al. 2011) e, sendo limitados racionalmente e com habilidades restritas, recorrem a seu sistema de crenças, que envolvem um conjunto complexo de “valores prioritários, percepções acerca de importantes relações causais, percepções sobre a situação mundial e sobre a eficácia dos instrumentos de políticas públicas” (Sabatier, 1988, p. 132)

Para a realização do estudo foram considerados pressupostos centrais do ACF presentes desde a versão inicial do framework formulada por Sabatier (1987): a) o subsistema da política

pública é a principal unidade de análise; b) para compreender o processo de mudança e os acordos estabelecidos no subsistema é necessário uma trajetória histórica da política pública que não seja inferior a 15 anos; c) os atores do subsistema de política pública podem estar agregados em coalizões e; d) a configuração das políticas públicas podem ser compreendidos como traduções do modelo de crenças das coalizões.

O estudo teve como lócus o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal, formulado com o objetivo contribuir com a garantia da qualidade de educação do Distrito Federal, (re)direcionar políticas públicas educacionais e promover subsídios para intervenções pedagógicas e administrativas (Distrito Federal, 2020).

A proposição de um sistema de avaliação educacional para o Distrito Federal esteve, desde os seus primórdios, envolto em disputas, antagonismos e disputas ideológicas orientadas por valores e crenças dos distintos atores que atuam dentro do subsistema. Considerando uma trajetória de 15 anos, que remonta à proposição de um sistema de avaliação com características meritocráticas e regulatórias em 2007, na gestão da então Secretária de Estado de Educação do Distrito Federal, professora Maria Helena Guimarães Castro, o embate foi travado entre coalizões de defesa que se orientam por um sistema de crenças e disputam entre si a influência sobre o processo decisório a fim de moldar o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal ao seu modelo de crenças.

Considerando a multiplicidade de atores que atuam ou atuaram dentro do subsistema ao longo de sua trajetória, oriundo de diversos setores acadêmicos, sindicais, sociais e políticos, foi possível identificar a atuação de três coalizões de defesa que disputam entre si a influência sobre o processo político dentro do subsistema: a coalizão não-regulatória, a coalizão diagnóstico-formativa e a coalizão não regulatória. Essas coalizões agregam um conjunto significativo de atores e mobilizam um conjunto de recursos políticos para exercer influência dentro do subsistema.

A análise do modelo de crenças das coalizões, em especial das Convicções Centrais Profundas e das Convicções Centrais da Política, que se constituem como as camadas centrais do modelo de crenças, desvelam significativas diferenças em relação às crenças e os valores que orientam os discursos e a atuação das coalizões, criando disputas, antagonismos e amplificando em alguns momentos as possibilidades de mudanças bruscas nos objetivos, estratégias e instrumentos que orientam e formatam o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal.

A coalizão não-regulatória apresenta um modelo de crenças sobre avaliações externas em larga escala marcado, em especial, pela rejeição a políticas de responsabilização unilateral

de professores, de práticas de gestão baseadas em benefícios ou punições simbólicas ou materiais, de práticas de ranqueamento de escolas, de afunilamento curricular em nome da garantia de habilidades mínimas valorizadas em testes estandardizados e a defesa de um processo de autoavaliação produzido no interior da escola de forma coletiva a fim de que as problemáticas sejam entendidas por todos e que a busca por melhoria no processo educativo deve envolver o coletivo da escola: estudantes, pais, professores, gestores e demais profissionais da educação.

Em síntese, o deep core da coalizão não-regulatória desvela um conjunto de atitudes, valores e crenças compartilhados em maior ou menor grau pelo conjunto de atores que compõem a coalizão de defesa. O modelo de crença orientado às avaliações externas em larga escala da Coalizão Não-Regulatória pode ser sintetizado a partir das seguintes crenças: a) as avaliações externas em larga escala buscam responder demandas da reorientação produtiva do capitalismo e dos princípios gerenciais da administração pública; b) têm subsidiado e, de certa forma, justificado a formulação e implementação de políticas de responsabilização unilateral de professores e gestores escolar locais; c) da forma em que têm sido implementadas, acabam afetando a autonomia dos docentes e desconsiderando os contextos locais; d) afetam as metodologias educativas em prol de uma uniformização curricular baseada em um conjunto de habilidades mínimas; e) incentivam a competição entre escolas e professores, fragmentando o trabalho docente e o senso de coletividade; f) da forma em que são elaborados, os testes desconsideram o contexto e as realidades locais; g) os resultados dos testes, bem como a definição de competências básicas e o mapeamento das fragilidades apresentadas pelos estudantes não têm ecoado no interior da escola em virtude de serem produzidos fora do contexto escolar e de serem pouco debatidas de forma coletiva e sistematizada dentro das escolas.

A coalizão diagnóstico-formativa se orienta por um modelo de crenças sobre avaliações externas em larga escala e que tem como atributo básico a crença de que tais avaliações se constituem como um importante instrumento de diagnóstico do processo educacional e se tornar como um meio relevante para proporcionar feedback de qualidade aos alunos, professores, gestores escolares e pais, contribuindo para que todos se mobilizem para, respectivamente, alterar e/ou reorientar os seus esforços de estudo, de ensino, de organização e funcionamento pedagógico das escolas e de apoio aos educandos.

A análise das convicções centrais profundas da coalizão a respeito das avaliações externas em larga escala e desvela um conjunto de atitudes, valores e crenças compartilhados em maior ou menor grau pelo conjunto de atores que compõem a coalizão de defesa. O modelo

de crença orientado às avaliações externas em larga escala da Coalizão Diagnóstico-formativa pode ser sintetizado a partir das seguintes crenças: a) Tais avaliações são um instrumento de produção de informação objetiva que permite a produção de dados que auxiliam na compreensão da realidade escolar e balizam a tomada de decisões em políticas públicas educacionais; b) imprimem um caráter científico à avaliação escolar e aos dados sobre desempenho escolar dos estudantes, e que por isso, devem ser consideradas como um importante indicador de aprendizagem dos estudantes e um balizador da política educacional; c) se constituem como um instrumento de diagnóstico que permite compreender um distintas dimensões da política educacional e das práticas docentes desenvolvidas no interior das escolas e nas salas de aulas da Educação Básica; d) incentivam o surgimento de um movimento reflexão-ação que faz com que gestores escolares, professores e demais membros da comunidade escolar a refletir sobre os desafios a serem enfrentados; e) o monitoramento produzido pelas avaliações externas em larga escala auxilia no alcance de metas e objetivos, contribuindo para a melhoria da educação ofertadas pelos sistemas de ensino e; f) produzem importante Feedback para as escolas, professores e estudantes, possibilitando a compreensão dos reais níveis de desempenho e adequar o ensino àquilo que os estudantes.

A coalizão regulatória é orientada pela atribuição básica de seu modelo de crenças, calcado na ideia de que as políticas de avaliação externa em larga escala articulam-se aos meios de controle e supervisão, não apenas do setor estatal, mas de toda a sociedade civil, e que associadas a políticas de médio ou alto impacto podem contribuir com a melhoria da qualidade educacional, haja visto que a meritocracia e a responsabilização podem incentivar professores, gestores e estudantes a assumir maiores responsabilidades.

A análise das convicções centrais profundas da Coalizão Regulatória a respeito das e desvela um conjunto de atitudes, valores e crenças compartilhados em maior ou menor grau pelo conjunto de atores que compõem a coalizão de defesa. O modelo de crença orientado às avaliações externas em larga escala da Coalizão Diagnóstico-formativa pode ser sintetizado a partir das seguintes crenças: I) as avaliações externas em larga escala são instrumentos objetivos que permitem compreender um conjunto de variáveis relacionados às políticas educacionais e às práticas pedagógicas; II) permitem o monitoramento das políticas educacionais, das práticas pedagógicas e do progresso acadêmico dos alunos ao longo do tempo, estabelecendo um processo de acompanhamento longitudinal; III) se constituem como um importante instrumento de regulação da política educacional e, em especial, das práticas pedagógicas e da gestão curricular; IV) o uso de políticas meritocráticas de responsabilização simbólica ou material criam um senso de responsabilidade e transparência, permitindo que os responsáveis pela

educação sejam responsabilizados pelos resultados alcançados e; V) as avaliações externas em larga escala são uma forma de accountability que permite à sociedade o acampamento social do sistema de ensino, facilitando dessa forma que a sociedade se organizasse para acompanhar a política educacional e cobrar das autoridades melhorias.

Embora tenhamos que considerar a limitação cognitivas dos indivíduos em processar informações em ambientes dinâmicos e complexos, sendo constituídos por uma racionalidade limitada e guiados por esquemas mentais e heurísticas simplificadoras que os ajudam a compreender e atuar sobre o mundo, essa racionalidade limitada não pode ser encarada, no contexto desse estudo, como uma escolha aleatória e sem fundamento na realidade, mas sim, influenciada por um conjunto de informações e estudos técnicos que são utilizados para fundamentar e, de certa forma, confirmar o modelo de crenças das coalizões de defesa.

Destarte, a pesquisa evidenciou que os discursos acadêmicos produzidos no campo das avaliações em larga escala atuam como elemento de fundamentação das crenças e valores das coalizões de defesa e preditor do comportamento dos atores. Nesse sentido, é importante compreender que os atores evidenciaram, a depender de seu modelo de crenças, se orientar por estudos e pesquisas acadêmicas com perspectivas distintas, que podem ser assim sintetizadas: a) o primeiro conjunto, que envolve parcela significativa da comunidade acadêmica, agrupa estudos que se colocam frontalmente contra tais avaliações, denunciam o caráter meritocrático e regulatório e desconsideram eventuais contribuições das medidas educacionais em larga escala (Freitas, 2012; Ravitch, 2011; Hagopian; 2014; Mendes et al, 2015; Müller, 2018); b) um segundo conjunto agrega estudos que não negam a contribuição das avaliações em larga escala e das medidas educacionais como norteadoras das práticas pedagógicas e das políticas e programas educacionais, mas se contrapõem ao modo como estas têm se difundido no território nacional, bem como o uso que vem sendo feito de seus resultados, como a definição de bônus para professores e o estabelecimento de rankings (Nevo, 1995; Bauer, Alavarse E Oliveira, 2015; Oliveira, 2013; Bauer, 2012; 2013; Machado; Alavarse, 2014) e; c) o terceiro grupo, minoritário na academia, defende que as avaliações externas em larga escala propiciam informação, diagnóstico, regulação, monitoramento e controle, permitindo aos pais e à sociedade o acompanhamento de como os alunos de uma determinada escola estão se desenvolvendo, abrindo possibilidade de escolha (Evers; Walberg, 2002; Castro, 2009; Casassus, 2013; Calderón; Borges, 2020).

O modelo de crenças das coalizões de defesa, fundamentados por estudos acadêmicos favoráveis e contrários às avaliações externas em larga escala têm transbordado o campo discursivo dos atores e das coalizões de defesa e orientado o comportamento dos atores e

coalizões dentro do subsistema, que têm mobilizado um conjunto de recursos institucionais tais como recurso financeiros, autoridade legal e formal, habilidade de liderança, opinião pública, entre outros. Esses recursos têm sido úteis para que as coalizões de defesa influenciem o processo decisório e conforme o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal à luz de seu modelo de crenças.

A pesquisa evidenciou que, ao longo da trajetória do Sipae-DF, os recursos utilizados pelas coalizões de defesa, acabaram facilitando que as coalizões majoritárias influenciassem o processo decisório, conformando o sistema à luz de suas crenças, e que as coalizões minoritárias exercessem poder de reivindicação ou de veto a certas perspectivas ou objetivos, criando uma arena de disputas na qual as coalizões de defesa lançam mão de recursos e estabelecem disputas em busca de permitir que as suas teses sejam vitoriosas.

Em virtude da estabilidade do modelo de crenças das coalizões de defesa e das divergências entre os elementos que compõem as crenças e valores, observa-se que o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal vem sofrendo com alterações significativas em seus objetivos e estratégias à medida de que eventos internos e externos ao subsistema altera a composição interna da Secretaria de Estado de Educação do DF ou modifica a correlação de forças entre as coalizões de defesa. Esse fenômeno chama a atenção para o fato de que diferentes concepções e crenças sobre as diretrizes da política de avaliação educacional do Distrito Federal pairam, e de certa forma convivem entre si, esperando a janela de oportunidades ideal para exercer influência no processo político dentro do subsistema.

Destarte, a recusa à regulação, a defesa de um sistema meritocrático e regulatório ou a perspectiva de diagnóstico e acompanhamento das aprendizagens com vistas a fornecer elementos para as intervenções pedagógicas e administrativas estão em constante competição, podendo se tornar a diretriz a depender do poder de influência que as coalizões de defesa exerçam ou venham a exercer dentro do subsistema.

A pesquisa também permitiu a análise das capacidades institucionais em suas diferentes dimensões (técnica, operacional e política) que são necessárias para a implementação de políticas públicas construídas sob influência do modelo de crenças das coalizões de defesa. No contexto do estudo, foi possível perceber que embora o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal tenha desenvolvido nos últimos anos capacidades técnicas para captação, processamento, análise e divulgação dos dados, ainda carece de capacidades operacionais necessárias para definir procedimentos, metas, ações, cronogramas entre outros, e de capacidades políticas, a fim de adquirir legitimidade e se constituir como uma política de Estado.

Um importante elemento que necessita de maiores estudos, em virtude das limitações da pesquisa, está relacionado à compreensão a respeito da influência dos antagonismos, disputas e diferenças significativa do modelo de crenças das coalizões de defesa sob o desenvolvimento das capacidades institucionais para a implementação de políticas públicas em contexto de disputa. A compreensão desse fenômeno é de fundamental importância para a implementação de políticas públicas como é o caso da política de avaliação, marcada por grandes controvérsias.

O percurso de pesquisa nos leva a refletir sobre a influência que as disputas e os antagonismos entre coalizões de defesa que dispõem, a seu modo, de recursos institucionais para exercer influência no processo decisório e atuar com poder de veto que acabaram gerando no DF um modelo híbrido de sistema de avaliação, que busca atender aos diferentes interesses. É interessante o questionamento sobre, em que medida essas composições contribuem para a gestão da política educacional e a respeito de que forma estados com menos capacidades institucionais e recursos que o Distrito Federal, como é o caso do Ceará, suplantando ou minimizando antagonismos, sendo capazes de desenvolver as dimensões operacionais e políticas das capacidades institucionais para a implementação de um sistema de avaliação robusto que se constitui como política de Estado.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. **Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios**. In: CARDOSO JR., J. C.; BERCOVICI, G. (Ed.). República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013. v. 10, p. 129-164.

ADRIÃO, T; BORGHI, R. F.; GARCIA, T. As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 92, n. 231, p. 285-301, maio/ago. 2013.

ALAVARSE, O. M. Desafios da avaliação educacional: ensino e aprendizagem como objetos de avaliação para a igualdade de resultados. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 3, n. 1, p.135-153, jun. 2013.

AMADO, J. **Manual de investigação qualitativa em Educação**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014.

ARAÚJO, M. D. L. H. S; TENÓRIO, R. M. Resultados brasileiros no PISA e seus (des) usos. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 28, n. 68, p. 344-380, 2017.

ARRETICHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BALL, S. J.; BOWE, R.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BALI, A. S., & Ramesh, M. **Policy capacity: A design perspective**. In M Howlett and I Mukherjee (eds) Routledge handbook of policy design (pp. 331–344). New York: Routledge, 2018.

BAUER, A.; ALAVARSE, O. M.; OLIVEIRA, R. P. de. Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1367-1382, 2015.

BAUER, A. É possível relacionar avaliação discente e formação de professores? **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.28, n. 2, p. 61-82, jun. 2012.

_____. **Limites, desafios e possibilidades das avaliações de sistemas educacionais: contribuições do ciclo de debates para as políticas de avaliação**. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Org.). Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013. p. 281-294.

_____; GATTI, B. A. **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores**. Florianópolis: Insular, 2013.

BAKHTIN, M. **Problemas da poética de Dostoievski**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

BERTAGNA, R.H.; MELLO, L.R.; POLATO, A. 2014. Política e Avaliação educacional: aproximações. **Revista Eletrônica de Educação**. V. 8, 2 (ago. 2014), 244–261. DOI:<https://doi.org/10.14244/19827199904>.

_____. BORGHI, R. Fontes. Sistemas de avaliação dos estados no Brasil: avanços do gerencialismo na educação básica. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 19. n. 54, p. 48-62, jul./set. 2018.

BOGDAN, R; BIKLEN, S. **Características da investigação qualitativa**. In: Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto, Porto Editora, 1994. p.47- 51.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

_____. **A evolução do Saeb: desafios para o futuro**. Em Aberto, Brasília, v. 29, n. 96, p. 113-126, maio/ago. 2016.

BLOOM, B.S., HASTINGS, J.T., MADDAUS, G.F. **Manual de Avaliação Formativa e Somativa do Aprendizado Escolar**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1983.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. **Lei Nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995.

_____. **Emenda Constitucional n. 19/98**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. DOU. Brasília, 04 de jun. 1998.

_____. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília-DF, 2007.

_____. **Lei nº. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Cria o Plano Nacional de Educação 2014-2024 e dá outras providências. Brasília-DF, 2014.

_____. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Básica, 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril de 1996. Brasília, maio de 1996.

CALDERÓN, A. I; BORGES, R. M. Avaliação em larga escala na educação básica: usos e tensões teórico-epistemológicas. **Meta: avaliação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 28-58, jan./mar. 2020.

CASTRO, M. H. G. A consolidação da política de avaliação da educação básica no Brasil. **Meta: avaliação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 271-296, set./dez. 2009a.

_____. Sistemas de avaliação da educação no Brasil: avanços e novos desafios. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-18, jan./jun. 2009b.

CAPELARI, M. G. M., ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. DU P. (2015). Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, 7(2), 91–99. <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i2.4637>

CASASSUS, J. **Política y metáforas**: un análisis de la evaluación estandarizada en el contexto de la política educativa. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernardete A.; TAVARES, Marialva R. (Org.). Vinte e cinco de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos. Florianópolis: Insular, 2013. p 21-46.

COLEMAN, J. S. et al. **Report on Equality of Educational Opportunity**. U.S. Government Printing Office for Department of Health, Education and Welfare, 1966.

CORREIA, J. A de V; ARELARO, L. R. G; FREITAS, L. C. de. Para onde caminham as atuais avaliações educacionais?. **Educ. Pesquisa**, São Paulo , v. 41, n. spe, p. 1275-1281, dez. 2015 . Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022015000501275&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 08 maio 2024. <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508148846>.

CUNHA, E. C. S; MÜLLER, E. R. Avaliações em larga escala: uma tentativa de controle, regulação, captura e padronização do cotidiano escolar. **Cadernos da Fucamp**, Campinas, v. 17, n. 29, p. 143-163, 2018.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: método qualitativo, quantitativo e misto. Traduzido por Magda França Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DALMON, D. L; SIQUEIRA, C; BRAGA, F. M (org.). **Políticas educacionais no Brasil**: o que podemos aprender com casos reais de implementação? São Paulo: SM, 2018. p. 112-133.

D'ASCENZI, L; LIMA, L. L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação - SEEDF. **Currículo em Movimento da Educação Básica** – Educação Infantil, Brasília-DF, 2014.

_____. Secretaria de Estado de Educação – SEEDF. **Orientação Pedagógica, Projeto político-pedagógico e Coordenação Pedagógica nas escolas**. Brasília-DF, 2014.

_____. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. **Diretrizes de Avaliação Educacional: Aprendizagens, Institucional e em Larga Escala**. Brasília-DF, 2014.

_____. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Portaria 420/2018. Brasília, DF, 2018.

_____. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. **Portaria nº 38/2020**. Brasília-DF, 2020;

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

EVERS, W. M.; WALBERG, H. J. **School accountability**. Stanford: Hoover Institution Press, 2002.

FERNANDES, E. F. **A política da OCDE para a Educação Básica: das mesas de reuniões internacionais à carteira escolar**. 2019. 169 f, il. Dissertação (Mestrado em Educação)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

FREITAS, L. C. et al. **Avaliação educacional: caminhando pela contramão**. Petrópolis: Vozes, 2009.

FREITAS, D. N. T. de. **A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. Campinas: Autores Associados, 2007.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FREY, Klaus. Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. PPGSP/UFSC. **Cadernos de Pesquisa**, n. 18, p. 1-36, set. 1999.

GATTI, A. B. O Professor e a Avaliação em Sala de Aula. **Revista Brasileira de Docência**. Vol. 1, n.1, p.61-77, Maio de 2009.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as Rotas de Cooperação Intergovernamental Levam ao Mesmo Caminho: Arranjos Federativos no Brasil para Promover Capacidades Estatais Municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, 2018.

GUILLAUME, H.; DUREAU, G.; SILVENT, F., **Gestion Publique, L'Etat et la Performance**, Paris, Presses de Science Po et Dalloz, 2002

HAGOPIAN, J. (Ed.). **More than a score: the new uprising against high-stakes testing**. Chicago: Haymarket Books, 2014.

HADJI, C. **Avaliação desmistificada**. Porto Alegre- RS: Artmed, 2001.

HILL, M. **Implementação**: uma visão geral. In: Políticas Públicas – Coletânea – Volume 2. Brasília: ENAP, 2006.

HORTA NETO, J. L. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB 2005. **Revista Iberoamericana de Educação**, v. 42, n. 5, abr. 2007. ISSN 1681- 5653.

_____. JUNQUEIRA, R. D; OLIVEIRA, A. S. de. **Do Saeb ao Sinaeb**: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica. Em Aberto, Brasília, v. 29, n. 96, p. 5-7, maio/ago. 2016.

_____. **Pisa and curricular reforms in Brazil**: The influence of a powerful regulatory instrument. In: TEODORO, António. *Critical Perspectives on PISA as a Means of Global Governance: Risks, Limitations, and Humanistic Alternatives*. First published 2022 by Routledge 605 Third Avenue, New York, 2022.

JACCOUD, L. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília, IPEA, 2020.

JENKINS, Willian. **Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective**, Oxford: Martin Robertson, 1978.

JENKINS-SMITH, H.C. **The dynamics of policy-oriented learning**. In P. A. Sabatier, & H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. (pp.41-56). Boulder, CO: Westview Press, 2017.

JENKINS-SMITH, H. C., Nohrsted, D., Weible, C. M., & Ingold, K.. **The advocacy coalition framework: An overview of the research program**. In C. M. Weible, P. A. Sabatier, C. M. Weible, & P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 135-171). London, UK: Routledge, 2018.

KLEIN, R. Utilização da Teoria de Resposta ao Item no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). **Meta: Avaliação**, v. 1, n. 2 (2009).

LASWELL, H. D. **A Pre-view of policy sciences**. American Elsevier Publishing. EUA, 1971.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

LIZIERO, L. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. **Revista De Direito Da Cidade**, 11(2), 392–411, 2020. <https://doi.org/10.12957/rdc.2019.38725>

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre os Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família. Universidade de São Paulo, São Paulo. Tese de Doutorado, 2010.

MA, J., & VIEIRA, D. M. Aprendizado e mudança em políticas públicas: explorando possibilidades no Modelo de Coalizões de Defesa. **Revista de Administração Pública**, 54(6), 1672-1690, 2020.

MACHADO, C; ALAVARSE, O. M. Qualidade das escolas: tensões e potencialidades das avaliações externas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 413-436, abr./jun. 2014.

_____. Avaliação interna no contexto das avaliações externas: desafios para a gestão escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 30, n. 1, 2014. DOI: 10.21573/vol30n12014.50013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/50013>. Acesso em: 29 jun. 2024.

MADAUS, G; RUSSELL, M; HIGGINS, J. **The paradoxes of high stakes testing: how they affect students, their parents, teachers, principals, schools, and society**. Charlotte: Information Age, 2009.

MAIA, A. G.; BUAINAIN, A. M. O novo mapa da população rural brasileira. **Confins**, 25, 1-26, 2015.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MELO, M. P. da C. e. **Sistemas de avaliação e reforma educacional: possibilidades**. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (org.). Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013. p. 87- 100.

MELO, M. A. **Estado, governo e políticas sociais**. In: MICELI, Sérgio (org.) O que ler na ciência social brasileira. São Paulo: Editora Sumaré, 1999, p. 29 - 99.

MENDES, G. do S. C. V. et al. Autoavaliação como estratégia de resistência à avaliação externa ranqueadora. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. esp., p. 1283-1298, dez. 2015.

MIRANDA, N. A. de; GARCIA, P. S; VERASZTO, E. V. Avaliação em larga escala e seus efeitos na gestão escolar: a concepção dos diretores. **Revista da FAEBA: Educação e Contemporaneidade**, Salvador , v. 29, n. 57, p. 251-268, jan. 2020. Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-70432020000100251&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 09 maio 2024. Epub 16-Dez-2020. <https://doi.org/10.21879/faeaba2358-0194.2020.v29.n57.p251-268>.

NEAVE, G. “**On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988**”. *European Journal of Education* nos 1/2, 1988, pp. 7-23.

NEVO, D. **School-based evaluation: a dialogue for school improvement**. Oxford: Pergamon, 1995.

OCDE. **Education GPS: The world of education at your finger tips**, 2015.

OLIVEIRA, H. C. DE; SANCHES FILHO, A. O. Uma breve trajetória dos elementos constitutivos do Advocacy Coalition Framework (ACF). **Revista De Administração Pública**, 56(5), 632–653, 2022.

OLIVEIRA, R. P. **A utilização de indicadores de qualidade na unidade escolar ou porque o IDEB é insuficiente**. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Org.). Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013. p. 87-100.

PALERMO, G. A.; SILVA, D. B. N.; NOVELLINO, M. S. F. Fatores associados ao desempenho escolar: uma análise da proficiência em matemática dos alunos do 5º ano do ensino fundamental da rede municipal do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 31, n. 2, p. 367-394, 29 dez. 2014.

PALUDO, A. V. **Administração pública**, 8.ed. Rio de Janeiro: GRUPOGEN, 2019. 608p.
PIRES, M. C. S. **Reforma do Estado e Organizações Sociais**. São Paulo, 1988
Disponível em: www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/reforma_do_estado_e_o_organizacaoessociais.pdf

PEREIRA, C. N; CASTRO, C.N. Educação: Contraste entre o meio urbano e o meio rural no Brasil. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental (IPEA)**, Dezembro 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9661/1/BRUA21_Ensaio5.pdf.

PINA, L. D.; GAMA, C. N. Base Nacional Comum Curricular: algumas reflexões a partir da Pedagogia Histórico-crítica. **Nuances: Estudos sobre Educação**, Presidente Prudente, v. 31, n. esp.1, p. 78–102, 2020. DOI: 10.32930/nuances.v31iesp.1.8290. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/8290>. Acesso em: 2 jul. 2024.

PIRES, R. R. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Vol. 65, nº 4 Out/Dez 2014

PLOUS, S. **The psychology of judgment and decision making**. New York: McGraw-Hill, 1993.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: Univ. California Press, 1973.

RAVITCH, D. **The death and life of the great American school system: how testing and choice are undermining education**. New York: Basic Books, 2010.

RODRIGUES, C. G.; RIOS-NETO, E. L. G.; PINTO, C. C. de X. Diferenças intertemporais na média e distribuição do desempenho escolar no Brasil: o papel do nível socioeconômico, 1997 a 2005. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 28, n. 1, jan./jun. 2011

RIBEIRO, R. M; SOUSA, S. Z. A controvérsia sobre avaliações em larga escala no Brasil: continuum argumentativo. **Educ. Pesquisa** 49, 2023. DOI <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202349250287por>

RISCAL, J. R; LUIZ, M. C. **Gestão democrática e a análise de avaliações em larga escala: o desempenho de escolas públicas no Brasil.** São Carlos: Pixel, 2016. 159 p. – (Coleção Especialização).

ROTHEN, J. C; SANTANA, A. da C. Malheiros. **Avaliação e qualidade na educação: uma visita a discussão francesa** In: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR, XXII. Expansão da Educação Superior e da Educação Profissional I: tensões e desafios. 2014. Natal. Anais... Natal. Universidade Federal do Rio Grande do Norte/Centro de Educação, 2014. p. 331-346

SABATIER, P. A. **An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein.** Policy Sciences, 21(2) 129-168, 1988.

_____.; JENKINS-SMITH, H. **The advocacy coalition framework: an assessment.** Theories of the Policy Process, v. 118, p. 188, 1999.

_____. Jenkins-Smith H. C. Evaluating the Advocacy Coalition Framework. **Journal of Public Policy**, v.14, pp. 175-203 (29 pages) Published By: Cambridge University Press

_____. Weible, C.M. (2007). **The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications.** In: SABATIER, P.A. (Ed.). Theories of the Policy Process. 2ed. Boulder: estview Press SAHLBERG, P. How GERM is infecting schools around the world? 2012. PasiSahlberg.com. Disponível em: <http://pasisahlberg.com/text-test> Acesso em: 01 set.2023.

SALOKANGAS, M; KAUKO, J. Tomar de empréstimo o sucesso finlandês no PISA? Algumas reflexões críticas, da perspectiva de quem faz este empréstimo. **Educação e Pesquisa**, v. 41, n. spe, p. 1353-1366, 2015.

SANTOS, Â. F. dos. Administração Pública Brasileira: O Modelo Gerencial e as Ferramentas de Melhoria na Gestão Pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento.** Ano 03, Ed. 08, Vol. 04, pp. 69-85, Agosto de 2018. ISSN:2448-0959

SANO, H.;SUMIYA, A. L. (2022): Policy Capacity Matters for Education System Reforms: A Comparative Study of Two Brazilian States. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, DOI: 10.1080/13876988.2022.2110472

SAUL, A. M. Na contramão da lógica do controle em contextos de avaliação: por uma educação democrática e emancipatória. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. esp., p. 1299-1311, dez. 2015.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SIMON, H. A. Theories of decision-making in economics and behavioral science. *American Economic Review*, 49 (3), p. 253-283, 1959.

_____. SIMON, H. A. **A racionalidade do processo decisório em empresas.** Edições Multiplic, 1 (1), p. 25- 58, 1980.

_____. Bounded Rationality. **The New Palgrave Dictionary of Economics**, v. 1 London: MacMillan Press Ltd., p. 266, 1987.

SOARES, J. F. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. **Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)**, v. 2, n. 2, 2004.

SOUSA, S. Z. **Avaliação externa e em larga escala no âmbito do Estado Brasileiro: Interface de experiências estaduais e municipais de avaliação da educação básica com as iniciativas do governo federal.** In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (org.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores.* Florianópolis: Insular, 2013. p. 87-100.

_____. *Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala.* **Avaliação** (Campinas) 19 (2). Jul 2014 <https://doi.org/10.1590/S1414-40772014000200008>

SOUZA, C. **Políticas Públicas: Uma revisão da literatura.** Revista Sociologias. Ano 8, nº16 – Porto Alegre, 2006.

SORDI, M. R. L.; LÜDKE, M. Da avaliação da aprendizagem à avaliação institucional: aprendizagens necessárias. **Avaliação**, Campinas, v.14, n.2, p.253-266. 2009.

SOSSAI, F. C. Pelos bastidores da OCDE: embates e perspectivas sobre educação e desenvolvimento econômico (1958-1962). **Hist. Educ.**, volume 24, 2020. Disponível em <https://doi.org/10.1590/2236-3459/99293>

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, 2002.

TROSA, S. **Vers un Management Post-Bureaucratique.** La réforme de l'Etat une reforme de la société. Paris, L'Harmattan, 2006.

TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. **Science**, 185 (4157), 1124-1131, 1974.

UNESCO. **Educational Achievements of Thirteen Year Olds in Twelve Countries: Results of an international research project, 1959-61.** Hamburgo: Unesco Institute for Education, 1962. 68 p.

VILLAS BOAS, B. M. de F. (org.). **Avaliação: interações com o trabalho pedagógico.** Papirus Editora, 2018.

WERLE, Flávia. Obino Corrêa. Sistema de Avaliação da Educação no Brasil: abordagem por níveis de segmentação. In: **Avaliação em larga escala: foco na escola.** Brasília: Liber, 2010. p. 21-36.

WILDAVSKY, A. **Speaking truth to power: the art and Craft of policy analysis.** Boston, 1979.

WHITE, S. **Interpreting the "third way"**: a tentative overview. Dept. of Political Science, MIT, Cambridge: MA, 1998.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. E. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXOS



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Eu, Professor Doutor Remi Castioni, orientador do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Faculdade de Educação (FE) da Universidade de Brasília (UnB) apresento o professor e pesquisador Roger Pena de Lima (Mat. 19/0124008), devidamente vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), atuando na linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE) para a realização de pesquisa acadêmica junto a esta instituição.

A pesquisa tem como objetivo geral analisar o processo de implementação do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (SIPAEDF) e como objetivos específicos: 1) Debater a trajetória do SIPAEDF e sua articulação com a política de avaliação educacional da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal; 2) Identificar as principais coalizões advokatória e seu conjunto de crenças, bem como o papel dos principais atores institucionais no desenvolvimento das coalizões; 3) Analisar os arranjos institucionais, as capacidades institucionais necessárias à implementação e o processo de aprendizagem da política

O projeto de pesquisa foi aprovado neste programa no dia 29 de agosto de agosto de 2022, tendo como sujeitos de pesquisa os envolvidos com a temática de avaliação de sistemas de ensino, em especial com o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (SIPAEDF). Quanto à metodologia, trata-se de uma abordagem qualitativa acrescentando para essa perspectiva uma característica de multimétodos a ser desvelada por meio de entrevistas semiestruturadas e pela realização de grupos focais. Quanto aos dados, serão coletados por instrumentos diversos e analisados à luz da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2010).

A fim de dirimir eventuais dúvidas, apresentamos de forma sintética as informações sobre a pesquisa:

- Título do projeto: A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA PERMANENTE DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DO DISTRITO FEDERAL: Território em Disputa, desenvolvido pelo pesquisador Roger Pena de Lima e supervisionado pelo Professor Doutor Remi Castioni, da Universidade de Brasília – UnB.

· Não envolve risco à saúde, integridade física ou moral daquele que será sujeito da pesquisa. Não será fornecido nenhum auxílio financeiro por parte do pesquisador, seja para transporte ou gastos de qualquer natureza.

A utilização dos dados coletados através das observações, entrevistas, questionários e possíveis imagens, obedecerão aos critérios de ética de pesquisa em que será assegurado o total anonimato dos participantes.

Importante destacar que as identidades dos sujeitos de pesquisa serão resguardadas e em nenhum momento divulgadas. Todos os participantes assinarão o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (inclusive os pais, mães ou responsáveis pelas crianças) anexado ao fim do projeto de pesquisa, garantindo o caráter confidencial e que, caso solicitem, receberão as informações coletadas nos materiais construídos.

Brasília, 30 de novembro de 2022.



Prof. Dr. Remi Castioni

Orientador



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado (a) e participar da pesquisa “A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA PERMANENTE DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DO DISTRITO FEDERAL: Território em Disputa,” desenvolvida pelo pesquisador Roger Pena de Lima. Estou ciente de que a pesquisa é orientada pelo Professor Remi Castioni, a quem poderei contatar ou consultar a qualquer momento que julgar necessário por meio do e-mail kotipora@gmail.com.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado (a) pela pesquisadora que tenho a liberdade de deixar de responder a qualquer questão ou pergunta, assim como recusar, a qualquer tempo, participar da pesquisa, interrompendo minha participação, temporária ou definitivamente, sem prejuízos e sem sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos. Lembro que minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de entrevista semiestruturada, a ser gravada a partir da assinatura desta autorização e que o acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora e/ou seu orientador, não sendo socializados em outros espaços.

Por fim, atesto o recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Brasília, ____ de _____ de 2023

Assinatura do (a) participante:

Nome:

E-mail:

QUESTIONÁRIO

Prezado participante da pesquisa,

O presente questionário apresenta um conjunto de assertivas sobre as avaliações externas em larga escala produzidas pela literatura acadêmica e tem como o objetivo compreender as crenças e valores de distintos atores que atuam no campo da política de avaliação no âmbito do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal.

O questionário está dividido em duas partes: Na parte I, são apresentadas assertivas sobre as avaliações externas em larga escala que foram sintetizadas a partir da literatura sobre a temática, envolvendo diferentes perspectivas sobre o tema. Na parte II, são apresentadas assertivas sobre o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do DF (Sipae-DF).

Ao responderem, favor se atentar para a escala apresentada, que varia de Discordo Fortemente a Concordo Plenamente.

Parte I

Assertiva	Discordo Fortemente	Discordo	Neutro	Aceito	Concordo Plenamente
Q 1- As avaliações externas em larga escala são instrumentos neutros e objetivos que fornecem informações qualificadas sobre o desempenho escolar e seus fatores associados, permitindo a produção de um panorama mais amplo do processo educacional quando comparadas às avaliações internas;					
Q 2 - A utilização das avaliações externas contribui para reformar e melhorar a qualidade dos sistemas educativos em virtude de se					

<p>constituírem como uma medida credível da qualidade do ensino, da qualidade das aprendizagens e, em geral, da qualidade da educação.</p>					
<p>Q 3 - A definição e a medição de determinado tipo de metas ou padrões de aprendizagem estão associadas à melhoria do ensino e das aprendizagens. Assim, quando há um sistema capaz de medir o desempenho dos alunos relativamente a certas metas preestabelecidas, os professores e os alunos tendem, respectivamente, a ensinar e a aprender melhor.</p>					
<p>Q 4 - O uso de políticas do tipo high stakes (de alto impacto) como incentivos ou punições referenciadas em resultados de avaliações externas em larga escala podem contribuir com a melhoria da qualidade educacional, haja visto que a meritocracia e a responsabilização podem contribuir para que professores, gestores e estudantes assumam maiores responsabilidades.</p>					
<p>Q 5 - As avaliações externas em larga escala têm se constituído como um instrumento importante para a formulação de políticas educacionais.</p>					

<p>Q 6 - As avaliações em externas em larga escala consolidaram seu propósito de mensurar a qualidade da educação em termos regulatórios e meritocráticos, em concordância com a perspectiva de formação de capital humano para o mercado defendida pelos reformadores empresariais da educação.</p>					
<p>Q 7 - As avaliações externas em larga escala têm como efeito nefasto o chamado “estreitamento” ou “afunilamento” do currículo, que consiste na tendência de os professores ensinarem focalizando habilidades que serão cobradas nos testes em larga escala, ignorando ou tratando de forma superficial habilidades ou objetivos de ensino não avaliados.</p>					
<p>Q 8 - Os testes ou exames nacionais podem ter um relevante papel na indução de práticas inovadoras de ensino e de avaliação, proporcionando oportunidades para que os professores, ao “ensinarem para o teste”, estivessem na verdade trabalhando com os seus alunos capacidades complexas de pensamento.</p>					

<p>Q 9 - As avaliações externas podem também constituir um meio relevante para proporcionar feedback de qualidade aos alunos, professores, gestores escolares e pais, contribuindo para que todos se mobilizem para, respectivamente, alterar e/ou reorientar os seus esforços de estudo, de ensino, de organização e funcionamento pedagógico das escolas e de apoio aos educandos.</p>					
<p>Q 10 - Há a possibilidade de se evoluir para outra geração de avaliações externas, baseada em princípios socialmente construídos e centrados nas aprendizagens dos alunos, devidamente articulada com outras avaliações (internas e externas) e enquadrada por políticas públicas materializadas em programas que apoiem a formação dos professores.</p>					

Parte II

Assertiva	Discordo Fortemente	Discordo	Neutro	Aceito	Concordo Plenamente
<p>Q 11 - O Sistema Permanente de Avaliação Educacional deve ter como função precípua o</p>					

acompanhamento das aprendizagens dos estudantes.					
Q 12 - O Sistema Permanente de Avaliação Educacional deve ter como um de seus objetivos centrais o monitoramento dos resultados educacionais com vistas ao redirecionamento das políticas educacionais.					
Q 13 - O Sipae-DF deve focalizar sua ação no Acompanhamento do Desempenho Escolar dos Estudantes (ADEE), pautando assim sua ação no acompanhamento longitudinal das aprendizagens de cada estudante.					
Q 14 - A avaliação institucional, contribui para promover um importante processo de autoavaliação no interior da escola, rompendo com a lógica ranqueadora das avaliações externas.					
Q 15 - O Sipae-DF deve promover a articulação dos três níveis de avaliação: externa, institucional e em larga escala.					
Q 16 - A função formativa deve ser considerada como indutora dos processos que atravessam esses três níveis por comprometer-se com a garantia das aprendizagens de todos.					
Q 17 – O Sistema Permanente de Avaliação Educacional do					

<p>Distrito Federal (SIPAEDF) deve considerar o Índice de Qualidade Educacional do DF (IQEDF) como um indicador de qualidade das escolas públicas do Distrito Federal.</p>					
<p>Q 18 – O Índice de Qualidade Educacional do DF deve ser amplamente divulgado à comunidade escolar.</p>					
<p>Q 19 - O uso de políticas de responsabilização por resultados como a definição de bônus em virtude do desempenho dos estudantes na Prova-DF pode contribuir com a melhoria da qualidade educacional das escolas da Rede Pública de Ensino do DF.</p>					

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

- Comente sobre a sua experiência profissional;
- Comente sobre sua experiência acadêmica;
- Comente sobre a sua experiência na função profissional que ocupa;
- Comente sua experiência na organização na qual está inserido atualmente;
- Comente sua trajetória no contexto do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal.
- Gostaria de o/a senhor/a comentasse a sua visão sobre as avaliações externas em larga escala?
- Considerando as respostas que o senhor deu no decorrer do questionário enviado, gostaria que comentasse de forma livre sua visão sobre o conteúdo de tais questões.
- Em relação às críticas que foram apontadas sobre os possíveis prejuízos das avaliações externas em larga escala, gostaria que você discorresse sobre elas.
- Em relação ao Sipae-DF, gostaria que comentasse sobre os principais antagonismos e disputas a partir de sua visão.
- A respeito do Sipae-DF, quais são as suas perspectivas sobre suas diretrizes?
- Há algo mais que gostaria de comentar?

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA TIPO 2

- Comente sobre a sua experiência profissional;
- Comente sobre sua experiência acadêmica;
- Comente sobre a sua experiência na função profissional que ocupa;
- Comente sua experiência na organização na qual está inserido atualmente;
- Comente sua trajetória no contexto do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal.
- Gostaria de o/a senhor/a comentasse a sua visão sobre as avaliações externas em larga escala?
- Considerando as respostas que o senhor deu no decorrer do questionário enviado, gostaria que comentasse de forma livre sua visão sobre o conteúdo de tais questões.
- Em relação às possíveis potencialidades e fragilidades das avaliações externas em larga escala, gostaria que você discorresse sobre elas.
- Em relação ao Sipae-DF, gostaria que comentasse sobre os principais antagonismos e disputas a partir de sua visão.
- A respeito do Sipae-DF, quais são as suas perspectivas sobre suas diretrizes?
- Há algo mais que gostaria de comentar?

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA TIPO 3

- Comente sobre a sua experiência profissional;
- Comente sobre sua experiência acadêmica;
- Comente sobre a sua experiência na função profissional que ocupa;
- Comente sua experiência na organização na qual está inserido atualmente;
- Comente sua trajetória no contexto do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal.
- Gostaria de o/a senhor/a comentasse a sua visão sobre as avaliações externas em larga escala?
- Considerando as respostas que o senhor deu no decorrer do questionário enviado, gostaria que comentasse de forma livre sua visão sobre o conteúdo de tais questões.
- Em relação às potencialidades das avaliações externas em larga escala, gostaria que você discorresse sobre elas.
- Em relação ao Sipae-DF, gostaria que comentasse sobre os principais antagonismos e disputas a partir de sua visão.
- A respeito do Sipae-DF, quais são as suas perspectivas sobre suas diretrizes?
- Há algo mais que gostaria de comentar?