This bis na open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Licence

DOI: http:// 10.5216/rppoi.v18i.61299
EDUCAÇÃO

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL LOCAL: UMA ANÁLISE SOBRE A PROVA FLORIPA

SOCIAL PARTICIPATION IN LOCAL EDUCATIONAL PUBLIC POLICY: AN ANALYSIS ABOUT THE PROVA FLORIPA

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA LOCAL: UM ANALISIS LA PROVA FLORIPA

Rafaela Cunha Vargas Floriano[1], ORCID

Resumo

O presente artigo propõe uma reflexão acerca das políticas públicas universais com ênfase na educação e na descentralização política, focando os municípios como entes com maior parcela no oferecimento da educação básica e aplicação de políticas públicas educacionais, a real participação das comunidades locais na política educacional local e as condições de sustentabilidade dessas mudanças. Analisa um instrumento avaliativo local do município de Florianópolis, que surge como política microeconômica avaliativa e classificatória de alunos e professores, cuja proposição é utilizar o desempenho dos avaliados como tentativa de implantar políticas públicas locais *top-down*[2] de maneira verticalizada. A partir dessa reflexão, o trabalho pretende verificar como as políticas microeconômicas educacionais são implementadas e qual seu real retorno para a comunidade local, com a perspectiva de possibilitar discussão acerca do desmonte de políticas públicas educacionais locais e o prejuízo educacional a que o sistema fica exposto. O trabalho evidencia a descontinuação e paralisação de avaliações de processos e o fim de uma proposta política local.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Participação Social. Avaliação da Educação Escolar. Políticas Públicas em Educação.

[1] professoravargas@gmail.com

[2] O modelo *top-down* de políticas públicas caracteriza-se por ações hierarquizadas, controladas pelas instituições normatizadoras.

Abstract
This article proposes a reflection on universal public policies with an emphasis on education and political decentralization, focusing on counties as entities with the largest share in the provision of basic education and the application of educational public policies, the real participation of local communities in local educational policy and the sustainability conditions of these changes. It analyzes a local evaluation instrument in the municipality of Florianópolis, which emerges as an evaluative and classificatory microeconomic policy for students and teachers, whose purpose is to use the performance of those evaluated as an attempt to implement top-down local public policies in a vertical manner. Based on this reflection, the work intends to verify how educational microeconomic policies are implemented and what their real return is for the local community, with the perspective of enabling discussion about the dismantling of local educational public policies and the educational damage to which the system is exposed . The work highlights the discontinuation and paralysis of process evaluations and the end of a local political proposal.
Keywords: Public Politics. Social Participation. Evaluation of School education. Public Policies in Education.

Resumen

Este artículo propone una reflexión sobre las políticas públicas universales con énfasis en la educación y la descentralización política, centrándose en los municipios como entidades con la mayor participación en la provisión de educación básica y la aplicación de políticas públicas educativas, la participación real de las comunidades locales en la política educativa local, y las condiciones de sostenibilidad de estos cambios. Analiza un instrumento de evaluación local en el municipio de Florianópolis, que surge como una política microeconómica evaluativa y clasificatoria para estudiantes y docentes, cuyo propósito es utilizar el desempeño de los evaluados como un intento de implementar políticas públicas locales de arriba hacia abajo de manera vertical. Sobre la base de esta reflexión, el trabajo pretende verificar cómo se implementan las políticas microeconómicas educativas y cuál es su retorno real para la comunidad local, con la perspectiva de permitir la discusión sobre el desmantelamiento de las políticas públicas educativas locales y el daño educativo al que está expuesto el sistema. . El trabajo destaca la interrupción y la parálisis de las evaluaciones de procesos y el final de una propuesta política local.
Palabras clave: Políticas Públicas. Participación social. Evaluación de la educación escolar. Políticas públicas en educación.

Data de submissão 25/07/2019
Data de aprovação 10/07/2020

INTRODUÇÃO

Na lógica do capital, a burguesia necessita mobilizar o consenso ainda que passivo dos dominados em prol de sua ideologia na disputa de classes. Portanto, a política neoliberal dissemina o pensamento ideológico da sociedade como um agregado de seres humanos livres. Por outro lado, a liberdade burguesa é questionada perante o pensamento marxista, afinal, só existe liberdade quando há escolhas. Dessa forma, é necessário um aparato político e econômico maior para organizar esse consenso passivo dos

dominados e mobilizá-los para acreditar que estão dentro de um sistema com inúmeras escolhas e oportunidades.

Historicamente, o Estado tem papel legitimador na arena de disputas de classes, tornando-se instrumento político-econômico. Para Engels (1984), além do papel legitimador, o Estado necessita de uma força social ampla, um poder que aparentemente esteja por cima da sociedade coordenando a arena de classes dentro de uma ordem, intercambiando a relação (dialética) entre infraestrutura (forças produtivas = sociedade civil) e superestrutura (Estado), sendo que a primeira funda a segunda. Gramsci (2012), por sua vez, amplia o conceito de Engels, pois para o autor, liberais, Estado e a sociedade civil juntos se tornam uma organização administrativa, jurídica e militar do aparelho governamental em prol da burguesia. O autor evidencia que, na noção geral de Estado, são incorporados elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil. Num certo sentido, seria possível dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, o que torna seu poder hegemônico.

Assim, o Estado atua a serviço da burguesia, utilizando todos as ferramentas políticas possíveis em prol dos ideais neoliberais, segundo a corrente gramsciana, une-se à sociedade civil tomando-a como um conglomerado de alianças coercitivas unidas em prol de uma agenda comum, a ponto de impor sua agenda global sobre as agendas locais.

> A partir dessa ótica, percebe-se que o neoliberalismo se apresenta como novo equilíbrio entre os Estados, mas a burguesia mantém seu status com forte tendência hegemônica educacional, assim como a submissão da autonomia nacional ao poder global e à descaracterização da política (PAES NETO, 2016, p. 3).

Dessa forma, a sociedade civil, composta por sujeitos habilitados e institucionalmente qualificados a assumir suas funções, reconhecidas pelo Estado e organismos internacionais, participa do ciclo das políticas públicas, atua em conjunto com esses agentes e em prol de vários interesses difusos. Entretanto, os benefícios são mínimos para a população trabalhadora, que participa desse processo apenas por meio de seus representantes institucionais.

A ideologia neoliberal burguesa necessita de meios para disseminar e naturalizar sua ideologia entre a população trabalhadora, porém, carece de meios que dissipem sua lógica de dominação e controle. A educação é um eixo eficiente na propagação ideológica mundial e, dessa forma, os neoliberais se apropriam da educação em prol de seus interesses.

A década de 1980, marcada mundialmente pela hegemonia neoliberal, elaborou uma série de exigências a países que almejavam ser incluídos nos programas de financiamento de dívida pública. Dentre essas inúmeras exigências, estão as contrarreformas trabalhistas, tributárias e sociais que acontecem de tempos em tempos, conforme a necessidade do mercado financeiro. Essa nova dinâmica altera o cenário instituído nacional, impulsionando medidas reformistas em diversos países, movidas pela lógica neoliberal.

A educação, como um dos instrumentos políticos mais poderosos do Estado, é constantemente lócus de disputa dos organismos internacionais, os quais têm interesse nas reformas impositivas verticalizadas. Para Migliavacca, Vilariño e Remolgao (2019), há movimentos internacionais como a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, que segundo informes do evento, teria o objetivo de universalizar o acesso à educação, visando proporcionar uma vida digna para todos. Segundo os autores:

> En el plano educativo, desde una lectura que diagnosticaba el “fracaso” de las Reformas educativas de los 90, distintos gobiernos de América Latina han avanzado en la redefi nición del marco legal, con el propósito de enmendar la herencia de las políticas neoliberales.

> (MIGLIAVACCA; VILARIÑO; REMOLGAO, 2019, p. 63)

Para Carnoy (2002), as reformas educacionais implementadas na América Latina, dentro outros propósitos, têm como um de seus efeitos enxugar gastos de forma a garantir o pagamento da dívida externa. Assim, o Estado se utiliza de reformas que supostamente servem para proporcionar melhorias na qualidade de vida dessas populações, mas que na verdade têm outra finalidade.

Seguindo o ideário neoliberal internacional, o Brasil, assim como outros países da América Latina, sob orientação de organismos financeiros internacionais e suas diretrizes políticas administrativas, a partir de 1990, realizou uma reforma educacional, cuja descentralização do âmbito federal para esferas estaduais e municipais obteve destaque. Essa reforma alterou a estrutura anterior para um novo projeto político, com objetivo de atender exigências internacionais.

Para legitimar a nova reforma, o Estado iniciou-a inserindo textos constitucionais, partindo de um projeto jurídico. Sendo assim, a partir da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, as instituições políticas brasileiras passaram por algumas modificações em suas estruturas políticas governamentais. O art. 18 da CF conferiu autonomia aos municípios, reconhecendo-os como entes da federação, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, descentralizando os poderes, acompanhada da afirmativa de autonomia política legislativa, administrativa e financeira para os municípios.

Este artigo propõe reflexões acerca das políticas públicas universais com ênfase na educação e na descentralização política, focando os municípios como entes com maior parcela no oferecimento da educação básica e aplicação de políticas públicas educacionais. Procura ainda responder a dois questionamentos: qual a real participação das comunidades locais na política educacional local e quais as condições de sustentabilidade dessas mudanças?

A partir dessa reflexão, o trabalho discute um instrumento avaliativo local na rede de ensino do município de Florianópolis, que surge como política microeconômica avaliativa e classificatória de alunos e professores, cuja proposição é utilizar o desempenho dos avaliados como tentativa de implantar políticas públicas locais *top-down*[3].

Assim, procura-se mostrar ao leitor como as políticas microeconômicas educacionais são implementadas e qual seu real retorno para a comunidade local, com a perspectiva de possibilitar reflexões acerca do desmonte de políticas públicas educacionais locais e o prejuízo educacional a que o sistema fica exposto. Busca-se ainda evidenciar a descontinuação e a paralisação de avaliações de processos e o fim de uma proposta política local.

Normalmente, muitas políticas públicas implementadas por agentes do Estado, sem debate prévio durante sua formulação, com ausência de projeção custo-benefício e implementação verticalizada dentro do cenário cotidiano educacional e com a exclusão dos principais sujeitos da política em geral, resultam em políticas excludentes e ineficazes e muitas vezes descontinuadas.

As seções seguintes analisam o processo de descentralização dos entes federativos, a alocação de recursos federais e a modelagem política necessária para repasse de dinheiro público, além de apresentar a Prova Floripa e as discussões acerca de sua aplicação no município de Florianópolis, capital de Santa Catarina.

A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Com a crescente autonomia municipal, as políticas foram sendo

[3] O modelo *top-down* de políticas públicas caracteriza-se por ações hierarquizadas, controladas pelas instituições normatizadoras.

progressivamente descentralizadas, saindo da esfera federal e passando a ser incumbência de outros entes, havendo a "[...] transferência das funções de administração e manutenção do ensino fundamental do âmbito do Estado para os municípios" (CABRAL NETO; OLIVEIRA, 2006, p. 256).

> Entre esses compromissos estava o de restaurar a Federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais e de consolidar a democracia, por meio de empoderamento (empowerment) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas (SOUZA, 2004, p. 27).

Com o aumento da autonomia dos municípios, as novas políticas transformam o cenário educacional, de forma que até hoje os governos locais são os provedores dos serviços universais. Sendo assim, pode-se citar que, dentro de um espaço de tempo curto, o repasse de verbas foi alterado significativamente, conforme apontam Afonso e Araújo (2000, p. 38), os quais mencionam que, entre os anos de 1988 a 1998, os recursos próprios dos municípios elevaram-se em 197%.

O governo, aqui entendido como os programas e projetos (políticas públicas), propõe para sociedade seu modelo de governabilidade e assume suas características de Estado com suas instituições fixas. Para Hofling (2001, p. 30):

> Para além da crescente sofisticação na produção de instrumentos na avaliação de programas, projetos e mesmo de políticas públicas é fundamental se referir às chamadas "questões de fundo", as quais informam, basicamente, as decisões tomadas e escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia de intervenção governamental.

Dessa forma, as alterações legais nas estruturas políticas acabaram por transformar os governos locais nos principais provedores dos serviços universais, principalmente nas áreas da saúde e educação fundamental. Sabe-se que as políticas públicas, principalmente as educacionais, são planejadas e conduzidas como ferramenta de Estado, com vistas a mantê-las dentro de um determinado modelo institucional. Portanto, essas políticas assumem características distintas dependendo de sua localidade e, mesmo com essa distinção entre alguns estados e municípios, estes necessitam se adequar à política federal para captar verbas e implementar suas políticas públicas, caso contrário, não há facilitação no repasse de recursos. Segundo Simionat:

> [...] onde não há lugar para a disputa da hegemonia, na medida em que a preocupação não é construir um novo tipo de Estado, mas contar com o apoio deste meio do acesso aos fundos públicos e da maximização dos interesses privados. Aqui não há espaço para a construção de um projeto sob a hegemonia das classes subalternas [...] (2010, p. 46).

Souza (2004) nos alerta para a experiência brasileira, em que a transferência de responsabilidade dos serviços sociais para os municípios com auxílio financeiro não é suficiente para que as políticas públicas ocorram de forma descentralizada, para que a dispersão e atribuição do poder central ocorra, pois se faz necessário um desenho institucional da política para um funcionamento eficiente.

inda de acordo com a mesma autora:

> A questão do desenho institucional tem recebido atenção crescente no que se refere ao seu papel nas políticas públicas. Dependendo de suas características, o desenho institucional pode ser decisivo no incentivo ou no constrangimento à descentralização (SOUZA, 2004, p. 34-35).

Dessa forma, é possível constatar que desenhar políticas definidas e implementadas de forma *top-down*, excluída a participação local, pode trazer insucesso aos processos de planejamento,

execução e avaliação dessas políticas. Nestes termos, o "Estado regula juridicamente os dissídios internos de classe, os atritos de interesses conflitantes, unifica os vários segmentos e dá a imagem plástica da classe em sua totalidade" (GRAMSCI, 2004, p. 168).

Quanto à ineficiência dos desenhos institucionais, a CF fomenta a participação das comunidades locais com o intuito de promover o *accountabilitty*[4] dos gestores públicos. Na concepção de Oliveira (2002), buscar soluções no âmbito local da gestão pública tornou-se a panacéia das crises do desenvolvimento nacional, para a qual não haverá limites ou constrangimentos no contexto da globalização contemporânea.

Para o funcionamento dessa descentralização, se espera um trabalho cooperativo e afinado entre os entes, pois o governo local se destaca como campo privilegiado para inovação, integração e o efetivo avanço na conquista dos direitos e da cidadania.

> O termo parceria é corriqueiro nos discursos políticos dos atores governamentais e não-governamentais, mas sua prática efetiva parece ter dificuldades em influenciar os processos de deliberação democrática local. Em segundo lugar os atores não governamentais (e somente alguns deles) são consultados e solicitados durante o processo de tomadas de decisões, participando, assim, e no melhor dos casos, somente antes e depois da negociação (MILANI, 2008, p. 555).

Na prática, a participação não é tão democrática como o viés político revela, pois este se apresenta como velado, restrito e pontual. As conferências municipais, por exemplo, são pouco divulgadas, com acesso, horário restrito e público selecionado, logo, os grupos mais vulneráveis da sociedade civil são excluídos. Os grupos sociais e sindicatos colocam seu posicionamento e simplesmente são ignorados e muitas vezes sua "participação" serve para legitimar decisões unilaterais como coletivas. "Nessa concepção, "a luta se faz em termos competitivos e radicalmente privados, sem maiores interferências públicas ou estatais" (Nogueira, 2003, p. 224)

A representatividade dos agentes públicos governamentais não deve ser considerada como uma procuração nominal por parte da população, autorizando decisões unilaterais, em que prestar contas só caberá no período de eleição. Todo o processo deve ser transparente em todas as etapas para o público-alvo de qualquer política pública, como argumenta Dagnino (2002),

Implementar a descentralização das decisões políticas é o atual desafio do modelo político, cujos atores governamentais e não governamentais devem ampliar o debate acerca das necessidades locais, implementar e avaliar as políticas sociais. Nesse deslocamento político, existe uma organização para decisões mais complicadas sobre o fazer política, as quais não são mais exclusivas do governo central e sim descentralizadas em estruturas menores de governo, os chamados sistemas de governança. Isso torna todo o processo muito mais complexo, envolvendo muito mais decisões e embates políticos em busca da melhor barganha ou investimento público.

No entanto, não há processos prontos, modelos fixos ou estáticos, e as decisões locais de participação em políticas nacionais deveriam respeitar as características inerentes ao lugar em que serão implementadas, haja vista que, em cada localidade, há uma tradição cívica e uma cultura política, ou seja, cada contexto deve ser bem analisado e avaliado antes de se modelar uma política pública local pensada para além de interesses de determinados grupos privilegiados da sociedade civil.

Para que esse processo de decisões locais seja respeitado, a CF de 1988 cita a criação de espaços para participação local (BRASIL, 1988). Cortês (2002) apresenta

[4] O termo de origem inglesa se refere a prestação de conta, transparência.

uma tipologia dos conselhos municipais setoriais: Conselhos Decisórios, Conselhos Intermediários, Conselhos de Especialistas Reformistas e Conselhos Indicados. O primeiro tipo é formado por pessoas que participam afetivamente das decisões; o segundo, como o nome mesmo diz, participa das mediações entre os atores, embora quem tome as decisões sejam os governos locais. O terceiro tipo, por sua vez, expressa suas demandas, mas as decisões são tomadas pelo governo local e por grupos de interesse; o último tipo, por fim, é o grupo que representa a classe trabalhadora e seu papel é somente validar a decisão do poder executivo local.

As conferências e fóruns locais devem ser espaços privilegiados para avaliar e planejar políticas públicas na esfera local, garantido a real participação social, proporcionando o real avanço na conquista dos direitos e da cidadania. Por outro lado, a realidade desses espaços parece apontar somente para o cumprimento dos requisitos legais e dos protocolos burocráticos, sem desempenharem a função que deveriam, ou seja, atuarem como espaços legitimamente democráticos, e não como meros espaços de escuta, atendendo apenas as premissas do projeto neoliberal.

> O neoliberalismo não atua apenas na destruição de programas de regulamentação das instituições, mas produz a própria existência, isto é, forma a subjetividade e define como vamos nos comportar e nos relacionar socialmente. O neoliberalismo define certa norma de vida nas sociedades ocidentais (TREVISOL; ALMEIDA, 2019, p. 206).

As constantes disputas institucionais dentro desses espaços acabam por criar um esvaziamento da real política, "[...]e não como equilíbrio entre a sociedade política e a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional), exercida por meio de organizações que costumamos considerar privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas etc." (Gramsci, 1972, p. 272), várias negociações ganham adentro para que sindicatos, igreja, setor privado, Estado entre outros cheguem a um ponto final, cujo ponto na grande maioria das vezes não propõe o real interesse social.

A AVALIAÇÃO PROVA FLORIPA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A legislação nacional assegura a educação pública, gratuita e de qualidade para todas as crianças e adolescentes, pois conforme coloca o art. 205 da CF (BRASIL, 1988), a "educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho", cabendo articulação e cooperação entre os entes da federação para oferecer o ensino público e gratuito.

Ainda, os documentos legais nacionais, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1996), em seu art. 4º, e a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, apontam que é dever do Estado, por meio da educação pública, garantir educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, organizada da seguinte forma: pré-escola, ensino fundamental e ensino médio. A mesma lei aponta que a União deverá coordenar a política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. A CF/88 explicitou em seu texto que o processo educacional brasileiro deverá ser promovido e incentivado em colaboração com a sociedade, e se faz necessário que o governo abra espaço para esses processos colaborativos. Ambos os documentos, CF e LDB, reiteram a articulação entre todos os entes da federação, propiciando a participação local na elaboração de políticas públicas federais.

Com a descentralização das políticas públicas, as políticas educacionais

foram direcionadas em sua maioria para a educação básica municipal. Sob responsabilidade dos municípios, ficaram a educação infantil (creche e pré-escola para crianças de 0 a 5 anos de idade) e o ensino fundamental (1º ao 9º ano), sendo obrigatório e gratuito. Logo, grande parte do orçamento é redistribuído pela federação para estados e municípios por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Magistério – FUNDEB. A distribuição é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último censo escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme art. 211 da CF/88.

De acordo com prática adotada durante décadas pelo Estado, utiliza-se o FUNDEB como medida paliativa para sanar a falta de verba pública e cobrir o orçamento educacional, bem como realizar acordos financeiros com organismos internacionais. Além do recebimento de impostos, outros recursos são captados por meio de empréstimos de agências internacionais. Para tal fim, justifica-se a captação de crédito pela necessidade de recursos para investir na educação pública e gratuita perante instituições internacionais como o BID – Banco Americano de Desenvolvimento.

Durante décadas, os governos vêm se adequando a regras para empréstimos internacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e BID e justificam assim as grandes movimentações financeiras para ajustes estruturais e setoriais, bem como do processo de reforma e modernização do Estado brasileiro. Dentre as regras, uma das exigências é a implantação de um sistema nacional para "avaliar" os estudantes, escolas e professores brasileiros. O formato é determinado pela próprias instituições financiadoras pautados pela atuação dos *think tanks*[5], cuja influência se dá pelo debate político, publicações de estudos de opinião ou participação de seus membros na mídia. Assim, os *think tanks* utilizam da *expertise* em busca de um consenso por meio de um convencimento ideológico, que segundo Bourdieu (2004), se trata de um espaço de disputa pelo poder hegemônico no campo das ideias como instrumento da ordem simbólica.

Contudo, cabe salientar que essas parcerias do governo brasileiro com instituições financeiras internacionais têm direcionado o cenário educacional do país: "[...] ultrapassou o limite da assistência técnica e financeira propriamente ditas, tendo propiciado a participação internacional na definição de políticas educacional" (FONSECA, 2001, p. 95), definições estas que seguem interferindo diretamente nas decisões educacionais nacionais.

De acordo com o Ministério da Educação (MEC), a Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) (BRASIL, 2018c). De acordo com MEC, o objetivo é avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Professores e diretores das turmas de escolas avaliadas também respondem a questionários que coletam dados demográficos, perfil profissional e de condições de trabalho (BRASIL, 2018c).

Para Evangelista (2014, p. 48): "Não se pode perder de vista que a área educacional é lócus de intenso litígio entre interesses de classes". Com isso, pode-se identificar a que classes pertencem esses interesses, cujo formato avaliativo é *top-down*:

[5] São reconhecidos mundialmente como centros de pesquisa, produção e articulação de conhecimento.

> A relação entre as políticas de inclusão e a proposição de uma reforma do Estado com essas características sugere mudanças no âmbito educacional, das esferas administrativas mais amplas até a escola. Nessa direção, fundamenta-se na "melhoria" dos sistemas educacionais, mas, principalmente, das unidades escolares, o que pode ser chamado de reforma no nível macro – a micropolítica. Uma vez que é proposta tendo por base a cooperação entre o setor público e privado, numa revisão do papel do Estado em relação às políticas sociais, os sistemas educacionais – e consequentemente as escolas – estariam sendo objetos também de uma reforma microeconômica (EVANGELISTA, 2014, p. 107).

Com a descentalização do sistema básico de ensino público e gratuito para estados e municípios, os investimentos internacionais são redistribuidos conforme matrículas e nível escolar via MEC. Assim como a federação, estados e munícipios também seguem a lógica avaliativa dos organismos de empréstimos financeiros estrangeiros.

Como em outros estados e municípios, a cidade de Florianópolis, para se adequar a muitas das determinações técnicas de organismos internacionais na captação de recursos, no ano de 2007 iniciou o instrumento avaliativo intitulado "Prova Floripa", em parceria com os professores e gestores educacionais da rede pública municipal de ensino. A avaliação possui foco no ensino-aprendizagem, coletando informações nos desempenhos da aprendizagem dos estudantes, para com esses resultados ampliar a intervenção pedagógica nas escolas.

De 2007 a 2012, foram avaliados no formato do antigo ensino fundamental de oito anos, alunos do 1° ao 8° ano. Os alunos do Ensino Fundamental I responderam a questões abertas nas disciplinas de Alfabetização em Língua Portuguesa e Matemática, enquanto os do segundo ciclo responderam sobre todas as disciplinas da grade curricular. Em 2013, com a mudança para o ensino de nove anos, participaram da avaliação estudantes do 1° ao 9 ° ano.

No ano de 2014, o modelo avaliativo continuou no mesmo formato, com as questões sendo formuladas pelos profissionais da rede e a correção realizada por uma comissão de professores dos anos inciais e finais do Ensino Fundamental I e II. Nesse ano, estava prevista a participação de 11.400 estudantes, mas participaram efetivamente das provas 9.491 estudantes, com o percentual de 85,4% de adesão.

Segundo o Plano Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Florianópolis com vigência de 2015-2025, para manter e aprimorar os índices sugestionados pelo Índice da Educação Básica – IDEB como meta no Ensino Fundamental I e alcançar a do Ensino Fundamental II:

> [...] a Prova Floripa se insere com uma nova metodologia de análise, alinhando-se às avaliações nacionais com o objetivo de criar oportunidades de discussão permanente acerca da avaliação em larga escala, a fim de contribuir para que os dados produzidos possam servir de subsídios para a (re) definição das políticas de educação do município, assim como, de instrumento para a reflexão, debate e intervenção nas unidades educativas, visando qualificar o processo de apropriação de conhecimento dos estudantes da rede de ensino (FLORIANÓPOLIS, 2016, p. 63).

A partir do ano de 2015, sem discussões prévias com os professores das escolas no Centro de Educação Continuada da Prefeitura Municipal de Florianópolis, foi anunciada nas formações do corpo docente uma parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF), segundo o Contrato nº 146/EDUC/BID/2015, ao custo de R$ 3.603.173,59, visando incluir uma nova tecnologia avaliativa e reformular as avaliações da Prova Floripa.

O novo modelo de avaliação incluiu as disciplinas de Língua Portuguesa e

Matemática para os estudantes de 1º ao 5º ano e de todos os componentes curriculares para os de 6º ao 9º. Conforme o *site* da Prova Floripa, em 2015, a novidade ficou por conta da incorporação da metodologia da Teoria de Resposta ao Item (TRI) na elaboração dos itens e testes e na divulgação dos resultados, para os componentes Língua Portuguesa, Matemática, Ciências e Ciências Humanas (Geografia e História).

A Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis (SME), em parceria com o –CAEd/UFJF, tem intuito de promover a melhoria da qualidade da educação, diagnosticar e monitorar por meio de testes e questionários, avaliando o desempenho da educação pública municipal. Coube ao CAEd/UFJF elaborar esses testes, divulgar os resultados, criar um *site* alimentando e apresentando esses dados, bem como fornecer revista com o resultado individual de cada unidade escolar e formar docentes da PMF, incluindo a transferência de tecnologia por meio de oficinas de divulgação e apropriação de resultados da avaliação (PROVA FLORIPA, 2016).

Com esses dados, seria possível elaborar um comparativo entre as unidades da PMF e assim atuar fortemente sobre aquelas que obtiveram as piores avaliações. Alguns educadores questionaram a atuação sobre as escolas com baixo índice e quais políticas públicas seriam adotadas. A resposta foi o silêncio. Para Evangelista (2014, p. 36), esse tipo de desdobramento instaura:

> [...] uma nova perspectiva de regulação pautada no *accountability*. A tentativa de harmonizar interesses antagônicos, construir pactos e ocultar a divisão de classes com atraentes slogans, não permite que se discutam as conseqüências dessas políticas de responsabilização e gestão de resultados sobre a escola e seus sujeitos (EVANGELISTA, 2014, p. 36).

Com base no exposto, tinha-se a situação de um instrumento avaliativo com origem *bottom-up*[6] criada pelos principais envolvidos no processo, uma política de avaliação interna, mesmo que não totalmente participativa, mas que ainda sim possibilitava abertura de diálogo. Esse processo participativo acabou se tornando uma política *top-down*, na qual professores e gestores escolares foram excluídos do movimento decisório e passaram a ser atores passivos dessa nova política educacional avaliativa local.

O tema foi trazido como centro de debate nas formações da rede no Centro de Educação Continuada de Florianópolis. Com um modelo fechado, só caberia ao professores entenderem a metodologia da TRI, compreender como aplicar, armazenar e verificar a classificação final das avaliações. Durante a aplicação, muitos professores se negaram a aplicar, enquanto outros a aplicaram. Da mesma forma, muitos estudantes realizaram a avaliação e outros sentiram a desmotivação dos professores, ao passo que alguns questionavam o porquê realizá-la, negando-se a participar.

Com a visão do desperdício de dinheiro público, anunciado pelos professores locais várias vezes durante as formações, quando os formadores do CAEd/UFJF eram questionados sobre o que seria feito com os resultados avaliativos, a única resposta era de que seria útil para verificar como está o aprendizado dos alunos de cada escola e investir na melhoria no ensino.

Para Evangelista (2014):

> Focar na aprendizagem como estratégia para responsabilizar escolas e formar consensos são ações que deixam de considerar que o processo de ensino-aprendizagem socialmente relevante é aquele que permite compreender as contradições presentes na realidade (p. 42).

[6] Política pública construída com os atores envolvidos no processo em parceria com as organizações burocráticas.

Logo, alguns professores perceberam que a Prova, além de não ter resultados práticos, poderia servir como instrumento para criar um clima de disputa e vaidade entre escolas, desconsiderando aspectos locais relevantes na aprendizagem de alunos e na cultura escolar local, responsabilizando professores e escolas pelo baixo desempenho avaliativo. Segundo Freitas (2012, p. 383), pela lógica, "[...] um sistema de responsabilização envolve três elementros: testes para os estudantes, divulgação pública do desempenho da escola e recompensas e sanções", elementos estes que estavam presentes na nova lógica da Prova Floripa. Assim:

> [...] o discurso que responsabiliza os docentes pela solução de problemas relativos à pobreza, sob o signo do empoderamento, expõe a desqualificação operada contra ele. Resulta disso o descrédito da formação e do profissional atual, indicando como ultrapassado e fracassado frente às demandas do prometido e inevitável "novo" mundo (EVANGELISTA, 2014, p. 54).

As discussões iniciaram nas escolas e eram transpostas para o Centro de Educação Continuada – CEC, onde alguns docentes questionavam, perante a aplicação da avaliação, quais políticas públicas educacionais entrariam na agenda no sistema de ensino do município com base nos resultados obtidos na avaliação. Segundo Brandalise (2010), o resultado do processo das avaliações deveria ser analisado no interior das escolas entre os principais sujeitos envolvidos no trabalho educativo, e isso aconteceu em pouquíssimas unidades.

A expectativa era de que o investimento deveria dar algum retorno para a educação, afinal esse foi o propósito anunciado. No entanto, a resposta dos formadores era de que essa parte de políticas seria discutida e decidida pela Secretaria de Educação de Florianópolis, a qual em nenhum momento se prontificou a responder aos questionamentos dos professores, corroborando o que dizem alguns pesquisadores acerca de certas políticas públicas:

> Todavia, observa-se que a gestão pública tem se pautado mais na definição precisa das metas a serem atingidas, na cobrança de resultados e no estímulo à competição entre as instituições públicas como meio de melhoria da qualidade educacional (OLIVEIRA; GARCIA, 2014, p. 6).

Quanto aos números após essa mudança de política, em 2015, a participação prevista de estudantes era de 16.377, mas foram avaliados efetivamente 13.988 alunos, com o percentual de 85,4%. Em 2016, o números de crianças e adolescentes matriculados na rede era de 16.718, e participaram efetivamente da prova 7.122 alunos, com percentual de 42,6% (PROVA FLORIPA, 2016).

Nas consultas ao *site* da Prefeitura Municipal de Florianópolis, não é possível encontrar informações sobre a licitação, processos, política de implementação entre outros dados pertinentes à temática. A transparência é fundamental para os processos públicos, principalmente aqueles que envolvem grandes quantias de investimento. Florianópolis, segundo a Escala Brasil Transparente (BRASIL, 2018a), elaborada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), é entre as capitais brasileiras o município que ocupa a última posição. Já de acordo com o Portal da Transparência, também do TCU, dentre os 665 municípios avaliados, Florianópolis ocupa o 303° lugar (BRASIL, 2018b).

Na prática, não houve respostas às perguntas realizadas ou mesmo investimento em melhorias estruturais, literárias, tecnológicas ou formativas nas escolas, como se pode comprovar com base nos dados produzidos pelo "novo" modelo de avaliação municipal. Da mesma forma, também não existiu investimento público nas escolas oriundo dessa política avaliativa.

> Também não é possível deixar de considerar que este cenário corre sérios riscos tanto de não contribuir para a qualidade da educação tão propalada quanto de propiciar, em última instância, o acirramento das

> desigualdades sociais (SANTOS; LIMA, 2014, p. 26).

Para muitos docentes, restou a exclusão do processo de elaboração e de aplicação de recursos públicos educacionais, deixando claro que a avaliação serviu para, em primeiro lugar, desencadear um desmonte da avaliação anterior, fruto da criação e trabalho coletivo e que empregava pouco recurso investido, desmobilizando o trabalho dos professores, diretores e equipe pedagógica. Em segundo lugar, serviu para utilizar informações fornecidas por testes padronizados para o anúncio do fracasso da educação pública municipal empregando altos recursos financeiros, investimentos que deveriam ter sido utilizados para qualificar a melhoria do ensino-aprendizagem da rede.

As vozes dos educandos, professores e comunidade escolar foram silenciadas quando se tornaram atores excluídos da política educacional, sendo atores passivos do processo. A partir de 2017, não houve aplicação da Prova Floripa, lacuna cujo real motivo não ficou esclarecido, se deveu-se ao fim da verba ou ao fracasso da aplicação do teste.

Após o início da nova gestão governamental em 2018, a retomada da avaliação não foi até o momento cogitada e não há iniciativas para a retomada de avaliações externas, nem mesmo no formato inicial elaborado pelo corpo discente municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo propôs algumas reflexões acerca das adversidades nas políticas públicas universais nacionais influenciadas diretamente pelos organismos internacionais e talhadas pela lógica neoliberal capitalista. Verificou-se junto à legislação nacional a descentralização política e sua redistribuição das atribuições para estados e municípios, o último com maior parcela no oferecimento da educação básica e aplicação de políticas públicas educacionais. Assim, buscou-se apresentar aspectos da descentralização política em sua gênese, a proposta inicial de fomento da participação local, com implantações ineficientes, tratando-se principalmente de decisões que envolvem altos recursos públicos e decisões políticas, além de verificar qual a real participação das comunidades locais na política educacional local e quais as condições de sustentabilidade dessas mudanças.

O presente trabalho analisou e refletiu acerca de alguns aspectos do processo de implantação da Prova Floripa como instrumento avaliativo local, fruto de uma política microeconômica com os objetivos de avaliar e classificar os alunos e professores da rede escolar de ensino municipal de Florianópolis e seu desempenho como tentativa de implantar políticas públicas locais *top-down* e seus desdobramentos no referido sistema de ensino, dentro de uma perspectiva história de sua origem participativa até seu desmonte.

Várias lacunas sobre os resultados gerados ainda hoje ficaram sem respostas, como a ineficiência do investimento público utilizado e as mudanças nas políticas públicas municipais anunciadas durante a implantação da referida política avaliativa, bem como o vazio criado a partir desse desmonte. Assim, procura-se atentar para a leitura crítica das políticas microeconômicas educacionais, bem como desvendar os bastidores por trás da implementação e seu retorno para a comunidade local.

Verificou-se que qualquer política educacional pensada de maneira isolada, sem participação dos principais agentes interessados – professores, pais, alunos e sociedade civil – tem grande dificuldade de apresentar bons resultados. Fragmentar os agentes envolvidos em qualquer política educacional serve ao propósito do capital, ou seja, fragmentar e enfraquecer o movimento democrático, deixando enormes lacunas durante e após o processo político.

Espaços de decisão coletivos são espaços privilegiados de mobilização social em busca de uma real democracia. Dessa forma, utilizar esses espaços de forma seletiva ou fictícia é um processo antidemocrático. É necessário estabelecer um lugar no qual o poder de decisão demande dos agentes envolvidos que sua mobilização social esteja interposta, e não só legitimem decisões do executivo local. A mobilização social como resposta aos processos exclusivos é o combustível de fomento das políticas públicas, posto que sem ela o processo perde proposição na micropolítica.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *In:* NEVES, G. *et al*. (org.). **Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000. p. 35-56.

BOURDIEU, P.**O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.2004

BRANDALISE, M. A.T. **Autoavaliação das escolas:** alinhavando sentidos, produzindo significados. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 19 nov. 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Escala Brasil Transparente.** 2018a. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/brasiltransparente?ordenarPor=posicao&direcao=asc Acesso em: 19 nov. 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Panorama dos Governos Municipais.** 2018b. Disponível em: https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=23 Acesso em: 19 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm Acesso em: 19 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Prova Brasil:** apresentação. Brasília, 2018c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/prova-brasil Acesso em: 19 nov. 2019.

CABRAL NETO, A.; OLIVEIRA, M. N. Descentralização/Municipalização do Ensino no Estado da Bahia: Aspectos Político-Institucionais e Administrativos. *In:* CABRAL NETO, A.; NASCIMENTO, I. V. (org.). **Política Pública de Educação no Brasil:** compartilhando saberes e reflexões. Porto Alegre: Sulinas, 2006**.**

CARNOY, M. **Mundialização e reforma da educação**: o que os planejadores devem saber. Brasília: UNESCO, 2002.

CÔRTES, S. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. *In:* ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 25, 2002, Caxambu. **Anais** [...]. Caxambu: ANPOCS, 2002.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In:* DAGNINO, E. **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

EVANGELISTA, O. (org.). **O que revelam os slogans na política educacional.** Araraquara: Junqueira e Marin, 2014.

FLORIANÓPOLIS. **Plano Municipal de Educação de Florianópolis 2015 – 2025.** Florianópolis, 2016. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/26_10_2018_12.15.31.3e1bcbd82c8eb1f6ff80d75e1fb8cd64.pdf Acesso em: 19 nov. 2019.

FONSECA, M. A experiência de cooperação entre o Brasil e o Banco Mundial: redefinindo o papel da educação e do professor. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 85-97, jan./jun.2001.

FREITAS, L. C. de. Apresentação: Políticas Públicas de responsabilização na educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 345-351, abr./jun. 2012.

GRAMSCI, A. **Los intelectuales y la organización de la cultura**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1972.

_____. **Escritos políticos**, 1. COUTINHO, C. N. (Trad.); HENRIQUES, L. S.; NOGUEIRA, M. A.(Co-edição). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

HOFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

MIGLIAVACCA, A.; VILARIÑO, G.; REMOLGAO, M. Precarización de la educación pública y resistencia colectiva em la Argentina gobernada por Cambiemos: Los desafíos de un nuevo ciclo neoconservador. **Revista Educação e Emancipação**, São Luís, v. 12, n. 3, p. 61-92, set./dez. 2019.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: tema éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, F. de. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local? *In:* SPINK, P. *et al.* (org.). **Novos contornos da gestão local:** conceitos em construção. São Paulo: Polis, 2002.

OLIVEIRA, L. F. S.; GARCIA, L. T. S. Políticas de Avaliação Educacional no Brasil: concepções e desafios. *In:* Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 4.; Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, 7., 2014, Porto. **Anais** [...]. Goiânia: ANPAE, 2014. p. 1-15.

PAES NETO, G. P. Estado e hegemonia: neoliberalismo e políticas educacionais no Brasil. *In*: Jornada Internacional de Estudos e Pesquisas em Antonio Gramsci, 1.; Jornada Regional de Estudos e Pesquisas em Antonio Gramsci, 7., 2016, Fortaleza. **Anais** [...]. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2016. Disponível em: http://www.ggramsci.faced.ufc.br/wp-content/uploads/2017/06/estado-e-hegemonia-neoliberalismo-e-pol%c3%8dticas-educacionais-no-brasil.pdf Acesso em: 17 jan. 2020.

PROVA FLORIPA. [2016]. Disponível em: www.provafloripa.caedufjf.net/o-programa/o-prova-floripa/ Acesso em: 19 nov. 2019.

SANTOS, A. V. F.; TERRERI, L. Políticas públicas em educação: a avaliação como um problema curricular contemporâneo. **Revista Espaço do Currículo**, João Pessoa, v. 7, p. 26-40, 2014.

SIMIONATO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidências no Brasil, influência no serviço social**. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 1995.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

TREVISOL, M. G.; ALMEIDA, M. L. P. A incorporação da racionalidade neoliberal na educação e a organização escolar a partir da cultura empresarial. **Revista Educação e Emancipação**, São Luís, v. 12, n. 3, p. 200-222, set./dez. 2019.