

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Joacir Marques da Costa

**FORMAÇÃO DE SISTEMA EDUCACIONAL:
MONTANHA-RUSSA DISCURSIVA, FUGA DE SENTIDOS**

**Santa Maria, RS
2016**

Joacir Marques da Costa

**FORMAÇÃO DE SISTEMA EDUCACIONAL:
MONTANHA-RUSSA DISCURSIVA, FUGA DE SENTIDOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial à obtenção do título de **Doutor em Educação**.

Orientadora: Prof^a. Dra. Sueli Menezes Pereira
Coorientadora: Prof^a. Dra. Rosane Carneiro Sarturi

Santa Maria, RS
2016

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Costa, Joacir Marques da
FORMAÇÃO DE SISTEMA EDUCACIONAL: MONTANHA-RUSSA
DISCURSIVA, FUGA DE SENTIDOS / Joacir Marques da Costa.-
2016.
168 p.; 30 cm

Orientadora: Sueli Menezes Pereira
Coorientadora: Rosane Carneiro Sarturi
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em
Educação, RS, 2016

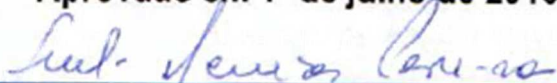
1. Sistema Educacional 2. Políticas Públicas 3.
Dispositivo Gestão 4. Gerencialismo 5. Discurso I.
Pereira, Sueli Menezes II. Sarturi, Rosane Carneiro
III. Título.

Joacir Marques da Costa

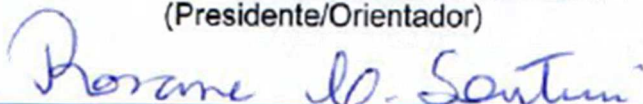
**FORMAÇÃO DE SISTEMA EDUCACIONAL:
MONTANHA-RUSSA DISCURSIVA, FUGA DE SENTIDOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial à obtenção do título de **Doutor em Educação**.

Aprovado em 1º de julho de 2016:



Sueli Menezes Pereira, Dra. (UFSM)
(Presidente/Orientador)



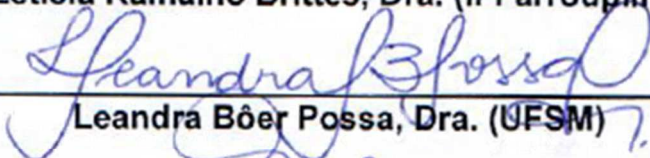
Rosane Carneiro Sarturi, Dra. (UFSM)
(Coorientadora)



Alvaro Moreira Hypolito, Dr. (UFPel)



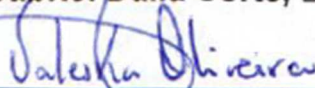
Leticia Ramalho Brittes, Dra. (IFFarroupilha)



Leandra Bôer Possa, Dra. (UFSM)



Marilene Gabriel Dalla Corte, Dra. (UFSM)



Valeska Fortes de Oliveira, Dra. (UFSM)

Maria de L. Pinto de Almeida, Dra. (UNOESC/UNICAMP)

Santa Maria, RS
2016

“ *Todas as grandes decisões da vida seguem a lógica e a dinâmica das estações do ano. Principalmente quando decidimos mudar de vida. Primeiro experimentamos o calor da atitude, o verão intenso dos desejos e esperanças, a plenitude das variações extremas entre manhãs ensolaradas e tardes tempestuosas. Pouco tempo depois, a desconstrução daquele passado passa pelo processo de amarelar as folhas e deixá-las partir rumo à morte ou ao esquecimento. É nesse momento que as calorosas certezas dão lugar à brisa fria das dúvidas que se agigantam no horizonte. O inverno chega e com ele vêm o recolhimento e a sensação de solidão. O frio intenso é solitário. Sentir frio é sentir-se só. E, por fim, se sobrevivemos às nossas próprias decisões e suas intempéries, a neve vai dando lugar aos campos verdejantes, minúsculas folhas começam a brotar nos troncos desnudos e uma paleta de cores tinge os jardins. A firmeza do verão, as dúvidas outonais e a solidão do inverno dão lugar a todas as possibilidades de uma primavera. É por isso que o tempo é tão imperioso e impiedoso com cada um de nós quando tomamos uma decisão importante na vida. O tempo - e só ele - é capaz de nos colocar diante daquilo que mais nos assusta ao longo da existência: a liberdade e a responsabilidade de sermos nós mesmos e tomarmos nossas próprias decisões. Decidir é um processo, um percurso, um ciclo. E nunca terá um fim em si mesmo.*

RESUMO

FORMAÇÃO DE SISTEMA EDUCACIONAL: MONTANHA-RUSSA DISCURSIVA, FUGA DE SENTIDOS

AUTOR: Joacir Marques da Costa
ORIENTADOR: Sueli Menezes Pereira
COORIENTADOR: Rosane Carneiro Sarturi

Os gestos de interpretação, presentes nesta pesquisa, partem da Análise de Discurso da Escola Francesa (AD) como artefato teórico para a produção dos dados. Mediante o objetivo de *analisar como a relação entre as políticas educacionais e o dispositivo gestão produz uma formação discursiva de sistema educacional*, sugere-se interpretar marcas linguístico-discursivas de políticas públicas e, assim, não limitar a política como texto, mas como discurso e como efeito de sentidos. Compreende-se o *dispositivo gestão* a partir de noções de democratização e des/centralização, sob as quais desmembram-se o contexto de possibilidades analíticas e o aprofundamento teórico. Como *corpus* analítico, considera-se um elenco de políticas públicas, as quais são potência para o gesto interpretativo e, por conseguinte, produção da tese a ser defendida. Compreende-se que a política educacional “fala” de um “lugar” baseada em regras de formação, autorizando-a a “dizeres” em momentos históricos, o que nos afasta da tentativa de saturar tudo e de assumir um discurso de *sistema* como absoluto. A tese indica uma formação discursiva de *sistema*, o qual tem-se produzido na articulação do jogo de negociações democrático/neoliberais que, estando sujeitos à um borramento de sentidos numa arena de políticas, opera efeitos de sentidos alinhados aos “dizeres” de democracia, de gerencialismo, de des/centralização e de performatividade. Apesar de modelos democráticos e neoliberais divergirem e possuírem características próprias sob um ponto de vista, no contexto da trama discursiva estão em conflito e aliança. Isso de maneira alguma significa um apaziguamento ou um certo tom harmonioso, mas um jogo, muitas vezes desigual, na tentativa de garantir legitimidade. Outrossim, a pesquisa desenha-se mediante sentidos em fuga, entendendo que interpretar é movimentar-se naquilo que está sendo dito, não-dito e já-dito na montanha-russa discursiva.

Palavras-chave: Sistema Educacional. Políticas Públicas. Dispositivo Gestão. Gerencialismo. Discurso.

ABSTRACT

FORMATION OF EDUCATIONAL SYSTEM: DISCURSIVE ROLLER COASTER, ESCAPING THE SENSES

AUTHOR: Joacir Marques da Costa
ADVISOR: Sueli Menezes Pereira
CO-ADVISOR: Rosane Carneiro Sarturi

The gestures of interpretation, for this research, depart from the Discourse Analysis of the French School (AD) as a theoretical device to generate the data. By the aim of *examining how the relationship between educational policy and management device produce a discursive formation of educational system*, it is suggested to interpret linguistic-discursive marks of public policy and thus not limit the policy as text, but as discourse and the effect of senses. It is understood that the management device from notions of democratization and des/centralization, which dismember the context of analytical possibilities and theoretical approaches. As analytical corpus, it is considered a range of public policies, which are potencies to the interpretive gesture and therefore thesis production to be defended. It is understood that the educational policy "speaks" from a "place" based on training rules, allowing it to "read" in historical moments, which keeps us from trying to saturate everything and take a system of discourse as absolute. The thesis indicates a discursive formation system, which has been produced in the game articulating democratic/neoliberal negotiations that, being subject to the blurring of the senses in a political arena, operates effects and directions lined to the democracy, managerialism, des/centralization and performativity "sayings". Despite democratic and neoliberal models differ in certain respects and display specific characteristics from one point of view, in the context of discursive conflict and alliance. This in no way means a calming or a certain harmonious tone, but a game, often uneven, in an attempt to ensure legitimacy. Again, the research is designed by means of the senses on the run, understanding that interpreting is moving on what is being said, not-said already-said in the discursive roller coaster.

Keywords: Educational System. Public Policy. Management Device. Managerialism. Discourse.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Representação das relações produzidas na tese	35
Figura 2 – Passeata dos Cem Mil foi um dos movimentos contra o regime militar....	70
Figura 3 – Evolução do número de municípios no Brasil – 1872/2010.....	91
Figura 4 – Evolução do número de municípios por Unidade da Federação-1872/2010.	92
Figura 5 – Educação Básica: Distribuição Percentual da Matrícula por Etapa de Ensino e Dependência Administrativa – Brasil – 2013.....	93
Figura 6 – Número de Matrículas na educação Básica por Dependência Administrativa – Brasil – 2007-2013	94
Figura 7 – Representação das 27 Associações dos Municípios do RS.....	96
Figura 8 – Municípios que instituíram seus SME no RS até o ano de 2012.....	101
Figura 9 – Municípios que criaram CME até o ano de 2012 no RS conforme a UNCME/RS.....	106
Figura 10 – Histograma da criação dos Conselhos Municipais de Educação no RS....	106
Figura 11 – BOX 4: Country Classification by type.....	134

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
EPT	Educação para Todos
FIES	Programa de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
OBEDUC	Observatório da Educação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ONU	Organização das Nações Unidas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PISA	Programme for International Student Assessment / Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PRÓ- CONSELHO	Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
PROUNI	Programa Universidade para Todos
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SME	Sistema Municipal de Ensino
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria

SUMÁRIO

O SUJEITO E SUAS POSIÇÕES DE LEITURA.....	11
CAPÍTULO I - ARTEFATO TEÓRICO E PERSPECTIVAS ANALÍTICAS DA PESQUISA.....	23
1.1 ANÁLISE DE DISCURSO DA ESCOLA FRANCESA: UM PONTO DE PARTIDA.....	24
1.2 GESTOS DE INTERPRETAÇÃO NA ANÁLISE DE DISCURSO: À DERIVA DE SENTIDOS.....	29
1.2.1 Conjuntura de pesquisa: produção do <i>corpus</i> analítico	32
1.2.2 <i>Itálico</i> , “aspas duplas” e //barras duplas//	36
CAPÍTULO II - POLÍTICAS PÚBLICAS E CONJUNTURA DO ESTADO: A RETÓRICA DO NEOLIBERALISMO	38
2.1 POLÍTICAS EDUCACIONAIS: CONTEXTO GLOBAL E DESENHO LOCAL	38
2.1.1 Neoliberalismo e Política educacional.....	42
2.2 POLÍTICA COMO DISCURSO E O CONSUMO POR POLÍTICAS DE GESTÃO.....	52
CAPÍTULO III - DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL: CONTORNOS DO GERENCIALISMO	61
3.1 UNIVERSALIZAR É DEMOCRATIZAR?.....	61
3.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA: RECUO HISTÓRICO E MOVIMENTOS EDUCACIONAIS.....	66
3.3 GERENCIALISMO, REGRAS DO JOGO E ENDEREÇAMENTOS À EDUCAÇÃO.....	73
CAPÍTULO IV - DES/CENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO: REGULAR O REGULADO?	89
4.1 DES/CENTRALIZAÇÃO E SEUS DESDOBRAMENTOS: O MUNICÍPIO EM CENA.....	89

4.2 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: DISPERSÃO DE RESPONSABILIDADES E/OU AUTONOMIA LOCAL?	100
4.2.1 Conselho Municipal de Educação: comunidade local e suas “tarefas” ..	105
4.2.2 Performatividade: a missão de gerir e “atar as coisas” ..	110
4.3 A AVALIAÇÃO COMO RECURSO CENTRALIZADOR	114
CAPÍTULO V - SISTEMA EDUCACIONAL E NEGOCIAÇÕES DE SENTIDOS NA TRAMA DISCURSIVA	124
5.1 <i>SISTEMA</i> : TOTALIDADE ARTICULADA?	125
5.2 FORMAÇÃO DISCURSIVA DE SISTEMA: SENTIDOS “OUTROS”	132
CONCLUSÕES E DESVIOS DE LEITURA	142
REFERÊNCIAS.....	150

O SUJEITO E SUAS POSIÇÕES DE LEITURA

O cenário do campo educacional constitui-se, historicamente, com movimentos compreendidos como possibilidades, retrocessos, potencialidades, dilemas, desafios que, ao se propor um trabalho de pesquisa, precisam ser observados, para um profícuo processo reflexivo-crítico das temáticas decorrentes e uma pretensa análise conjuntural da educação/sociedade. Pondero que nossa história é grifada por um processo civilizador, colonizador e/ou globalizador, associado a movimentos de expansão e mundialização do comércio, da cultura, do poder, da fé; atravessada, pelo momento da ordem e do progresso da República Velha; marcada pelo positivismo filosófico no pensamento político e educacional; inscrita num momento de defesa dos interesses nacionais e por uma renovação educacional a partir do Manifesto dos Pioneiros da Educação; associada a efervescência do desenvolvimento econômico, tendo a educação como fator determinante para o progresso técnico, seleção e ascensão social; e demarcada pela luta por uma re/construção democrática, pelo respeito e reconhecimento à diversidade cultural, pela inclusão social etc.

Outrossim, considero que desdobramentos políticos, sociais, culturais e econômicos, de algum modo, tem seus efeitos em *avanços* na educação, de nível superior ou básica, e operam, no desenrolar das décadas, na arena educacional constituída como território de disputas (sempre ideológicas). Mas, que disputas ainda estão postas? Como observar os contextos históricos e não dicotomizá-los em tempos “bons” ou “ruins”, mas compreendê-los sob distintas perspectivas? Como ainda manter o pensamento utópico ou, até mesmo, o discernimento sobre a pretensa das políticas públicas na/da educação?

Há a necessidade de situar de que posição de educação se parte neste trabalho investigativo. Entende-se educação como um processo re/produzido na história dos sujeitos sociais, ou seja, re/fazemos educação a todo momento, nos educamos como sociedade imersos pelas condições e momentos históricos que vivemos e re/construímos. Com Charlot (2006) considero a educação como um “triplo processo de humanização, socialização e entrada numa cultura, singularização-subjetivação”. Por vezes, segregamos discursos militantes, pedagógicos, práticos, políticos, científicos etc., acerca do processo educacional, mas, de fato, essas dimensões são intercambiáveis. Não se educa simplesmente *um* ser humano singular, educa-se o

membro de uma sociedade, de uma cultura. Portanto, para compreender a educação é preciso, antes de tudo, compreender sua historicidade mediante práticas científicas, políticas e culturais.

Dito isto, por conseguinte, produz-se este trabalho de tese¹ que incita a pesquisar questões na área da educação que se imbricam à pesquisas que já realizei e outras que estou sendo desafiado no presente. Certamente, ser Licenciado em Matemática (2010) proporcionou-me poucos subsídios condizentes a problematização da “realidade” educacional brasileira, esta imersa em nuances complexas e desafiadoras. Mediante as inúmeras e distintas indagações, desafiei-me a cursar Especialização em Gestão Educacional (2012) e Mestrado em Educação (2013), ambos na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), o que, talvez, iniciou-se na tentativa de adquirir respostas, mas que no discorrer de suas vicissitudes percebia as indagações como intermináveis, me movimentando a seguir em frente e alçar novos voos.

Na Especialização as temáticas política(s) de avaliação da educação básica, regulação, gestão democrática e qualidade permearam meu trabalho (COSTA, 2012) e, no Mestrado, “formação” de professores e avaliação perpassavam meus escritos (COSTA, 2013). Faço essa ressalva, pois quando me questiono no presente, parto de questões que se produzem em outros espaços e tempos, redefinindo perguntas para problematizações futuras acerca da área *educação* e seus atravessamentos.

Ademais, por meio do meu trabalho como Professor Supervisor do Curso de Extensão Pró-Conselho/UFSM², fui cotidianamente provocado a questionar o trabalho dos Conselhos Municipais de Educação e inter-relações com os *sistemas*³ de ensino, funções e atribuições específicas dos órgãos colegiados, perfil dos conselheiros, interferências de políticas educacionais, entre outros aspectos subjacentes à

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil. Vincula-se ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/UFSM), Linha de Pesquisa II – Práticas Escolares e Políticas Públicas.

² O Pró-Conselho constitui-se um Programa governamental proposto pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC), relacionado à política nacional de democratização da gestão educacional, tendo como objetivo capacitar Conselheiros Municipais de Educação e/ou Técnicos do quadro efetivo das Secretarias Municipais de Educação do Estado do Rio Grande do Sul - RS. O trabalho desenvolvido como Professor Supervisor perdurou de fevereiro/2013 a dezembro/2014, período em que pude trabalhar em duas edições do Programa Pró-Conselho/UFSM e participar do processo formativo de 429 cursistas de distintas regiões do RS.

³ Saliencia-se que no discorrer dos escritos desta investigação o termo *sistema* está em itálico no intuito de demarcar uma ênfase/destaque àquilo que se coloca como tônica da tese: *sistema como uma formação discursiva*.

“qualidade” da gestão da educação municipal, o que partia também dos dilemas dos próprios conselheiros que realizavam o Curso.

Ainda, como profissional da educação desde o ano de 2014 – docente na Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) – estabeleço interlocuções com as redes municipais e estaduais da região da fronteira oeste do RS. Estas interlocuções entre universidade e escolas ocorrem mediante orientações de estágios supervisionados nas instituições municipais e estaduais, diálogo com as secretarias municipais de educação, projetos de pesquisa/extensão e trabalho como coordenador colaborador do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) – desenvolvido no curso de Licenciatura em Matemática. Logo, a pesquisa é atravessada por minha imersão em diferentes contextos educacionais, o que possibilita outros olhares, compreensões e interpelações.

Destarte, as indagações sobre educação, políticas públicas, trabalho docente, gestão educacional, qualidade, sistemas educacionais, entre outros, ampliam-se e aguçam as indispensáveis *não-certezas*. Não ter demasiada certeza dos referenciais teóricos, metodológicos e epistêmicos, exige compreendê-los em um processo histórico e não somente *filiar-se* a autores, mas com eles tecer e argumentar ideias. Deste modo, coloco-me como sujeito histórico desacomodado e em movimento, desafiando-me à reflexão-crítica alusiva à educação e à própria pesquisa, o que me faz compreender o quão complexo e gratificante é estar constituindo-se professor/pesquisador.

Compreendo, portanto, que uma problematização acerca da educação supõe interpretá-la condicionada em dinâmicas do social, cultural e histórico e das políticas nacionais e internacionais. Suscita interpretar os movimentos de organização da educação mediante preconizações de políticas educacionais inscritas em contínuas mutações da globalização mundial, que fortemente interagem com projetos nacionais de “desenvolvimento” do país e de “qualidade” da educação, tornando esta última, muitas vezes, uma engrenagem para o funcionamento de interesses políticos e ideológicos⁴.

⁴Mediante escritos de Mészáros entende-se que, “a ideologia não é ilusão nem superstição religiosa de indivíduos mal orientados, mas uma forma específica e consciência social, materialmente ancorada e sustentada. [...] Assim, as ideologias conflitantes de qualquer período histórico constituem a consciência prática necessária através da qual as principais classes da sociedade se relacionam e até, de certa forma, se confrontam abertamente, articulando sua visão de ordem oscila, correta e apropriada como um todo abrangente” (1996, p. 22-3). Também, com Marilena Chauí (1984), entende-se ideologia não como sinônimo de subjetividade oposta à objetividade, não sendo pré-conceito nem pré-noção,

Engajar-se em pesquisas na área da educação é adentrar um campo saturado de discursos, de modo que qualquer que seja a questão, na maioria das vezes, já existem “discursos teóricos, poderes intelectuais constituídos, panelinhas teóricas nas quais a defesa de conceitos mais ou menos se confunde com a conquista de postos e poderes” (CHARLOT, 2006, p. 14). Por isso, é difícil levantar temas de maneira nova, sendo complexo fazer pesquisa em uma “área na qual circulam, ao mesmo tempo, conhecimentos (por vezes de origens diversas), práticas e políticas” (Ibid., p. 9).

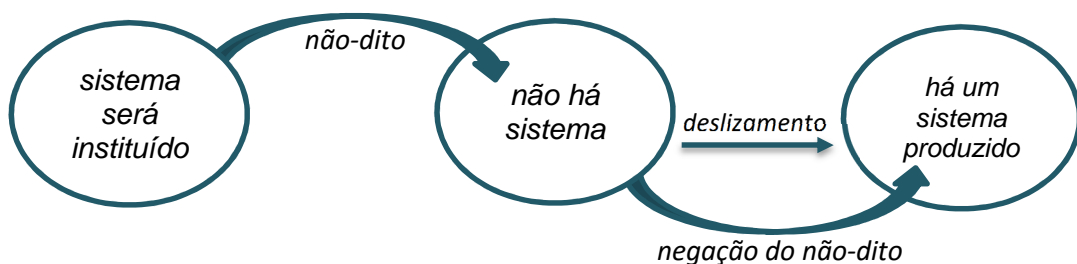
Dito isto, a presente investigação estabelece interlocução com minhas experiências, sendo, portanto, indicativo de problematizações na conjuntura do *sistema* educacional no Brasil, associada a uma discussão acerca de re/formulações de políticas educacionais e processos de gestão da educação. Logo, de antemão, apresenta-se como problemática de pesquisa a seguinte indagação: *Como a relação entre as políticas educacionais e o dispositivo gestão produz uma formação discursiva de sistema educacional?* Por mais que possa parecer, numa primeira leitura, uma problemática ampla, faz-se um recorte específico ao delimitar as fronteiras do *dispositivo gestão*, o qual constitui-se de duas noções: *democratização* e *des/centralização*. Doravante, explicarei os imbricamentos e noções presentes nesta problemática, que culminará na tese propriamente dita.

Um tema ainda em aberto no Brasil é o questionamento de existir ou não existir um *sistema* nacional de educação ou sistema de educação articulado, tema enfrentado pelo professor Dermeval Saviani em sua obra de 1983 *Educação Brasileira: estrutura e sistema*, decorrente de sua tese de doutorado e que ainda é considerada de extrema relevância para re/pensarmos a educação pública no Brasil na contemporaneidade. Quando da escrita dessa obra, que antecede a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996), Saviani constitui como hipótese de seu trabalho a *inexistência de sistema educacional no Brasil*, enfatizando, com isso, que há, então, uma *estrutura educacional*. O fato é que esta hipótese é complexa, sendo abordada por educadores brasileiros e nas próprias políticas educacionais.

mas “[...] um ‘fato’ social justamente porque é produzida pelas relações sociais, possui razões muito determinadas para surgir e se conservar, não sendo um amontoado de ideias falsas que prejudicam a ciência, mas uma certa maneira de produção de ideias pela sociedade, ou melhor, por formas históricas determinadas das relações sociais (p.31)”.

A LDB nº 9.394 (BRASIL, 1996) propõe, entre outras questões, a organização e desenvolvimento dos respectivos sistemas de ensino por parte da União, Estados e Municípios, sem, contudo, fazer menção à um Sistema Nacional de Educação, o qual poderíamos compreender, de modo frágil, como um grande “guarda-chuva” que abarca respectivos sistemas. Tal compreensão decorre se lermos *Sistema* como sinônimo de *Organização*, pois no Título IV da LDB nº 9.394 (BRASIL, 1996), o qual aborda “Da Organização da Educação Nacional”, traz em seu Art. 8º que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”.

Observamos que no Plano Nacional de Educação Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014) há uma explicitação do Sistema Nacional de Educação em seu Art. 13: “O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”. Com isso, poderíamos afirmar, assim como Saviani o fez em 1983, a *inexistência do sistema nacional de educação*. Em contrapartida, caso raciocinássemos a partir de uma negação, afirmando a existência/constituição/produção de um *sistema* educacional, não necessariamente resultaria numa falácia, ou seja, num argumento logicamente inconsistente, inválido.



Ao enunciar, em nível das políticas educacionais, que o *sistema* será *instituído*, há um *não-dito*: “não há *sistema* de educação”. Logo, cria-se um “pensamento comum” de um *sistema* que tem data e hora marcada para vigorar, forjando um funcionamento discursivo de *sistema* produzido.

Minha pretensão, nesta tese, é demarcar um outro modo de análise do *sistema* educacional, afastando-me da indagação e resposta fixa de “o que é *sistema*?”, para um deslizamento do sentido de *sistema* próximo às indagações: “como o *sistema* se

movimenta? como as políticas educacionais produzem um discurso de sistema? ”. Demais disso, o advérbio de modo “*como*” está nos traços da pesquisa desde a problemática antes apresentada, balizando uma interpretação e análise de políticas educacionais em relação com um artefato teórico e metodológico.

O que sublinho, aqui, é uma interpretação possível, ou seja, um *sistema* não é “algo” a se “atingir”, mas uma circularidade de discursos em funcionamento na história e que, ao reclamarem sentidos, indicam o sistema como formação discursiva. Por conseguinte, o *dispositivo gestão* e suas noções de *democratização* e *des/centralização*⁵ são o enfoque dado ao modo como se compreende e interpreta este *sistema* em funcionamento. Por isso, entendo que, partindo da Análise de Discurso (AD) da escola francesa (PÊCHEUX, 1988, 2008, 2012; ORLANDI, 2005, 2007, 2012a, 2012b), consigo pôr em suspenso o discurso de *sistema*.

Compreende-se, assim, que o *discurso* tem em si a ideia de curso, de percurso, de correr por, de movimento. “O discurso é assim palavra em movimento, prática de linguagem: com o estudo do discurso observa-se o homem falando” (ORLANDI, 2005, p. 15). Nesse sentido, a AD não procura atravessar as *palavras*⁶ para encontrar um sentido do outro lado, mas, justamente, na re/interpretação de como os sentidos são produzidos e deslizados discursivamente.

Por isso, a *tese* é considerar que *se tem produzido uma formação discursiva de sistema educacional operando e articulando-se no jogo de negociações democrático/neoliberais, que não necessariamente se sobrepõem, mas, imbricam-se, confluem-se*. A posição de construção da presente *tese* justifica-se tendo em vista os embates travados na contemporaneidade, considerando a pretensa de políticas educacionais num cenário em que circulam discursividades imbricadas à determinada lógica do mercado, fortalecendo o ideário neoliberal, e, concomitantemente, circulam discursividades democrático-participativas. Por isso, o *sistema* é produzido na coexistência de negociações de sentidos, e tais negociações estão em disputa, conflito e aliança na trama discursiva, gerando um certo borramento de discursos ideológicos.

⁵ Salienta-se que o termo *des/centralização*, escrito com a barra (/), é uma noção a fins de interpretação do dispositivo *gestão*, logo, característica desta *tese*. Todavia, quando o termo escrito for *descentralização*, sem a barra (/), estar-se-á utilizando escritos de autores.

⁶ “Sem esquecer que, da perspectiva discursiva, as palavras já são sempre discursos, na sua relação com os sentidos”. (ORLANDI, 2007, p.15).

Estando a sociedade em constante movimento e transformação da *práxis*⁷ humana, a própria pesquisa e *tese* é posta em suspensão, podendo ser deslocada para outros lugares de interpretação. Sublinho, que este é *um* dentre tantos outros olhares possíveis à complexidade do sistema, estrutura, organização, pseudo-sistema ou não-sistema educacional no Brasil, salvo o fato, justamente, das escolhas epistemológicas que poderiam operar como pano de fundo.

De mais a mais, têm-se como objetivo da tese **analisar como a relação entre as políticas educacionais e o dispositivo gestão produz uma formação discursiva de sistema educacional**. Por conseguinte, a pesquisa desenha-se mediante os seguintes objetivos específicos:

- Analisar e problematizar os desdobramentos da política educacional e suas relações com a lógica neoliberal;
- Discutir o processo de gestão democrática da educação na conjuntura do gerencialismo;
- Compreender a municipalização como um desencadeamento da des/centralização no Brasil;
- Interpretar marcas linguístico-discursivas do dispositivo gestão, o qual desmembra-se em noções de democratização e des/centralização;
- Interpretar a formação discursiva de sistema educacional mediante a Análise de Discurso (AD), considerando os movimentos das políticas educacionais e a produção de efeitos de sentidos.

Demais disso, cabe ressaltar que mediante um levantamento de pesquisas em nível de pós-graduação *stricto sensu* no Banco de Teses da Capes (2010–2015) foram encontrados trabalhos acadêmicos, da área do conhecimento Educação que anunciam em seu título descritores como: sistema educacional (1), sistemas educacionais (0), sistema de educação (0), sistemas de educação (0) e sistema de ensino (2). Já os que anunciam no resumo são: sistema educacional (97), sistemas

⁷ Práxis como “uma atividade humana transformadora da natureza e da sociedade. [...] A relação entre a teoria e a práxis é para Marx teórica e prática; prática na medida em que a teoria, como guia da ação, molda a atividade do homem, particularmente a atividade revolucionária; teórica, na medida em que esta relação é consciente. Nesse sentido pode-se considerar que a práxis é, portanto, a revolução, ou crítica radical que, corresponde às necessidades radicais, humanas, passa do plano teórico ao prático” (VÁSQUEZ, 2007, p. 109).

educacionais (13), sistema de educação (13), sistemas de educação (2) e sistema de ensino (78). Os trabalhos partem do pressuposto que há uma proposta de criação de um sistema educacional/de educação/de ensino no Brasil ou eles assumem o pressuposto de que há um sistema educacional/de educação/de ensino. Todavia os trabalhos que assumem esse pressuposto consideram o *sistema* como estrutura/organização da educação nacional. Ademais, há a ausência de trabalho científico abordando uma perspectiva discursiva de sistema educacional nas políticas públicas, ou seja, um discurso em funcionamento e sob o qual a tese aqui proposta sustenta-se.

Outrossim, as discussões recorrentes na presente pesquisa relacionam-se, diretamente, a dois grupos de pesquisa e projetos distintos dos quais participo, porém intercambiáveis. O primeiro intitula-se *Sistema Municipal de Ensino e Conselho Municipal de Educação: realidade e viabilidades*, vinculado ao Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão Educacional – GEPPGE/UFSM –, tendo como foco os Sistemas Municipais de Ensino, intenta verificar a existência dos mesmos, legalmente instituídos por lei municipal e seu órgão regulador e fiscalizador que se identifica na existência do Conselho Municipal de Educação nos municípios da Região A.M.Centro. O segundo, que fomenta financeiramente este trabalho de tese, intitula-se *Interlocações entre políticas públicas e ações pedagógicas: limites e possibilidades*, desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa Elos e vinculado ao Observatório de Educação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (OBEDUC/CAPES).

O OBEDUC objetiva identificar e analisar os limites e as possibilidades das ações pedagógicas no contexto da gestão educacional, tomando como base os impactos e desafios enfrentados pelos sistemas e interferência das políticas públicas educacionais, a partir do processo de interlocução entre Educação Básica e Superior. Uma das frentes de pesquisa que se pretende dar visibilidade no OBEDUC constitui-se de delineamentos e análises dos limites e das possibilidades dos Conselhos Municipais de Educação (CME), vinculados ao Pró-Conselho no Rio Grande do Sul (RS), considerando a existência de Sistema de Ensino, tempo de atuação, configuração dos CME, financiamento, proposições de políticas públicas, ações desenvolvidas com as mantenedoras e escolas, orientações para a (re)construção dos projetos político-pedagógicos das escolas públicas, marcos regulatórios, formação

dos conselheiros entre outros aspectos subjacentes ao perfil e atribuições dos conselheiros.

Logo, a pesquisa imbrica-se aos projetos supracitados observando que o trabalho nos/dos sistemas municipais de ensino é fragilizado no processo de democratização da educação. Isso corrobora com as desarticulações presentes nos municípios em relação à autonomia, pois mais uma vez são minimizados e desmantelados no seu papel preponderantemente pedagógico e político. O fato é que, mesmo diante da Constituição Federal (BRASIL, 1988), conhecida como Constituição Cidadã, possibilitar abertura no que concerne à educação, avançando em aspectos como gestão democrática e des/centralização político-administrativa do Estado, permitindo que tanto os Estados, o Distrito Federal, quanto os Municípios (agora alçados à condição de entes federados autônomos) organizassem seus sistemas de ensino, o que, ainda, perpassa por uma compreensão nebulosa ao que tange efetivamente o regime de colaboração entre essas esferas administrativas.

Também, no Brasil, são emergentes as políticas educacionais que, mediadas por seus discursos e metas voltadas para a *melhoria da qualidade*, demarcam regulações, coerções e responsabilizações aos sistemas de ensino, às instituições, professores/gestores. Há um amplo investimento em programas e ações de governo, políticas consideradas verticalizadas como o Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2007) e sua veiculação de metas e diagnósticos da qualidade da educação básica por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, o qual está articulado ao Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) e que tem se tornado um fim a se atingir. Como bem demonstra quantitativamente o INEP (BRASIL, 2013), o Ideb de 2013 mostrou que o país ultrapassou as metas previstas para os anos iniciais (1º ao 5º ano) do ensino fundamental em 0,3 ponto. O Ideb nacional nessa etapa ficou em 5,2, enquanto em 2011 havia sido de 5,0. A meta que se (im)põe é justamente atingir Ideb igual a 6,0 em 2022, ano do bicentenário da Independência.

Ora, indago-me sem necessariamente uma resposta: se trabalhamos em prol de um “resultado educacional” não negligenciamos o sentido desse processo? Não incutimos à educação um papel estritamente propedêutico? Ou, ao percebermos políticas educacionais (tão bem) articuladas, de fato não se está legitimando um *sistema*?

Ademais, a estrutura do modo de produção capitalista intensifica a lógica mercadológica na educação e, poderíamos dizer, “domestica corpos”, sendo

preponderante um Estado que *valoriza* os indivíduos em detrimento do coletivo e que se apropria de discursos fortes e acalorados. A exemplo do lema *Brasil: Pátria Educadora!* Enfatizado com veemência pela Presidenta Dilma Rousseff em janeiro de 2015, o qual se constitui um discurso que diz tudo e nada ao mesmo tempo e que se faz presente na agenda de qualquer partido político. Agora, o debate acerca da gestão da educação pública torna-se superficial, de maneira a recairmos (ao que tudo indica) nos insistentes números e gráficos representativos da *qualidade* educacional, os quais a mídia incansavelmente assinala como um pensamento hegemônico, construindo a ilusão de que “a escola privada é boa e a pública ruim” ou de que “o professor deve educar por amor”, cultivando um terreno fértil para se creditar à lógica privada e de mercado a solução óbvia para a ineficácia da educação.

Destarte, a presente investigação subdivide-se em cinco capítulos: o Capítulo I “Artefato teórico e perspectivas analíticas de pesquisa” alude às perspectivas de análise, as quais circunscrevem a pesquisa e possibilita guiar os encaminhamentos subsequentes. Neste, é abordado o contexto no qual inscreve-se a pesquisa, *corpus* analítico das políticas educacionais e as tramas de análise propostas a partir da Análise de Discurso (AD) e das noções de *democratização* e *des/centralização* que compõe o *dispositivo analítico gestão*, sendo, então, base de produção do *sistema*.

O Capítulo II “Políticas públicas e conjuntura de Estado: a retórica do neoliberalismo” é indicativo de problematização na seara das políticas educacionais, as quais re/produzem-se no movimento da lógica neoliberal.

Por conseguinte, o Capítulo III “Democratização e gestão educacional: contornos do gerencialismo” propõe-se a discutir as noções de gestão educacional, gestão democrática e gerencialismo, no tocante a seus contextos históricos e políticos na conjuntura do modo de produção capitalista/neoliberal.

O Capítulo IV “Des/centralização da educação e municipalização: regular o regulado?” almeja problematizar o processo de des/centralização do *sistema* educacional, posicionando a municipalização como um marco histórico e político-administrativo, de maneira a convidar a sociedade à participação e responsabilização da educação.

Já, O Capítulo V “Sistema Educacional e negociações de sentidos na trama discursiva” sugere ser potência para o deslizamento de sentido do termo *sistema*. Com isso, interpreta-se e fundamenta-se a produção de formação discursiva do *sistema* educacional, pondo em relevo a tônica desta tese.

Por fim, tem-se as “Conclusões e desvios de leitura” sendo uma tentativa de síntese e conclusão parcial do trabalho, compreendendo que as conclusões de modo algum encerram-se, mas possibilitam outras interpretações e análises futuras.

Ainda, é preciso acrescentar o porquê de o anúncio “*montanha-russa discursiva, fuga de sentidos*”, o qual, para além do imaginário inerente, é provocativo e faz menção a uma perspectiva da discursividade (PÊCHEUX, 2008, 2012; ORLANDI, 2005, 2007, 2012a, 2012b) e dos movimentos e efeitos de sentidos (ORLANDI, 2005). Ao abordar o *sistema* educacional operando e em funcionamento, mediado pelas políticas educacionais, não posso compreendê-lo como petrificado, estático, mas observá-lo em movimento/deslizamento sob o qual a Análise de Discurso (AD) permite-me tensioná-lo e colocá-lo em suspensão.

A “*montanha-russa*” traduz os desequilíbrios, movimentos, tensões, *loops*, silêncios e gritos presentes no discurso, como se nós, a cada vez que embarcássemos na “*montanha-russa*”, pudéssemos produzir outras “sensações”.

“*fuga de sentidos*” conjuga-se na própria possibilidade de deslocamentos dos sentidos no discurso, o qual sendo o lugar de encontro da materialidade da língua com a materialidade da história e sendo tal ponto produtor/produzido de ideologia (ORLANDI, 2007), tem seus funcionamentos nas possibilidades de re/interpretação. Ou seja, assume-se neste trabalho a AD como uma forma de interpretação, não como uma metodologia de análise desconexa do corpus teórico. É na relação contraditória da materialidade da língua e a da história que se produz diferentes sentidos para/nos sujeitos, visto que há um transbordamento de sentidos. Na palavra-discurso explodem os efeitos de sentidos, ou seja, sentidos em fuga (ORLANDI, 2013) e, por isso, a impossibilidade de estabilizar os sentidos.

Outrossim, retomando as primeiras palavras desta introdução, a qual observa a educação historicamente situada e imbricada a desafios, dilemas e potencialidades, dialoga-se com Apple (2002) na dimensão do entendimento da educação como um espaço de conflitos e de compromissos, tornando-se

[...] também palco para grandes batalhas sobre o que nossas instituições devem fazer, a quem devem servir, e sobre quem devem tomar essas decisões. E, mesmo assim, é por si própria uma das maiores arenas nas quais os recursos, o poder e a ideologia se desenvolvem, relacionando-se com as políticas, o financiamento, o currículo, a pedagogia e a avaliação. Deste modo, a educação é simultaneamente causa e efeito, ou seja, determinada e determinante. Desta forma, não há esperança de que uma análise isolada consiga interpretar completamente toda essa complexidade. (p. 56)

Dito isto, o desafio e a ousadia fazem-se presentes, uma vez que reside aqui a tentativa de não simplesmente manipular citações e orquestrar autores, mas ter um relativo distanciamento e aproximação dos “dizeres”. Com isso, os capítulos que aprofundam o constructo teórico e pressupostos analíticos sugerem o rigor (e vigor) acadêmico-científico, algo, quase sempre, nada trivial.

O sujeito/pesquisador/autor assume determinada posição de leitura ao escrever, e tal escrita é re/significada a partir de um lugar social e de experiências do vivido, o que é uma condição na pesquisa científica. Não obstante, os desdobramentos da pesquisa não se constituem uma “camisa de força”, sendo os escritos aqui presentes um dentre outros caminhos, possibilitando ao leitor migrar para outros lugares, deslocar-se para outras interpretações.

Por fim, um autor que não é mais um eu-indivíduo que escreve, mas é, já em “si”, um agrupamento de discursos historicamente situados que o produziu como “eu” e como “autor”, desenhada sua escrita com idas e vindas, estabelecendo uma rede que num momento recupera discussões já apresentadas e em outro avança em pontos específicos. Com isso, há uma tentativa de interdependência dos temas e capítulos, fazendo da análise discursiva apresentada um cenário sob o qual múltiplos sentidos podem transbordar.

CAPÍTULO I - ARTEFATO TEÓRICO E PERSPECTIVAS ANALÍTICAS DA PESQUISA

O enfrentamento e a re/descoberta permeiam um constructo de pesquisa de natureza científica. O que é óbvio, torna-se duvidoso; o que é indispensável, agora é necessário; o que é “falacioso”, torna-se “verdadeiro”. Nas tessituras que vão se desenhando, o inusitado é inerente ao processo, uma vez que o pesquisador se debruça em seus traços de escritas, se permitindo indagar, re/construir e re/significar. Assim, não posso mais ver os saberes pelos saberes e nem estes como mera explicação da realidade, preciso refletir/interpretar/produzir uma realidade para modificá-la.

A pesquisa parte de um lugar de saberes que o pesquisador se “filia” e que, minimamente, sustentem um trabalho científico de modo a não perder de vista seus entrelaçamentos, relações, estas, que não são uniformes e lineares, mas se desdobram e engendram nuances em processualidade histórica dos saberes. Além disso, o prosseguimento da pesquisa e da construção de um *corpus* analítico e teórico, sugere estar atento à emersão de temáticas.

Mediante estes aspectos subjacentes à investigação, entende-se que a elaboração de uma tese, em que são abordadas determinadas temáticas e seus entrecruzamentos, exige do pesquisador uma reflexão crítico-interpretativa acerca das viabilidades de caminhos a serem traçados. Constroem-se, assim, intenções de investigação e articulações entre saberes, os quais são preponderantes na corporificação da pesquisa e compreensão/produção de um sentido do real.

Dito isto, os desmembramentos adotados nesta pesquisa partem de uma abordagem sob um planejamento “dominante/menos dominante”, ou seja, compromete-se principalmente com a abordagem qualitativa, utilizando a abordagem quantitativa de forma apenas marginal (CRESWELL, 2003)⁸.

Compreende-se, portanto, a necessidade desses imbricamentos na produção, descrição e re/interpretação da materialidade analítica que abranja o reconhecimento e exploração das temáticas e noções recorrentes. Em contrapartida, a preponderância

⁸Creswell (2003) aborda em seus escritos *designs* integrados de pesquisa e, além do planejamento “dominante/não dominante” supracitado, ele distingue outras duas formas: (1) planejamentos de fases, nos quais os métodos qualitativos e quantitativos são aplicados separadamente um após o outro, não importando a sequência. Esses planejamentos podem ter duas ou mais fases. (2) os planejamentos de metodologia mista conectam ambas as abordagens em todas as fases do processo de pesquisa (pg. 124).

de uma abordagem qualitativa se apresenta como própria para os estudos em educação, uma vez que propicia maior interlocução entre os temas abordados e os pesquisadores.

De mais a mais, a pesquisa constrói-se e desconstrói-se tendo como elemento de produção o discurso em numa rede capaz de dar sentidos e deslizar sentidos às noções e relações entre *sistema, políticas e gestão educacional*, coadunando esses pontos à complexidade das relações socioeconômicas e culturais que se estabelecem na contemporaneidade. Logo, analisar como a relação entre as políticas educacionais e o dispositivo gestão produz uma formação discursiva de sistema educacional, pressupõe conduzir a discussão sob contextos histórico-sociais e político-educacionais que, numa ordem de discursividade, são inerentes.

1.1 ANÁLISE DE DISCURSO DA ESCOLA FRANCESA: UM PONTO DE PARTIDA

Interessa, aqui, situar sobremaneira os estudos do filósofo francês Michel Pêcheux (1938 – 1983) e sua pretensa Análise de Discurso (AD). De um modo bastante próprio, Pêcheux aborda a AD a partir da Linguística⁹, mas não somente. Ao conceber o discurso trabalhando na confluência de três regiões do conhecimento – Linguística, Marxismo e Psicanálise –, Pêcheux irrompe fronteiras e produz uma noção de discurso como uma instância produtora do histórico-social.

Relendo Saussure¹⁰, Pêcheux procura mostrar que a relação linguagem/pensamento/mundo não é unívoca, não é uma relação direta. Pêcheux, em uma releitura de Lacan, desenvolve seus escritos a partir do sujeito com base na psicanálise. Para o filósofo, desloca-se, assim, a noção de homem para a noção de sujeito, sendo este resultado de uma estrutura inacabada complexa. Além do retorno à Linguística e Psicanálise, pressupõe o legado do campo teórico do marxismo mediante releitura de Althusser (ORLANDI, 2005, 2012a; PÊCHEUX, 2008, 2012), percorrendo pelo materialismo histórico no sentido de que “há um real da história de

⁹A linguística constitui o estudo científico da *linguagem*, entendida como o conjunto de línguas faladas ou escritas. Para atender às necessidades específicas de um estudo desta natureza, a linguística precisou elaborar uma teoria geral da língua que possibilite a interpretação de fenômenos linguísticos próprios desta ou daquela língua: a fonologia (estudo dos sons), a morfologia (estudo das formas) e a sintaxe (modos de combinar as palavras). (PÊCHEUX, 2012, p. 122).

¹⁰ Ferdinand de Saussure (*Genebra 1857 - Morges 1913*) foi um filósofo suíço e linguista que, com suas discussões teóricas, propiciou o desenvolvimento da linguística como ciência autônoma.

tal forma que o homem faz história, mas esta também não lhe é transparente” (ORLANDI, 2005, p.19).

É pertinente sublinhar que a AD, inicialmente difundida por Pêcheux, foi construída em três contextos de sua produção intelectual. Numa primeira época, iniciada na década de 1960, o filósofo, em sua obra *Análise automática do discurso*, propunha o desenvolvimento de uma maquinaria capaz de realizar a análise automática do discurso, de maneira que esta análise seria incapaz de cometer equívocos, sendo, então, objetiva, científica e fiel com a verdade.

Em um segundo período (1976-1979), Pêcheux coloca-se como questionador de sua própria produção intelectual, percebendo a impossibilidade de uma “maquinaria discursiva” na análise de discurso, devido ao fato da ideologia interpelar o discurso. Numa terceira e última época (1980-1983), Pêcheux enfatiza uma “desconstrução da maquinaria discursiva”, em que o discurso passa a ser compreendido no entrecruzamento entre a estrutura e o acontecimento, marcando fortemente uma heterogeneidade discursiva como constitutiva da história.

Assim, a AD fundada na década de 1960 mediante produção intelectual de Michel Pêcheux, depreende que:

- [...] a. a língua tem sua ordem própria mas só é relativamente autônoma (distinguindo-se da Linguística, ela introduz a noção de sujeito e de situação na análise da linguagem);
- b. a história tem seu real afetado pelo simbólico (os fatos reclamam sentidos);
- c. o sujeito da linguagem é descentrado pois é afetado pelo real da língua e também pelo real da história, não tendo o controle sobre o modo como elas o afetam. Isso redundaria em dizer que o sujeito discursivo funciona pelo inconsciente e pela ideologia. (ORLANDI, 2005, p.19-20).

Conforme Orlandi (1987), as relações de linguagem são relações de sujeitos e de sentidos e seus efeitos são múltiplos e variados, tendo na definição de sentido não como algo em si, mas como relação. “Uma mesma coisa pode ter diferentes sentidos para os sujeitos. E é aí que se manifestam a relação contraditória da materialidade da língua e a da história” (ORLANDI, 2007, p. 21). Com isso, os movimentos analíticos vão corporificando-se na medida em que se compreende o sujeito como produzido pela linguagem e protagonista na produção histórica.

Nesse sentido, o processo de produção do conhecimento é produto da atividade humana, entendida não abstratamente, mas como atividade real, objetiva e material (KUENZER, 2008), de maneira a não isolar os sujeitos e a própria produção

de conhecimento do seu contexto histórico, visto que é impossível contemplar a realidade de forma isolada da sua práxis¹¹. Concebe-se a forma discursiva como forma material, sendo, pois, a forma linguístico-histórica, nem empírica, nem abstrata, mas a própria língua no processo histórico-social, colocando o sujeito e os sentidos como partes desse processo (ORLANDI, 2012a).

Ainda, conforme escrita precedente, a AD atravessa e articula três regiões do conhecimento científico, as quais configuram um quadro epistemológico, em que é pelo materialismo que Pêcheux irá abordar suas relações com a psicanálise e com a história¹², no entendimento de que os sujeitos são interpelados pela ideologia. Faz-se mister compreender que teorizações marxistas influenciaram as formulações teóricas pecheutianas, sobremaneira ao que tange o processo de formação social e produção humana histórica a partir da concepção materialista.

Para Marx e Engels (2009) a ideologia vincular-se-á ao antagonismo de burgueses e proletários - as duas classes sociais surgidas da Modernidade. Isso, irá desenhar as relações de ideologia mediante a classe dominante *versus* classe dominada, definindo, nessa perspectiva marxista, a ideologia numa noção de “falsa consciência”, de modo que a ideologia da classe dominante torna nebulosa a percepção *da realidade* e serve como meio de dominação e alienação dos sujeitos, mascarando o conflito da lutas de classes.

Por meio das formulações teóricas marxistas, Althusser (1985) irá compreender que a ideologia se imbrica ao conjunto de práticas materiais de produção, assim como na reprodução das condições políticas, econômicas e ideológicas, desencadeando, assim, duas teses: a) não existe prática senão através de e sob uma ideologia; b) só

¹¹ Práxis como “uma atividade humana transformadora da natureza e da sociedade. [...] A relação entre a teoria e a práxis é para Marx teórica e prática; prática na medida em que a teoria, como guia da ação, molda a atividade do homem, particularmente a atividade revolucionária; teórica, na medida em que esta relação é consciente. Nesse sentido pode-se considerar que a práxis é, portanto, a revolução, ou crítica radical que, corresponde às necessidades radicais, humanas, passa do plano teórico ao prático” (VÁSQUEZ, 2007, p. 109).

¹² “Esta é uma diferença fundamental com a psicanálise: a relação língua-história-materialidade que está presente quando um analista de discurso fala do real, do imaginário, do simbólico. Porque falamos do ponto de vista materialista. E, como diz Pêcheux (1981), não se trata de fazer uma adição ingênua das três para desembocar em uma teoria do discurso. ‘Não se trata decididamente de tocar no triplo real da língua, da história, do inconsciente pressupondo-se uma teoria mais ou menos geral do mesmo objeto. Ao contrário, nada nos autoriza a pensar que estamos falando da mesma coisa. Ao contrário, o objeto do discurso se constitui em seu sentido próprio pensando na materialidade discursiva que não é apenas um reflexo da mistura dos três campos...’. Quando se diz que a análise de discurso pressupõe o corte epistemológico produzido pela linguística, marxismo e psicanálise não se está ‘aplicando’ estas à análise de discurso. Exploramos uma relação contraditória entre elas e com elas. Como sempre, estabelecemos uma relação de entremeio”(ORLANDI, 2012a, p. 84).

há ideologia pelo sujeito e para o sujeito. Isto é, “a ideologia interpela os indivíduos enquanto sujeitos” (ALTHUSSER, 1985, p. 93).

Nesse sentido, Pêcheux ao reler Althusser retoma suas concepções de ideologia na obra *Semântica e Discurso*, sublinhando que a ideologia é manifesta também no discurso. Pêcheux (1988) irá conceber como ilusória a ideia de entender a linguagem como uma ação entre sujeitos livres, isso porque o autor desenha seus escritos admitindo que a ideologia que interpela o sujeito, também o assujeita, criando uma “ilusão do sujeito”. A condição de assujeitamento faz-se condição para que o indivíduo se torne sujeito de seu discurso, em que uma determinada posição-sujeito produz enunciados a partir do lugar que os sujeitos ocupam e de suas interações linguísticas. Por isso, todo discurso é ideológico!

A noção de formação ideológica como conjunto complexo de atitudes e representações que se condiciona às conjunturas sócio-históricas, irá produzir determinadas formações discursivas (FDs). Sendo estas formações componentes das formações ideológicas e que condicionam o que pode e deve ser dito a partir de uma posição dada em uma conjuntura dada (ORLANDI, 1987, p. 27), considera-se, ainda, que as FDs correspondem a um domínio de saber, constituído de enunciados discursivos que representam um modo de relacionar-se com a ideologia [...] (INDURSKY, 2002). Orlandi (2012b) sublinha que:

As formações discursivas são formações componentes das formações ideológicas e determinam o que pode e deve ser dito a partir de uma posição em uma conjuntura dadas. As palavras mudam de sentido ao passarem de uma formação discursiva para outra, pois muda sua relação com a formação ideológica. Por exemplo: o sentido da palavra “abertura” é diferente para os que estão no poder e para a “oposição”. Além das intenções, contam, portanto, as convenções, havendo uma relação necessária do dizer com a ideologia.

O sujeito não se apropria da linguagem num movimento individual. A forma dessa apropriação é social. Nela está refletido o modo como o sujeito o fez, ou seja, sua interpelação com a ideologia. O sujeito que produz linguagem também está reproduzido nela, acreditando ser a fonte exclusiva de seu discurso quando, na realidade, retoma sentidos preexistentes. (p. 23-24).

Nessa perspectiva, ideologia não como a ideia de que o pensamento está *determinado* por uma *estrutura* econômica e social (como pensam alguns de determinada vertente marxista), mas, num movimento discursivo, como uma prática e esta prática envolve, afeta e faz parte do processo de significação dos sujeitos (ORLANDI, 2012a). Sujeitos inscritos, afetados e produtores de ideologia, expressando suas subjetividades na ilusão de *autonomia* e de *origem* de seu dizer,

logo, “a forma-sujeito, que resulta dessa interpelação pela ideologia, é uma forma-sujeito histórica, com sua materialidade” (ORLANDI, 2002, p. 71-72). Logo, a materialidade específica da ideologia é o discurso e a materialidade específica do discurso é a língua, estabelecendo a relação material da língua com a ideologia (ORLANDI, 2012a).

Demais disso, tem-se a “linguagem como trabalho, ou seja, a ação mediadora/transformadora da relação do homem com a realidade natural e social” (ORLANDI, 2012a, p. 74). Em diálogo com as considerações de Orlandi (2005), a mesma aborda que

[a] Análise de Discurso concebe a linguagem como mediação necessária entre o homem e a realidade natural e social. Essa mediação, que é o discurso, torna possível tanto a permanência e a continuidade quanto o deslocamento e a transformação do homem e da realidade em que ele vive. O trabalho simbólico do discurso está na base da produção da existência humana. [...] a Análise de Discurso não trabalha com a língua enquanto um sistema abstrato, mas com a *língua no mundo*, com maneiras de significar, com homens falando, considerando a produção de sentidos enquanto parte de suas vidas, seja enquanto sujeitos seja enquanto membros de uma determinada forma de sociedade. (p. 15-16, grifo nosso)

Por isso, considera-se que *políticas, gestão e sistema* são noções constituídas dessa “língua no mundo”, tendo maneiras de significação e de produção de sentidos a partir da posição de sujeitos históricos. Assim, a história “tem seu real afetado pelo simbólico” (ORLANDI, 2005) e os fatos históricos reclamam sentidos, o que, por sua vez, imbrica-se na re/interpretação do *sistema* que se (auto)produz.

Nesse sentido, sendo o discurso sobre/no/do *sistema* educacional o objeto de estudo na tese, a AD sugere considerá-lo como um elemento integralmente histórico e social, a qual, estando em funcionamento, “propõe compreender a língua fazendo sentido, enquanto trabalho simbólico, parte do trabalho social geral, constitutivo do homem e da sua história” (ORLANDI, 2005, p. 15). Ou seja, em termos discursivos na AD, diferentemente do período histórico do Renascimento, não se tem separação entre sujeito e objeto, sendo o pensar a contradição e o movimento no mundo como modo de ir além dessa separação¹³ (ORLANDI, 2012a).

¹³ “Afirmando a não separação entre sujeito e objeto, o materialismo histórico nos leva a pensar a materialidade discursiva trazendo para ela a noção de movimento de mundo e a de contradição, já que não estamos mais no âmbito da dialética idealista (Hegel) mas materialista (contradição).” (ORLANDI, 2012a, p. 85).

Observar o homem falando - o discurso - é considerar as palavras-texto em movimento, de modo que a produção humana se dá pelo trabalho mediado pela linguagem. Trabalho eminentemente discursivo, o qual não se trata de transmissão de informações apenas, pois, no funcionamento da linguagem, que põe em relação sujeitos e sentidos afetados pela língua e pela história, temos um complexo processo de constituição desses sujeitos e produção de sentidos (ORLANDI, 2005, p. 21). Com isso, a AD, com a herança do materialismo histórico, tem a dimensão de que

[...] há um real na história de tal forma que o homem faz história mas esta também não lhe é transparente. Daí conjugando a língua com a história na produção de sentidos, esses estudos do discurso trabalham o que vai-se chamar a forma material que é a forma encarnada na história para produzir sentidos: esta forma é portanto linguístico-histórica. (Ibid., p.19)

Avançando por esses entremeios, não se perde de vista a perspectiva histórica na produção de sentidos sendo, então, o discurso carregado de possíveis re/interpretações em diferentes contextos. Com isso, as próximas seções apresentam-se ao que tange o aprofundamento da AD e suas relações nesta tese, bem como, a geração do *corpus* analítico.

1.2 GESTOS DE INTERPRETAÇÃO NA ANÁLISE DE DISCURSO: À DERIVA DE SENTIDOS

Compreende-se que a produção da pesquisa com base na Análise de Discurso (AD), constrói-se no discorrer dos trajetos de pesquisa, de modo que o pesquisador possa estar atento as incongruências e ao que é minucioso nos “dizeres”. A AD é da ordem da interpretação e interpretar é uma possibilidade, isto é, ao teorizar a interpretação a coloca em questão. Não há sentido sem interpretação, logo a AD é uma forma de estudar o funcionamento de uma possível interpretação sem a qual é impossível compreender o texto, a fala e o silêncio¹⁴, entendidos como prática social e produtores de sentidos. Não se trata, aqui, de pensar a língua como forma abstrata, mas em sua materialidade (ORLANDI, 2007, p. 19) e, dessa maneira, entender a

¹⁴Entende-se que as próprias palavras transpiram silêncio (ORLANDI, 2007), havendo sentido no silêncio. [...] O silêncio não fala. O silêncio é. Ele *significa*. Ou melhor: no silêncio, o sentido é. (ORLANDI, 2007). O silêncio não está disponível à visibilidade, não é diretamente observável. Ele passa pelas palavras. Não dura. Só é possível vislumbrá-lo de modo fugaz. Ele escorre por entre a trama das falas (Ibid, p. 32).

linguagem como prática social, histórica e ideologicamente produzida/produtora da realidade.

Outrossim, há a assunção de dispositivos teóricos que, por sua vez, desenham as análises e, nesse caso, a elaboração da tese sob o(s) objetivo(s) da pesquisa. Entende-se que se embasar na AD é mobilizar algumas noções presentes no próprio artefato teórico, em que no movimento de idas e vindas de funcionamentos discursivos adentra-se à produção dos efeitos de sentidos do *sistema* educacional - configurado em um determinado momento histórico e interpelado por ideologia. Assim, enfatiza-se que *analisar como a relação entre as políticas educacionais e o dispositivo gestão produz uma formação discursiva de sistema educacional*, é o objetivo fio condutor do processo interpretativo sob o qual os recortes teóricos e de geração de dados repousa.

A partir de Michel Pêcheux (1988), a corrente francesa da AD oferece lugares de interpretação, lugares que sempre podem tornar-se outros, considerando que os sujeitos se inscrevem em determinadas formações discursivas (FD) que define os limites dos ditos e não-ditos em um determinado contexto histórico e social.

Entretanto, apesar dessas fronteiras dos “dizeres” serem definidos pelas FD, há sempre uma possibilidade de o sujeito se contra identificar ou até mesmo se desidentificar com as FD, o que, abordado por Pêcheux, é uma condição de transformação política enquanto contexto outro a ser produzido. Com isso, as formações discursivas configuram-se como as diferentes formulações de enunciados que se reúnem em pontos do dizer, em regiões historicamente determinadas de relações de força e de sentidos (ORLANDI, 2007, p.20).

Por isso, ao enfatizar como tese, particularmente, a formação discursiva de *sistema* educacional compreende-se com Pêcheux e Orlandi que uma mesma “coisa” pode ter diferentes sentidos para os sujeitos, manifestando a relação contraditória da língua e a da história. Para tanto, é preciso entender que os discursos sobre essa “coisa” estão “duplamente determinados: de um lado, pelas formações ideológicas que os relacionam a formações discursivas definidas e, de outro, pela autonomia relativa da língua”. (ORLANDI, 2007, p.22). Isto é, a formação discursiva de *sistema* é produzida em um contexto e é produtora do mesmo, autoriza/desautoriza determinados “dizeres”.

Os dizeres não são apenas mensagens a serem decodificadas, mas são “efeitos de sentidos que são produzidos em condições determinadas e que estão de alguma forma presentes no modo como se diz, deixando vestígios

que o analista de discurso tem de apreender. São pistas que ele aprende a seguir para compreender os sentidos aí produzidos, pondo em relação o dizer com sua exterioridade, suas condições de produção. Esses sentidos têm a ver com o que é dito ali mas também em outros lugares, assim como com o que não é dito, e com o que poderia ser dito e não foi. Desse modo, as margens do dizer, do texto, também fazem parte dele”. (ORLANDI, 2015, p. 28, grifo nosso)

A citação anterior sugere que pensemos que os vestígios das políticas educacionais que compõem o *corpus* analítico produzem esses efeitos de sentidos, os quais postos em diálogo com um referencial teórico, tanto da área educacional como da AD, incitam a interpretação de uma formação discursiva de *sistema*. Ou seja, um olhar particular sobre o funcionamento do *sistema* é posto como tônica da tese. Ainda, com Orlandi (2007), entende-se que o efeito de sentidos perpassa pela compreensão de que

[...] o sentido não está (alocado) em lugar nenhum mas se produz nas relações: dos sujeitos, dos sentidos, e isso só é possível, já que o sujeito e sentido se constituem mutuamente, pela sua inscrição no jogo das múltiplas formações discursivas (que constituem as distintas regiões do dizível para os sujeitos).

Compreender o que é efeito de sentidos, em suma, é compreender a necessidade da ideologia na constituição dos sentidos e dos sujeitos. É da relação regulada historicamente entre as muitas formações discursivas (com seus muitos sentidos possíveis que se limitam reciprocamente) que se constituem os diferentes efeitos de sentidos entre locutores. Sem esquecer que os próprios locutores (posições do sujeito) não são anteriores à constituição desses efeitos mas se produzem com eles. “ (ORLANDI, 2007, p. 21)

Salvo as considerações que discorreram, compreende-se a necessidade de uma releitura constante dos trajetos de pesquisa, buscando uma compreensão e aprofundamento interpretativo de discursos, produtores de contextos sócio-históricos. Interpretação e produção de conhecimento não se dá de modo linear, mas em um movimento que engendra uma problemática, objetivos e referencial teórico (e por isso já uma posição/interpretação do pesquisador), com o intuito de produzir argumentos contundentes que sustentem a tese propositada.

Mediado por esse olhar criterioso que se propõe a investigação, não a critério de julgamento ou estabelecimento de pólos “bons” ou “ruins”, mas para pôr em movimento questões que muitas vezes são naturalizadas no campo educativo (como a questão de *sistema*). É justamente a tentativa de criticidade e coerência na análise do objeto/campo que diferencia e conduz as inferências ao processo investigativo/interpretativo dos dados.

1.2.1 Conjuntura de pesquisa: produção do *corpus* analítico

Em relação a composição do *corpus* analítico da pesquisa, apresenta-se, no Quadro 1 abaixo, um elenco de políticas públicas. Tais políticas são descritas como discursos políticos, de tal modo que se possa chamá-las ao texto como DP1, DP2, DP3 ... DP10. Assim, fica acordado que essas políticas, como composição de um *corpus*, operam numa relação, isto é, não se tornam discursos estanques, mas imbricados como uma rede de políticas.

Quadro 1 – *Corpus* analítico

Discurso Político (DP)	Corpus analítico
DP1	Constituição Federal (BRASIL, 1988)
DP2	Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394 (BRASIL, 1996)
DP3	Plano Nacional de Educação - PNE Lei nº10.172 (BRASIL, 2001)
DP4	Plano Nacional de Educação - PNE Lei nº13.005 (BRASIL, 2014)
DP5	O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): razões, princípios e programas (BRASIL, 2007)
DP6	Decreto nº 6.094, de 24 de Abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. (BRASIL, 2007)
DP7	Anuário Brasileiro Da Educação Básica. Todos pela Educação. Editora Moderna. (BRASIL, 2015)
DP8	SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: documento propositivo para o debate ampliado. (BRASIL, 2016)
DP9	Pátria Educadora: A Qualificação Do Ensino Básico Como Obra De Construção Nacional (BRASIL, 2015)
DP10	Instituir um Sistema Nacional de Educação: <i>agenda obrigatória para o país</i> (BRASIL, 2015)

Fonte: Produção própria

Ademais, a fim de reiterar mais um modo de produção de materialidade analítica, adota-se a pesquisa documental. Este instrumento contribui de forma significativa à investigação em documentos legais, como leis, pareceres, resoluções, entendidos, aqui, como sujeitos de pesquisa, considerados matérias-primas que ainda não passaram por tratamentos analíticos como os textos bibliográficos (SEVERINO, 2007), ou seja, a pesquisa documental vale-se de materiais que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2002, p. 45).

Demais disso, cabe sublinhar o entendimento de que políticas públicas não se restringem ao *texto*, mas são *discurso* e, por isso, propensas às interpretações. Em mediações com a AD, os sentidos das políticas não estão alocados no que está escrito em uma lei, mas *fogem*, funcionam, operam em articulação com o contexto e com as formações ideológicas.

Estabelece-se, aqui, o foco de análise transversal ao todo da tese, a qual o pesquisador debruça-se constantemente. Nesse sentido, trabalha-se com a AD num processo de re/intepretação de marcas linguístico-discursivas produtoras da formação discursiva de *sistema* educacional, mediante enunciações das políticas públicas, operando sob uma “constelação de enunciados” (ORLANDI, 2012a). Considera-se, então, as condições de produção de discursos e sentidos, interpretando um contexto histórico que tem condições de existência nas formações discursivas (FD)¹⁵. Conforme Pêcheux (2012)

A análise de discurso não pretende se instituir em especialista da interpretação, dominando ‘o’ sentido dos textos, mas somente construir procedimentos expondo o olhar-leitor a níveis opacos à ação estratégica de um sujeito (tais como a relação discursiva entre sintaxe e léxico no regime dos enunciados, com o efeito do interdiscurso induzido nesse regime, sob a forma do não-dito que aí emerge, como discurso outro, discurso de um outro ou discurso do Outro). (p. 291)

Com isso, compreende-se que não se trata de uma leitura plural, minimizada ou desprovida de teor crítico, mas de justamente a multiplicação dos gestos de leitura. Os “materiais” de natureza languageira (oral ou textual) (PECHEUX, 2012) são deslocados, deslizados, na profusão de sentidos emergentes no discurso, em que se tem a incompletude do sentido e do sujeito. “Por isso a deriva, o deslizamento, o que escorrega. E vira outro.” (ORLANDI, 2012a, p. 77). A percepção que se coloca é a de que

[...] não podemos não estar sujeitos à linguagem, a seus equívocos, sua opacidade. Saber que não há neutralidade nem mesmo no uso mais aparentemente cotidiano dos signos. A entrada no simbólico é irremediável e permanente: estamos comprometidos com os sentidos e o político. Não temos como não interpretar. Isso, que é a contribuição da AD, nos coloca em estado de reflexão e, sem cairmos na ilusão de sermos conscientes de tudo,

¹⁵Indursky (2003) discutindo as FDs, a partir de Pêcheux afirma-se que o dizer de “um sujeito inscreve-se, sempre, por identificação, em alguma Formação Discursiva que autoriza certos discursos e impede outros. Ou seja, o sujeito, ao produzir seu discurso, o faz afetado pela ideologia e pelo inconsciente e, por conseguinte, seu dizer inscreve-se, sem que ele perceba, em uma Formação Discursiva determinada, de onde não só ele retira os elementos de saber que se organizam no interior de seu discurso, como também e, sobretudo, ele se significa ao significar ou re-significar seu dizer”. (p. 102).

permite-nos, ao menos sermos capazes de uma relação menos ingênua com a linguagem. (ORLANDI, 2005, p.9)

Destarte, como fora enunciado no objetivo da pesquisa – *analisar como a relação entre as políticas educacionais e o dispositivo gestão produz uma formação discursiva de sistema educacional* -, apresenta-se o entendimento acerca do *dispositivo gestão*. Trata-se de um *dispositivo analítico* (ORLANDI, 2015) no qual o pesquisador faz recortes, definindo-o como a questão posta, a natureza do material que analisa e a finalidade da análise. Nas palavras de Orlandi (2015):

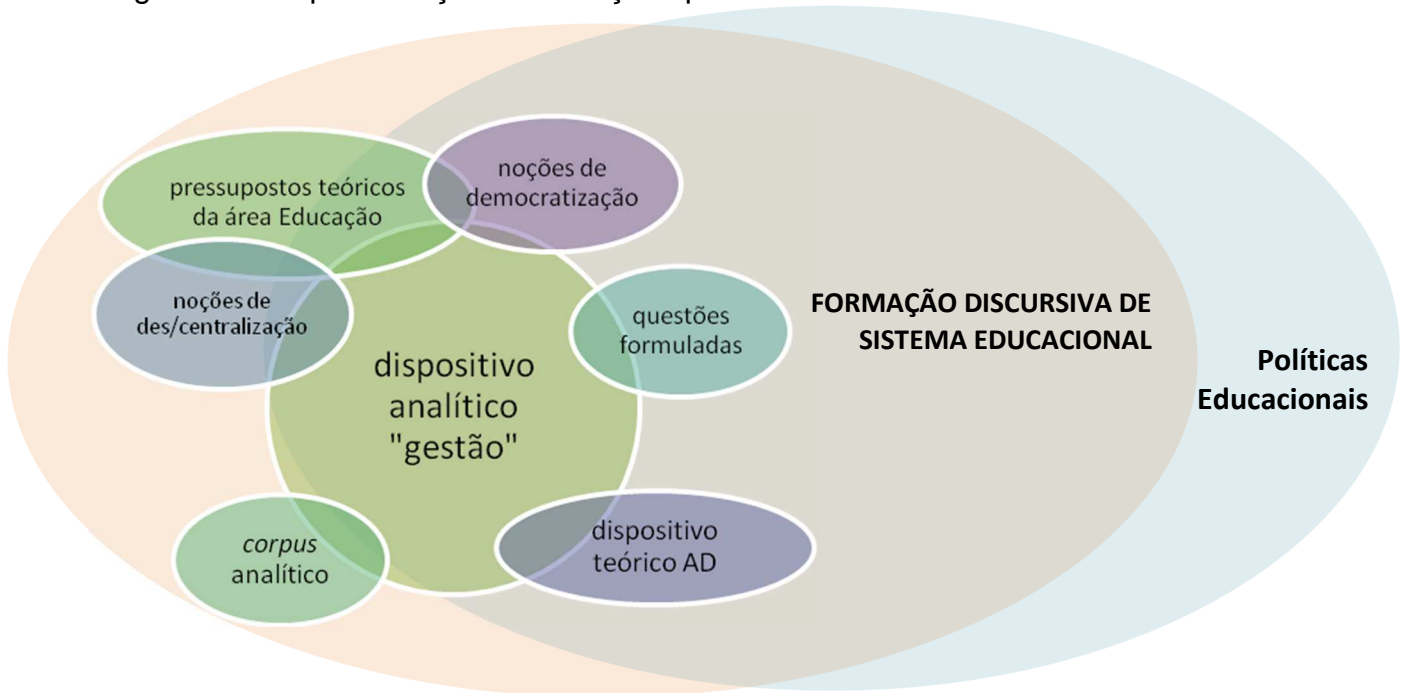
a pergunta é de responsabilidade do pesquisador, é essa responsabilidade que organiza sua relação com o discurso, levando-o à construção de “seu” dispositivo analítico, optando pela mobilização desses ou aqueles conceitos, esse ou aquele procedimento, com os quais ele se compromete na resolução de sua questão. Portanto, sua prática de leitura, seu trabalho com a interpretação, tem a forma de seu dispositivo analítico. (p. 25)

Por isso, inclina-se à interpretação de um *dispositivo gestão* que encampe, além de outros aspectos, noções de *democratização* e de *des/centralização*. Tais noções são entendidas a partir de marcas linguístico-discursivas que circulam nas políticas educacionais e que transbordam a uma potência analítica, e, por sua vez, produzem efeito de sentidos. Por mais que se possa entender, num primeiro momento, que se tratam de noções amplas, compreende-se, aqui, que se faz um recorte específico ao tentar observar marcas linguístico-discursivas em funcionamento e que refletem, num trabalho interpretativo, tais noções. Neste momento, faz-se mister o olhar atento ao funcionamento e ao modo como operam as políticas educacionais nos contextos que as constituem, compreendendo seus movimentos e deslizando seus sentidos. Logo,

Compreender é saber como um objeto simbólico (enunciado, texto, pintura, música etc) produz sentidos. É saber como as interpretações funcionam. Quando se interpreta já se está preso em um sentido. A compreensão procura a explicitação dos processos de significação presentes no texto e permite que se possam “escutar” outros sentidos que ali estão, compreendendo como eles se constituem. (ORLANDI, 2015, p.24)

Ademais, elaborou-se uma figura, conforme pode ser observada abaixo, a fim de ilustrar a articulação indicada nesse trabalho de tese:

Figura 1 – Representação das relações produzidas na tese



Fonte: Produção própria

Transpor as aparências e identificar o que ainda não é passível de ser visto é sempre mutação, movimento em determinadas circunstâncias históricas, o que, caso seja negligenciado, compromete a produção do conhecimento e a compreensão dos sentidos, das intencionalidades das proposições, principalmente ao que tange os discursos políticos.

Nessa tentativa de imbricamentos aqui expostos, suscita compreender que a produção do conhecimento, na dimensão do materialista, sugere que a pesquisa seja sempre posta em perspectiva, em movimento (FRIGOTTO, 2006). O conhecimento/discurso sobre algo, por ser histórico e complexo e por limites do sujeito que enuncia, é sempre relativo e, nesse movimento, busca-se outras interpretações e problematizações no âmbito da produção do conhecimento e da realidade que é histórica, reafirmando uma *práxis* humana na medida em que se possibilitam transformações críticas.

Daí entende-se que a crítica está presente na produção da pesquisa, não no sentido de julgar o “bom” e o “ruim” ou de uma recusa a algo, mas uma postura que observa os movimentos e estabelece relações nos entremeios. Ademais, conhecer expressa algo que vai além de uma unicidade absoluta na análise, pois isso implica diretamente nos contextos complexos e nos sujeitos que conhecem.

Ao pesquisar, a partir de uma teoria do discurso, compreende-se a relação de ações dos sujeitos histórico-sociais, em que os fatos reclamam sentidos. Assim, a produção do conhecimento é um processo que tem nos modos de dizer da história o fundamento de compreensão das relações entre os fatos, os sujeitos e os sentidos. Demais disso, a AD

não estaciona na interpretação, trabalha seus limites, seus mecanismos, como parte dos processos de significação. Também não procura um sentido verdadeiro através de uma ‘chave’ de interpretação. Não há esta chave, há método, há construção de um dispositivo teórico. Não há uma verdade oculta atrás do texto. Há *gestos de interpretação* que o constituem e que o analista, com seu dispositivo, deve ser capaz de compreender. (ORLANDI, 2015, p. 24, grifo nosso).

Por isso, pesquisar sob a *montanha-russa discursiva*, pautada na AD, sugere alguns caminhos de sustentação, mas não todos, pois não há como limitar definitivamente o todo na investigação, uma vez que o trabalho do pesquisador se constitui de movimentos inusitados, de idas e vindas, de gestos de interpretação do *corpus* de análise.

1.2.2 **Itálico, “aspas duplas” e //barras duplas//**

Neste momento, faz-se mister situar o leitor do funcionamento dado a escrita da tese no emprego de aspas duplas, itálico e barras duplas. Primeiramente, tem-se a diferença de que as aspas duplas e as barras duplas são acrescentadas ao enunciado, ao passo que o itálico está incorporado no enunciado.

Além de uma mudança na forma tipográfica e de escrita das palavras estrangeiras, a utilização do itálico é chamar a atenção sobre determinadas unidades, a fim de destacá-las. Todavia, algumas flutuações podem ocorrer, como é o caso da utilização conjunta de aspas e itálico (MAINGUENEAU, 2004), ou itálico e barras duplas.

Ao colocar palavras entre aspas duplas, estarei chamando a atenção do leitor e delegando a ele a tarefa de compreender o motivo pelo qual se está chamando a atenção e, assim, abrindo uma brecha no próprio discurso. As aspas indicam “uma espécie de *lacuna*, de vazio a ser preenchido interpretativamente” (MAINGUENEAU, 2004). Além disso, o uso das aspas duplas continua sendo uma norma técnica da transcrição textual (literal) da obra de um autor – citação direta com menos de três linhas.

Os textos entre barras duplas e itálico são posicionados não como signos linguísticos inertes, mas rastros deixados como potência de interpretação do discurso político (DP1, DP2, DP3, ...). Já, quando houver a utilização do conjunto aspas duplas e itálico, estarei recortando do texto (que está entre barras duplas) um elemento linguístico, o qual desloco e desenvolvo a análise. Alguns elementos linguísticos ainda poderão estar em negrito, sendo uma forma de chamar a atenção e antecipar interpretações do leitor, antes mesmo do autor, que vos escreve, fazê-las. Segue abaixo um exemplo:

DP3:

// ***democratização da gestão*** do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos ***princípios da participação*** //

Dito isto, entende-se que assumir o presente artefato teórico possibilita ver (interpretar) a produção de discurso¹⁶ sobre/no/do *sistema* educacional, o qual merece sempre um processo de re/interpretação, pois, os discursos migram - nunca são os mesmos - e seus sentidos deslizam - são errantes. Nos encaminhamentos de uma pesquisa, entende-se que os movimentos e efeitos teóricos são essenciais, de modo que o pesquisador (não neutro), detêm-se no olhar aguçado e crítico sobre sua problematização, o que faz com que ele observe determinados fenômenos e investigue determinados fatos com o objetivo de ampliar e produzir conhecimentos, o que nem sempre é trivial.

Por ora, houve a tentativa de apresentar e aprofundar a pesquisa acerca do artefato teórico em relação aos pressupostos analíticos. Doravante, adentra-se os capítulos seguintes que serão contexto no qual a relação entre o dispositivo gestão e as políticas educacionais é desenhada, apontando para a produção de uma formação discursiva de *sistema* educacional.

¹⁶Discurso como “lugar do trabalho da língua e da ideologia” (ORLANDI, 2005, p.38).

CAPÍTULO II - POLÍTICAS PÚBLICAS E CONJUNTURA DO ESTADO: A RETÓRICA DO NEOLIBERALISMO

O presente capítulo analisa e problematiza os desdobramentos da política educacional e suas relações com a lógica neoliberal, empreendida especificamente a partir do período de redemocratização do Brasil. Para tanto, vale-se de uma argumentação acerca de um contexto de globalização e reformas educacionais em consonância às exigências de organismos internacionais, desencadeando uma reorganização do Estado. Aqui, também se apresentam os primeiros traços do entendimento de política como discurso, isto é, a política educacional como um consumo discursivo plausível de fenômeno interpretativo, ocasionando um deslizamento para além de uma leitura de política como ordenamento textual em lei.

2.1 POLÍTICAS EDUCACIONAIS: CONTEXTO GLOBAL E DESENHO LOCAL

Primeiramente, pensemos que o termo *política* estabelece produção de sentidos distintos, em diferentes contextos sócio-históricos. Mediante escritos do filósofo e historiador italiano Norberto Bobbio (1909 – 2004), *política* derivaria do adjetivo *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, por conseguinte, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social. Para Bobbio (1998) o conceito de *política*, entendida como forma de atividade ou de práxis humana, estaria imbricado ao poder, sendo que haveria, mediante seus escritos, várias formas de poder do homem sobre o homem, e o poder político seria apenas uma delas.

Numa tradição clássica, que nos conduz particularmente a Aristóteles, o poder subdividia-se em três formas principais: “o poder paterno, o poder despótico e o poder político”, sendo, então, o poder político uma relação expressa de múltiplos modos: “entre governantes e governados, entre soberano e súditos, entre Estado e cidadãos, entre autoridade e obediência, etc.” (BOBBIO, 1998, p. 955). Já, numa tipologia moderna das formas de poder, Bobbio (1998) irá distinguir três grandes classes no âmbito de um conceito amplíssimo do poder: “o poder econômico, o poder ideológico e o poder político”.

Demais disso, no remoto período da antiguidade grega, *política* compreendia-se como característica ontológica dos seres humanos, por isso, inerente e indissociável ao homem. Ao abordar uma discussão em torno do termo *política*,

Cazarin (2005) alude que para Aristóteles a política seria a ciência da felicidade humana, sendo subdividida pelo filósofo em ética (referente ao estudo do que é felicidade) e política propriamente dita (concernente ao estudo de como obter a felicidade).

Assim, “a política era considerada uma ciência prática porque levava à demonstração de que a felicidade não consistia no resultado das ações, mas era em si mesmo, uma forma de agir” (CAZARIN, 2005, p. 56). Para Aristóteles a revelação da vida dos seres humanos é a busca incansável pela felicidade, logo a política seria inerente nesse processo, o que se expressava em seu aforismo “todo homem é político por natureza”. A intenção da política, nesse sentido, seria a de descobrir a felicidade na maneira de viver do humano, sendo as formas de governo e as instituições sociais capazes de garanti-la.

Dito isto, percebe-se que a noção de *política* desenha-se exercendo enorme influência na vida humana e na sociedade. Por isso, o empreendimento à uma discussão que abarque as *políticas públicas* na contemporaneidade suscita compreendê-las numa complexidade globalizante e de dinâmica histórica que não lhe é exterior, mas que imprime seu funcionamento na re/produção das mesmas.

Exigências da globalização, sem dúvida, colocam-se como constitutivas de políticas públicas, sejam em países centrais quanto semi/periféricos. Todavia, considerando alguns escritos do autor Boaventura de Souza Santos, a complexidade dos processos globalizantes não pode ser reduzida a perspectiva econômica, mas à discussão urgente de áreas sociais, políticas e culturais que modificam e ampliam des/igualdades de condições, acúmulo de capital e mazelas sociais e educacionais.

O processo de globalização, proveniente do inglês “*globalization*”, representa a crescente gravitação dos processos comerciais, econômicos, culturais e sociais de caráter mundial sobre/com os processos de caráter regional, nacional e local (SANDER, 2005). Segundo Akkari (2011), a fase de globalização utiliza-se de quatro variáveis: o alcance, a duração, o controle e a centralidade. Para o autor a globalização diz respeito às mudanças vivenciadas pelo mundo, principalmente após a segunda metade do século XX, caracterizando o predomínio da economia de mercado e, paralelamente, a assunção de políticas para liberalização do comércio de bens ou de serviços e o desenvolvimento das migrações internacionais. Um processo no qual as relações tempo e espaço alteram-se, principalmente pelo avanço das tecnologias de informação e comunicação; as ações são à distância; há aceleração

das interdependências econômicas, sociais, culturais, financeiras, energéticas, climáticas etc.; novos atores globais como China, Índia e Brasil colocam-se no cenário de relações de poder global e regional (AKKARI, 2011).

Numa tentativa de discussão ampliada sobre processos de globalização, Fredric Jameson em sua obra *A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização* (2001), expõe que muitas vezes as questões em torno da globalização são polarizadas em efeitos positivos ou negativos, apresentando julgamentos totalizadores e não relacionando elementos entre si. Jameson (2001) explora o tecnológico, o político, o cultural, o econômico e o social como cinco níveis distintos da globalização, demonstrando produtivos processos de intercâmbios destes.

Sob o aspecto da globalização em termos tecnológicos, fala-se em nova tecnologia das comunicações, a revolução da informática, inovações que “produzem um impacto na produção e organização industriais, assim como na comercialização dos produtos” (Ibid., p. 18). Em um nível político, a questão abordada por Jameson é a do estado-nação, decorrendo algumas questões sobre seu papel e o que pensar da globalização. Neste sentido, questiona: “[...] quando falamos da expansão do poder e da influência da globalização, será que não estamos na verdade descrevendo a expansão econômica e de poderio militar dos Estados Unidos? ” E ao falar do enfraquecimento do estado-nação, Jameson (2001) indaga sobre a subordinação de outros estados-nação ao poderio americano, colocando em destaque a autonomia das nações diante de uma ordem mundial.

Ao sublinhar a dimensão cultural no processo globalizante, o autor inicia uma discussão tratando sobre a standardização da cultura mundial, considerada por muitos como o silenciamento e deslocamento de formas locais populares ou tradicionais, abrindo espaço para a música, comida, roupas, filmes e televisão americana. Esse temor de uma soberania dos modelos americanos, substitutivos de todo o resto, de acordo com Jameson (2001) propaga-se da esfera da cultura para outras duas categorias, a econômica e a social: num primeiro nível esse processo é “[...] resultado de uma dominação econômica – as indústrias culturais locais sendo fechadas pela competição americana”, e num nível mais profundo, “essa ansiedade se torna social, e o cultural é apenas seu sintoma: em outras palavras, trata-se do medo de que os próprios modos de vida especificamente étnico-nacionais sejam destruídos” (p.20).

Nessa dimensão econômica da globalização, a qual parece estar sempre em expansão para todo o resto, há o controle das novas tecnologias, o reforço de interesses geopolíticos e a dissolução do cultural no econômico, e o econômico no cultural. “A produção das mercadorias é agora um fenômeno cultural, no qual se compram os produtos tanto por sua imagem quanto por seu uso imediato. [...] a propaganda tornou-se uma mediação fundamental entre a cultura e a economia [...]”. Assim, há um movimento da economia para a cultura e da cultura para a economia, logo, a “cultura se torna decididamente econômica, e esse tipo especial de economia claramente define uma agenda política, ditando formas de ação política” (JAMESON, 2001, p.24). Na esfera do social, a “cultura do consumo” se espalha sistematicamente pelo mundo todo, em uma dimensão da globalização econômica (JAMESON, 2001). Esse fenômeno, do econômico para o social e em que a “cultura do consumo” passa a ser parte da vida cotidiana e parte integrante do tecido social, dificilmente poderão ser destrinchados.

Certamente que estas marcas do processo de globalização re/produzem redefinições nas políticas públicas, denotando uma constituição de políticas econômicas, sociais e culturais, e que no tocante ao chamado capital total social (MÉSZÁROS, 2007) concerne o desenvolvimento das inovações tecnológicas e da era da informação, das novas formas de organização e gerência do trabalho e das políticas denominadas neoliberais. Num campo de reorganização das políticas educacionais, a globalização pode assumir distintos significados. Se, por um lado, tal processo pode abarcar a ilusão de “receitas universais que funcionariam em todos os sistemas educacionais”, de outro lado “a globalização torna possível empréstimos em matéria de inovações educacionais e permite a circulação de ideias pedagógicas nunca vistas antes” (AKKARI, 2011, p.23).

Em meados da década de 1970, sublinha-se um preocupante diagnóstico, como aborda Antunes (2009), em que no ensejo do capitalismo e da reestruturação do trabalho há um processo caracterizado por um longo período de acumulação de capitais, presente durante o apogeu do fordismo e da fase Keynesiana¹⁷. O

¹⁷Faz-se mister compreender essa movimentação histórica do ideário da modernidade, em que o processo de universalização do acesso da educação pública correlaciona-se à qualificação profissional, suscitando, automaticamente, na projeção de um trabalhador tornar-se “competente” em uma sociedade do pleno emprego, configurando-se como: “[...] o pleno emprego Keynesiano parecia funcionar como precisão tanto no seu sentido estritamente econômico como político: prever o caráter inevitavelmente explosivo - na ótica das burocracias governamentais, dos empresários e dos sindicatos - do desemprego de massas. A realidade do pleno emprego estava apoiada em três condições que,

capitalismo inicia a dar indícios de um quadro crítico, como: queda da taxa de lucros; o esgotamento no padrão de acumulação taylorista/fordista¹⁸ de produção; hipertrofia da esfera financeira; fusão de empresas monopolista e oligopolistas; o que estimulou a concentração de capitais; a crise do *Welfare State* ou do “Estado do bem-estar-social”; incremento acentuado das privatizações. Nesse bojo de discussão, Antunes (2009) enfatiza que,

[...] era também a manifestação [...] tanto do sentido destrutivo da lógica do capital, presente na intensificação da lei de tendência decrescente do valor de uso das mercadorias, quanto da incontabilidade do sistema de metabolismo social do capital. Com o desencadeamento de sua crise estrutural, começava também a desmoronar o mecanismo de “regulação” que vigorou durante o pós-guerra, em vários países capitalistas avançados, especialmente da Europa (p. 33).

Não obstante a sua própria crise, o capitalismo propõe alternativas de reestruturação do capital, mediante um sistema ideológico, constituindo-se no neoliberalismo¹⁹, o que repercute na privatização do Estado, na desregulamentação dos direitos do trabalho e na desmontagem do setor produtivo estatal” (ANTUNES, 2009, p. 33).

2.1.1 Neoliberalismo e Política educacional

É de considerar que o desenho neoliberal tem como fundamento os ideários do liberalismo, principalmente a partir de Adam Smith em sua obra *A riqueza das nações*, em 1776. Smith afirmava que o mundo seria mais justo, racional, eficiente e produtivo se houvesse mais “livre iniciativa, se as atitudes econômicas dos indivíduos e suas relações não fossem limitadas por regulamentos e monopólios garantidos pelo Estado” (MORAES, 2001, p. 13). Com isso, a doutrina liberal tinha como força motriz a procura pelo lucro e as motivações de interesses próprios, o que representaria a

nessa fase, atingiam também um desenvolvimento não menos relevante do que os indicadores mencionados anteriormente: a reestruturação profunda do modelo de Estado (a configuração definitiva dos Estados de Bem-Estar Social e a sua marcante presença no planejamento, administração e modernização econômica)” (GENTILI, 1998, p. 84).

¹⁸ Para Pereira o modelo taylorista-fordista se configura como “trabalho setorizado, fragmentado, fundado na memorização e na reprodução de conhecimentos descontextualizados, tanto na educação geral quanto na profissional” (2012, p. 8).

¹⁹ Conforme Harvey, o neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livres comércio (2008, p.12).

natureza do homem, já o mercado tornar-se-ia o melhor caminho para gerar riqueza, justiça e eficiência. Nas palavras de Moraes (2001), a eficiência

[...] propicia o uso mais eficaz das potencialidades proporcionadas pela natureza, distribui o trabalho de modo mais econômico. Justiça, porque estimula a dedicação ao trabalho e recompensa a engenhosidade. E riqueza, já que, pelo aumento de volume de produtos, difunde-se o benefício. Os resultados da liberdade econômica são a paz e a harmonia internacional. (p.16)

Mediante essa matriz, constituída por uma defesa das liberdades individuais, pelo elogio das virtudes reguladoras do mercado e pela crítica a intervenção estatal, há uma convicção dos liberais de que se deva limitar a intervenção do poder político, de maneira a permitir que os indivíduos vivam como bem entendam (MORAES, 2001). Isso vai ao encontro do famoso discurso de Margaret Thatcher²⁰: *"Não existe essa coisa de sociedade, o que há e sempre haverá são indivíduos."*

Dito isto, entende-se que aquilo que se tem denominado de neoliberalismo, constitui uma "ideologia, uma forma de ver o mundo social, uma corrente de pensamento" (MORAES, 2001, p. 28). Tem-se como marco e referência do movimento neoliberal o livro *O caminho da servidão*, lançado em 1944 pelo austríaco Friedrich von Hayek. Tal livro fora endereçado aos "socialistas de todos os partidos" e ao combate de qualquer medida política que indicasse uma "terceira via" entre capitalismo e comunismo.

Para os neoliberais um dos inimigos seria o conjunto institucional composto pelo estado de bem-estar social, pela planificação e pela intervenção estatal na economia, tudo isso caracterizaria a doutrina keynesiana. A filosofia social keynesiana, exposta por John Maynard Keynes em 1936 a partir do livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, destacava que o "Estado deveria manejar grandezas macroeconômicas sobre as quais era possível acumular conhecimento e controle prático" (MORAES, 2001, p. 30), e assim o Estado teria um papel positivo de:

Criação de pleno emprego; na moderação de desequilíbrios sociais excessivos e politicamente perigosos; no socorro de países e área economicamente deprimidos; na manutenção de uma estrutura de serviços de bem-estar (habitação, saúde, previdência, transporte urbano, etc.); na gradual implantação de políticas sociais que atenuassem desigualdades

²⁰ Margaret Hilda Thatcher (*Grantham, Reino Unido, 13 de outubro de 1925 — Londres, 8 de abril de 2013*), foi uma política britânica, primeira-ministra de 1979 a 1990.

materiais acentuadas pelo funcionamento não monitorado do mercado, etc. (Ibid., p. 31).

Em meados dos anos de 1970, com a chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, o misto de inflação alta e estagnação que afetavam os países capitalistas desenvolvidos e da ideia da sobrecarga do Estado que levava à ingovernabilidade das democracias, tornou-se terreno fértil para o fortalecimento do ideário neoliberal. Relendo Hayek e outros, Anderson (1995) descreve que as raízes da crise estavam localizadas

[...] no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. Esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado. O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa "natural" de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. (p. 10-11).

Nesse contexto histórico, de também reestruturação do capitalismo, houve uma demanda por uma reorganização de políticas internacionais, sendo um marco os governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra em 1979, Ronald Reagan, nos Estados Unidos em 1980 e Helmut Kohl, na Alemanha em 1982, os quais consolidaram forças políticas em torno dos processos de globalização e do neoliberalismo.

O que fizeram, na prática, os governos neoliberais deste período? O modelo inglês foi, ao mesmo tempo, o pioneiro e o mais puro. Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente – esta foi uma medida surpreendentemente tardia –, se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. Esse pacote de medidas é o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado.

A variante norte-americana era bem distinta. Nos Estados Unidos, onde quase não existia um Estado de bem-estar do tipo europeu, a prioridade neoliberal era mais a competição militar com a União Soviética, concebida como uma estratégia para quebrar a economia soviética e, por esta via, derrubar o regime comunista na Rússia. Deve-se ressaltar que, na política interna, Reagan também reduziu os impostos em favor dos ricos, elevou as

taxas de juros e aplastou a única greve séria de sua gestão. Mas, decididamente, não respeitou a disciplina orçamentária; ao contrário, lançou-se numa corrida armamentista sem precedentes, envolvendo gastos militares enormes, que criaram um déficit público muito maior do que qualquer outro presidente da história norte-americana. (ANDERSON, 1995, p. 12)

Demais disso, em ambos os governos as “reformas enfatizam o planejamento e a contratação por resultados, a descentralização e a privatização da ação pública, a adoção maciça da tecnologia da informação, a avaliação de desempenho e a qualidade total. Ambas as perspectivas utilizam táticas essencialmente competitivas, com o objetivo de acumular poder e lucro” (SANDER, 2005, p. 109). De acordo com Apple (2000; 2006), o grupo que sustentava tal perspectiva fora formado por conservadores (religiosos ou não), setores da classe média e neoliberais, denominado “nova direita” ou “modernização/restauração conservadora”.

No processo de reestruturação do capitalismo, por um lado, os chamados conservadores teciam críticas ao modelo de Estado vigente, alegando excessivas demandas democráticas, que seria, então, responsável pela crise de governabilidade (FIORI, 1997). D’outra parte, os grupos de esquerda que lutavam pelo fortalecimento da democracia participativa, também criticavam o Estado de Bem-Estar Social por vê-lo “uma peça central do imenso e anônimo aparelho de Estado, responsável por um gigantesco trabalho de cooptação e desativação da classe trabalhadora” (FIORI, 1997, p.142).

O Estado, neste contexto, precisou ser revisto, pois devido a sua ineficiência deve-se, agora, submetê-lo à lógica de mercado, deixando de ser considerado oneroso, obsoleto e sobrecarregado de funções sociais para assumir um paradigma estatal de Estado Gerencial, pressupondo ser mais leve e eficaz. Logo, nessa conjuntura, o neoliberalismo torna-se hegemônico como modalidade de discurso (HARVEY, 2008, p. 13).

Na América Latina, o projeto neoliberal tornou-se fértil primeiramente no Chile, por meio do governo Pinochet em 1973, pressupondo “a abolição da democracia e a instalação de uma das mais cruéis ditaduras militares do pós-guerra” (ANDERSON, 1995, p. 19). Por conseguinte, em meados da década de 1980, outros países dessa região do continente americano vivenciaram processos de eleições democráticas num período pós-ditatorial, o que, desencadeou a assunção de governos comprometidos com os ideais do neoliberalismo. De modo particular, o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) no Brasil, é representativo do desmanche da máquina pública

estatal, caracterizando ações privatizantes de empresas públicas e abertura da economia ao mercado competitivo. Outrossim, é no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que a intensificação desse processo assume proporções no cenário das políticas públicas e, conseqüentemente, nas políticas educacionais.

Saviani (2002), refletindo acerca de mudanças no âmbito educacional a partir de 1980, demarca um conjunto de medidas e reformulações que, ainda em andamento, vão (re)adaptando a educação às necessidades de produção mercadológica. Assim,

[...] sob a inspiração do toyotismo, busca-se flexibilizar e diversificar a organização das escolas e o trabalho pedagógico, assim como as formas de investimento. Neste último caso, o papel do Estado torna-se secundário e apela-se para a benemerência e voluntariado. Em ambos os períodos, prevalece a busca pela produtividade guiada pelo princípio de racionalidade, que se traduz no empenho em se atingir o máximo de resultados com o mínimo de dispêndio. Para esse fim, o Estado, agindo em consonância com os interesses dominantes, transfere responsabilidades, sobretudo no que se refere ao financiamento dos serviços educativos, mas concentra em suas mãos as formas de avaliação institucional. Assim, também na educação aperfeiçoam-se os mecanismos de controle inserindo-se no processo mais geral de gerenciamento das crises no interesse da manutenção da ordem vigente (SAVIANI, 2002, p.23).

Nesse sentido, compreende-se que as políticas públicas são elaboradas no cenário da globalização como forma de “regulação social e ajuste estrutural, como um mecanismo formal (Estado) e informal (sociedade civil) que estruturam o conjunto de setores da vida social, política e econômica, nas dimensões públicas e privada” (FRIGOTTO, 2001, p. 64). Com isso, entende-se que as políticas públicas corroboram, particularmente, com a produção de um “novo tipo” de educação e de formação do trabalhador.

Em uma discussão das políticas educacionais recentes no Brasil, Hypolito, Vieira e Pizzi (2009) argumentam que se tem abordado o Estado Social como incapaz de solucionar os impasses da educação pública e, que, para tanto “[...] é fundamental que sejam adotados critérios que possam melhorar a *qualidade* e a *eficiência* do sistema; daí a necessidade de implantação de um modelo baseado naquilo que é *eficiente* e obtém *sucesso: o mercado*” (p.103).

A partir daí um desencadeamento é que escolas e sistemas de ensino são criticados e responsabilizados pelo seu fracasso, representado em indicadores de desempenho, evasão e fluxo escolar. Com isso, já que o setor público é incapaz de

elevar a “qualidade” educacional, transfere-se a lógica de organização das empresas para a organização da educação, entendendo que a política educacional é parte da redefinição do papel do Estado²¹. Nesse sentido, a expansão do mercado, em uma escala global, e a necessidade de inovação tecnológica, aprofundam a crise do modelo fordista, exigindo uma re/organização do trabalho e da produção, o que para Hypolito (2011)

[...] criou o ambiente necessário para o desenvolvimento de novos modelos produtivos e de novas formas de organização do trabalho, para a superação do modelo fordista de produção. As inovações tecnológicas, principalmente no campo da informática e da robótica, permitiram que houvesse um novo impulso produtivo e uma expansão espetacular do mercado, configurando o que se denomina globalização. Este contexto propiciou uma saída para a crise do Estado Social, muito determinada pelo que tem sido denominado crise fiscal do Estado, que foi buscada nos arranjos teóricos e políticos do neoliberalismo. Sente-se cotidianamente os efeitos das políticas neoliberais de enxugamento da estrutura do Estado, com a redução de investimentos sociais, com os processos de privatização e retirada do Estado de setores até então exclusivos que passam a ser gerenciados por setores privados. (HYPOLITO, 2011, p.3).

Destarte, esse movimento num determinado período histórico do capitalismo, vai rearranjando o papel do Estado para com as políticas sociais, em que racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições são pressupostos fundamentais, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas pela lógica de mercado. Por isso, “a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos)” (PERONI, 2006, p. 14).

Como marco histórico, a partir da década de 1990, empreende-se no Brasil, de modo mais incisivo, o processo de reformas de matriz neoliberal, caracterizando um arrefecimento de compromissos ético-políticos e sociais firmados pelo Estado na Constituição de 1988, sendo, também, um período sublinhado por profundas reformas educacionais e reestruturação do Estado. Com isso, o processo de redemocratização do Brasil fora marcado pela formulação de políticas educacionais que, por conseguinte, delineiam novos reordenamentos e marcos regulatórios nos sistemas de

²¹ Estado é aqui entendido como Estado histórico, concreto, de classe, e, nesse sentido, Estado máximo para o capital, já que, no processo de correlação de forças em curso, é o capital que detém a hegemonia (PERONI, 2008, p. 1).

ensino, nas instituições educacionais, na gestão escolar, no currículo e no trabalho docente.

Nessa conjuntura dos anos de 1990, organismos multilaterais mobilizam-se no desenvolvimento de escritos e recomendações alertando para a necessidade de estabelecimentos de pactos ou alianças nacionais (SHIROMA; GARCIA & CAMPOS, 2011). O país, então, adentra e associa-se ao quadro hegemônico mundial, sendo conduzido à “hábitos da educação privada e de suas sensibilidades comerciais e ‘moral utilitária’ na prática educacional” (BALL, 2004). Tal movimento inscreve as políticas educacionais num papel estratégico, posicionando determinada distribuição de responsabilidades e tarefas entre diferentes contextos de gestão e, também, desenhando um novo protagonismo de atores locais²². Sublinha-se, aqui, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990)²³, a qual ressalta que:

Las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de la educación tienen la obligación prioritaria de proporcionar educación básica a todos, pero no puede esperarse de ellas que suministren la totalidad de los elementos humanos, financieros y organizativos necesarios para esa tarea. Será necesaria la concertación de acciones entre todos los subsectores y todas las formas de educación (...) la concertación de acciones entre el ministerio de educación y otros ministerios (...) la cooperación entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el sector privado, las comunidades locales, los medios de comunicación, los grupos religiosos y la familia. (OEI, 2010, p. 88)

O fato é que a referência do Brasil, neste momento histórico, é a formulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394 em 1996 (DP2), que, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, enfatiza: “*É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.*”

Outros dois movimentos importantes neste cenário internacional e que impulsionam proposições de reforma educacional e das políticas públicas no Brasil

²² O posicionamento do Brasil mediante orientações internacionais relaciona-se ao processo de democratização e descentralização, temáticas (noções) presentes nos capítulos seguintes.

²³ Tal Declaração decorre da Conferência Mundial sobre Educação realizada em Jomtien, na Tailândia em 1990, na qual o Brasil participou juntamente com vários países. A Conferência foi promovida pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e co-patrocinada pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), UNICEF (United Nations Children's Fund / Fundo das Nações Unidas para a Infância) e o Banco Mundial, com vários outros organismos internacionais, tendo a participação de 155 países e centenas de organizações da sociedade civil. Pode ser considerada um marco nas reformas educacionais dos anos 90, propondo maior equidade social nos países mais pobres e populosos do mundo. O Brasil, sendo signatário dessa Conferência, procurou implementar reformas nos seus sistemas públicos de educação básica em consonância com os princípios da mesma. (OLIVEIRA, 2008, p. 127).

são: o livro “Educação: um tesouro a descobrir” (DELORS, 1998) e a Declaração de Dakar, em 2000, “Educação para Todos” (EPT)²⁴. O primeiro, coordenado por Jacques Delors a partir do “Relatório para a Unesco da Comissão Internacional Sobre Educação para o Século XXI”, destaca a necessidade de uma *aprendizagem ao longo de toda a vida (lifelong learning)* fundada nos pilares “aprender a conhecer” “aprender a fazer”, “aprender a viver juntos” e “aprender a ser”. Tais pilares seriam compreendidos como bússola rumo ao futuro da educação, sendo esta “um trunfo indispensável à humanidade na sua construção dos ideais da paz, da liberdade e da justiça social” (DELORS, 1998, p. 11).

O segundo movimento teve como compromisso dos governos a garantia à educação que satisfaça as necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos, incluindo o sentido de “aprender a aprender, a fazer, a conviver e a ser”. Até o término do ano de 2015 fora destinado o período ao cumprimento de seis objetivos, leia-se:

1. expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente para as crianças mais vulneráveis e em maior desvantagem;
2. assegurar que todas as crianças, com ênfase especial nas meninas e crianças em circunstâncias difíceis, tenham acesso à educação primária, obrigatória, gratuita e de boa qualidade até o ano 2015;
3. assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas pelo acesso equitativo à aprendizagem apropriada, a habilidades para a vida e a programas de formação para a cidadania;
4. alcançar uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos até 2015, especialmente para as mulheres, e acesso equitativo à educação básica e continuada para todos os adultos;
5. eliminar disparidades de gênero na educação primária e secundária até 2005 e alcançar a igualdade de gênero na educação até 2015, com enfoque na garantia ao acesso e o desempenho pleno e equitativo de meninas na educação básica de boa qualidade
6. melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de forma a garantir a todos resultados reconhecidos e mensuráveis, especialmente na alfabetização, matemática e habilidades essenciais à vida. (UNESCO; CONSED, 2001, p. 8-9).

Por mais que não tenhamos alcançado em plenitude o que fora indicado em Dakar, é inegável que o Brasil tenha avançado em alguns aspectos nas duas últimas décadas: i) obrigatoriedade da matrícula das crianças dos 4 aos 5 anos de idade na pré-escola (EC nº 59/2009); ii) o acesso ao ensino fundamental está em processo de

²⁴ Compromisso global firmado por 164 governos reunidos na Cúpula Mundial de Educação, em Dakar, Senegal, de 26 a 28 de abril de 2000. A UNESCO ficou encarregada de coordenar a ação dos governos parceiros, em colaboração com outras quatro agências que patrocinaram o compromisso (PNUD, UNFPA, UNICEF e Banco Mundial).

universalização; iii) expansão da educação profissional; iv) expansão e interiorização do ensino superior; v) redução das taxas de analfabetismo entre jovens e adultos; vi) perspectiva de aumento no financiamento da educação; etc. Também é inegável o amplo investimento em programas e ações de governo, os quais tem como grande “guarda-chuva” o Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007 (DP5), o qual tem como discurso central a proposição de elevar a “qualidade” da educação.

Por conseguinte, o próprio Plano Nacional de Educação 2014-2024 (DP4) estará imbricado ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, de maneira a estabelecer metas de índices, o que corrobora com medidas que nos coloque num “patamar aceitável”. O desejo pelo estabelecimento de *rankings* educacionais, desdobra-se mediante um processo de instauração de uma sociedade meritocrática. Como pensarmos numa educação de “qualidade” ao passo de um *sistema* de gestão por méritos mascarar desigualdades de oportunidades?

Estamos, aqui, também a tratar de ingerências internacionais na reorganização das políticas gerais e setoriais do país, como é o caso da Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial. Tal documento é enfático na análise do fracasso de sistemas educativos e sua relação com o mercado de trabalho, afirmando “[...] el fracaso de los sistemas educativos para formar a los jóvenes con las capacidades adecuadas para el mercado laboral [...]”. Para tanto, dentre outras questões, o Banco Mundial concentrará sua assistência financeira e técnica nas reformas dos sistemas educativos que promovam *resultados de aprendizagem*, dedicando-se a auxiliar os países associados

[...] a crear la capacidad nacional de gobernar y gestionar el sistema educativo, aplicar normas de calidad y equidad, medir el desempeño del sistema en función de los objetivos educativos nacionales y respaldar la formulación de políticas y la innovación fundadas en pruebas.” (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 6)

Observa-se, aí, uma nova roupagem do discurso educacional, em âmbito global e local, que ao estabelecer uma educação de “qualidade” em que logre exercício de ética profissional, cidadania e acesso à cultura humana, promove, também, a preparação dos indivíduos sob determinados padrões de aprendizagem, inserindo-os como produtores e consumidores da cultura-mercado. Para isso, faz-se necessário rever as “capacidades” de governar e gestar o sistema educativo em cada formação

social particular, de maneira a legitimar a “qualidade” num universo de competitividade e a ação educativa num patamar utilitarista, do qual serve à eficiência empresarial.

A questão coloca-se como mais profunda, uma vez que diz respeito ao alinhamento das políticas educacionais do Brasil num nível das diretrizes de relações internacionais capitalistas contemporâneas e adaptação aos novos requisitos de competitividade internacional, desdobrado, consideravelmente, pela Organização das Nações Unidas (ONU)²⁵ e demais organismos internacionais²⁶ a ela vinculados. Como enfatizam Neves e Pronko (2008), a análise acerca de políticas gerais e setoriais, por parte do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do grupo Banco Mundial²⁷, torna-se imprescindível para a compreensão dos destinos de cada Estado-nação e do desenvolvimento de suas políticas públicas.

Mediante escritos de Akkari (2011), nos questionamos se ainda existiriam políticas nacionais de educação, tamanha as influências em nível internacional, sendo que tal reflexão pode ser deslocada em matéria de política financeira, econômica ou de saúde de um determinado país. Certamente que esta resposta não é evidente, já que as reformas, os conceitos, as inovações e empréstimos circulam entre os países, todavia

²⁵ A evolução histórica da ONU foi determinada durante quase meio século pela rivalidade entre os dois grandes blocos econômico-políticos existentes – o capitalista e o socialista – no período de Guerra Fria, situação que perdurou até a dissolução da União Soviética, no início da década de 1990. Desde então, as Nações Unidas têm orquestrado o destino dos seus 192 Estados nacionais associados, ditando o percurso a ser trilhado pelo capital nesta sua nova fase de financeirização internacionalizada, com base nos interesses de um pequeno grupo de países que, sob a liderança dos Estados Unidos da América – EUA, detêm a hegemonia mundial, utilizando-se para isso do poder político de suas agências especializadas, de modo significativo o FMI e o grupo Banco Mundial. (NEVES; PRONKO, 2008, p. 93).

²⁶ A lista a seguir ajuda a dimensionar o grau de intervenção dos organismos internacionais no Brasil. A ONU tem representação fixa no país desde 1950, quando o Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e a OIT (Organização Internacional do Trabalho) aqui começaram seu trabalho. Atualmente, há 18 agências, fundos, programas e comissões regionais no Brasil: Acnur (Alto Comissário da ONU para Refugiados); Unic-Rio (Centro de Informações das Nações Unidas no Rio de Janeiro); Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe); FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura); FMI (Fundo Monetário Internacional); Banco Mundial; OIT; OMS/Opas (Organização Mundial da Saúde e Organização Pan-Americana da Saúde); Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento); Pnuma (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente); UIT (União Internacional de Telecomunicações); Unaid (Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids); Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura); UNFPA (Fundo de Populações das Nações Unidas); UN-Habitat (Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos); Unicef; Unifem (Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher) e UNODC (Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes). Além disso, há 13 organismos que, apesar de não terem escritório no país, se fazem presentes por meio de seus programas e projetos. (NEVES; PRONKO, 2008, p. 92).

²⁷ Integram o grupo Banco Mundial: o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – Bird, a Associação para o Desenvolvimento Internacional – IDA, a Corporação Financeira Internacional – IFC, o Centro Internacional para a Resolução de Disputas de Investimento – Icsid e a Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais – Miga. Sobre as funções específicas de cada um dos integrantes do grupo, ver Melo (2004, 281-284).

[...] esses fluxos não são assimilados da mesma maneira pelas políticas nacionais de Educação. Esta assimilação vai depender da história da política educacional no país em questão e de outros fatores relacionados à política nacional. [...]

O processo de internacionalização produz tensões nas políticas nacionais de Educação, tornando difícil a articulação entre exigências nacionais (regionais ou locais) e os imperativos internacionais (globais) (AKKARI, 2011, p. 14-15)

Ademais, pensar as *políticas* educacionais sem considerar uma *política* de educação, seria demasiado ingênuo. Como aborda Vieira (2007, p.55), “não existem ‘políticas’ sem ‘política’”, sendo esta, uma manifestação da política social. As *políticas* públicas da educação expressam as múltiplas e diversas facetas da *política* educacional em um dado momento histórico, em que estas são concernentes a áreas específicas de intervenção, como as políticas da educação superior, políticas da educação básica, da educação infantil, etc., sendo que cada uma delas, ainda, pode se desdobrar em tantas outras.

As *políticas* constituem-se, portanto, uma dimensão da *política* de educação, e assim, pode-se falar da *política* de um governo, como também de suas *políticas*, dependendo “do lugar de onde se observam os diferentes fenômenos em foco, seja a partir de uma aproximação mais voltada para esfera macro ou micro do objeto a ser estudado” (VIEIRA, 2007, p.56). Entende-se, assim, que as *políticas* não são formuladas num contexto imediato, mas resultam de uma processualidade histórica, abrangendo dimensões sociais, econômicas e culturais e resultando da “dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil”. (BONETI, 2011, p 18).

2.2 POLÍTICA COMO DISCURSO E O CONSUMO POR POLÍTICAS DE GESTÃO

A conjuntura de reestruturação do Estado, de certo modo, modifica a perspectiva de compreensão das políticas sociais, as quais começam a ser formuladas sob preceitos de eficiência, concorrência dos mercados, consumismo e atendimento ao cliente (CLARKE; NEWMAN, 1997), movimento, este, que vai posicionando a cultura de mercado num lugar de destaque que, particularmente no campo educacional, desdobra-se no tratamento deste como mercadoria, (BALL, 2010a; OLIVEIRA, 2009; MAUÉS, 2003), significando que as políticas educacionais

devam atender aos interesses do capital em termos de qualidade, eficiência e competitividade. Por isso, interpreta-se que as políticas educacionais passam a ser administradas, condicionadas e controladas como produtos.

Importante grifar o fato da crescente interferência de órgãos internacionais multilaterais, tanto no financiamento, como na proposição de políticas educacionais de alcance global (HYPOLITO, 2010; 2008; SOUSA, 2003). Entre os referidos órgãos, destaca-se a Organização Mundial do Comércio (OMCD), o Acordo Geral de Comércio e Serviços (GATS) e o Banco Mundial, os quais, relacionando-se com governos dos estados-nação, indicam-lhes políticas públicas, gastos com essas políticas e acordos comprometidos, sobretudo, com metas de *rankings* internacionais e alinhamento dos padrões de qualidade. Uma sinalização desse processo pode ser interpretada mediante o Compromisso Todos pela Educação em 2007 (DP6; DP7), o qual é declarado como um movimento da sociedade brasileira na missão de contribuir até 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, com o direito a Educação Básica de qualidade a todas as crianças e jovens, propiciando ampliação de recursos investidos e melhoria da gestão desses recursos. Logo, atingir patamares mais elevados da qualidade de gestão torna-se a tônica, uma vez que se reafirma o engajamento de *todos* convocando estados, municípios, Distrito Federal, famílias e comunidade.

Tensiona-se o fato dos países responderem aos organismos internacionais sob determinada eficiência e capacidade de competitividade no cenário mundial, todavia ressalta-se que os organismos internacionais, apesar de terem grande influência, não *determinam* as políticas de cada país. Obviamente, representam uma enorme influência, mas, segundo Ball (2004, p. 1115), há uma “glocalização, isto é, a acomodação de tendências globais em histórias locais, [...] [produzindo] políticas híbridas em diversidade política”. Logo, a relação entre os organismos internacionais e as instâncias locais reforça a complexidade da reestruturação do Estado (LIMA; GANDIN, 2012).

De mais a mais, as políticas educacionais passam por um processo de transformação que, arrefecendo aspectos pedagógicos e priorizando aspectos mercadológicos (HYPOLITO, 2002), manifestam-se políticas gerencialistas que irão pôr em dinâmica uma produção de *sistema educacional*. Mediante os acordos internacionais, os quais indicam metas, indicadores e patamares de qualidade, de alguma forma, condiciona-se o repasse de recursos financeiros e de apoio técnico

pelo governo federal, devido à adesão ou não dos estados, municípios e escolas a programas e ações com perspectiva de minimizar problemas educacionais, ora diagnosticados em indicadores como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), mas, também, responsabilizar os sujeitos e sistemas de ensino pelo insucesso escolar. Em análise ao papel da educação, Oliveira (2008) propõe que

[...] é fundamental compreendê-la como uma das Condições Gerais de Produção, indispensável, portanto, para a plena realização da produção capitalista no atual estágio de desenvolvimento. Só assim é possível entender os esforços internacionais, sobretudo dos organismos internacionais pertencentes à ONU, para obrigar os países em desenvolvimento a reformar seus *sistemas de ensino*, a fim de assegurar as condições necessárias à realização da produção capitalista (p. 128, grifo nosso).

Nessa conjuntura de análise, Maués (2003) tece argumentos acerca do caráter das políticas públicas nas últimas décadas no Brasil, sublinhando que os organismos internacionais veem na Educação “um dos meios para a adequação social às novas configurações do desenvolvimento do capital”. Esses organismos, como é o caso do Banco Mundial, têm exigido dos países periféricos programas de ajuste estrutural visando à implantação de políticas públicas, assim, tais organismos, “passaram a determinar as metas que os países devem atingir, também em matéria de educação” (MAUÉS, 2003, p.12).

[...] o *sistema educacional* precisa passar por uma reforma visando a qualificar melhor as pessoas para enfrentarem um mundo mais competitivo, mais afinado com o mercado, um mundo globalizado, entendendo-se por tal um processo sócio-histórico que apresenta dimensões ideológicas, que cria outra ordem econômica e outro processo civilizatório, representando uma nova etapa do capitalismo mundial (Ibid,p.12, grifo nosso).

Esses encaminhamentos têm proposto redesenhar marcos regulatórios no *sistema educacional* que buscam padronizar o ensino em vários aspectos, mas, especialmente, no que tange ao currículo, ao trabalho docente e à gestão (BALL, 2013; HYPOLITO, 2010). Ademais, em análise das políticas educacionais na contemporaneidade, Oliveira (2005) as observa concernentes às políticas de gestão, que em meados da década de 1990 ampliou-se a atenção, liderada, sobretudo, pelo CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação).

Considera-se que nessa década acirrou-se a relação das reformas de matriz neoliberal e de governos de modelos social-democráticos. Com isso, funde-se uma reorganização democrática no país e de implementação e interferência de políticas

públicas como organizativas da sociedade e do *sistema* macro educacional (sistemas de ensino) e micro (escola), tendo marcos legais importantes, a exemplo: Constituição Federal em 1988 (DP1), Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996 (DP2) e, no século XXI, Plano Nacional de Educação em 2001-2010 (DP3) e PNE 2014-2024 (DP4).

Em decorrência disso, percebe-se como um discurso inovador, que a gestão superaria o enfoque da administração²⁸, abarcando dimensões da complexidade da educação brasileira e exigindo uma revisão mais abrangente, mediada por ações articuladas, dinâmicas, autônomas e participativas. Disso, entende-se a gestão como responsável por suscitar um propósito comum, compromisso de *todos* na promoção da educação e, conseqüentemente, no processo de ensino e aprendizagem. Nesse sentido, o “novo” discurso hegemônico de *gestão* passou a ser atraente e veiculado, creditando como ineficiente o “velho” discurso da administração.

DP1; DP2: // [...] **gestão democrática do ensino público** [...] //

DP2: // [...] **normas da gestão democrática do ensino público** [...] //
// [...] **princípio da gestão democrática** [...] //

DP3: // [...] **democratização da gestão do ensino público** [...] //
// [...] **gestão do sistema** educacional [...] //

DP4: // [...] **promoção do princípio da gestão democrática** [...] //
// [...] **gestão do sistema** de ensino [...] //

DP5: // [...] **gestão dos estabelecimentos de ensino** [...] //
// [...] **gestão participativa** [...] //
// [...] **processos de autogestão**. //

DP6: // [...] **transparência da gestão pública na área da educação** [...] //
// [...] **gestão participativa na rede de ensino** [...] //
// [...] **gestão do sistema** [...] //
// [...] **gestão de resultados** [...] //

DP10: // [...] **mecanismos democráticos na gestão** [...] //

²⁸ Esta discussão teórica apresenta-se no capítulo seguinte.

Os exemplos dos excertos acima são indícios do “novo” discurso de gestão, o qual vai ganhando novas roupagens conforme os interesses e contexto no qual o discurso político é produzido. Qual a necessidade do PDE (DP5) e Compromisso Todos pela Educação (DP6) afirmarem uma *gestão participativa*? A própria democratização não pressupunha a participação? Há de se considerar que, assim como outros discursos políticos, o PDE (DP5) e o Compromisso Todos pela Educação (DP6) estão a travar metas e índices visando *resultados* e que para isso é necessário a “*gestão de resultados*”, não apenas para atender diretrizes internacionais ou informar a sociedade sobre o “in/sucesso” educacional, mas para alargar um processo de responsabilização.

O PDE (DP5) adquire conotação de um “novo plano” de educação, um “plano executivo” paralelo ao PNE (DP3), compreendendo inúmeros programas organizados em torno dos eixos educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

DP5:

*// O PDE [...] pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das **ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação.** //*

O desenho discursivo é a busca por legitimidade do PDE (DP5), ressaltando sua atualidade em detrimento do discurso do PNE (DP3), o qual, mesmo estando em curso, não atenderia mais as necessidades do país. É no interdiscurso que a busca por legitimidade se produz, uma vez que o governo desenvolve suas ações e posições com a criação do Ideb em 2007, no intuito de identificar e solucionar os problemas que afetam diretamente a qualidade educação brasileira.

DP5:

*// Com o novo indicador, o PDE procura superar algumas dificuldades do PNE em torno desta questão central: **o tratamento dado à qualidade.** Ao se referir à qualidade do ensino, o PNE remete à necessidade de se estabelecer sistemas de avaliação e padrões de qualidade, mas mantém suas metas referenciadas no atendimento, com uma métrica que desconsidera a qualidade. //*

De fato, tem-se continuidade e ruptura. Continuidade em reafirmar um compromisso com a educação de qualidade e ruptura pois se engendra

discursivamente um novo “plano” que estaria sendo colocado no lugar do PNE (DP3), agora com um tom de “efetiva mudança”. Contudo, conforme Kuenzer (2010), compreende-se que “no Brasil temos políticas de governo e não de Estado, as quais se restringem ao exercício do poder e não de ações para curto, médio e longo prazos” (p. 278), o que fica explícito no patamar adotado pela política de governo PDE (DP5).

Paralelamente nesse contexto, visando um novo “*tratamento à qualidade*”, além do Ideb, o movimento Todos pela Educação (DP6, DP7) irá instituir-se como um outro discurso de plano de metas, o que certamente redirecionaria a *gestão do sistema educacional* sob fortalecimento do discurso empresarial. Tal movimento expressa “[...] a recomposição da agenda empresarial para o campo da educação, bem como também oferece novas referências discursivas que redefinem a atuação da chamada ‘sociedade civil’ no campo educacional” (SHIROMA; GARCIA & CAMPOS, 2011, p. 225).

Neste arranjo de “arenas políticas”, de movimentos de re/organização democrática e de políticas de cunho neoliberal pode-se interpretar como a configuração de uma *confluência perversa*, resultando em uma “[...] *crise discursiva*, que parece atravessar as experiências contemporâneas de construção democrática no Brasil e na América Latina” (DAGNINO, 2004, p.140). Marca-se, assim, o reconhecimento das disputas simbólicas como constitutivas das próprias disputas políticas, focalizando a *crise discursiva* no contexto brasileiro num cenário de disputa político-cultural entre um projeto neoliberal e um projeto democratizante e nos deslocamentos de sentidos que operam (DAGNINO, 2004). Esses movimentos engendram-se, fortemente, no Brasil desde a última década do século XX, sendo um processo que desmembrar-se-á na relação público-privado, cuja lógica de mercado naturaliza-se e, como fora debatido, reformas em nível de internacionalização de políticas educacionais vão, paulatinamente, instaurando-se.

No debate em torno da *gestão* como um processo enunciado pelas políticas públicas, Vieira (2007) enfatiza que tal processo revela intenções de formulação política do Poder Público, todavia sublinha que é equivocado compreender a concretização da(s) política(s) exclusivamente como iniciativa do Estado. Nesse aspecto, é “na correlação de forças entre os atores sociais das esferas do Estado – a sociedade política e civil – que se define as formas de atuação prática, as ações governamentais e, por conseguinte, se trava o jogo das políticas sociais”. Logo, estas precisam ser compreendidas em “sua complexidade e mutação” (VIEIRA;

ALBUQUERQUE , 2002). Com isso, ao analisar a política educacional compreende-se que a mesma desencadeia efeitos de sentidos nas iniciativas governamentais, nas dinâmicas de gestão dos sistemas de ensino, no trabalho docente etc.

Outrossim, como não é possível controlar a interpretação do leitor - mas aproximar dos sentidos produzidos pelo autor que vos fala -, a expressão “consumo por políticas de gestão” no título desta seção, alude a compreensão do processo de reelaboração constante das políticas públicas, isto é, as políticas não são unicamente endereçadas para uma “implementação” em redes de escolas e/ou sistemas de ensino, mas reinterpretadas por sujeitos ora subjetivados por contextos político-ideológicos. Ou seja, Ball (1994) nos sugere um distanciamento da ideia de que as políticas são implementadas, pois compreende que isso sugere uma processualidade linear pelo qual elas se movimentam em direção à prática de maneira direta. Em contraponto, desenvolve o conceito de *encenação de políticas* (MAINARDES; MARCONDES, 2009, grifo nosso). Nas próprias palavras de Ball (2011):

A visão prevalente, embora normalmente implícita, é que a política é algo que é “feito” para as pessoas. Como beneficiários de primeira ordem, “eles” “implementam” políticas; como beneficiários de segunda ordem, “eles” são afetados positiva ou negativamente pelas políticas. [...] políticas colocam problemas para seus sujeitos, problemas que precisam ser resolvidos no contexto. Soluções para os problemas postos pelos textos políticos serão localizadas e deveria ser esperado que discernissem determinados fins e situações confusas. Respostas que precisam, na verdade, ser “criativas”. As políticas normalmente não dizem o que fazer; elas criam circunstâncias nas quais o espectro de opções disponíveis sobre o que fazer é reduzido ou modificado ou em que metas particulares ou efeitos são estabelecidos. Uma resposta ainda precisa ser construída no contexto, contraposta ou balanceada por outras expectativas, o que envolve algum tipo de ação social criativa. [...] Há um silêncio surdo no coração desses textos diligentes, abstratos e metódicos. Tanto as pessoas que “fazem” as políticas quanto as confrontadas com elas são deslocadas. (p. 45-46)

Ao propor que as políticas educacionais sejam analisadas como *texto* e como *discurso*²⁹, Stephen J. Ball aponta para a abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle approach*), o qual pode ser considerado como um método de análise/pesquisa de políticas. Pode-se dizer que os três principais contextos do ciclo são o contexto de influência, contexto de produção de texto e o contexto da prática. Em 1994, Ball

²⁹ Entende-se que Stephen J. Ball aproxima-se da noção de discurso e de que as políticas podem tornar-se “regimes de verdade” baseado no filósofo Michel Foucault, todavia, como já fora explorado nesta tese, a noção de discurso é tecida com base em Pêcheux e Orlandi. Ademais, compreende-se uma linha tênue entre posicionamentos foucaultianos e pecheutianos, os quais não podem ser postos, exclusivamente, em duelo, mas, respeitando suas particularidades podem funcionar em diálogo.

acrescentou outros dois contextos: o dos resultados/efeitos e da estratégia política³⁰. Considera-se que estes “contextos são intimamente ligados e inter-ligados, não tem dimensão temporal nem sequencial e não constituem etapas lineares. Cada um deles apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e envolve disputas e embates” (MAINARDES; FERREIRA & TELLO, 2011, p. 157).

Salienta-se, que não se tem a intenção, aqui, de discorrer e/ou “aplicar” o método formulado por Ball, mas, sem dúvida, considerar o fundamento da perspectiva de Ball que é encarar as políticas educacionais como *texto* e *discurso*, balizando a compreensão de uma fluidez do processo de formulação de política(s). Isto é, compreender as políticas educacionais como constantemente re/formuladas e re/criadas por diferentes agentes.

A conceituação de política como texto baseia-se na teoria literária, que entende as políticas como representações codificadas de maneiras complexas. Os textos são produto de múltiplas influências e agendas, e a sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política. Nesse processo, apenas algumas influências e agendas são reconhecidas como legítimas, e apenas algumas vozes são ouvidas. Assim, a análise de documentos de políticas não é algo simples, mas demanda pesquisadores capazes de identificar ideologias, interesses, conceitos empregados, embates envolvidos no processo, e vozes presentes e ausentes, entre outros aspectos. A política como discurso estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem o efeito de distribuir “vozes”, uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade. (MAINARDES; FERREIRA & TELLO, 2011, p. 156-157)

As políticas são apreendidas como “representações, as quais são codificadas de forma complexa (via lutas, acordos, interpretações públicas oficiais e reinterpretções) e decodificadas de maneira complexa (por meio de interpretações e significados dos atores em relação às suas histórias, experiências, habilidades, recursos e contextos)”³¹ (BALL, 1994, p.16). Logo, imbricado pela complexidade da conjuntura de reestruturação do Estado, por ingerências de políticas internacionais e por dinâmicas da cultura-mercado, “o cidadão passa a ser entendido como um cliente que pode comprar determinado produto, podendo esse produto ser, inclusive, uma política social” (LIMA; GANDIN, 2012).

³⁰ Sobre ciclo de políticas ver, por exemplo, Lopes (2004); Macedo (2006) e Mainardes (2006).

³¹ “as representations which are encoded in complex ways (via struggles, compromises, authoritative public interpretations and reinterpretations) and decoded in complex ways (via actors’ interpretations and meanings in relation to their history, experiences, skills, resources and context)”. [tradução nossa]

Portanto, a discussão de modo algum encerra-se aqui, pois compreende-se que os capítulos desta tese são complementares e relacionam-se de algum modo. Por isso, adentrando os capítulos seguintes, as políticas educacionais vão sendo re/desenhadas e re/interpretadas mediante interpretação de marcas linguístico-discursivas do *dispositivo gestão*, desmembrado em noções de democratização e des/centralização, mas, também, mediante conjunturas de análise realizadas, a exemplo da reestruturação do Estado e do neoliberalismo.

CAPÍTULO III - DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL: CONTORNOS DO GERENCIALISMO

Este capítulo discute o processo de gestão democrática da educação na conjuntura do gerencialismo, sem perder de vista questões no campo das políticas educacionais exploradas anteriormente. A noção de democratização na educação ganha fôlego no Brasil mediante a Constituição de 1988 (DP1), a qual irá redirecionar a gestão educacional sob princípios democráticos, isto é, gestão e democracia estão indissociáveis produzindo efeitos de sentidos.

3.1 UNIVERSALIZAR É DEMOCRATIZAR?

O Brasil comemorou índices de acesso à Educação Básica e Educação Superior nos últimos anos, o que, de fato, torna-se um avanço se pensarmos na ampliação do número de matrículas. Poderíamos, com isso, entender a democratização relacionada a universalização da educação, de maneira que a população tenha garantias de acesso.

No caso da Educação Superior, proporcionar mecanismos de inclusão de populações marginalizadas e interiorização das instituições promove uma significativa expectativa no aumento da escolaridade média da população. Já no contexto da Educação Básica, mediante Emenda Constitucional nº 59 de 2009, a Lei nº 12.796/2013 realiza profundas mudanças na Lei de Diretrizes e Bases (DP2) ao que tange a obrigatoriedade escolar.

A Lei nº 12.796/2013 ajusta a redação da LDB (DP2) ampliando a obrigatoriedade escolar para a faixa etária dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos e estabelecendo o ano de 2016 como prazo para essa universalização, o que pode ser interpretado como um alargamento das oportunidades de acesso e, assim, fortalecer a educação como direito de todos (DP1). Logo, a etapa Educação Infantil, fase pré-escola, torna-se obrigatória e gratuita para crianças dos 4 (quatro) aos 5 (cinco) anos de idade.

DP4:

*// Meta 1: **universalizar**, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.//*

*//Meta 2: **universalizar** o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.//*

*//Meta 3: **universalizar**, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).//*

Atualmente, mediante site do MEC³², com 88% das crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade atendidas, a meta de universalização da pré-escola parece mais próxima. Todavia, sublinha-se que os 12% restantes representam cerca de 700 mil crianças, um passo que se alarga ao considerarmos as desigualdades regionais no país, no financiamento da educação e nos entraves administrativos, o que faz o olhar do simples atendimento deslocar-se para o do atendimento com um certo padrão de qualidade.

A educação no país age paradoxalmente nesse ponto, pois, na medida em que se democratiza o acesso, algumas questões fazem-se pertinentes: sob que condições de infraestrutura e financeira o trabalho pedagógico ocorre? quais propostas de valorização profissional? que condições de formação continuada destes profissionais estamos a tratar nas escolas? que conjunturas de trabalho docente? que modos de gestão educacional? Certamente, para os municípios, por exemplo, cuja prioridade é oferecer oportunidades educacionais nas etapas educação infantil e ensino fundamental, esse novo paradigma exige uma reorganização de gestão no intuito de adotar medidas que deem conta de tal oferta.

Ampliar a idade de obrigatoriedade escolar é bandeira fundamental na construção do direito de todos e da “qualidade” do ensino, mas não somente. Acredita-se que a proposta de Educação Integral (não somente Educação em Tempo Integral), por exemplo, pode tornar-se significativa na medida em que propicia múltiplas

³² Disponível em: <www.mec.gov.br/>.

abordagens de aprendizagem mediante a cultura, a arte, o esporte, a ciência, a tecnologia etc. Um dos problemas reside no cerceamento da “qualidade” ao inculcar a lógica das metas do Ideb como indicador prioritário do “sucesso” e “insucesso” do trabalho docente e de gestão das escolas. Embora o Ideb tenha um papel de objetividade à discussão sobre a educação no Brasil, a sua capacidade de diagnosticar a “qualidade” das escolas, das redes de ensino e do trabalho docente é limitado.

DP4:

*//Meta 7: fomentar a **qualidade da educação básica** em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a **atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb**//*

A democratização da educação perpassa pela ampliação das oportunidades de acesso, todavia torna-se pertinente que todos tenham condições de permanecer nas instituições educativas. Além disso, compreender a relação democracia e educação é adentrar um contexto da própria organização político-administrativa do Brasil, o qual instituído como um Estado democrático de direito (DP1), irá prever o princípio de gestão democrática do ensino público. Robertson e Dale (2011) tecem alguns apontamentos nessa perspectiva:

*A ideia de **educação como um direito humano**, com a qual querem dizer o acesso à escolarização, é mais uma ilustração da questão que estamos discutindo. No entanto, é direito a quê? O direito de ter seus próprios conhecimentos situados levados em conta ou, alternativamente, ignorados? Apesar de existir algum progresso político em ter um conceito que possa absorver uma diversidade de sentidos – por exemplo, ao discutir que as sociedades em modernização precisam de acesso à educação por meio da oferta de escolas, isso significa que existe um importante trabalho analítico a ser feito ao examinar mais de perto os propósitos, os processos, as práticas e os desfechos. (p. 355)*

Santos (2002), em análise das teorias e práticas de democracia no mundo ocidental, reconhece a vertente liberal e a vertente socialista como concepções forjadas por meio de visões de mundo, de princípios de vida em coletividade, de direitos e deveres, do público e do privado etc. Nas disputas de diferentes grupos sociais por hegemonia, a chamada democracia liberal ganha força no sentido que suas características alinham-se sob um arranjo para decisões políticas e

administrativas e um conjunto de regras no anseio da formação do governo representativo por meio do voto.

Na democracia liberal há uma certa homogeneização do eleitorado que, ao eleger seus representantes e instituir um suposto consenso, autoriza sujeitos a governar. A partir da chamada democracia participativa, discutida por Santos (2002) como uma concepção contra-hegemônica, sugere-se produzir outras possibilidades democráticas por meio da participação popular. Com isso, entende-se a intenção de minimizar a desigualdade social e arrefecer interesses capitalistas nacionais e internacionais, instituindo uma democracia construída historicamente e culturalmente, que reconheça as diversidades, as identidades e as diferenças.

No Brasil, soava como urgente o processo de democratização na década de 1980 em meio ao regime militar, o que fica perceptível no discurso político da época e no modo de condução das políticas públicas, em que o discurso de gestão democrática ganha fôlego num contexto neoliberal, servindo como modelo de redução do Estado. A Constituição Federal de 1988 (DP1) torna-se carta magna da República, representando uma democracia de igualdade jurídica e política, o que não significa que todos os cidadãos tenham as mesmas oportunidades.

Tilly (2013), em análise do mundo contemporâneo e da democracia, sugere que pensemos além de uma análise estática que indique “sim” ou “não” para um determinado país ser considerado democrático. O autor descreve efeitos da democratização e da desdemocratização como processos contínuos, e não apenas como simples passos em um caminho que leva numa ou noutra direção. Assim, considerando as relações entre Estado e seus cidadãos, um arranjo político de democratização significaria um “movimento líquido na direção de consultas mais amplas, mais igualitárias, mais protegidas e mais mutuamente vinculantes”, em contrapartida a “desdemocratização significa um movimento líquido na direção de consultas mais estritas, mais desiguais, menos protegidas, e menos mutuamente vinculantes” (p. 73).

As quatro dimensões, amplitude, igualdade, proteção e caráter mutuamente vinculante, são identificadas por Tilly (2013) na perspectiva de perguntar como um Estado está ou não melhorando o bem-estar de seus cidadãos:

1) *Amplitude*. Contempla desde um pequeno segmento da população gozando de extensos direitos, enquanto outros são largamente excluídos dos processos políticos, até a ampla inclusão política de pessoas sob a jurisdição do Estado [...]

2) *Igualdade*. Varia desde uma grande desigualdade entre os cidadãos e dentro das categorias de cidadãos até uma extensiva igualdade em ambos os casos [...]

3) *Proteção*. Varia de pouca até muita proteção contra a ação arbitrária do Estado (em um extremo, os agentes do Estado usam constantemente seu poder para punir inimigos pessoais e para premiar seus amigos; em outro, todos os cidadãos gozam de um processo público e correto).

4) *Caráter mutuamente vinculante*. Varia desde uma vinculação inexistente e/ou extremamente assimétrica até uma vinculação mútua (em um extremo, os requerentes dos benefícios do Estado precisam subornar, persuadir, ameaçar ou usar a influência de terceiros para conseguir alguma coisa; no outro, os agentes do Estado têm obrigações claras e instituídas de conceder benefícios devidos a cada categoria de beneficiário). (p. 28-29)

A movimentação sugerida por Tilly (2013) coloca a democracia com um caráter de mutabilidade, em que outros fatores podem ser correlacionados, como a riqueza nacional, o tamanho da população, o quão recente o país tornou-se independente ou, até mesmo, sua localização geográfica. A *Freedom House*³³, instituição sediada nos Estados Unidos, monitora a democracia em todos os continentes e a classifica pelos direitos políticos e pelas liberdades civis segundo taxas que variam de 1 (alto) a 7 (baixo), isso, também, dentre pesquisas que visam promover os direitos humanos, a democracia, o estado de direito etc. O Brasil, segundo tal classificação tem taxa 2 e é considerado um país livre, por isso com um grau alto de democracia.

Estas, dentre outras questões descritas por Charles Tilly, nos fazem repensar o grau de democracia do Brasil, em que no atual estágio de instabilidade e crise política, pode-se interpretar como um avanço, no momento em que um número expressivo de cidadãos vai às ruas contra a corrupção e a favor de uma reforma política, dentre outras pautas como transporte, educação, saúde etc., momento, este, denominado de Manifestações dos 20 centavos ou Manifestações de Junho, desencadeado em meados de junho de 2013. As manifestações populares, no ano de 2016 pró e contra impeachment da presidente Dilma Rousseff, também alavancam uma interpretação de um processo democratizante. Todavia, este mesmo processo desencadeia um retrocesso (para não dizer uma desdemocratização), no momento em que as articulações político-partidárias e interesses de parlamentares, que “representam” a população brasileira, estão acima das próprias conquistas sociais e da Constituição Federal e tem um descompromisso com o voto popular.

É salutar pensarmos que avançamos em muitas conquistas históricas e que, no âmbito da educação, há passos maiores a serem dados. Universalizar faz parte de

³³ Ver site: www.freedomhouse.org

um processo de democratização, no sentido de que se ampliam as matrículas e projetos à Educação Básica e, no tocante a Educação Superior, alargam-se oportunidades mediante Reuni, PNAES, PROUNI e FIES (e aqui também repousa a crítica às próprias parcerias público-privadas - tema a ser explorado nas próximas seções). Entretanto, obviamente que não basta universalizar, faz-se mister repensar as condições, o financiamento, a valorização profissional etc., e novos arranjos de gestão do *sistema* educacional.

A próxima seção é tecida entendendo que o processo de redemocratização do Brasil é ampliado, discursivamente no campo educacional, a partir da *gestão democrática*. Esta, por sua vez, ganha destaque nas pesquisas sobre administração educacional, desencadeando questões complexas e fundamentais à compreensão do funcionamento do *sistema* educacional.

3.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA: RECUO HISTÓRICO E MOVIMENTOS EDUCACIONAIS

Ao analisar a circularidade do discurso *gestão* no cenário educacional, observa-se que o mesmo é endereçado a partir das políticas públicas, que por sua vez produzem efeitos de sentidos e põem em cena novos sujeitos. Não obstante, as políticas educacionais e os modos de organização dos sistemas de ensino estão, de algum modo, imbricados pelas reformas educacionais no discorrer da história o que, particularmente, produziu um redesenho dos preceitos da administração em direção à gestão de sistemas com o discurso de mais flexibilidade, autonomia e participação.

Há de considerar, também, que a organização de instituições políticas e educacionais no Brasil alinharam-se e foram influenciadas por orientações filosóficas, como é o caso do positivismo no século XIX e seus efeitos no pensamento político e educacional do Brasil (SANDER, 2005, GHIRALDELLI, 2009). Essa corrente filosófica, prioriza, sobretudo, as noções de ordem e progresso, de equilíbrio e harmonia, e preconiza métodos empíricos baseados em dados objetivos e racionais (SANDER, 2005). Considera-se que o positivismo, de modo particular na Primeira República ou República Velha (1889 – 1930), revelou-se em uma uniformização do ensino, na adoção de metodologias que priorizavam o empírico e quantitativo e em práticas prescritivas de organização e funcionamento das instituições de ensino. “Ordem, disciplina, controle centralizado e uniformização de comportamentos e práticas eram

os requisitos fundamentais das escolas e dos sistemas de ensino e da própria administração pública daquela época” (Ibid., p. 97). Sendo assim, em um contexto mais amplo do mundo ocidental

[...] o positivismo iluminou decisivamente as teorias clássicas de administração, concebidas e adotadas na aurora do século 20, em particular o fayolismo dos franceses, o taylorismo e o fordismo norte-americano [...] Os movimentos gerenciais da escola clássica difundiram-se rapidamente por todo o mundo e invadiram as várias áreas temáticas da administração, incluindo a administração do ensino. O Brasil não foi exceção nesse quadro. (Ibid., p.97)

Este âmbito da Teoria Clássica da Administração era representado por duas correntes teóricas: a americana, representada por Taylor(1856-1915), que se preocupava em aumentar a eficiência da indústria por meio da racionalização do trabalho do operário; e a francesa, representada por Fayol (1841-1925), que se deteve em propor um aumento da eficiência da empresa por meio de sua organização e da aplicação de princípios gerais da administração em bases científicas. Nessa concepção, a atenção era predominada para a estrutura organizacional e a departamentalização, o que permitia a síntese e visão global da melhor maneira de subdividir a empresa sob centralização de um chefe principal (CHIAVENATO, 2000). Ao abordar estas teorias, que integram a denominada escola clássica de administração, Sander (2005) sublinha que as mesmas

[...] estabeleceram princípios e estruturas organizacionais para guiar a ação de governo na indústria e no comércio, no Estado e na Igreja, na escola e nas instituições humanas em geral. Cada um dos protagonistas das teorias clássicas tinha por objetivo desenvolver uma teoria geral de administração, com políticas e práticas aplicáveis à condução dos destinos de qualquer organização humana, independente de sua natureza e de seus objetivos. (p. 120).

Mediado pelas teorias produtivas da Teoria Clássica da Administração, o processo de administração da educação esteve sucumbido, em grande parte, à questões técnicas, incorporando uma organização gerencial. Mesmo a Administração Educacional e Escolar se apresentando como “pedagógica”, percebe-se que esta pautava-se, sobremaneira, em princípios da abordagem Clássica da Administração, condizente com o enfoque tecnocrático da educação (SANDER, 1995), sendo tal Escola Clássica “preocupada com o processo interno, a mecânica racional, a engenharia humana, a eficiência e a produtividade” (SANDER, 1985, p. 23).

Embora tão em voga atualmente nas pesquisas em educação, a Administração Educacional e Escolar nem sempre foi alvo de atenção de pesquisadores no Brasil,

sendo que as primeiras teorizações sobre Administração se reportam às décadas de 1920 e 1930, em um contexto de efervescência política e cultural. Momento, este, que inspirou a produção intelectual de muitos dos primeiros teóricos da Administração Educacional, a exemplo de Anísio Teixeira, Florestan Fernandes e Lourenço Filho, culminando, também, com a fundação, em 1961, da Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (Anpae), demarcando a consolidação de um campo profissional de estudo.

Iniciam-se elaborações teóricas com ênfase a partir do “enfoque sociológico” (SANDER, 1995), sublinhando o Manifesto dos Pioneiros da Educação e suas influências a partir do movimento pedagógico da Escola Nova, o qual conjugava-se muito bem com “o nascente otimismo pedagógico, que centrava suas preocupações na reorganização interna das escolas e no redirecionamento dos padrões didáticos e pedagógicos” (GHIRALDELLI, 1994, p.19). Advinda especialmente da corrente teórica norte-americana de John Dewey, esta tendência escolanovista, que permeava a educação no Brasil foi um

[...] movimento pedagógico que se desenvolveu impulsionado pelo avanço da ciência e das necessidades sociais engendradas com o surgimento do capitalismo industrial. A principal inovação que esta teoria trouxe para o campo educacional foi deslocar o centro do processo pedagógico do professor para o aluno. Por outro lado, há muitas críticas realizadas a esta tendência pedagógica, como a produção de um processo de psicologização da criança, vendo-a, muitas vezes, deslocada de sua realidade social, aumentando assim as desigualdades sociais, uma vez que diferentes condições sociais não são consideradas no processo educativo; promoveu/promove adaptação da educação às demandas do sistema capitalista, sem questionar a organização da sociedade de sua época; sua dificuldade de realização nas escolas públicas, uma vez que demanda um custo superior ao ensino tradicional; entre outras (DRABACH, 2010, p.27).

Ademais, no âmbito da administração empresarial, iniciada com o enfoque científico da própria concepção taylorista de *management*, foram desenvolvidos novos conceitos administrativos, como os de gestão e gerência (SANDER, 2005), o que, certamente, movimentaria o pensamento no campo da Administração Educacional. Até meados dos anos de 1985, as teorizações acerca do termo gestão eram praticamente inexistentes na educação brasileira, todavia há cerca de três décadas os estudos do termo ampliam-se e reconfiguram-se, marcando uma série de disputas no espaço semântico: gestão, gerência, governação.

Num período de reforma educacional, no decorrer da década de 1980, concebe-se como marco a reestruturação do modelo de Estado provedor e regulador para o modelo de Estado forte e minimalista³⁴ e um novo ordenamento das relações de poder internacionais, sob a lógica dos binômios globalização/comunitarismo e centralismo/localismo (descentralização) (KRAWCZYK, 2008).

Por conseguinte, isso reflete um contexto de mudanças, cujo objetivo principal era a “modernização do Estado brasileiro e sua adequação às exigências da economia mundial” (OLIVEIRA, 2008, p. 128), compreendendo o Estado constituído em um “espaço de disputas, no qual a correlação de forças, a movimentação social e a organização política dos interesses possuem papel decisivo no desenho da ação pública.” (BATISTA, 2013, p. 83). Logo, o Estado irá reestruturar-se mediante incremento e sofisticação de novos mecanismos e modos de gestão, flexibilizando e descentralizando normas, estruturas, procedimentos e, assim, modificam-se as formas de relação entre Estado e sociedade.

Tão logo essas tendências e desafios apresentam-se no campo educacional do Brasil e, especificamente, na gestão, os marcos de des/centralização e democratização dos *sistemas* de ensino irão redesenhar, sobremaneira, as transformações das políticas públicas. Disso, desdobra-se que a escola e os *sistemas* públicos de ensino necessitam gestar seu próprio trabalho.

Ainda, é num contexto caracterizado, também, por mudanças no mundo do trabalho³⁵ e da produção, que os discursos das políticas educacionais arranjam-se, prevendo princípios como autonomia, democracia, descentralização, participação, colaboração, e sofisticando mecanismos de regulação, intensificação e controle sobre o trabalho, reverberando, muitas vezes, numa responsabilização do in/sucesso educacional aos *sistemas*, escolas, professores, gestores, estudantes.

Entretanto, há de se considerar que neste cenário é imprimida à educação a necessidade de acompanhar a modernização do país e progressivamente adaptar a gestão aos interesses que, muitas vezes, não lhe são próprios, mas que respondem a interesses ulteriores do capital e das próprias políticas internacionais.

³⁴“Minimalista em todos os investimentos sociais e nas intervenções econômicas, mas forte na sua capacidade para romper com o modelo estabelecido”. (KRAWCZYK, 2008, p. 62).

³⁵ Ver obras *Educação e Crise do Trabalho: perspectivas do final do século* (FRIGOTTO, 2008), *Educação e trabalho no Brasil: o estado da questão* (KUENZER, 1991) e *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho* (ANTUNES, 2009).

Doravante, no período caracterizado de reabertura política no Brasil na década de 1980³⁶ e dos próprios movimentos sociais ulteriores, a palavra *democracia* soava como reivindicação de participação das camadas populares nas decisões do Estado e de libertação da mordaza ditatorial que assolava a sociedade desde o ano de 1964.

Figura 2 - Passeata dos Cem Mil foi um dos movimentos contra o regime militar.



Fonte: <https://universitag.wordpress.com> (Foto: Evandro Teixeira)

Neste cenário, ocorre o deslocamento semântico do termo Administração para o de Gestão, advindo de uma concepção generalizada de Gestão Educacional como meio de “superação” ao enfoque tecnocrático que situava a Administração Educacional. Lück (2007) ao abordar acerca de uma noção de gestão, enfatiza esta como mais apropriada para as demandas do processo educativo, por entender que

[...] a intensa dinâmica da realidade faz com que os fatos e fenômenos mudem de significado ao longo do tempo, de acordo com a evolução das experiências, em vista de que os termos empregados para representá-los, em uma ocasião, deixam de expressar plenamente toda a riqueza dos novos entendimentos e desdobramentos (p. 47).

³⁶Como marco histórico na década de 1980 no Brasil, surgiu em 1983 o movimento “Diretas Já”, como reivindicação para que as eleições presidenciais fossem de forma direta. Em 1984 o Deputado Dante de Oliveira apresentou uma emenda para legalizar as eleições diretas. A campanha pelas diretas mobilizou milhões de pessoas em passeatas e comícios em todo o país. O Congresso Nacional, entretanto, rejeitou a proposta, e a eleição para o período de 1985 a 1991 foi realizada por meio de eleição indireta. Assim, a Ditadura Militar que governou o país desde 1964, teve fim em 1985, quando foi indicado Tancredo Neves, um civil, para a Presidência da República. No entanto este veio a falecer antes de sua posse. Com esta fatalidade, no mesmo ano, assume em seu lugar José Sarney, vice-presidente.

A autora ainda compreende que a administração passa a ser um dos elementos da gestão: a gestão administrativa, que corresponde à administração de recursos, do tempo, etc. (LÜCK, 2007) e, desse modo, a gestão da educação compreende as ações e o pensar educativo, objetivando o cumprimento de sua missão política, cultural e pedagógica, sendo sua lógica “orientada pelos princípios democráticos” (Ibid., p. 36).

Ao que concerne a constituição de dimensões e enfoques de atuação e na orientação das ações educativas, a gestão educacional dos *sistemas* de ensino e de suas escolas intenta propiciar a “organização, a mobilização e a articulação de todas as condições estruturais, funcionais, materiais e humanas necessárias para garantir o avanço dos processos educacionais (LÜCK, 2008, p. 26). A partir disso, uma interpretação de gestão se assenta na mobilização do elemento humano, coletivamente organizado, como condição básica e fundamental da qualidade do ensino e da transformação da própria identidade das escolas, dos sistemas de ensino e da educação brasileira.” (LÜCK, 2007, p. 27). Em abordagem do pesquisador Sander (2005)

[...] a gestão da educação abarca desde a formulação de políticas e planos institucionais e as instituições escolares até a execução, a supervisão e a avaliação das atividades de ensino, pesquisa e extensão e a administração dos recursos financeiros, materiais e tecnológicos (p. 127).

Segundo Oliveira (2008), em uma análise das políticas educacionais num contexto de mudanças na organização e na gestão do trabalho, é relevante salientar que a CF de 1988 (DP1), “ao incorporar a gestão democrática do ensino público³⁷, não só trouxe como prerrogativa a descentralização do mesmo, como apontou novas formas de organização e administração da escola e do *sistema*” (p. 131, grifo nosso). Nesta perspectiva, o conceito de Administração seria superado pelo “novo” discurso de Gestão, não mais sendo possível uma orientação pautada no antigo enfoque da administração científica, pelo qual se considera que, tanto a organização como as pessoas que nela atuam, são componentes de uma máquina controlada de cima para baixo e de fora para dentro (LÜCK, 2007).

³⁷ “Note-se que embora recorrentemente temos usado o termo *gestão democrática da educação*, o que a Constituição Federal garante no seu Artigo 26, inciso VI, é a ‘gestão democrática do ensino público, na forma da lei’. Tal restrição representou durante o processo constituinte uma vitória dos privatistas sobre os publicistas” (OLIVEIRA, 2008, p. 131).

Percebe-se, então, que o modelo de gestão é estabelecido baseando-se em princípios democráticos e de participação coletiva³⁸, reconfigurando normativas do *sistema*. No seu capítulo dedicado à educação, a CF de 1988 (DP1) estabelece a gestão democrática como orientação dos *sistemas* de ensino público. Demarca-se que no discorrer dos discursos políticos (DPs) em análise, vão sendo inscritas marcas linguístico-discursivas em consonância a noção de *democratização*:

DP2:

*// A União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em **colaboração** com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - estabelecer, em **colaboração** com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum. //*

*// Os sistemas de ensino definirão as **normas da gestão democrática** do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes **princípios**: I - **participação** dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - **participação** das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.//*

DP3:

*// **democratização da gestão** do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos **princípios da participação** //*

Ao mesmo tempo em que os excertos de DP2 e DP3 exaltam percursos colaborativos e participativos na/da educação, as marcas linguísticas *normas* e *princípios* fazem circular um teor regulatório que, por sua vez, denotam o tom antagônico do discurso político. Colabora-se e participa-se na dimensão de dar voz à proposição de “*competências e diretrizes*” para a educação e/ou põe-se em risco a democracia, estabelecendo sua fronteira de alcance?

De mais a mais o DP2 abarca orientações para o trabalho pedagógico, *organização* do espaço físico, *participação* dos atores escolares e *integração* entre

³⁸ Para Heloísa Lück, o conceito de participação está vinculado a uma ação conjunta e consciente de atuação, “pela qual os membros de uma unidade social reconhecem e assumem seu poder de exercer influência na determinação da dinâmica dessa unidade, de sua cultura e de seus resultados, poder esse resultante de sua competência e vontade de compreender, decidir e agir sobre questões que lhe são afetadas, dando-lhe unidade, vigor e direcionamento firme” (2006, p. 29).

escola e comunidade corroborando com preceitos de democratização. Em outro desdobramento das políticas educacionais, o DP3 anuncia questões como *elevação do nível* de escolaridade da população, *melhoria da qualidade* da educação, *democratização educacional* em termos sociais e regionais e *democratização da gestão do ensino*.

Nesse sentido, o DP4, dentre suas diversas abordagens, compostas em 14 artigos e 20 metas e estratégias, institui a “*promoção do princípio da gestão democrática da educação pública*”; e enfatiza que “*Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação*”; assegurando condições para a “*efetivação da gestão democrática da educação [...]*”.

Pelo discurso democratizante da gestão, poderíamos compreender que a mesma é incitada a trilhar novos caminhos organizacionais, em que, no bojo de reformas educacionais, suscita-se a institucionalização do princípio da gestão democrática, que se voltaria para a ideia de “*cidadania e tem uma orientação política e cultural*” (SANDER, 2005, p.126). Pensar sobre a possibilidade em se efetivar uma gestão sob os princípios democráticos vem a ser um processo complexo de disputas e de tensões, considerando o pressuposto de que o discurso de gestão produz efeitos de sentidos polissêmicos.

Por isso, esse “novo” discurso hegemônico de *gestão/gestão democrática* passa a ser atraente e creditado como um “*lugar ideal*” a se chegar. Contudo, como venho enfatizando desde as primeiras palavras desta tese, ao mesmo tempo em que me aproximo de um “*ideal*” de democracia, me afasto para possibilitar a emersão de novas interpretações, pois, se de um lado podemos separar de modo dual democracia e neoliberalismo, por outro podemos ir compreendendo que, conforme discussões do próximo subcapítulo, o modo de administração gerencialista vai também incorporando o próprio discurso democratizante. Isto é, de alguma forma borram-se as fronteiras e são postas “*novas*” regras em jogo.

3.3 GERENCIALISMO, REGRAS DO JOGO E ENDEREÇAMENTOS À EDUCAÇÃO

O *dispositivo gestão*, como tem transitado nas políticas educacionais e nos escritos de alguns teóricos do campo educacional, nos desautoriza, de algum modo,

a afastarmos-nos da intenção de construir uma gestão democrática. Por quê? Porque o modo como há a circularidade da democracia - algo excessivamente dito como um “lugar ideal” -, também o é com a gestão, abarcando a ideia de que *todos* podem e devem participar, discutir, colaborar, e de que isso, necessariamente, se apresenta como algo profícuo. De fato, o é, se pensarmos, por exemplo, na conjuntura política da década de 1980 e nas lutas por outros sentidos de construção de uma sociedade mais justa, igualitária e com direitos civis, nos afastando e refreando o regime militar.

Inegavelmente, após o período ditatorial, os movimentos de lutas de professores, estudantes e escolas influenciaram o processo de redemocratização do país. Avanços importantes foram e são experimentados, como a criação de conselhos escolares e municipais, municipalização, eleição de diretores, etc., demarcando conquistas significativas travadas no jogo político e educacional. Há uma historicidade – e ela continua a ser produzida –, não podendo deixar de habitar nossa memória. A partir disso, a proposta, aqui, é reinterpretar e problematizar os efeitos de sentidos que o *dispositivo gestão* e, por sua vez, gestão democrática, sugerem – obviamente que isso depende, e muito, das escolhas teóricas e epistemológicas que permeiam pesquisador e trabalho científico.

Demais disso, desdobra-se a discussão num contexto de aproximações e distanciamentos do desenvolvimento do gerencialismo na administração pública, endereçando à educação propostas pós-fordistas, as quais, visitando redes escolares, o currículo, o trabalho docente e a gestão, fundamentam a ideia de flexibilidade. O sucesso, a eficiência, a qualidade de gestão e a gestão produtiva advém do discurso do gerencialismo, modelo que em pouco tempo passou a ser aplicado e defendido de forma abrangente em muitas esferas da administração da educação pública (HYPOLITO, 2008).

Parece-me ingênuo pensar exclusivamente que a institucionalização do princípio da gestão democrática volta-se para a “cidadania e tem uma orientação política e cultural”, como descrito acima por Sander (2005). Como disse, os efeitos de sentidos são múltiplos, por isso não nos limitemos a institucionalizar, mas às possibilidades outras de reinterpretar. O que quero dizer? Há, no jogo de sentidos por democracia, diferentes olhares que ora colocam a democracia como oposta ao neoliberalismo – o “bem” e o “mal” –, ora colocam o neoliberalismo como limitador da democracia e que ora colocam os sujeitos como incapazes de construir democracia no contexto determinante do capitalismo. Não obstante, compreende-se que esses olhares se

cruzam de alguma forma, de maneira que o próprio discurso de gestão, de democracia e de gestão democrática aproxima-se e afasta-se da noção de *gerencialismo* (NEWMAN; CLARKE, 2012).

Ao tentar compreender a noção de *gerencialismo* e suas relações com a educação, particularmente no Brasil, faz-se pertinente sublinhar que alguns termos advêm a partir da análise de John Clarke e Janet Newman³⁹ sobre os processos de transformação política e cultural de estados-nação do Atlântico Norte, marcado pelo aparecimento da política da Nova Direita (representado pelo *thatcherismo* no Reino Unido; Reagan e o Partido Republicano reinventado nos EUA) e resultando em profundo reordenamento da sociedade e da economia (NEWMAN; CLARKE, 2012). A denominação *gerencialismo* torna-se um elemento-chave para se re/pensar a lógica global do neoliberalismo, uma vez que observa e informa acerca de processos de mudança social, cultural e política, configurando situações de emergência de um *estado gerencial*.

Presta-se atenção às particularidades históricas de outros estados-nação sem, contudo, tomá-los como norma ou modelo universal e uniforme, mas como reflexões dos intercâmbios travados na arena política, sem perder de vista características culturais e políticas locais. Como fora descrito acima, aproximações e distanciamentos são pertinentes.

Importante destacar que os processos de reforma e de recuo do Estado de bem-estar social relacionam-se à crise econômica de proporções globais, enfrentada por muitas nações ocidentais em meados da década de 1970, o que levou a tentativas de redesenhar o acordo político-econômico entre capital e trabalho. Apple (1999) discute que, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), houve uma espécie de acordo tácito entre o capital e o trabalho. Tal acordo, sugeriu que o mundo do trabalho aceitava incluir a lógica do mercado e do lucro como as principais fontes de recursos; em contrapartida, os trabalhadores receberiam garantias de padrões mínimos de vida em relação a seus direitos sociais (LIMA; GANDIN, 2012). Contudo, ao abordar o contexto dos Estados Unidos, Apple (1999) sublinha que, a partir dos anos de 1970, essas conquistas começam a ser questionadas em função “das crises econômicas e ideológicas que logo acossaram a sociedade americana” (p. 45).

³⁹ Outras análises desenvolvidas, ver: Clarke; Newman. *The Managerial State* (1997) e Newman; Clarke. *Publics, Politics and Power* (2000).

Alguns grupos (como os neoconservadores e os neoliberais) questionavam o fato do Estado de bem-estar social estar privilegiando apenas as minorias, as quais vinham conquistando alguns direitos sociais. A aliança entre esses grupos, presente em países como Reino Unido e Estados Unidos, foi sendo desenhada na tentativa de fazer emergir um novo modelo de Estado, que pudesse solucionar a crise e demonstrar a inoperância do Estado de bem-estar. Lima e Gandin (2012) sublinham o fato de que

[a] crítica ao Estado de bem-estar social ocorre principalmente a partir do que Apple (2000) chama de “Nova Direita”. [...] A Nova Direita passou a veicular um discurso que afirmava ser necessário reestruturar o Estado em termos econômicos. Mas a novidade é um novo pensamento econômico que vê os gastos públicos como algo que impedia a viabilidade competitiva de indivíduos, empresas e da própria nação. O contexto global de crise deu impulso aos novos discursos da Nova Direita que insistiam que a gestão baseada na burocracia era inapropriada e ineficiente e que não se adaptava às demandas complexas do mundo moderno(p.71).

Apontando para os limites econômicos e políticos do Estado de bem-estar como pacto social (CLARKE; NEWMAN, 1997), um dos fundamentos do Estado seria seu funcionamento mediante a ênfase em abordagens mercadocêntricas. Os valores de mercado foram instaurando-se de diferentes modos, como privatização, contratação de serviços externos e taxaço de serviços, sendo recente a introdução de parcerias entre público e privado (LIMA; GANDIN, 2012). Tais abordagens, como resolutivas da crise, creditam ao *gerencialismo* uma forma “inovadora” de administrar o Estado, decorrendo, agora, que a produção de mudanças transformadoras seria apoiada por uma “*crença ideológica no poder da gestão*” (NEWMAN; CLARKE, 2012).

O gerencialismo como ideologia era essencial para o processo de reforma das décadas de 1980 e 1990 no Reino Unido porque traduzia um *ethos* de negócios do setor privado no estado e no setor público. Ocorre que, mesmo onde os serviços públicos não foram totalmente privatizados (e muitos permaneceram no setor público), era exigido que tivessem um desempenho como se estivessem em um mercado competitivo. Era exigido que se tornassem semelhantes a negócios e este *ethos* era visto como personificado na figura do gerente (em oposição ao político, ao profissional ou ao administrador). (NEWMAN; CLARKE, 2012,p. 358).

Nessa conjuntura, introduz-se novas lógicas na tomada de decisão, de maneira a privilegiar a cultura-mercado, a eficiência e relações de quase-mercado no campo educacional. O poder de gestão gerencial ganha fôlego e passa a desenhar novas posturas do setor público, exigindo que este setor passe a espelhar-se em comportamentos da lógica privada.

Hypolito (2011) tece argumentos de que o desdobramento com que o processo gerencial adentra na esfera da administração pública e, em particular, na gestão educacional e escolar, depende consideravelmente do quão penetrante essas políticas gerenciais estão no Estado. O mesmo autor sublinha que na administração pública o gerencialismo segue critérios de produtividade, orientação para o cliente, modelos descentralizados, eficiência dos serviços, introdução de mecanismos de mercado e programas de responsabilização (prestação de contas) – *accountability* – e avaliação, além das parcerias público-privado e do quase-mercado, isto é, um processo gerencial que refreia a presumida ineficiência e lentidão do Estado.

Mediante escritos de Whitty (1997), Lima e Gandin (2012) sublinham que o quase-mercado configura-se como um processo no qual valores de mercado fazem-se presentes nas instituições públicas. Isso sugere uma diferenciação entre quase-mercado e privatização. Essa última inclui a transferência de uma instituição do poder público para o setor privado, mas no quase-mercado não há essa transferência, mas um movimento de mercadificação das instituições, inserindo a lógica do privado no público, logo

[...] envolve a combinação entre responsabilidade social (no caso brasileiro, isso pode ser entendido como a delegação de funções antes estatais para instituições não-estatais) e regulação governamental. Essa regulação por parte do Estado também é um ponto importante no uso do conceito de quase-mercado, diferenciando-o de privatização, já que nesse último o Estado não teria mais nenhum tipo de responsabilidade ou interferência. (LIMA; GANDIN, 2012, p. 75).

Essa lógica reforça a ideia de que tudo que é ruim provém do Estado e, logo, do público, por conseguinte o discurso de eficiência e de qualidade é creditado ao âmbito privado, as empresas e ao mercado. O que se produz são as parcerias público-privadas, em que há um certo borramento das fronteiras entre o público e o privado, ou seja, “quando são implementadas em órgãos públicos as noções de gestão de empresas privadas, reestruturando-os e reorganizando-os, principalmente a partir da ideia de competição interna” (LIMA; GANDIN, 2012, p. 76-77). Compreende-se, portanto, que o modelo abrangente do gerencialismo esteja subsidiando toda discussão aqui desenvolvida, sendo possível identificar momentos inseparáveis das políticas de cunho neoliberal na educação:

[...] um, mais definido pela criação e implementação dos exames, testes, classificações (*rankings*), políticas de avaliação em larga escala, definição de padrões curriculares nacionais/regionais e formas de certificação. Outro,

melhor identificado mais recentemente, caracteriza-se por introduzir, de forma mais agressiva, as parcerias público-privadas, as relações de quase-mercado, com profundas mudanças na gestão e na organização escolar, a partir de modelos tipicamente gerencialista [...] (HYPOLITO, 2011, p. 4).

Com isso, aponta-se para a “necessidade de modificar o tipo de gestão das instituições públicas e mostrar que a lógica do mercado é a mais eficiente para as diferentes políticas, inclusive as sociais e as educacionais” (LIMA; GANDIN, 2012, p. 74). Nesse sentido, os modelos de gestão sinônimos de sucesso são aqueles que

[...] terceirizam serviços, currículo, supervisão e até mesmo gestores, contratados para ocupar o espaço dos órgãos públicos que, em muitos casos, estão muito precarizados, sem pessoal técnico qualificado, sem equipes e sem saber o que fazer e para onde caminhar. Essa é uma situação resultante dos baixos investimentos na educação, nas escolas e no corpo profissional. Nessa situação as parcerias público-privadas passam a ser uma alternativa muito viável e conveniente para prefeituras e estados, firmando-se a contratação de sistemas de ensino como a solução lógica para o modelo insistentemente apregoadado.(HYPOLITO, 2011, p.15)

DP9:

*// Temos agora de fazer a travessia para outra estratégia de desenvolvimento: **produtivismo incluyente**, pautado por democratização de oportunidades econômicas e educacionais. Trata-se de democratizar a economia do lado da oferta, não apenas, como foi até agora, do lado da demanda. A democratização do lado da demanda pode progredir só com dinheiro. A democratização do lado da oferta requer inovação institucional. E tem por contraparte e condição o aprofundamento da democracia.*

*O objetivo, mais do que construir novas vantagens comparativas na economia mundial, é dar a **cada brasileiro chance melhor para ficar de pé**.*

*É neste quadro que se insere a qualificação do ensino básico: ela é a parte mais importante deste **novo modelo de desenvolvimento -- produtivista, capacitador e democratizante**..//*

DP9:

*// Nos últimos anos o Brasil viu grande número de experimentos na tentativa de **melhorar os resultados do ensino público**. Muitos destes experimentos seguiram lógica de **eficiência empresarial**, valendo-se de práticas como a fixação de metas de desempenho, a continuidade da avaliação, o uso de incentivos e de métodos de cobrança, o acompanhamento e, quando necessário, o afastamento de diretores, a despolitização da escolha de diretores e a individualização do ensino, especialmente para alunos em dificuldade. Tais práticas surtiram **efeitos positivos inegáveis**. **Devem ser incorporadas ao projeto de qualificação do ensino público. Temos muito a aprender com a orientação empresarial**. Precisamos, contudo, de muito mais do que ela é capaz de oferecer. //*

Percebe-se que nos excertos acima torna-se de alguma forma, hegemônico as propostas de cunho neoliberal que não apenas orientam as políticas educacionais, mas, sobretudo, posicionam a inovação institucional, a lógica de eficiência empresarial e a competitividade como ideário de ponte nesta travessia para se alcançar a qualificação e resultados no ensino público. O produtivismo incluyente deve dar conta de alargar seu alcance e oportunizar a formação para o mercado de emprego, pois não basta o Brasil adentrar num mercado competitivo internacional se os brasileiros não estão conseguindo “*ficar de pé*”. Claro que “*ficar de pé*” foge para muitos sentidos, nos remetendo a ideia de consumo, seja de alimentos, vestuário, saúde, até o consumo por formação, diploma, empregabilidade, “cidadania” etc. Exige-se, assim, novos mecanismos de cobrança, novas configurações curriculares adaptáveis, novos meios de formação dos profissionais.

No que diz respeito ao mercado, trata-se de expandir a mercadorização em todos os setores. A educação e outros serviços públicos, como saúde e transportes, são um alvo privilegiado para o mercado. Mas esta expansão não se refere apenas à transformação de serviços em mercadorias, mas se refere também às formas de administração e de mercantilização dos serviços. Isso significa que passa a ser importante transferir serviços para o setor privado, indiretamente – como o aumento da oferta de matrículas escolares por instituições privadas (ensino superior) –, assim como, de forma mais direta, pela terceirização de serviços complementares – limpeza, setores administrativos – e de serviços cruciais, como aquisição de materiais e métodos de ensino, e até mesmo ofertas mistas (público/privadas), como se pode ver em alguns casos da Educação a Distância.

Assim, se no início das políticas educativas neoliberais tratava-se de induzir a educação a assemelhar-se aos métodos e práticas de mercado, agora trata-se de inserir o mercado, não apenas como lógica, mas como atividade lucrativa e mercadológica. Essas relações de mercado na educação pública, não se têm configurado, de forma geral, como privatização, mas envolvem atividades comerciais e de terceirização de serviços que alguns autores denominam de relações de quase-mercado (HYPOLITO, 2011, p.4).

Diante disso, os gestores seriam considerados inovadores, dinâmicos e criadores de organizações transparentes, o que, então, articularia a reconstrução do estado envolvendo tanto o gerencialismo como a gerencialização⁴⁰. O gerencialismo

⁴⁰ A gerencialização é um processo de estabelecimento de autoridade gerencial sobre recursos corporativos (materiais, humanos ou simbólicos) e tomada de decisão corporativa. Em segundo lugar, a gerencialização é um processo de estabelecimento de estruturas calculistas de gerencialismo. Estas definem os termos e as condições da tomada de decisão. O objetivo da gerencialização é incorporar estas estruturas como as formas de conhecimento que governam padrões de relacionamentos internos

constitui-se de uma ideologia que legitimava direitos ao poder, especialmente ao direito de gerir, construídos como indispensáveis no alcance maior de eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais e, também, uma estrutura calculista que organiza o conhecimento sobre as metas organizacionais e os meios para alcançá-las, mediante posicionamento competitivo em um campo de relações de mercado (NEWMAN; CLARKE, 2012). Logo, o gerencialismo ainda se desdobra no sentido de constituir

uma série de discursos superpostos que articulam proposições diferentes – até mesmo conflitantes – a respeito de como gerir e do quê deve ser gerido. Assim, diferentes formas de gerencialismo enfocam liderança, estratégia, qualidade e assim por diante para produzirem um campo complexo e mutante de conhecimento gerencial (NEWMAN; CLARKE, 2012,p. 359).

Por isso, também, os discursos superpostos das políticas educacionais que compõem o *corpus analítico* desta tese, as quais podem até conflitar sob um olhar, mas quando postas no crivo de perspectivas ideológicas que ali circulam, operando e evocando a liderança e postura estratégica de *todos*, dimensiona a “qualidade” educacional e a própria noção do que é ser cidadão. Torna-se uma trama de discursos políticos que, em mutabilidade, desenham uma gestão educacional. Doravante, ampliemos essa discussão:

DP6:

//**Todos** pela educação //

Não é “*Nós*” pela educação, é “*Todos*”. “*Todos*” quem? Eles ou nós? Atravessado por um discurso que não é vazio, mas que exerce um certo “apagamento de pessoas” (MAINGUENEAU, 2004), o anúncio da política de governo Compromisso Todos pela Educação (DP6) sugere a participação e colaboração de diversos segmentos da sociedade na construção da educação de qualidade no país e, além disso, a mesma proposta política é tecida por encaminhamentos educativos reunidos em torno de metas e alinhados sob uma lógica de índices e parâmetros. De mesmo modo, o DP4 abaixo enfatiza a *colaboração* entre diferentes entes federados, atrelados à *metas e estratégias* pré-estabelecidas:

DP4:

e externos. Finalmente, a gerencialização é um processo de criação de formas de ‘gerir’ e tipos de gestores. (NEWMAN; CLARKE, p. 359, 2012).

*// A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de **colaboração**, visando ao alcance das **metas** e à implementação das **estratégias** objeto deste Plano.//*

Na esteira de discussão, o DP5 anuncia que “*Muito já foi feito e muito mais temos que fazer*”. A marca linguística “*muito já foi feito*” evoca a memória discursiva⁴¹. inerente aos efeitos de sentidos produzidos pela enunciação. Muito quanto? Quem já fez? Tem que fazer o quê? Somos conduzidos a um contexto em que a voz do interdiscurso ecoa, ou seja, a produção de efeitos de sentidos não está intrínseca ao texto, mas ao contexto no/pelo qual constitui-se uma coleção de discursos organizados, conexão de vários discursos – formação discursiva. Já o interdiscurso é o entrecruzamento de discursos, entre diferentes formações discursivas, sendo por isso a associação entre as palavras e os sentidos que elas ativam na memória.

Adentra-se a interpretação de que “*muito já foi feito*” considerando o processo de universalização da educação presente no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), já que, obviamente, estamos a tratar do plano de governo PDE (DP5), o qual abarca princípios e programas educacionais desencadeadores de uma ampla universalização do ensino, estatisticamente comprovado. Isso, traz à tona a universalização como democratização, sugerindo à gestão educacional uma força tamanha que possa garantir avanços progressivos.

A gestão deveria ser encarada pelos governos como uma força social progressiva, de maneira que antigos discursos precisariam ser dissolvidos para que um novo consentimento de mudança fosse fortalecido. Nas palavras de Newman e Clarke (2012):

A ideia do poder transformacional de gestão, e de gestores como indivíduos heróicos que podiam transformar organizações consideradas em falência, formava um recurso muito significativo para os governos que buscavam reconfigurar estados de bem-estar e serviços públicos. De fato, a linguagem da gestão conseguiu impregnar apresentações governamentais, documentos sobre políticas e até mesmo manifestos de partidos políticos, além dos relatórios e diretrizes do Banco Mundial e outros órgãos. Todos reproduziam os temas da modernização (superando a inflexibilidade da burocracia ou do interesse próprio de profissões e administradores). Todos falavam de mudança da cultura para produzir organizações mais receptivas, mais centradas no cliente, mais eficientes e capazes de fazer mais com menos em um impulso incessante por maior eficiência e produtividade aumentada. Todos falavam da necessidade de estratégias, visões e missões que permitiriam que organizações individuais – e a própria nação – competissem

⁴¹ A memória discursiva (ORLANDI, 2012a) que já vem significada: a ideologia, como temos dito, pela qual somos sempre já ditos por um saber que fala por conta própria (memória).

mais efetivamente no mercado global. Todos falavam da competição aumentada como uma resposta necessária para superar os problemas do passado (embora, obviamente, as definições dos problemas para os quais a competição era uma resposta variassem enormemente). O gerencialismo, então, atuou como um tipo de isomorfismo discursivo: uma linguagem que todos precisavam falar para soar modernos. (p. 361-362).

Compreende-se que determinados DPs não apenas reproduzem marcas linguístico-discursivas precedentes, mas as rearranjam de forma recontextualizada, como é o caso de “*gestão democrática*” (DP2; DP4) e “*democratização da gestão*” (DP3). Por ora poderíamos compreender como enunciados que pressupõem uma mesma intenção, todavia, no primeiro “*democrática*” opera como um adjetivo de “*gestão*” e no segundo “*democratização*” remete a um processo ou ação de democratizar algo.

Entrementes, vale dizer que o discurso de *gestão* e de *gestão democrática* da educação se imbrica (não se limita) à noção de gerencialismo, em que, nessa reorganização do estado gerencialista (HYPOLITO, 2008; BURBULES; TORRES, 2004) a educação torna-se uma das questões centrais, pois a mesma dimensiona-se à formação de mão de obra que supra as necessidades do mercado. Isso pode ser compreendido, também, porque desde a Revolução Industrial mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais afetaram profundamente a vida das pessoas, exigindo da educação a formação de mão de obra qualificada e eficiente em suas funções.

Entende-se que o gerencialismo desdobra-se ao campo educacional e aos modos de gestão, de maneira que a regulação amplie-se buscando “incutir performatividade na alma do trabalhador” (BALL, 2005) e, este, incutido a ritmos e desejo incessante pela melhoria de resultados, pondo em jogo regras da educação operada como mercadoria (BALL, 2010a; OLIVEIRA, 2009).

Sublinha-se, ainda, que é na composição de tendências políticas neoliberais e movimentos de reorganização democrática que se configuram confluências perversas, considerando o antagonismo sutil de projetos políticos: um com enfoque democrático, tendo como eixo principal a participação; e outro com enfoque produtivo, cuja engrenagem de suas decisões é pautada pelo viés econômico, capitalista e unilateral-hegemônico. Nesse aspecto, compreende-se tal confluência de sentidos como “um fenômeno cujas consequências contrariam sua aparência, cujos efeitos não

são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar” (DAGNINO, 2004, p. 12). Conforme aborda Dagnino (2004), a disputa política entre projetos políticos assume, então,

[...] o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. A utilização dessas referências, que são comuns, mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos. Nesse obscurecimento se constroem subrepticamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitados. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado. [...] Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. (DAGNINO, 2004, p.198)

Estes movimentos discursivos produzem o tom polissêmico do termo *democracia* e, por conseguinte, de seu funcionamento como adjetivo em *gestão democrática*. Antunes, em uma discussão sobre o termo *democracia*, aborda a *fetichização da democracia* como o culto à sociedade democrática como uma instância realizadora da utopia do preenchimento, capaz de desenvolver a “crença na desmercantilização da vida societal e no fim das ideologias” (ANTUNES, 1995, p. 165).

O avanço da estratégia neoliberal determinou uma profunda inflexão na cultura política no Brasil e na América Latina. Assim, menos reconhecida e debatida do que a reestruturação do Estado e da economia que têm resultado da implementação desse projeto, há uma redefinição de significados no âmbito da cultura que integram a transformação que têm se operado nos nossos países. No caso do Brasil, o que há talvez de específico nesse processo é que ele se defronta com um projeto político democratizante, amadurecido desde o período da resistência ao regime militar, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil. (DAGNINO, 2004, p. 200-201).

O período de resistência ao regime militar no Brasil, marcado pelos movimentos populares que reivindicavam a democratização da educação mediante a dimensão de gestão democrática na rede pública, apresenta uma questão discursiva interessante: os profissionais da educação e a comunidade escolar passaram a ser mais induzidos à ações políticas numa perspectiva de colaboração e participação, mas, também, encontra o arrefecimento da autonomia e ao cerceamento de suas metas e estratégias via políticas de governo.

Desse modo, percebe-se nessa “confluência perversa” um obscurecimento de “distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa” (DAGNINO, 2004, p. 202). Ou seja, esses deslizamentos semânticos circulam no contexto educacional alinhados aos discursos das políticas públicas, condicionadas ao projeto neoliberal e seus efeitos de sentidos. A noção de democracia produz sentidos paradoxalmente em disputas, pois o mesmo discurso que se apresenta visando a participação da comunidade nas decisões educativas, também, regula e limita determinadas práticas e objetivos. Wood (2003) enfatiza que

[...] a democracia no sentido literal de “governo do povo” não tem necessariamente o mesmo significado para todos. Pode significar simplesmente que o “povo” como um agregado político de cidadãos individuais, tem o direito de votar de tempos em tempos em representantes e funcionários, mas também pode ter sentido social mais profundo, relacionado com o “demos”, o povo comum desafiando a dominação de classe dos ricos. Esse “governo do povo”, ou poder popular, é o que a palavra democracia significa literalmente. (p. 201)

Ora, se o discurso democracia assume um sentido polissêmico, o discurso de *gestão democrática* produz e é produzido por esse conjunto de políticas neoliberais, surtindo efeitos à gestão educacional e às práticas nos próprios sistemas de ensino. Outrossim, percebe-se que o processo de democratização da gestão no *sistema* educativo e nas instituições de ensino, movimenta-se à um sentido hegemônico de democracia representativa. Nesta, interessa é fazer com que as pessoas sejam representadas mediante seu poder de decisão em termos de participação, isso na defesa de interesses que já estão pré-definidos.

DP2:

// Os Estados **incumbir-se-ão** de: II - **definir**, com os Municípios, formas de **colaboração** na oferta do ensino fundamental [...], as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público. III - **elaborar e executar** políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, **integrando e coordenando** as suas ações e as dos seus Municípios //

// Os Municípios **incumbir-se-ão** de: I - **organizar, manter e desenvolver** os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, **integrando-os** às políticas e

*planos educacionais da União e dos Estados. IV - **autorizar, credenciar e supervisionar** os estabelecimentos do seu sistema de ensino //*

*// Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a **incumbência** de: II - **administrar** seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros //*

DP5:

*// A **educação**, como sempre afirmamos, é um **caminho sólido** para o Brasil **crescer** beneficiando todo o nosso povo. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é um **passo grandioso** nesse sentido. //*

*// Dois outros imperativos se desdobram dos propósitos do Plano: **responsabilização** (o que se conhece na literatura como accountability) e **mobilização social**. Se a educação é definida, constitucionalmente, como **direito de todos e dever do Estado e da família**, exige-se considerar necessariamente a **responsabilização**, sobretudo da **classe política**, e a **mobilização da sociedade** como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação//.*

O entendimento discorre pela análise dos discursos acima, os quais demonstram alguns imbricamentos na esteira de discussão da gestão. Sinaliza-se os efeitos gerados por determinada *incumbência, elaboração, integração, coordenação, execução, organização, administração, etc.*, amarrado aos imperativos de *responsabilização e mobilização social*. Nos movimentos de sentidos, a linha semântica *educação - caminho sólido - crescer* adquire fôlego ao convidar *todos* para dar um *passo grandioso*, ao mesmo tempo em que gravitam sentidos de democratização e autorização à *classe política e sociedade*. Classe política não faz parte da sociedade? Sociedade não é Estado? Família não é Estado? Sociedade não é classe política? Parece-me que Estado está para classe política, assim como família está para sociedade, todavia: o Estado não seria composto pela sociedade civil e governos?

Ademais, produz-se uma memória discursiva no enunciado “*direito de todos e dever do Estado e da família*”, não é simplesmente a repetição de um “dizer” constitucional, mas ativa a memória de uma luta dos movimentos sociais, das conquistas populares, da redemocratização do país, culminando na Constituição de 1988 (DP1), dita Constituição Cidadã. Se estamos a tratar do que Dagnino (2004) enuncia como confluência perversa e uma certa disputa simbólica, e no modo como o

gerencialismo vem redesenhado a relação entre Estado-sociedade e Estado-mercado, engendra-se a noção do processo de democratização como um “movimento líquido”, nas palavras de Tilly (2013).

DP9:

*// O Brasil **já avançou** decisivamente na ampliação do acesso ao ensino, desde a creche até a universidade. //*

*// Aproveitar e ultrapassar o exemplo do que **deu certo**. //*

*// um conjunto de ações que, **executadas em ordem sucessiva**, começariam a dar realidade ao ideário//*

O documento “Pátria Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional” (DP9), caracteriza-se como uma proposta preliminar de discussão, apresentando diretrizes para um projeto nacional de qualificação do ensino básico. Dividido em duas partes, na qual a primeira esboça o ideário do projeto e a segunda elenca um conjunto de ações, as quais se “*executadas em ordem sucessiva*” dão consecução a avanços desejados.

Os descompassos entre universalização e democratização nunca foram tão presentes como nas últimas décadas no Brasil, o qual, com uma “democracia jovem”, vai paulatinamente tentando fazer “*dar certo*”. “*Dar certo*” obviamente sob uma lógica que instiga o mercado-educacional, o que aproxima-se do modelo norte-americano de *knowledge factory* (fábrica de conhecimentos), sugerindo uma certa “*mcdonaldização da educação*” (GENTILI, 1996; 2008). Gentili (1996) sublinha que ambos, Educação e o Grupo McDonald's,

[...] existem para dar conta de duas necessidades fundamentais nas sociedades modernas: comer e ser socializado escolarmente. Embora a primeira seja uma necessidade tão antiga quanto a própria Humanidade e a segunda nem tanto, [...]. Entretanto, aqui, como na produção de toda mercadoria, o importante não é apenas a coisa produzida (o hambúrguer ou o conhecimento oficial), mas a forma histórica que adquire a produção desses processos, quer se trate da indústria da comida rápida, quer se trate da indústria escolar. Isto é, o que unifica os McDonald's e a utopia educacional dos homens de negócio é que, em ambos, a mercadoria oferecida deve ser produzida de forma rápida e de acordo com certas e rigorosas normas de controle da eficiência e da produtividade [...]. O que é que tudo isso tem a ver com a educação? A resposta é simples: se o sistema escolar tem que se configurar como mercado educacional, as escolas devem definir estratégias competitivas para atuar em tais mercados, conquistando nichos que respondem de forma específica à diversidade existente nas demandas de consumo por educação. Mcdonaldizar a escola supõe pensá-la como uma instituição flexível que deve reagir aos estímulos (os sinais) emitidos por um mercado educacional altamente competitivo. (p.30 - 32)

A partir de Gentili (1996) acima, pode-se interpretar que *mcdonaldizar* a educação pressupõe ajustes flexíveis do próprio *sistema*, uma vez que este precisa responder ao mercado competitivo de forma eficiente. A própria des/centralização, discutida a frente, mediante um processo de internacionalização da educação, engendra uma certa flexibilização da gestão do *sistema*, desencadeando, sem dúvida, alguns movimentos em âmbito micro educacional.

Como enunciei nesta seção, de modo algum toma-se como modelo universal e uniforme as singularidades históricas e de conjuntura do Estado de outros estados-nação, entretanto, tornam-se produtivas as relações entre o global e o local, até mesmo para compreendermos o discurso do Estado gerencialista como uma nova roupagem de um modelo flexível de gestão. Entende-se, a partir de Lima e Gandin (2012), que a particularidade do Brasil é, ainda, sua intervenção estatal nas políticas sociais, afastando-nos da afirmação de que o Estado brasileiro é puramente gerencialista, mesmo tal modelo servindo de alicerce de muitas das políticas sociais a partir da década de 1990.

[A] reestruturação do Estado brasileiro não foi totalmente igual ao caso dos Estados Unidos e Inglaterra, o que reforça o conceito de glocalização (BALL, 2004). Muitos dos aspectos acima citados podem ser percebidos na prática do Estado brasileiro quanto às políticas públicas, principalmente nas políticas educacionais: inserção da lógica do mercado, estabelecimento de competição entre agências não-estatais, repasse da responsabilidade para setores não-estatais, avaliação dos resultados, entre outras. Portanto, é possível analisar o Estado brasileiro pela lente do gerencialismo; é preciso, contudo, estar atento para as particularidades brasileiras, que não permitem com que seja afirmado que o Estado brasileiro é puramente gerencialista. No contexto brasileiro, por exemplo, as parcerias público-privadas, citadas por Clarke e Newman (1997), como uma das formas de privatização no estado gerencialista, não ocorrem necessariamente através de uma parceria entre uma instituição pública e uma privada. Muitas vezes, a inserção da lógica do privado dentro do público acontece através da noção de quase-mercado, pois, no caso brasileiro, não existe necessariamente o parceiro privado, mas apenas a inserção da lógica do mercado na instituição pública. (LIMA; GANDIN, 2012, p. 77-78).

O Estado gerencial passa a ser forjado e traz à cena outras formas de conceber e produzir política educacional e, por conseguinte, “modernizar” a gestão. Castro (2008) afirma que o caráter gerencial incutido em uma concepção de modernização da gestão introduz-se no âmbito das reformas educacionais como uma estratégia fundamental para garantir o sucesso escolar, buscando, assim, estabelecer “uma

nova cultura organizacional firmada nos princípios de gestão estratégica e do controle de qualidade, orientada para a racionalização, a eficiência e a eficácia” (p. 392). Por esses delineamentos, Ball (2010c) argumenta que a nova política educacional ampliou os discursos para se falar acerca da educação, sendo tais discursos embasados na aliança hegemônica que se formou e que “encarnaram e disseminaram narrativas de soluções empresariais e empreendedoras para problemas sociais e educacionais” (p. 159, tradução nossa).

Indubitavelmente, faz-se pertinente reconhecer o Estado como uma arena de disputas e tensões complexas, em que se tornam nebulosas as direções de análise. Contudo, a ingerência de um Estado gerencial engendra-se no momento em que sugere projetos e políticas públicas na extensão de movimentos neoliberais, alargando seu alcance nas regras do jogo político e minimizando e borrando as fronteiras entre público-privado.

O eco produzido pelo discurso de modernização da gestão, de gerencialismo e de democratização gera a possibilidade de análise da noção de des/centralização, tônica do próximo capítulo, e engendrada no próprio modelo flexível. Todavia, a particularidade da interpretação do movimento de municipalização do Estado brasileiro ganha fôlego, uma vez que torna-se um marco histórico (pós-redemocratização do país) e uma problematização pertinente da dispersão de responsabilidades entre os entes federados.

CAPÍTULO IV - DES/CENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO: REGULAR O REGULADO?

Outro delineamento proposto, que adentra nas perspectivas da capacidade de gestão no *sistema educacional*, inscreve-se na discussão de des/centralização, o que sugere uma certa dispersão de responsabilidades aos entes federados. Por isso, as discussões, aqui, visam compreender a municipalização como um desencadeamento da des/centralização no Brasil, gravitando em torno do discurso de gestão e nos modos de funcionamento e reconfiguração das ações do Estado na flexibilização da gerência sobre os processos educativos. Demarca-se o movimento de municipalização do Estado brasileiro como um marco histórico, todavia esta é tecida, também, na dimensão de possibilidade de autonomia local e na missão de gerir dos sujeitos.

4.1 DES/CENTRALIZAÇÃO E SEUS DESDOBRAMENTOS: O MUNICÍPIO EM CENA

Ao abordarmos a des/centralização da educação, não podemos perder de vista que esta corresponde a uma tendência em nível mundial, sendo ao mesmo tempo um processo e uma condição organizacional. Por isso, ao que tange a formulação das políticas educacionais nacionais, compreende-se que estas são impulsionadas por orientações do processo de internacionalização das políticas, o que, sem dúvida, desdobra-se às pressões crescentes pela descentralização ou regionalização do ensino, bem como, a participação do setor privado (AKKARI, 2011).

Conforme Akkari (2011), a descentralização geralmente é associada ao princípio da subsidiariedade, conceito de gestão pública, em que a “responsabilidade de uma ação deve ser atribuída à menor instância capaz de melhor executá-la”. Isso corresponde à “preocupação de assegurar que não seja realizado em um nível mais elevado da administração o que pode ser realizado com tanta eficácia (ou mais) em nível local” (p.37-38).

“Descentralização” é um termo polissêmico que se refere a uma ampla variedade de formas organizacionais que distribuem o poder entre as várias instituições e grupos sociais. Rondinelli, Nelson e Cheema (1984) propuseram definições que permitem se situar em relação à diversidade de termos utilizados para expressar os possíveis graus de descentralização:

- *deslocamento*: o poder é deslocado para um nível mais baixo da administração da Educação, mas a autoridade do Estado e da hierarquia de decisão continua;

- *delegação*: a responsabilidade de certas funções específicas é transferida para níveis específicos fora da estrutura burocrática nacional tradicional do estado;
- *devolução*: o poder de decisão é criado ou reforçado em nível regional fora do controle direto do governo central;
- *desregulamentação*: as atividades econômicas ou serviços públicos são retirados do controle direto ou indireto do Estado. (AKKARI, 2011, p. 38)

Com isso, compreende-se múltiplas facetas do processo de des/centralização, sendo que os graus apresentados acima não se excluem mutuamente, mas, de certo modo, podem completar-se num *sistema educacional*. Conforme o mesmo autor, “não existe um sistema educacional completamente centralizado ou completamente descentralizado” (p. 38), o que corrobora à utilização da expressão des/centralização (com a barra “/”) nesta tese.

Como tendência global dos movimentos das políticas de descentralização e orientações de cooperação no campo educacional, pode-se apresentar, baseado em Akkari (2011), cinco fatores que explicariam o entusiasmo pela descentralização da Educação:

- a perda da credibilidade do planejamento central das políticas públicas;
- a crise fiscal, que se manifesta na queda e na instabilidade dos recursos do Estado central, exigindo a constante busca de redução de custos e de parcerias;
- maior atenção à obrigação de resultados e à prestação de contas (*accountability*);
- o desenvolvimento das políticas neoliberais e a redução do papel do Estado, que deve se concentrar, em grande medida, sobre suas funções reguladoras, tais como a segurança e a justiça;
- a emergência de governos mais democráticos nos países em desenvolvimento, considerando as necessidades das populações locais, e a ascensão da sociedade civil. (p. 41, grifo nosso).

Luce e Farenzena (2007), em discussão das últimas duas décadas de atribuição de responsabilidades aos entes federados no Brasil, abordam a descentralização como estadualização (transferência de responsabilidades do governo federal para os estados) ou como municipalização (transferência de responsabilidades do governo federal ou de um governo estadual para os municípios). Estas autoras consideram que o processo de descentralização pode significar transferência de capacidade fiscal e de poder de decisão na implementação de políticas públicas - um modo complementar - ou, ainda, a assunção por parte dos estados e/ou municípios da responsabilidade pela implementação ou gestão de políticas - um modo de dispersão.

Sob a conquista da redemocratização política no Brasil, houve a promulgação da Constituição Federal de 1988 (DP1), em que pela primeira vez na história do país

o município fora considerado ente federado juntamente com estados e Distrito Federal.

DP1:

*// A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios, todos autônomos**, nos termos desta Constituição //*

Garante-se, assim, de alguma forma, a autonomia municipal, apreendida mediante a eleição direta para prefeitos e vereadores, o poder de legislar sobre assuntos de interesse local, de elaborar a própria Lei Orgânica, de instituir e arrecadar impostos e taxas, de receber por transferência parte da receita de impostos dos estados e da União, de prestar serviços públicos, de criar distritos e de zelar pelo uso adequado do solo urbano além de outras atribuições (IBGE, 2011).

Para elucidar a dinâmica de crescimento da malha municipal no território nacional, por meio de um processo de des/centralização, considera-se as Figuras 3 e 4⁴² abaixo:

Figura 3 – Evolução do número de municípios no Brasil – 1872/2010

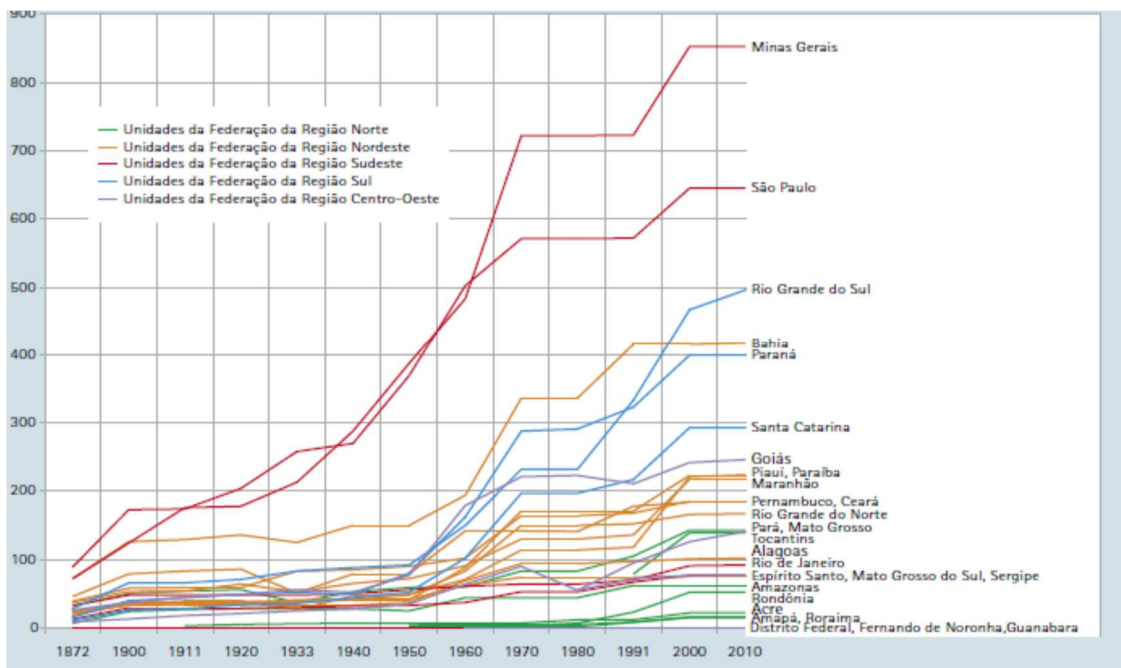


Fonte: IBGE/2011

⁴² As Figuras 3 e 4 incluem o Distrito Federal, o Estado da Guanabara e Fernando de Noronha nos períodos em que este foi Território Federal. Embora essas unidades não sejam a rigor municípios, costumam ser incluídas como tais para quase todos os efeitos dadas as suas características (IBGE, 2011).

Mediante a Figura 3 podemos observar que os maiores aumentos no número de municípios, ocorreram ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1990, tendo o período de 1991 a 2000 um acréscimo de 1.016 municípios (acrécimo de 18% no total nacional). Já a Figura 4⁴³ abaixo, indica que São Paulo, Minas Gerais e Bahia possuíam maior quantidade de municípios até o ano 2000, ano, este, em que o estado do Rio Grande do Sul ultrapassou o da Bahia em número de municípios. O período de 1991 até 2000 é elucidado na figura com um significativo aumento do número de municípios em quase todas as unidades federativas, o que, certamente, reflete o período de descentralização político-administrativa a partir da CF de 1988. Observa-se, também, que o estado do RS da década de 1980 até a década de 2000 obteve um expressivo crescente no número de seus municípios, o que demarcou um comportamento diferenciado do estado neste período.

Figura 4 – Evolução do número de municípios por Unidade da Federação-1872/2010



Fonte: IBGE/2011

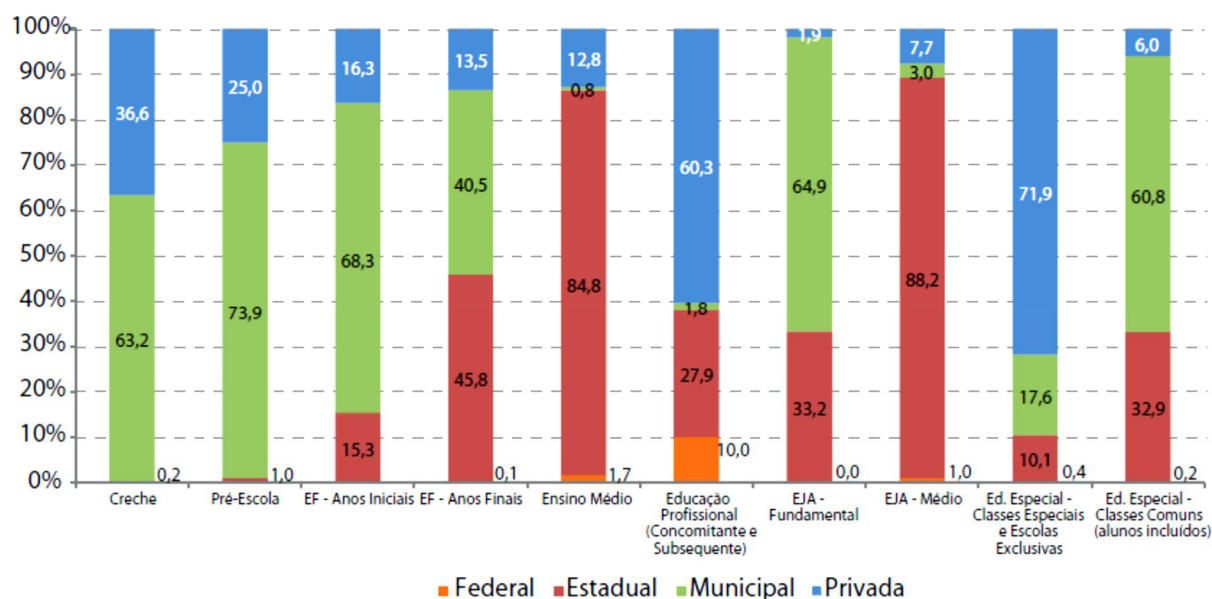
Paralelamente, situamos, em seguida, o território nacional em aspectos de matrículas na Educação Básica (nível educacional com maior número de matrículas –

⁴³ O Estado de Mato Grosso, na década de 1970, e o de Goiás, na de 1980, apresentam reduções nos totais de seus municípios decorrentes das criações dos Estados de Mato Grosso do Sul e do Tocantins constituídos por parte de seus municípios (IBGE, 2011).

educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), mediante alguns dados estatísticos construídos pelo INEP e IBGE.

De acordo com o Censo Escolar da Educação Básica 2013 (INEP, 2014)⁴⁴, o Brasil possui 190.706 estabelecimentos de Educação Básica do País, nas quais estão matriculados 50.042.448 de alunos, sendo 41.432.416 (82,8%) em escolas públicas e 8.610.032 (17,2%) em escolas da rede privada. As redes municipais são responsáveis por quase metade das matrículas (46,4%), o equivalente a 23.215.052 alunos, seguida pela rede estadual, que atende a 35,8% do total, 17.926.568 alunos. A rede federal, com 290.796 matrículas, participa com 0,6% do total. Nas Figuras 5 e 6 abaixo podem ser observados esses dados de maneira comparativa a outros períodos, dependências administrativas e etapas de ensino.

Figura 5 – Educação Básica: Distribuição Percentual da Matrícula por Etapa de Ensino e Dependência Administrativa – Brasil – 2013



Fonte: MEC/Inep/Deed.

⁴⁴O Censo Escolar é um levantamento de dados estatísticos educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos e coordenado pelo INEP. Os resultados obtidos no Censo Escolar sobre o rendimento (aprovação e reprovação) e movimento (abandono, transferência, falecimento) escolar dos alunos do ensino fundamental e médio, juntamente com outras avaliações do Inep (Saeb e Prova Brasil), são utilizados para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador que serve de referência para as metas do Plano Nacional da Educação (PNE), do Ministério da Educação (INEP, 2014).

Figura 6 – Número de Matrículas na educação Básica por Dependência Administrativa – Brasil – 2007-2013

Matrículas na Educação Básica						
Ano	Total Geral	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
2007	53.028.928	46.643.406	185.095	21.927.300	24.531.011	6.385.522
2008	53.232.868	46.131.825	197.532	21.433.441	24.500.852	7.101.043
2009	52.580.452	45.270.710	217.738	20.737.663	24.315.309	7.309.742
2010	51.549.889	43.989.507	235.108	20.031.988	23.722.411	7.560.382
2011	50.972.619	43.053.942	257.052	19.483.910	23.312.980	7.918.677
2012	50.545.050	42.222.831	276.436	18.721.916	23.224.479	8.322.219
2013	50.042.448	41.432.416	290.796	17.926.568	23.215.052	8.610.032
Δ% 2012/2013	-1,0	-1,9	5,2	-4,2	0,0	3,5

Fonte: MEC/Inep/Deed.

Nota: 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e atendimento educacional especializado (AEE).

Uma observação a ser sublinhada nesse momento, é o fato do número de matrículas estarem declinando na esfera pública e no seu total geral (Figura 6). No intuito de compreender esse fenômeno, há a necessidade de analisar os dados detalhados encontrados em gráficos e tabelas do Censo Escolar da Educação Básica 2013 (INEP, 2014). Todavia, aqui, faz-se uma discussão rápida, haja vista que, entender esse decréscimo nas matrículas, demanda amplitudes nas análises e observação de uma dinâmica populacional (taxa de natalidade/mortalidade, aumento/diminuição da população em idade escolar etc.), fluxo escolar (evasão) e educação em tempo integral⁴⁵ - 3.171.638 matrículas em tempo integral no ensino fundamental não são contemplados no somatório de matrículas da educação básica na Figura 6 (INEP, 2014).

Conforme o Censo Escolar da Educação Básica 2013 (INEP, 2014), houve um significativo aumento das matrículas na educação infantil, creche e pré-escola (variação percentual de 4% - 2012/2013), o que é resultado, também, de programas como Brasil Carinhoso e Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).

⁴⁵Tempo integral é entendido como a jornada diária superior ou igual a 7 horas em que o estudante, durante todo o período letivo, permanece na escola somado com a duração de atividades/atendimento complementares. Na rede pública, 12,5% dos alunos receberam educação em tempo integral, e na rede privada 2,1%. Variação percentual de 45,2% - 2012/2013 - no número de matrículas em tempo integral no ensino fundamental. Muito desse aumento na educação em tempo integral se deve ao Programa Mais Educação, implantado em 2011 (INEP, 2014).

No ensino fundamental regular (anos iniciais e finais) o número de matrículas é de uma ordem decrescente: 32.122.273 matrículas (2007), 29.702.498 matrículas (2012) e 29.069.281 matrículas (2013) (variação percentual de -2,1% - 2012/2013). Considera-se, mediante os próprios dados do Censo (INEP,2014), que esta redução de matrículas acompanha uma diminuição da população na faixa etária dita adequada para a etapa de ensino: 6 - 10 anos de idade (anos iniciais) a qual apresenta uma variação populacional de 17.067.855 (2007) para 15.302.401 (2012); 11 - 14 anos de idade (anos finais) tem-se uma variação populacional de 14.354.679 (2007) para 13.617.509 (2012). Já, ao que tange o número de matrículas no ensino médio, tem-se praticamente uma estabilidade no período de 2007 a 2013, apresentando uma variação percentual de -0,8% - 2012/2013.

Apreende-se, mediante análise das figuras, que a dependência administrativa municipal é responsável por quase metade das matrículas da educação básica, cerca de 46,4%, visto o que preconiza a LDB (DP2) ao priorizar o município no atendimento da educação infantil e do ensino fundamental:

DP2:

//oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.//

A partir de dados em nível nacional, realizado em 2013 pelo IBGE, o país possui 5.570 municípios⁴⁶ (IBGE, 2014). Já no Perfil dos Municípios Brasileiros 2011, publicado em 2012 pelo IBGE, o Brasil possuía cerca de 4.718 conselhos municipais de educação e 2.048 possuíam seus *sistemas* municipais de ensino próprios.

Num recorte geográfico, segundo levantamento de dados realizado pela União Nacional dos Conselho Municipais de Educação do Rio Grande do Sul (UNCME/RS) em 2014, o estado gaúcho⁴⁷ possui 497 municípios, os quais subdividem-se em 27 Associações, estabelecidas através de características geográficas, sociais, culturais

⁴⁶Aborda-se na pesquisa *município* por entendê-lo como espaço territorial político em um estado ou unidade federativa, em que sua administração é realizada por uma prefeitura. Diferentemente de *cidade*, a qual define-se como um espaço urbano de um município delimitado por um perímetro urbano, com um número de habitantes e uma infraestrutura que atenda minimamente as condições dessa população.

⁴⁷ O termo Gaúcho é empregado como adjetivo pátrio próprio de quem nasce no Estado do Rio Grande do Sul - Brasil.

e econômicas. Destes municípios, duzentos e setenta e nove (279) possuem lei que cria o Sistema Municipal de Ensino (SME) e quatrocentos e oitenta e seis (486) possuem lei que cria os Conselhos Municipais de Educação (CME).

Na Figura 7 abaixo, elaborada pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), é possível visualizar as subdivisões das Associações no estado gaúcho.

Figura 7 – Representação das 27 Associações dos Municípios do RS



Fonte: FAMURS. Disponível em: <www.famurs.com.br/>.

Dito isto, compreende-se que se a dinâmica de evolução territorial dos municípios é impulsionada, as reformas educacionais nestes espaços também sofrerão desmembramentos. Indubitavelmente, o processo de municipalização torna-se significativo, uma vez que o município constitui-se *locus* das experiências culturais e sociais dos homens, apontando para a possibilidade do município ter um papel educativo⁴⁸. Ele, o município, é o lugar onde

[...] se estabelecem as relações com a terra, o espaço e o tempo; onde tempos distintos convivem; onde se estabelecem as relações de produção e trabalho; onde se geram riqueza e miséria; onde se experimentam privações materiais e morais; onde se constroem valores; onde ocorrem inúmeras formas de comunicação; onde se toma contato com o passado e com a

⁴⁸ A compreensão acerca do papel do espaço local deu início, em 1990, a um movimento internacional que se denominou “Cidades Educadoras”. Ele surgiu da iniciativa de um grupo de cidades, representadas por seus governos locais, tendo por proposta trabalhar em conjunto para melhorar a qualidade de vida de seus habitantes. Em sua concepção, “a cidade educadora é, principalmente, uma cidade que se integra à região onde se localiza, e que se propõem a oferecer oportunidades permanentes de formação da consciência de cidadania entre seus habitantes”.(BRASIL/PRADIME, 2015).

história por meio da cultura material, da memória que se manifesta nas conversas, pela linguagem recriando e re-significando os acontecimentos, os mitos e os símbolos; onde alguns podem conhecer a ciência por meio dos registros escritos; onde se realiza a produção e a criação artística; onde se vive a fé e a devoção; onde se desenvolvem os afetos e a violência; onde se vivem os conflitos ou onde eles são ocultados.

(BRASIL/PRADIME, 2015, p.12)

Nesse sentido, Oliveira (2008) versa acerca do contexto de reformas do Estado brasileiro, tendo como objetivo sua modernização e sua adequação às exigências da economia mundial, frisando, então, que o processo de descentralização começa a ocorrer, sobremaneira “a partir da *tentativa de municipalização, defendida como a possibilidade de permitir às populações maior controle sobre a gestão das políticas públicas pela proximidade física com os meios de decisão e gestão das mesmas*” (p. 129, grifo nosso). No discurso abaixo, há um chamamento para que os municípios adquiram novas posturas no cenário da política-administrativa do país, seja com suas próprias incumbências ou como “colaboradores” de outro ente federado.

DP2:

*// Os Municípios **incumbir-se-ão** de: I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino [...] //*

*// Os Estados **incumbir-se-ão** de: II - definir, **com** os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a **distribuição proporcional das responsabilidades**, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público. //*

Ademais, conforme Oliveira (2009), “a descentralização veio como um mecanismo de distribuição de poder e responsabilidades, uma visão simplista, que busca possibilitar e estimular soluções regionais/locais para problemas nacionais” (p.23). Ou seja, o desencadeamento das políticas descentralizadoras está associado a uma responsabilização do âmbito micro de execução das mesmas, bem como, de planejamento de ações, seguido de uma regulação em âmbito macro. Assim, conflui-se, de algum modo, as fronteiras de participação, colaboração, cooperação e “compromisso de todos”.

O arranjo federativo, pensado para ser o sustentáculo básico da democracia, rompendo com a tradição centralizadora, garantindo a distribuição de poderes e responsabilidades por meio do regime de colaboração mencionado no artigo 211 da Constituição Federal, encontra resistências e enfrenta fortes

contradições na sua operacionalização. A engenharia institucional, pensada para dar viabilidade ao pacto por meio do estabelecimento de parcerias entre municípios, estados e União, apresenta limites, resultantes de uma relação de tensão, em grande medida pela insuficiência de recursos financeiros nas unidades federadas, o que limita a autonomia decisória e executiva, indispensável à descentralização democrática (Ibid., p.23).

O redesenho das políticas públicas de des/centralização no Brasil refletem, paulatinamente, a partir de meados da década de 1990, premissas de modernização, racionalização e privatização. A des/centralização da educação nas suas vertentes administrativas, financeiras e pedagógicas desmembrar-se-á como uma *transferência de responsabilidade* dos órgãos centrais para os locais, da União para os estados e destes para os municípios e, também, como

[...] movimento de repasse direto de certas obrigações de órgãos do sistema para a escola. Assim a *democratização da educação* será compreendida pelo Estado como uma necessidade de procurar imprimir maior *racionalidade à gestão* da mesma. São proposições que convergem para *novos modelos de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades* (OLIVEIRA, 2008, p.131, grifo nosso).

Essa ordem político-administrativa suscita a transferência e redistribuição de responsabilidades entre os entes, incluindo, agora, o Município, em que no bojo de reformas educacionais, é desafiado, também, à configuração de sua gestão democrática, afastando-se, como já fora descrito, do antigo enfoque da administração científica, atendendo as premissas da “modernização da gestão”.

Destarte, a segunda LDB da história do Brasil (DP2) passou a preconizar a participação dos atores escolares e integração entre escola e comunidade sob os preceitos de democracia, sublinhando que os “*sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira [...]*”. Posteriormente, consolidando atribuições e responsabilidades dos entes federados, o Plano Nacional de Educação (DP3), enfatiza a elaboração dos planos decenais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com base no PNE.

Nesse sentido, a vinculação de democracia às noções de autonomia e des/centralização é promulgada no âmbito das políticas públicas educacionais. Importante por em relevo que o processo de redemocratização que o país viveu, na década de 1980, fez aumentar o interesse por movimentos descentralizadores, “como se a descentralização fosse sinônimo de democracia” (BATISTA, 2013, p. 93), ou seja,

a configuração da gestão democrática na educação estava associada ao processo des/centralizador que, por sua vez, redefiniria a organização dos sistemas de ensino segundo orientações a partir de reformas do Estado brasileiro.

O discurso a se produzir é de que o Município, passaria por uma profunda ressignificação: de um papel de mero executor de programas e políticas, para um papel de co-partícipe do/no jogo democrático. Esta possibilidade de ressignificação do município, como ente autônomo, desdobra-se à construção e organização do sistema municipal de ensino, alinhando-se ao preceito de *gestão democrática* da educação.

DP1:

*// A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.//*

*// Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** definirão formas de **colaboração**, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.//*

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (DP1) é um marco fundamental na produção de um discurso acerca da gestão democrática como princípio orientador aos sistemas de ensino, sublinhando que estes organizem-se sob um regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Todavia, numa conjuntura de reordenamento do Estado gerencialista, ocorre, simultaneamente, um encolhimento do Estado e um alargamento de responsabilidades da sociedade civil, o que certamente imbrica-se ao caso brasileiro. Segundo Clarke e Newman (1997), o gerencialismo como a “ideologia que dá sentido à prática da organização do poder como dispersivo”, vai procurar

[...] *distribuir responsabilidades*, aumentando a sua abrangência através de corporações e indivíduos. Estabelece-se como uma promessa de transparência dentro de um campo complexo de tomada de decisão. Ele está comprometido com a produção de eficácia na realização de seus objetivos, de forma super-ordenada. Gerencialismo representa o cimento que pode unir essa forma de dispersão de organização do Estado e, na sua orientação para o cliente, afirma ser capaz de representar um anúncio de serviço público individualizado. O gerencialismo promete fornecer a disciplina necessária para que as organizações sejam eficientes, particularmente em relação às políticas de bem-estar, sendo que cada indivíduo tem capacidade de escolher de forma livre. Essas promessas articulam uma nova base para a apreciação de um novo gerencialismo: a liberdade de fazer a coisa certa. (p. 30, tradução nossa).

Por conseguinte, a LDB (DP2) grifa a gestão democrática como princípio, conforme está previsto no em seu Art. 3º “**Gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino**”, e no Art. 14 “[...] os sistemas de ensino definirão as **normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades**”.

DP4:

// Os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, **disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação [...]**. //

Mediante a marca linguístico-discursiva *normas de gestão democrática* desliza-se ao sentido de: singularidade, em que os sistemas de ensino possuem autonomia para re/pensar suas peculiaridades e demandas municipais, a exemplo de currículo e gestão; e/ou unicidade, em que, no próprio contexto municipal, redes escolares estejam amarradas exclusivamente a preceitos de gestão democrática. Por fim, *disciplinar a gestão democrática* produz que sentidos? *Disciplinar* é estabelecer regras, critérios e formas de organização em uma autonomia imaginada? *Disciplinar* é estabelecer fronteiras de alcance, de modo que, paradoxalmente, *todos* podem participar, mas só alguns serão selecionados para isso? Daqui desencadeia a interrogação da seção seguinte.

4.2 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: DISPERSÃO DE RESPONSABILIDADES E/OU AUTONOMIA LOCAL?

Rememora-se que até 1988 somente a União, Estados e Distrito Federal constituíam-se sistemas de ensino, de modo que ao Município ficava restrito, desde a Lei nº 5.692/71⁴⁹, a delegações do Conselho Estadual à um Conselho Municipal de Educação. Destaca-se que, antes desse período, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Lei nº 4.024/61, nada dispôs acerca de aspectos dessa natureza. Já, no contexto de reabertura política e de uma nova roupagem des/centralizadora do Estado, em que o município imprime em lei sua forma própria

⁴⁹ Lei nº 5.692/71 foi complementar da 1ª LDB nº 4024/61, fixando Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus e outras providências.

de entidade político-administrativa autônoma, cabe a este organizar e instituir seu sistema de ensino.

DP2:

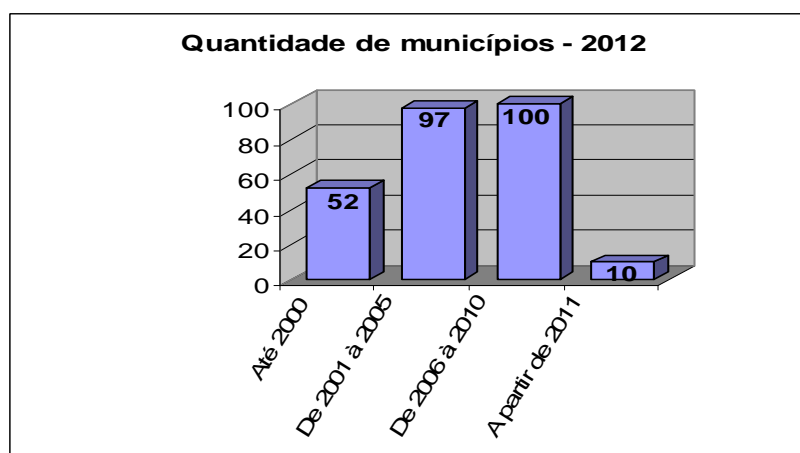
// Os Municípios incumbir-se-ão de:

*I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais **dos seus sistemas de ensino**, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados.[...] III – baixar normas complementares para o **seu sistema de ensino**;*

*IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do **seu sistema de ensino** [...]. //*

Num recorte dos municípios no RS, a figura a seguir ilustra que na conjuntura de 497 municípios, 259 já constituíram sistema municipal de ensino, ou seja, 52% dos municípios. (DALLA CORTE et al., 2016).

Figura 8 – Municípios que instituíram seus SME no RS até o ano de 2012.



Fonte: Dados produzidos pela UNCME/RS. Disponível em: <<http://www.uncmers.com.br/2013/>>.

Os municípios, antes submetidos estritamente a decisões de âmbito Federal e estadual, passam por uma reorganização, podendo, então, de acordo com a lei, constituírem-se autônomos e (co)participes da gestão da educação, no sentido de instituir, organizar e desenvolver seus sistemas de ensino e, por conseguinte, seus respectivos conselhos municipais de educação. Com isso, os órgãos que comporiam os sistemas municipais de ensino, seriam, mediante a LDB (DP2):

//I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação.//

Ao sublinhar a competência dos Municípios na organização e instituição de seus próprios sistemas de ensino, Saviani (2008) afirma que a LDB nº 9.394, ao apresentar a criação do sistema como opcional, preconiza claramente que “o próprio fato de deixar a eles a opção indica o reconhecimento explícito de sua competência nesta matéria” (p.6).

Todavia, tensiona-se este ponto. De fato, é inegável que, mediado por essa readequação da gestão entre os níveis de governo e suas ações interdependentes, tem-se a possibilidade da promoção e organização governamental comprometida com demandas sociais, econômicas, culturais, educacionais etc. locais. Bordignon (2009) versa que a tônica das discussões, então, inscreve-se na dimensão da descentralização do ensino que, pensada pelos Pioneiros, imbrica-se a concepções de articulações entre os sistemas que, em seu cerne, propõem o compartilhamento de poderes e responsabilidades, restando a simples transferência de responsabilidades entre União e demais entes federados.

D’outra parte, conforme Arosa (2010), ao ganhar força, os “municípios passam a conviver com a ampliação dos espaços e atuações democráticas, embora ainda tenham de lidar com ações clientelistas, assistencialistas e com interesses localizados” (p. 77). Interpreta-se, daí, que há uma transferência de responsabilidades aos municípios, de modo que as marcas linguísticas abaixo operam nesses sentidos:

DP2: // [...] definir, **com os** Municípios [...] //

// Os Municípios **incumbir-se-ão** [...] //

DP3: // articulação **com os** [...] os municípios [...] //

DP4: // [...] os Municípios **deverão** [...] //

DP6: // [...] **conjugação dos esforços** [dos] Municípios [...] //

DP10: // [...] municípios **precisarão** organizar seus sistemas de ensino [...] //

O município é convidado a partilhar da gestão democrática. O movimento de transferência de responsabilidades, conforme as políticas educacionais, não é verticalizado, mas horizontalizado - compartilhado, articulado em regime de colaboração. Isto é, de um lado o município como um campo potencializador de experiências democráticas, pela proximidade do governo local com os cidadãos, mas por outro lado, “a adoção de políticas neoliberais nos anos de 1990 estimulou o

repassa de responsabilidades para os municípios sem considerar suas reais condições de administração” (SARMENTO, 2005, p. 1373). Logo, mediante esse processo des/centralizador e de responsabilização, operam e articulam-se políticas públicas produzindo interações, coalizões, conflitos, processos e resistências, o que, sob um ponto de vista, pode reverberar em desarticulações no administrativo, pedagógico e financeiro.

A partir de estudos de Werle (1994, 2006, 2008), apreende-se que os sistemas municipais de ensino superariam a noção de rede de escolas - conjunto de estabelecimentos de ensino mantidos por uma mesma mantenedora. Conforme discussões de Monlevade (1997), o município tem o direito de se constituir sistema de ensino, o que significaria pelo menos três coisas: uma rede de escolas mantidas e administradas pelo poder municipal; um órgão normativo – O Conselho Municipal de Educação – com um corpo de leis e normas próprias de seu sistema e um órgão gestor, como já a maioria dos municípios tem na forma de uma Secretaria Municipal de Educação, denotando uma autonomia própria deste ente federado. Nesse sentido, compreende-se que se trava um jogo de negociações, relações entre os órgãos municipais, denotando determinadas potencialidades e limites na gestão e democratização da educação.

Particularmente, com Werle (2008) aborda-se que a Secretaria Municipal de Educação (SME) diz respeito à equipe de governo, contingências políticas, sendo que quando da instalação do município, as ações de educação são muitas vezes realizadas com poucos recursos humanos e materiais. A mesma autora enfatiza que:

[...] uma secretaria municipal de educação, pode, em suas origens, contar com apenas um professor ou um cidadão vinculado ao poder político local, elevado ao cargo de secretário municipal de educação, e o espaço físico dispor apenas de um armário e uma classe como mobília. A ação da secretaria municipal implica, muitas vezes, na realização de outras atividades no âmbito do governo municipal, para além da educação. Os espaços e as ações referentes à educação pouco se diferenciam no interior do poder municipal. (p. 90).

Mediante os desafios que circulam em torno do órgão gestor municipal – secretaria municipal de educação - há, por vezes, certas dissonâncias entre ideais de partidos políticos e da comunidade local. Assim, o trabalho da SME denota o sentido de estabelecer ações compartilhadas com escolas e comunidade, estimulando uma discussão local que subsidie ações voltadas para o desenvolvimento cultural, social e econômico e legitimando possibilidades educativas no município.

O PNE (DP4), pressupõe, em sua Meta 7 (Estratégia 7.28), a mobilização das famílias e de setores da sociedade civil, de modo a articular a “*educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como **responsabilidade de todos** e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais*”. Responsabilidade que reverbera, também, na perspectiva de elaborar seus planos de educação com a participação de representantes da sociedade civil.

DP4:

*// Os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação**, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei //*

*// **Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.**//*

Destarte, considera-se que o Plano Municipal de Educação é um importante mecanismo de democratização da educação, pois do mesmo pode-se ampliar o processo de participação, tais como conferências municipais e fóruns permanentes, organização, planejamento, diagnóstico de demandas locais, debate com a sociedade, engajamento e envolvimento da comunidade nas decisões educacionais em seu contexto etc. Pressuposto, ainda, incentivado no sentido de que:

DP4:

*// Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de **coordenar** as conferências municipais, estaduais e distrital bem como **efetuar o acompanhamento da execução** deste PNE e dos seus planos de educação”. //*

A partir disso, destaca-se que um importante órgão colegiado na conjuntura de gestão municipal: o conselho municipal de educação. Tal órgão, configurando-se como mediador entre comunidade e secretaria municipal de educação, é posicionado como espaço de coordenação, colaboração, participação, em que diferentes segmentos da sociedade podem compô-lo. Por sua vez, um órgão colegiado relevante

para se re/pensar conjunturas democratizantes, mas que, muitas vezes, arrefece a democracia e torna-se executor de políticas e responsabilizado por questões de ordem burocrática.

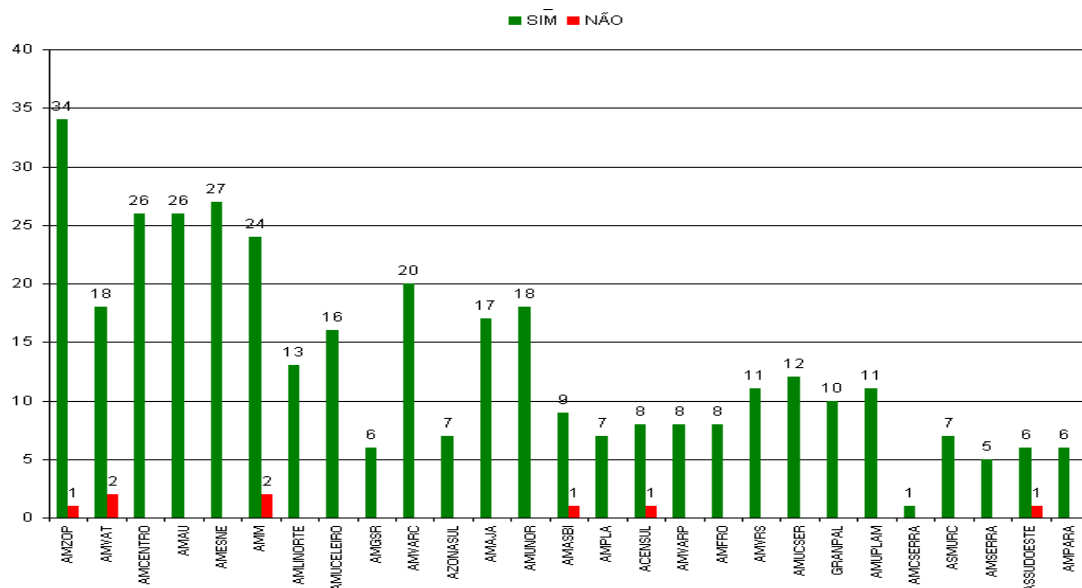
4.2.1 Conselho Municipal de Educação: comunidade local e suas “tarefas”

Bordignon (2009) tem debatido acerca do desenvolvimento dos conselhos de educação no Brasil, sublinhando o fato de que em 1911 cria-se o Conselho Superior de Educação; em 1925, tem-se a criação do Conselho Nacional de Ensino; de 1931 a 1936, o funcionamento do Conselho Nacional de Educação constituído de 22 membros e, com esta denominação de 1936 a 1961 quando da aprovação da primeira LDB do país, Lei nº 4024/61. Desta Lei tem-se que, de 1962 a 1994, o Conselho Nacional passa a denominar-se Conselho Federal de Educação, agora com 24 conselheiros de livre nomeação pelo Presidente da República, sendo a partir de 1994, nomeada novamente de Conselho Nacional de Educação (denominação que perdura até hoje).

Previstos pela Constituição de 1934 e referendados na Constituição de 1946, os Conselhos Estaduais de Educação foram efetivamente criados com a LDB nº 4024/61. Já os Conselhos Municipais de Educação, apesar de terem sido discutidos no próprio contexto dos Pioneiros da Educação Nova, particularmente por Anísio Teixeira, foi somente após a possibilidade de instituição dos sistemas municipais de ensino na CF de 1988 (DP1) que ampliou-se a criação dos conselhos municipais. Destaca-se que a CF de 1988 (DP1) e a LDB de 1996 (DP2) não fazem referência a Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, haja vista que a existência dos mesmos passou a ser objeto privativo das leis orgânicas de Estados e Municípios.

Com a finalidade de detalhar dados relacionados a criação de CME, tem-se dados representativos do RS na figura a seguir, demonstrando que foram 345 conselhos municipais de educação criados até 2012 em um universo de 497 municípios, ou seja, 69% desses municípios já contavam com seus conselhos de educação. (DALLA CORTE et al., 2016).

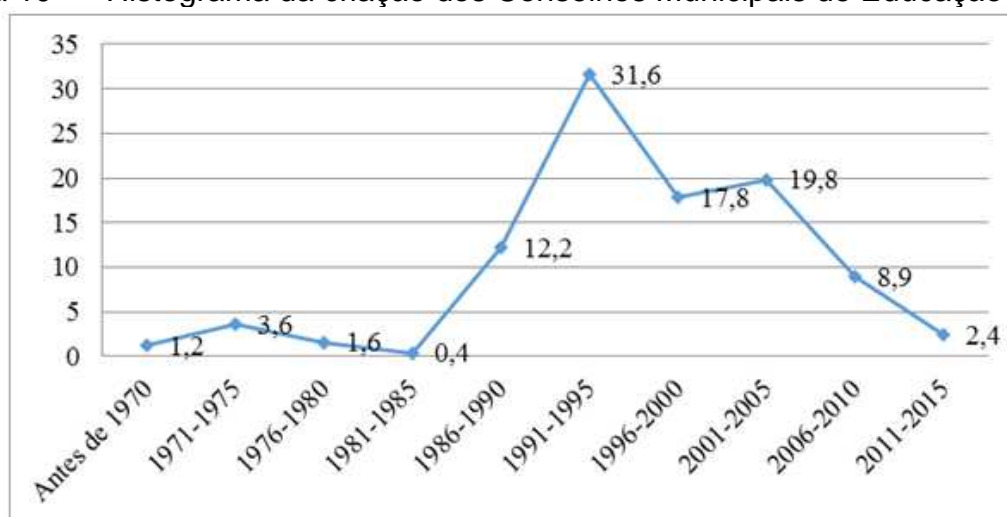
Figura 9 – Municípios que criaram CME até o ano de 2012 no RS conforme a UNCME-RS.



Fonte: Dados produzidos pela UNCME-RS. Disponível em: <<http://www.uncmers.com.br/2013/>>.

Mediante o banco de dados do Observatório da Educação (Obeduc/Elos/CAPES), Dalla Corte et al. (2016) argumenta que o período com maior criação de conselhos municipais de educação no RS foi no período entre os anos de 1991 a 1995, indo ao encontro do próprio processo de municipalização, induzido a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (DP1).

Figura 10 – Histograma da criação dos Conselhos Municipais de Educação no RS



Fonte: (DALLA CORTE et al., 2016)

Interpreta-se, sob um ponto de vista, que há discursos produzindo efeito de participação dos sujeitos no espaço local municipal, alinhando-se aos sentidos produzidos pelo DP1 ao endereçar uma educação na perspectiva da formação de cidadãos na condição de governantes e não mais de governados. Nesse sentido movimentos de democratização da gestão requerem dos conselhos uma postura conforme aspirações, necessidades e dimensões da sociedade, de modo que estes assumam-se como órgãos de Estado. Bordignon (2009), diferencia órgãos de governo e órgãos de Estado: os conselhos assumem feição de órgãos de governo quando na sua composição e no exercício de suas funções, expressam, traduzem, legitimam junto à sociedade, a vontade de determinado governo; já como órgãos de Estado, configuram-se-iam quando representassem e expressassem a vontade da nação, formulando estrategicamente as políticas educacionais. Lembra o autor que

Nos regimes republicanos democráticos, os interesses do Estado se identificam com os dos cidadãos, com vontade nacional. [...] [Os Conselhos] agem como órgãos de Estado quando se constituem em fóruns articuladores da diversidade social; quando falam ao governo em nome da sociedade para apontar as suas intencionalidades; quando formulam políticas educacionais para além da transitoriedade dos governos e suas vontades e preferências singulares. (p. 62).

Os conselhos, então, passariam a representar uma estratégia peculiar de democratização das ações do Estado e não vontades de governos, pois, como aborda Bordignon (2009, p.62), “os governos também devem exercer funções de Estado[...]”. Em seu papel mediador entre a sociedade e o governo, os conselhos, precisam trabalhar com as diferenças, trabalhar no/com o contraditório, sem cair na armadilha de pretender reduzir a vontade do governo à da sociedade, ou vice-versa ou, pior ainda, querer reduzir a vontade de ambos a sua própria, situando-se numa “terceira margem do rio”, desconectados tanto da sociedade quanto do governo. (BORDIGNON, 2009).

Nessa conjuntura, constituindo-se relevantes ao discurso de democratização da gestão educacional, os conselhos municipais, assumem papel relevante junto ao sistema municipal de ensino, passando a ser considerado instância colegiada normativa, consultiva, deliberativa, fiscalizadora, com funções e atribuições relativas à condução da educação (BORDIGNON, 2009), ou seja, “tarefas” bem delineadas.

No intuito de sintetizar tais funções/tarefas, as quais o conselho assume haja vista um discurso de compromisso político-pedagógico, parte-se das orientações do

“Caderno1 - O contexto de atuação, natureza e organização dos CME” (BRASIL, 2009), trabalhado no Programa de Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), sendo então descritas como:

- *Função consultiva* – trata-se de responder a consultas sobre questões que lhe são submetidas pelas escolas, pela Câmara de Vereadores, pela secretaria de Educação, pelo Ministério Público, pelas universidades, pelos sindicatos e por outras entidades representativas de segmentos sociais, assim como por qualquer cidadão ou grupo de cidadãos. Os assuntos podem ser a respeito do Plano Municipal de Educação; projetos, programas educacionais; acordos e convênios, etc.
- *Função propositiva* – é exercida na medida em que o CME toma a iniciativa. Em outras palavras, quando o CME emite opinião ou oferece sugestões à algum órgão ou instituição. Desempenhando essa função o CME participa das discussões e das definições de políticas e do planejamento educacional.
- *Função deliberativa* – no exercício desta função os conselhos poderão decidir acerca de matérias específicas definidas nos instrumentos normativos próprios. Caracteriza-se como uma função compartilhada no âmbito do Sistema Municipal de Ensino e que, dentre algumas atribuições, destacam-se: elaboração de regimento; criação, ampliação, desativação e localização de escolas; tomada de medidas para melhoria do fluxo e do rendimento escolar etc.
- *Função normativa* – função restrita aos conselhos quando órgãos normativos dos SME. No desempenho desta função, o CME irá elaborar normas complementares e interpretar a Legislação e as normas educacionais, destacando-se: autorização de funcionamento de escolas da rede municipal; elaboração de normas complementares para o sistema de ensino; autorização de funcionamento das instituições de educação infantil da rede privada, particular, comunitária, confessional e filantrópica etc.
- *Função fiscalizadora* – função restrita aos conselhos quando órgãos normativos dos SME. Refere-se ao acompanhamento da execução das políticas públicas e à verificação do cumprimento da Legislação. Destacam-se algumas atribuições como: acompanhamento da transferência e controle da aplicação de recursos para a educação; cumprimento do Plano Municipal de Educação; desempenho do SME etc.
- *Função mobilizadora* – esta função coloca o CME na condição de articulador com a sociedade, ou seja, em defesa do direito à educação, o CME mobiliza a comunidade à discussões e ao compartilhamento de ideias ao que tange a educação desejado no município. O CME poderá promover conferências e/ou audiências públicas sobre temas educacionais relevantes para o município.

Decorre daí uma interpretação de que os conselhos possam constituir-se órgãos coletivos de tomada de decisões; agrupamentos de sujeitos que deliberam

sobre demandas político-pedagógicas (LÜCK, 2006), isso, mediante à abertura de espaços públicos e de participação da sociedade civil, o que caracteriza mecanismos de ampliação do processo de democratização da sociedade (LIBÂNEO, 2005). Também, a partir do processo de municipalização, os conselhos configuram-se sob organização e presença de representantes do governo e da sociedade civil, criando “a possibilidade de uma ação mais articulada e global das organizações e define as bases para uma ação política sobre as esferas de decisão do poder” (TEIXEIRA, 2004, p. 702). Como aborda Bordignon (2009, p. 53-54),

Na gestão democrática os conflitos, inerentes à diversidade social, são fatores construtivos, quando negociados e mediados em vista da finalidade comum do todo da educação. É no campo da negociação e mediação entre sociedade e governo, voltados para os interesses coletivos, com visão do todo, que os conselhos encontram sua natureza essencial, seu espaço próprio, sua função precípua.

DP4:

// estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, [...] assegurando-se condições de funcionamento autônomo //

Ou seja, “há” autonomia na perspectiva de participar e fiscalizar, mas indaga-se: que sentidos estão em fuga na criação de modos de participação, execução de “tarefas” e demandas das políticas educacionais, fiscalização de redes de escolas e autofiscalização como parte do sistema? Que outros sentidos são produzidos na capacidade de organização e funcionamento por meio de normas próprias, na capacidade de autogoverno?

Interpreta-se que a autonomia imaginada “dada” aos conselhos como “executores” de funções, muitas vezes, exerce a ideia de mais governo com menos governo. Em outras palavras, a criação de conselhos municipais de educação, compostos por diversos segmentos da sociedade, representa uma estratégia peculiar de gerencialismo, em que a partir da própria tônica des/centralizadora do Estado endereça-se aos sujeitos a liberdade de gerir e os posiciona no patamar de gestores.

Sob um discurso democratizante, autoriza-se a reforma no *sistema educacional* brasileiro. Ao transferir a responsabilidade da Educação Básica para os estados e municípios, no âmbito da administração e oferta, dá início a um processo de descentralização que possibilita às escolas maior autonomia quanto ao seu

funcionamento (BALL, 2013). Contudo, cria o que Ball (2013) chama de “tecnologias de controle e recentralização”, ao estabelecer como responsabilidade da União a avaliação e a produção de relatórios sobre a oferta da educação. Por isso, um processo de descentralização/centralização. Já, adentrando o século XXI, recomendações, no que se refere à gestão educacional, são assim elencadas por Castro (2008):

a) a implantação de um processo de gestão a serviço das aprendizagens e da participação; b) a realização periódica de avaliações e investigações sobre os processos de descentralização e desconcentração educativas para determinar seus avanços e insuficiências; c) a formulação de estratégias para que os centros educativos desenvolvam suas atividades com autonomia pedagógica necessária para favorecer o trabalho dos professores com os alunos; d) a capacitação de equipes diretivas, tanto no nível de sistema como da escola; e e) a estimulação da participação da família, dos organismos de Estado, de outros setores de governo e de toda a sociedade na educação. (p. 397)

Interessa, aqui, desdobrar a discussão no sentido de que, sim, os conselhos constituem-se um espaço de resistências, experiências democráticas e alargamento da participação dos sujeitos no espaço local, mas, também, de deslocamento de gerência aos/pelos sujeitos. Amplia-se a responsabilização por parte dos sujeitos no âmbito municipal, produzindo sujeitos em *performance*, que reordenados conforme confluências do gerencialismo, da gestão democrática, da des/centralização, colocam em funcionamento a missão de gerir.

4.2.2 Performatividade: a missão de gerir e “atar as coisas”

A presente noção de performatividade, tecida nos escritos do sociólogo inglês Stephen Ball, é discorrida como um dos efeitos do processo de mercantilização da educação, configurando-se como uma “tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança” (BALL, 2005, p. 543). Ainda, sublinha-se que a performatividade engendra, no conjunto de políticas educacionais, um funcionamento de distintos modos para “‘atar as coisas’ e reelaborá-las, permitindo que o Estado se insira profundamente nas culturas, práticas e subjetividades das instituições do setor público e de seus trabalhadores, sem parecer fazê-lo” (BALL, 2004). Disso, advém um certo deslocamento de sentidos produzido pela performatividade, conferindo

credibilidade aos processos de gestão genéricos ⁵⁰ , responsáveis pelo redirecionamento à “melhoria da qualidade”, “desempenho” e “eficácia” educacional.

De mais a mais, as políticas neoliberais sofisticam-se e confluem-se de maneira pela qual minimizam-se disputas de polos antagônicos, ou seja, há uma espécie de apaziguamento e aparente conciliação, ou, até mesmo, a chamada humanização do capitalismo. Contudo as disputas no capitalismo estão postas permanentemente e é num aparato ideológico que a educação se torna evidente nas relações com a dinâmica das esferas produtivas, estabelecendo relações de intencionalidades no campo pedagógico. Num cenário de lógica mercadológica que, pode-se dizer, fragiliza movimentos democráticos, relações de trabalho e de gestão, sendo isso percebido mediante a

[...] instauração de uma nova cultura de performatividade competitiva que envolve uma combinação de descentralização, alvos e incentivos para produzir novos perfis institucionais. Esse processo de transformação se inspira tanto em teorias econômicas recentes como em diversas práticas industriais “que vinculam a organização e o desempenho das escolas a seus ambientes institucionais” (Chubb & Moe, 1990, p. 185) por meio de um sistema de recompensas e sanções baseado na competição e na performatividade. (BALL, 2004).

Com isso, a interpelação aos sujeitos da lógica neoliberal e gerencialista assume um sentido de subjetivação que conduz a comportamentos de aceitação e que são muito produtivos para um desempenho das políticas educativas, no sentido de atender ao modelo mercadológico e gerencial das políticas, tanto nos aspectos da gestão, do currículo e das práticas escolares (HYPOLITO, 2011; BALL, 2009). É nesse sentido que se tem disseminado de modo surpreendente, devido ao seu poder de persuasão e de abrangência, uma discursividade no campo educativo que almeja

[...] fazer dos indivíduos-microempresas verdadeiros empreendedores. Esses são caracterizados pelos seguintes traços: são pró-ativos, inovadores, inventivos, flexíveis, com senso de oportunidade, com notável capacidade de provocar mudanças, etc. Migrando do mercado - das novas teorias econômicas, de administração e das grandes corporações empresariais (ethos empresarial) - para toda a sociedade, essa nova discursividade chega à educação acolhida e festejada tanto por setores progressistas quanto por setores conservadores, por segmentos privados e públicos [...] (COSTA, 2009, p.181).

50 Ball compreende que a gestão configura-se como uma ciência promíscua e que não tem relação necessária com substância ou processo. “E na medida em que a gestão, no setor público, está se transformando numa função genérica, ela favorece o que Wright (2001) chama de “liderança bastarda” — uma liderança movida pelas preocupações políticas oscilantes do governo e as vicissitudes do mercado educacional” (BALL, 2004, p. 1117).

Mediante escritos de Stephen Ball, Lima e Gandin (2012) sublinham os cinco elementos principais que se relacionam entre si, e que para o autor, atuaram na reforma do Estado e influenciam a educação: neoliberalismo, nova economia institucional, performatividade, teoria da escolha pública e novo gerencialismo. Mercado, gestão e performatividade passam a ser denominados, como tecnologias da reforma educacional (BALL, 2009).

Essas tecnologias operam no sentido de criar, como posições de sujeito: consumidores, produtores e empreendedores (mercado); gestores/líderes, força de trabalho administrada e equipes (gestão); sujeito comparável e aterrorizado (performatividade). No sentido de prover uma disciplina: sobreviver, obter renda e maximizar resultados (mercado); eficiência, eficácia e cultura corporativa (gestão); produtividade, objetivos, resultados e comparações (performatividade). Em termos de definir valores: competição e interesses institucionais (mercado); boas práticas e o que funciona bem (gestão); valorização do desempenho dos indivíduos e fabricação de desempenho (performatividade) (HYPOLITO, 2011, p. 8).

Logo, essas tecnologias complementam-se, constituindo um modo de “transformação” e “modernização” dos *sistemas* e organizações do setor público. Elas também funcionam para

praticantes individuais, grupos de trabalho e organizações inteiras para reconstituir relações sociais, formas de estima e valores, bons propósitos, assim como noções de excelência e boas práticas. Essas tecnologias são dispositivos de mudança de significado das práticas e das relações sociais. Elas provêm uma nova linguagem, um novo conjunto de incentivos e disciplinas e um novo conjunto de regras, posições e identidades, a partir do que se define o que é ser docente, estudante/educando, pais e como são todos modificados. Objetivos, responsabilização, competição e escolha, liderança, empreendedorismo, pagamento por desempenho e privatização articulam novas formas de pensar sobre o que fazemos, o que valemos e quais são nossos propósitos. Elas trabalham juntas para tornar a educação uma ‘mercadoria’ ao invés de um bem público. (BALL, 2009, p.42-43).

A performatividade passa a operar como um mecanismo de controle, sendo tal controle agindo indiretamente ou a distância, o que substitui a intervenção e a prescrição pelo estabelecimento de objetivos, pela prestação de contas e pela comparação. Ademais, como parte da expansão do poder do capital e das transformações da educação/escolarização, a performatividade fornece sistemas de signos que “representam” a educação reificada para o consumo (BALL, 1998, p. 127).

Com isso, ao se distanciar dos métodos tayloristas de controle, o gerencialismo passa a fortalecer uma administração que “confia” nos sujeitos e

[...] tem como mecanismo delegar funções e valoriza quando os trabalhadores que são responsabilizados por determinada tarefa têm iniciativa para resolver problemas que surgem ao longo de sua execução. Aqui é possível perceber a intersecção entre a descentralização empregada pelo gerencialismo e da noção de individualidade: o sucesso está atrelado a cada indivíduo na medida em que ele consegue atingir objetivos e metas. Há, portanto, uma valorização individual que, muitas vezes, pode ser recompensada com prêmios e destaques dentro da instituição na qual o trabalhador atua. Ball (1998), ao mesmo tempo em que mostra a descentralização existente no gerencialismo, também destaca que “novas formas de vigilância e autocontrole são instituídas”. O que fica claro, mais uma vez, é a noção do estado como gerenciador, que passa a administrar as diversas instituições para as quais foram delegadas o que antes eram suas funções. (LIMA; GANDIN, 2012, p. 76-77, grifo nosso).

O “culto da excelência” (BALL, 1998) e da lógica do mercado, desdobram-se em profundas modificações no Estado, o qual desloca-se de provedor para gestor, isto é, passa a administrar os recursos e as políticas. É possível relacionar essas mudanças à um certo alinhamento Estado-gerencialismo-educação. Nesse sentido, o novo paradigma da gestão pública é discutido por Ball (2001) ao resgatar o relatório da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (1995), intitulado *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries* (Governo em Transição: Reformas da Gestão Pública nos Países da OECD), o qual resume pontos essenciais endereçados a esta gestão empresarial:

- atenção mais focada nos resultados em termos de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços;
- substituição de estruturas organizacionais profundamente centralizadas e hierarquizadas por ambientes de gestão descentralizados, onde as decisões sobre a alocação de recursos e a prestação de serviços são tomadas muito mais próximas do local de prestação e onde há a criação de condições para a existência de *feedback* dos clientes e de outros grupos de interesse;
- flexibilidade para explorar alternativas para a provisão e regulação públicas que podem, por sua vez, levar a resultados mais eficazes em termos de custos;
- maior ênfase na eficiência dos serviços prestados diretamente pelo setor público, envolvendo o estabelecimento de objetivos de produtividade e a criação de ambientes competitivos dentro e entre as organizações do setor público;
- fortalecimento das habilidades estratégicas do poder central que conduzam à evolução do Estado e permitam que este responda aos desafios externos e interesses diversos de uma forma automática, flexível e a um custo reduzido. (p. 104)

Com isso, a relação gerencialismo-performatividade sugere por nas “mãos” dos sujeitos uma autonomia e controle dos resultados, talvez se esquecendo de

considerar o processo educativo e demandas e condições locais. Talvez, ainda, possa-se dizer que há um “controle em céu aberto”, onde a autonomia imaginada alargue os ideais de *performance*.

[...] o gerencialismo opera no sentido de constituir uma doutrina da autoadministração, na constituição de consumidores, empreendedores, colaboradores com direito de escolha, que possuem direito de compra no mercado. Esta fabricação de uma subjetividade é produzida pela cultura do terror, da performatividade, conforme empregado por Ball (2005).

Trata-se de regular um modo de ser, por meio de uma interpelação, por meio de práticas discursivas que vão constituindo um modo de gestar, de ensinar, de estar, de constituir os espaços coletivos. (HYPOLITO, 2011)

Ademais, entende-se que outra mudança trazida pelas ideias gerencialistas para o âmbito educacional é a “ênfase dada à avaliação, o que acarreta uma nova forma de controle por parte do Estado: ao invés de controlar/avaliar o processo, o gerencialismo foca o resultado”. (LIMA; GANDIN, 2012, p. 81). Por isso, adentra-se a uma discussão da avaliação como recurso, próprio do Estado gestor.

4.3 A AVALIAÇÃO COMO RECURSO CENTRALIZADOR

Na perspectiva do Estado gerencial, entra em jogo o Estado avaliador, forte no controle das políticas públicas e na adoção de pressupostos neoliberais e da cultura-mercado. O mercado (âmbito privado que se contrapõe e, concomitantemente, imbrica-se ao público) passa a ser modelo de qualidade, eficiência, eficácia, servindo de orientação para parâmetros de avaliação. Segundo Souza e Oliveira (2003), as avaliações têm servido para viabilizar uma lógica de gerenciamento da educação, reconfigurando, por um lado, o “papel do Estado e, por outro, a própria noção de educação pública, ao difundir uma ideia de qualidade que supõe diferenciações no interior dos sistemas públicos de ensino, como condição mesma de produção de qualidade” (p. 879).

Isto significa, de algum modo, o imbricamento em torno da descentralização e da centralização (portanto des/centralização), o qual tem como pressuposto o gerencialismo e seu controle a distância (BALL, 1998). Nas palavras de Lima e Gandin (2012), a descentralização pode ser compreendida pela transferência da responsabilidade para outras instituições em prover políticas sociais, ao mesmo tempo em que a centralização se aproxima da figura do Estado, que gerencia os resultados

de tais políticas através de mecanismos de controle, os quais podem ter uma avaliação padronizada, estabelecimento de *rankings*, metas e objetivos etc.

Retomando algumas características do gerencialismo, as quais são relevantes para compreender a avaliação como peça fundamental na reconfiguração do Estado e da gestão educacional, interpreta-se que o mesmo irá dispersar responsabilidades à diversas instâncias e, por isso, alargar seu poder de alcance, seja estabelecendo metas a se atingir ou delegando a sociedade e ao próprio governo fiscalizar o cumprimento de tais objetivos. De mais a mais,

[a] gestão gerencial caracteriza-se pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos públicos, pela demanda de melhor qualidade dos serviços públicos, pelos modelos de avaliação de desempenho, por suas novas formas de controlar o orçamento e os serviços públicos e pela descentralização administrativa, que dá maior autonomia às agências e aos departamentos. [...]

A concepção de modernização da gestão de caráter gerencial vem sendo introduzida no âmbito das reformas educacionais como uma estratégia fundamental para garantir o sucesso escolar. A ênfase nos resultados e nos indicadores de desempenho constitui um fator crucial de modernização da gestão educativa. Essa concepção tem-se fortalecido a partir da última década do século XX. Em todo o setor público, passa-se a admitir o modelo de gestão descentralizada, com participação dos usuários/clientes, que vão influenciar a formulação de propostas para o desenvolvimento da gestão educacional. (CASTRO, 2008, p. 391-392).

De certa maneira, a gestão educacional passa a modernizar-se ao mesmo tempo em que opera o discurso de descentralização e o discurso da centralização, caracterizando um certo paradoxo. Tensiona-se o fato de que a execução de muitas das políticas educacionais foi delegada a instituições e a própria sociedade civil (processo de municipalização, criação de sistemas municipais de ensino e conselhos de educação), representando uma perspectiva descentralizadora, contudo, a centralização é entendida como o controle sobre a execução dos serviços por parte do Estado. “Esse controle ocorre centralmente através de avaliações sistemáticas dos resultados das políticas, que passam a ser medidos através de indicadores quantitativos da *performance*” (LIMA; GANDIN, 2012, p.76).

Relevante enfatizar o discurso do site *todospelaeducacao.org.br*, relacionado ao DP6 e DP7, o qual aborda as 5 bandeiras adotadas pelo movimento Todos pela Educação desde 2010, sendo estas entendidas como urgentes para a melhoria dos resultados da qualidade da educação e alcance de metas. Coloca-se, aqui, a “Bandeira 3: Uso pedagógico das avaliações” e a “Bandeira 5: Aperfeiçoamento da

governança e gestão”, como as que ganham fôlego, uma vez que a tônica se volta à avaliação e nos modos de gestão para alcançar índices.

DP6:

// resultados concretos a atingir //

*// fomentar e apoiar os conselhos escolares, **envolvendo as famílias dos educandos**, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo **monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso //***

todospelaeducacao.org.br :

*// O Todos Pela Educação acredita que, pela dimensão do desafio e da desigualdade histórica da Educação no Brasil, apenas a ação dos governos não é suficiente. A **participação dos diversos segmentos da sociedade**, reunidos em torno de **metas comuns** e alinhadas com as diretrizes das políticas públicas educacionais, é fundamental para promover o **salto de qualidade** de que a Educação Básica brasileira necessita.//*

Como grandes mudanças dependem, via discurso político, do engajamento de “Todos”, o próprio DP6 descentraliza para as famílias o monitoramento das ações e metas. Isto é, não basta que a escola esteja inflada pelo discurso das avaliações em larga escala, responsabilidade pelos índices e medidas meritocráticas, é preciso alargar a performatividade à família, de modo que esta, além de se responsabilizar pelo “sucesso escolar” dos educandos, também seja capaz de exigir e cobrar das instituições (e professores) um desempenho eficiente. Logo, o “salto de qualidade” não será mediante metas *propostas pela participação da sociedade*, mas, sim, pelo cumprimento de metas *do compromisso*.

O próprio movimento Todos pela Educação (DP6, DP7) alinha-se ao PDE (DP5), e vice-versa. O PDE (DP5), como pode ser observado no excerto abaixo, coloca o Ideb como protagonista de um novo tratamento à qualidade, a qual não mereceu muita atenção no antigo PNE (DP3). O discurso do “novo plano” (PDE) põe em cena aquele que seria o modelo para se re/pensar a aprendizagem, a *finalidade* da educação básica enquanto qualidade, desempenho e eficiência escolar.

DP5:

// Com o novo indicador [Ideb], o PDE procura superar algumas dificuldades do PNE em torno desta questão central: o tratamento dado à **qualidade**. Ao se referir à qualidade do ensino, o PNE remete à necessidade de se estabelecer **sistemas de avaliação e padrões de qualidade**, mas mantém suas **metas** referenciadas no atendimento, com uma métrica que desconsidera a qualidade. O PNE fixa meta para correção de fluxo escolar, mas quando se trata da aprendizagem propriamente dita, apenas determina que se assegure “a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do SAEB”, abstratamente.//

Nesta lógica avaliativa apresentada e justificada como propulsora de “qualidade”, por um lado centralizam-se os processos avaliativos e, de outro, descentralizam-se os mecanismos de gestão e financiamento, “tornando-os meios destinados a ‘otimizar’ o produto esperado, os bons resultados no processo avaliativo” (SOUSA; OLIVEIRA, 2003, p.874). Desse modo, a avaliação torna-se “um mecanismo indutor da excelência e, como desdobramento, naturaliza-se a desigualdade” (Ibid. p.875). Naturaliza-se e fortalece-se a desigualdade no momento em que essas avaliações em larga escala homogeneízam regiões do país, as quais partem de particulares, de singularidades que lhes são próprias, como se todas as escolas e professores ensinassem as mesmas coisas e de mesmo modo para sujeitos iguais, variando apenas a faixa etária.

Conceber o *sucesso* educacional mediante um caráter avaliativo, remete a pensar que se caracterize um processo histórico de lutas por uma *melhoria* da educação, em que a avaliação se torna eixo principal para acelerar esse processo. Também, desloca o sentido de que a *precariedade* da educação brasileira só será suprida mediante medições, parâmetros e índices que possam estabelecer um caráter comparativo com índices considerados de uma *boa qualidade* em educação. Mas, como comparar resultados da educação brasileira com os dos países que advém de processos sócio-histórico-culturais muito distintos, tais como os decorrentes do projeto PISA⁵¹?

Definitivamente, revela-se um quadro complexo falar em educação e no estabelecimento de parâmetros de qualidade, já que a educação brasileira é

⁵¹O *Programme for International Student Assessment* (Pisa) - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. O programa é desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em cada país participante há uma coordenação nacional. No Brasil, o Pisa é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Fonte: <http://portal.inep.gov.br/>

caracterizada num cenário desigual (DOURADO; OLIVEIRA, 2009), em que se verifica uma política educacional que prioriza a teoria do capital humano⁵², teoria esta, que articula o sistema educativo com o sistema produtivo, em que “o primeiro deve responder de maneira direta à demanda do segundo”, incorporando “em seus fundamentos a lógica do mercado” (BIANCHETTI, 1999, p.94).

Tais políticas de avaliação desdobram-se à gestão educacional, articulam-se aos níveis de ensino e se fortalecem por meio de políticas de governo e estado, produzindo determinadas dinâmicas. Como aborda Sousa (2009): “a tônica nas iniciativas governamentais recaiu na avaliação em larga escala [...]” (p.31). E é nesse contexto que injunções internacionais ganham força no campo educacional do Brasil, estabelecendo parâmetros, ou seja, a medição de desempenho se dá para, a *posteriori*, comparar com índices educacionais de países desenvolvidos.

Dourado e Oliveira (2009) suscitam a questão da identificação, no âmbito das políticas internacionais, de quais são os compromissos assumidos pelos diferentes países na área da educação; como se configuram as políticas e programas educacionais; que concepções balizam tais políticas e como eles se materializam no cotidiano escolar. Nesse sentido, tais políticas constituintes da gestão a nível macro educacional inscrevem-se na educação básica, sendo esta sucumbida a intencionalidades de política(s) de governo e seus modos de avaliação e regulação se apresentando como “promotoras de um ensino de melhor qualidade” (SOUSA, 2009, p.32).

DP4:

*// A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em **regime de colaboração**, visando ao **alcance das metas e à implementação das estratégias** objeto deste Plano.//*

*// O **Sistema Nacional de Avaliação** da Educação Básica, coordenado pela União, em **colaboração** com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de **informação** para a **avaliação da qualidade** da educação básica e para a **orientação** das políticas públicas desse nível de ensino.//*

⁵²“Sabemos que a Teoria do Capital Humano teve origem e base de sustentação numa conjuntura pelo desenvolvimento capitalista marcada pelo crescimento econômico, pelo fortalecimento dos Estados de Bem-Estar e pela confiança, quanto menos teórica, na conquista do pleno emprego. [...] e, mais fundamentalmente, durante a década de 1990, a Teoria do Capital Humano promoveu um deslocamento da ênfase na função da escola como âmbito de formação para o emprego (promessa que justificou, em parte, a expansão dos sistemas educacionais durante o século XX).” (GENTILI, 2002, p. 47-48).

O processo descentralizador enfatizado através da marca linguística “*colaboração*” visa agregar os entes federados à constituição de um “*sistema nacional de avaliação*” que, por sua vez, é aglutinador de “*informação*” e “*orientação*”. Interpretase que se estabelece uma fronteira para essa “*colaboração*”, uma vez que o próprio DP4, anteriormente, desenha os percursos a se seguir: “*alcance de metas*” e “*implementação de estratégias*”. Além disso, gera-se uma certa confluência de sentidos ao estabelecer “*qualidade*” única e exclusivamente como *meta*.

Dito isto, comumente o discurso de “qualidade” é posto como pilar central das políticas públicas no campo da educação. De acordo com Hypolito (2002), neste campo o conteúdo dos discursos hegemônicos na luta pela qualidade é, de alguma forma, importado do campo produtivo, o que reforçaria a lógica e a mística da igualdade de mercado, do “deus do mercado”. O mesmo autor ainda argumenta:

A ideologia da qualidade total, fortemente reificada na lógica do mercado, age tanto no campo administrativo-organizacional do processo de trabalho escolar e docente como na reprodução de um novo modelo disciplinador menos visível dos próprios agentes envolvidos no processo de ensino. Isto é, as políticas neoliberais para a organização da educação têm sido orientadas, em boa parte, para uma conformação (mercadológica) crescente da subjetividade dos agentes educacionais e de sua cultura de trabalho (p.278).

Sendo a “qualidade” a tônica de políticas públicas e a intenção e convergência de inúmeras reformas na gestão educacional brasileira, torna-se uma enunciação que merece atenção, bem como, a efervescência das políticas gerencialistas e de avaliação da educação básica, veiculantes de determinados “índices de qualidade”. Enguita (1994) aborda que no campo educacional uma palavra está na moda e essa palavra é, sem dúvida, *qualidade*:

Desde as declarações dos organismos internacionais até as conversas de bar, passando pelas manifestações das autoridades educacionais, as organizações de professores, as centrais sindicais, as associações de pais, as organizações de alunos, os porta-vozes do empresariado e uma boa parte dos especialistas, todos coincidem em aceitar a qualidade da educação ou do ensino como o objetivo prioritário ou como um dos muito poucos que merecem consideração (p.95)

Conforme Romão (2010), não tem sentido falar em “qualidade” da educação, pois “[...] a melhor ou pior qualidade do ato educativo depende do tipo de projeto social que se pretende manter ou construir para as futuras gerações” (p. 104). Ademais, Oliveira (2014) grifa que a avaliação é posta no centro das políticas públicas, orientada

a partir de uma racionalidade administrativa que persegue a eficiência a qualquer preço e carrega um sentido de qualidade na tradição meritocrática, fundamentada na noção de conhecimento escolar disciplinar e universal.

Parece que o debate a respeito da “qualidade” da educação configura-se paradoxalmente nas políticas educacionais: ao passo que a educação torna-se um direito social, um bem público, um processo de construção histórica, também a regula-se como mercadoria, produto ou resultado mensurável. A legitimação dessa avaliação, em que se percebe quase que uma voz unívoca em seu entorno, ganha fôlego, sendo que se alguém se opor a ela é como se fosse refratário à mudança. Alinhado a isso, o problema e insistência do “ajuste” entre educação e emprego, entre o que o mundo empresarial requer e o que o *sistema* educacional produz, lança-se, por exemplo, a mensagem de que o fenômeno do desemprego decorre de uma não adequada educação ou de uma precariedade, principalmente, das instituições públicas que não souberem “oferecê-la”.

Em consonância à incessante busca em torno da palavra de ordem “qualidade”, a qual assume um certo grau de centralidade na educação, faz-se mister compreender os movimentos e conexões que vão se estabelecendo no âmbito da educação e das políticas públicas, em que as constantes reformas adaptativas destas últimas vão se configurando como uma engrenagem funcional à primeira. Reformas, estas, que sob pressupostos de gestão gerencial vão ganhando seus contornos, de maneira que ao gestar pessoas e processos educativos, paralelamente, gesta-se a avaliação.

Compreende-se um jogo de sentidos, uma negociação entre distintas concepções que operam mutuamente. A compra por parte de um município, por exemplo, do programa Acelera Brasil ou Gestão Nota Dez, ambos do Instituto Ayrton Senna, traz em si a “autonomia” do ente federado na escolha por tal programa, mas, paralelamente, fortalece-se as parcerias público-privadas e a lógica de mercado. A exemplo de programas de intervenção pedagógica no estado do Rio Grande do Sul, durante o governo Yeda Crusius (2007-2010) foram oferecidos programas por instituições públicas não-estatais, como Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação – GEEMPA (RS), Instituto Alfa e Beto (MG) e Instituto Ayrton Senna (SP), sendo que as escolas tinham “autonomia” de escolha. Tais propostas deveriam suprir as escolas com supervisão de equipes, materiais didáticos, metodologias, etc., de modo que a aplicação dos programas tivesse como foco a eficácia no processo de aprendizagem. As unidades de ensino poderiam não adotar

tais programas, todavia, responsabilizar-se-iam pelos *bons resultados* mediante seus próprios recursos, material e pessoal. Com isso, ficam perguntas: Professores seriam incapazes de produzir propostas curriculares? A formação docente não dá subsídio para isso? Gestores escolares e municipais seriam incapazes de criar mecanismos para uma “gestão nota dez”? Quais as necessidades de tal funcionamento das parcerias? Não se reforça à lógica de mercado a *qualidade*?

Logo, entende-se que a responsabilização do trabalho administrativo e pedagógico na/da gestão educacional, enraizado em discursos basilares de “autonomia”, tem seus efeitos na gestão escolar. Fonseca (2003) enfatiza que o que mais se destaca nos textos legais é que “atribuem papéis cada vez mais complexos à gestão escolar, a qual deve responsabilizar-se não apenas pelo funcionamento do sistema escolar, mas também pela realização dos princípios fundamentais de igualdade de oportunidades educativas e de qualidade do ensino”. (p.306).

Por isso, entende-se que as avaliações servem também para inserir a lógica meritocrática nas escolas, demarcando *qualidade* como sinônimo de resultados “eficientes”. Já, os resultados “ineficientes” não se relacionam somente a “má” gestão por parte da secretaria municipal de educação, do conselho municipal, mas recaem à rede de escolas públicas, professores, estudantes, falta de formação docente, gestão escolar “ruim”, “metodologias ultrapassadas”, etc. Silva (1995) auxilia a compreender de que forma passam a ser entendidas as dificuldades da escola pública:

[...] a situação desesperadora enfrentada cotidianamente em nossas escolas por professoras/es e estudantes é vista como resultado de uma má gestão e desperdício de recursos por parte dos poderes públicos, como falta de produtividade e esforço por parte de professores/as e administradores/as educacionais, como consequência de métodos “atrasados” e ineficientes de ensino e de currículos inadequados e anacrônicos. (p. 19).

Ademais, observa-se um desencadeamento de responsabilidades, sob as quais a lógica da performatividade vem operando cotidianamente. Em uma análise da própria dinâmica educativa, Hypolito (2011) argumenta que muitos dos avanços nas lutas por uma gestão democrática são absorvidos e incorporados no discurso gerencialista. Um exemplo, colocado pelo autor, é o fato dos conselhos escolares que, propostos como voz ativa para os destinos administrativos e pedagógicos, reduzem-se a entes burocráticos de fiscalização de contas e balanços financeiros (o que poderíamos pensar também no caso dos conselhos municipais de educação). Outro exemplo são os diretores eleitos que, após embates históricos pela democratização

da escolha desses dirigentes, estão “atulhados de compromissos com programas oficiais de avaliação, de medidas, de índices, e sendo forçados a firmar contratos de gestão com as secretarias de educação” (p. 14).

O objetivo de toda reforma, e isso não escapa das reformas neoliberais, é obter o controle efetivo na sala de aula. Este controle não é mais realizado com supervisoras cotidianamente fiscalizando o trabalho docente, mas é efetivado na escola com uma vigilância externa, via controle curricular e gerencial. Os exames padronizados, os sistemas de avaliação e os índices de desempenho regulam o que deve ser ensinado e como deve ser ensinado. Os livros didáticos, os PCN, as grades de competências e outros materiais são o guia distante, mas efetivo, para orientar todas as práticas de ensino no cotidiano escolar. No entanto, isso não seria suficiente se não houvesse alguma estratégia para melhor avaliar o professorado. Para isso, além das reformulações curriculares nos cursos de formação, mais voltadas para a construção de currículos práticos, tem havido tentativas – até agora fracassadas – de criar provas para avaliação e certificação da docência. Por outro caminho, isso pode ser obtido via avaliação docente nos próprios sistemas, com estágios probatórios e modelos de carreira mais flexíveis, sem estabilidade, com contratação temporária. (HYPOLITO, 2011, p.15)

Compreende-se, de modo perspicaz, que os arranjos da reorganização do Estado via modelos da retórica neoliberal e gerencial produzem modos de constituição do sujeito no mundo, o qual não é apenas subjetivado a consumir produtos, mas a consumir formação, certificação, modos de gestão de processos e de si. Ou seja, somos capturados a administrar, coordenar, organizar, controlar, avaliar, gerir e gestar. Agora, somos cerceados e sem escapatória do *gestar* processos e pessoas, todavia, também somos cerceados ao dito e não dito acerca da *gestão*. Isto é, somos gerenciados pelo discurso político e educacional, e por nós mesmos.

De mais a mais, ao abordar o sistema municipal de ensino e as relações e negociações travadas nesta arena política, compreende-se que a produção de um funcionamento discursivo de *sistema*, sob perspectivas democrático/neoliberais, é representada neste âmbito local de gestão da educação. Dito de outro modo, o jogo democrático/neoliberal é travado na medida em que se expandem os discursos de participação, autonomia, colaboração etc. de diferentes sujeitos e grupos sociais, confluindo e tendo seus efeitos mediante um re/desenho de políticas públicas que primam por competitividade, avaliações em larga escala e seus índices pré-estabelecidos, influência excessiva do privado no público por meio de programas e projetos etc.

Por fim, abordou-se que a des/centralização e a municipalização na educação foram instrumentadas e impulsionadas por meio de várias medidas tomadas pela

União (FREITAS; CARVALHO, 2008, p. 498). Essa movimentação histórica vai demarcando períodos de retrocessos, avanços e desequilíbrios que, notadamente, refletem na conjuntura e discurso de “implantação” do *sistema nacional de educação*, o qual tivesse, entre seus pressupostos, a garantia do direito de aprender a todos.

CAPÍTULO V - SISTEMA EDUCACIONAL E NEGOCIAÇÕES DE SENTIDOS NA TRAMA DISCURSIVA

“Compreender como um texto funciona, como ele produz sentidos, é compreendê-lo enquanto objeto linguístico-histórico, é explicitar como ele realiza a discursividade que o constitui” (ORLANDI, 2015, p.68)

No campo educacional há discursos políticos, pedagógicos, sociológicos, históricos, filosóficos etc. que se atravessam e imbricam-se, constituindo uma trama discursiva que pode ser interpretada sob variadas perspectivas. Por isso, discorrer os escritos a partir da citação de Orlandi (2015), é adentrar uma perspectiva que não procura os sentidos ocultos, mas que, interpretativamente, almeja produzir sentidos. Aqui, uma discursividade de *sistema* educacional que o auto/produz.

Conforme fora apresentado na introdução, o objetivo deste trabalho é *analisar como a relação entre as políticas educacionais e o dispositivo gestão produz uma formação discursiva de sistema educacional*. Entende-se que a relação entre as políticas e o dispositivo gestão, abarcando dimensões de *democratização* e de *des/centralização*, vem sendo tecida desde os capítulos anteriores. Contudo, esta relação adentra o presente capítulo na tentativa de desenhar a produção de formação discursiva de *sistema* educacional, isto é, o discurso das políticas educacionais produz efeito de sentidos que passam a operar em contextos históricos e que põe em funcionamento a *tese* deste trabalho: *tem se produzido uma formação discursiva de sistema educacional operando e articulando-se no jogo de negociações democrático/neoliberais, que não necessariamente se sobrepõem, mas, imbricam-se, confluem-se*.

A compreensão do efeito de sentidos põe em cena a necessidade da ideologia na constituição dos sentidos (ORLANDI, 2007), considerando a materialidade da linguagem e sua re/produção da/na história. Ademais, põe-se em relevo o funcionamento de marcas linguístico-discursivas que transbordam na trama de formação discursiva do sistema.

O fato é que “as diferentes formulações de enunciados se reúnem em pontos do dizer, em regiões historicamente determinadas de relações de força e de sentidos: as formações discursivas” (ORLANDI, 2007, p.20). Isto é, enunciar em nível de *tese* que *se produz uma formação discursiva de sistema* é inscrever um dizível no jogo das múltiplas formações discursivas. Ainda, é compreender que efeito de sentidos

pressupõe a compreensão de que “o sentido não está (alocado) em lugar nenhum mas se produz nas relações: dos sujeitos, dos sentidos, e isso só é possível, já que o sujeito e sentido se constituem mutuamente” (ORLANDI, 2007, p.21)

Dito isto, propõe-se a discussão acerca da circularidade da marca linguístico-discursiva *sistema*, resgatando análises realizadas e sendo potência para algumas interpretações.

5.1 SISTEMA: TOTALIDADE ARTICULADA?

Compreende-se que discutir e utilizar-se do termo *sistema* é abrigar “tudo” e “nada” ao mesmo tempo, haja vista que o termo circula nas políticas educacionais e em escritos de autores de uma maneira flexível e polissêmica. Parte-se de que há, no campo da educação, alguns movimentos teóricos dedicados ao debate sobre *sistema* e/ou *estrutura* educacional, sendo observado de modo peculiar nas obras de Saviani (1983; 2014), Bordignon (2009) e Romão (2010).

Conforme fora anunciado nas palavras introdutórias deste trabalho, o questionamento de Saviani (1983), sobre a existência de um *sistema* educacional no Brasil, é um tema ainda em aberto, suscitando múltiplos debates na contemporaneidade. Isso, se analisado no contexto das políticas públicas, como o Plano Nacional de Educação (DP4), teríamos a projeção da instituição de um *sistema* nacional a contar dois anos deste PNE:

//O poder público deverá instituir⁵³, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.//

Na conjuntura da Lei de Diretrizes e Bases (DP2) não há menção de um *sistema* nacional de educação, o qual, talvez, poderíamos compreender como sinônimo de *Organização*, pois no Título IV deste discurso político tem-se “*Da Organização da Educação Nacional*”, trazendo em seu Art. 8º que: *//A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.//* Logo, questiona-se: um conjunto de *sistemas* de

⁵³ Em pesquisa ao dicionário Aurélio, têm-se que o significado de *instituir* é “proceder a instituição de.”, “nomear, designar”.

ensino ou instituições educacionais caracterizariam um *sistema* nacional de educação? O que, de fato, caracterizaria essa *articulação* entre os sistemas?

Bordignon (2009), argumenta que o termo *sistema* adquiriu uma elasticidade que permite abrigar quase tudo e seu uso é mais frequente às Ciências Sociais, no campo objetivo da organização social. Nesse campo, encontramos: “sistema político, sistema judiciário, sistema eleitoral, sistema partidário, sistema econômico, sistema educacional e outros, abrangendo todas as áreas da ação do Estado [...]” (p. 24-25), sendo que na área da Educação encontramos referências a sistemas de ensino, sistema universitário, sistema escolar. Essa elasticidade do termo *sistema* é apresentada por Saviani (1983), de modo que este autor classifica o *sistema educacional* como sendo:

- do ponto de vista da entidade administrativa: federal, estadual, municipal, particular;
- do ponto de vista do padrão, em: oficial, oficializado, livre;
- do ponto de vista do grau de ensino em: primário, médio, superior;
- do ponto de vista da natureza do ensino em: comum, especial;
- do ponto de vista do tipo de preparação em: geral, semi-especializado, especializado;
- do ponto de vista dos ramos de ensino em: comercial, industrial, agrícola, etc.

Decorrente desta classificação surgem, então, expressões como: “sistema federal de educação”; “sistema geral de educação”; “sistema oficial”; “sistema público”; “sistema escolar”; “sistema de ensino superior” etc., reforçando a ideia da fuga de sentidos na definição de *sistema* educacional, o colocando, portanto, em suspenso.

Conforme Saviani (1983) um *sistema* educacional, como produto intencional coletivo, tornar-se-ia inviável em uma sociedade dividida em classes antagônicas⁵⁴ na conjuntura do capitalismo. A partir do autor, a educação depende da estrutura política e social, fazendo com que a constituição de um *sistema* educacional mereça, portanto,

⁵⁴Entende-se que Saviani parte dos pressupostos teóricos de Karl Marx, em que conceituar classe é compreendê-la historicamente como um produto da sociedade em questão, todavia as classes sociais, propriamente ditas, são relacionadas à sociedade moderna, que advém da Revolução Industrial. Na perspectiva marxista as relações de produção constituem as relações de classe, marcadas fortemente pelo antagonismo entre os detentores dos meios de produção e os portadores da força de trabalho, representados em burguesia e proletariado (MARX, 2008).

uma transformação “estrutural” da sociedade brasileira. Além disso, fazer da educação uma espécie de tábua de salvação para os problemas nacionais

[...] representaria uma posição ingênua, destituída de criticidade. Isto porque, se por um lado, ela se constitui num possível ponto de rompimento do chamado ‘círculo vicioso’ do subdesenvolvimento, por outro lado, ela própria se apresenta como se encerrada dentro do mesmo ‘círculo’. Daí as deficiências do processo educacional, constantemente apontadas, raramente sanadas e frequentemente agravadas (SAVIANI, 1983, p. 2).

No território nacional houve a convenção da crítica ao *sistema* educacional, uma vez que “tal pressuposto se assentava na constatação de que a tônica das críticas à educação brasileira formuladas inclusive e de modo especial pelos próprios educadores, estava na importação e na improvisação” (SAVIANI, 1983, p.2), reverberando em uma ausência de planejamento e creditando à soluções transplantadas a resolução de problemas educativos. Isso, por sua vez, também caracterizou a inexistência de um *sistema* educacional.

Num recuo histórico, aborda-se que a Constituição Federal de 1946 persistia em uma proposta de Lei de Diretrizes e Bases (LDB) para a educação nacional. O anteprojeto de criação de uma LDB apresentava uma tendência descentralizadora mediante propostas da Associação Brasileira de Educação (ABE) desde a década de 1930, momento em que se acentua a urbanização e industrialização do país e as mudanças no contexto político, econômico, social, cultural, expressando e movimentando a consciência da necessidade de transformações na educação. Todavia, a tendência de descentralização não fora o ponto mais assinalado pela CF de 1946 e sim, nas palavras do então Ministro da Educação Clemente Mariani ao afirmar que a descentralização seria “a oportunidade que abre para um *sistema contínuo e articulado de educação* para todas as classes, desde o ensino infantil até o superior” (MARIANI apud SAVIANI, 1983, p.8, grifo nosso).

Neste contexto entende-se que o significado do termo *sistema* não é esclarecido. Após enunciar sobre um *sistema* contínuo e articulado de educação, o Ministro faz menção a um *sistema* nacional de ensino, a sistemas locais e, em relação ao ensino médio, afirma que o projeto mantém os dois sistemas, cultural e utilitário, permitindo a transferência entre eles, evidenciando uma oposição à sistemas

estanques do modelo tradicional. Emprega, assim, as expressões: *sistema de ensino superior, sistemas estaduais de educação e sistema federal de educação*⁵⁵.

Importante sublinhar que a luta pela construção de um projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estava atrelada a discussão de *sistema educacional*. Houve a composição de uma Comissão no ano de 1947, solicitada pelo Ministro da Educação Clemente Mariani, no intuito de elaborar o projeto da LDB, o qual fora encaminhado à Câmara Federal em 1948 e lá tramitou por longos treze anos. Almeida Júnior⁵⁶, então relator da Comissão, participou e influenciou nos debates acerca de um *sistema* nacional no Brasil, abordando os princípios de descentralização e expansão das condições de acesso ao ensino público.

A realidade da educação brasileira, neste período, apresentava dificuldades, a começar pela insuficiência de prédios escolares, o que implicava na reduzida oferta de vagas. Questões como falta de professores em diversas regiões e altas taxas de analfabetismo eram preocupantes e circularam nos debates no âmbito das diretrizes e bases da educação. Já em 1959 um grupo de intelectuais apresentou um Manifesto, intitulado *Mais uma vez convocados*, enfrentando e pondo em debate as problemáticas da educação brasileira, sublinhando a necessidade de uma educação universal, obrigatória e gratuita em todos os graus⁵⁷. Saviani (2007), ao ponderar seus escritos sobre o *Manifesto Mais uma vez convocados*, enfatiza que este teve como premissa “[...] a defesa da escola pública vista pelo ângulo do dever do Estado de manter e expandir os sistemas de ensino e da necessidade de que os recursos públicos reservados à educação sejam destinados exclusivamente ao ensino público” (p. 295-296).

Anísio Teixeira⁵⁸, em 1952, em uma exposição à Comissão de Educação e Cultura da Câmara Federal, é questionado pelo deputado Rui Santos acerca do que

⁵⁵ Salvo as discussões que discorrem aqui, é importante lembrar que neste contexto histórico não havia um movimento de municipalização da educação, processo que irá ocorrer somente mediante proposta da Constituição Federal no ano de 1988.

⁵⁶ Antônio Ferreira de Almeida Júnior (1892-1971) iniciou suas atividades profissionais como professor primário, em 1910. Ele formou-se em Medicina em 1921, pela Faculdade de Medicina e Cirurgia de São Paulo. Atuou como professor no ensino primário, na Escola Normal e no ensino superior. Desempenhou diversas atividades, sendo Diretor do Ensino da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, de 1936 a 1938, Secretário de Educação e Saúde Pública, entre 1945 a 1946, entre outros. (GANDINI, 2002)

⁵⁷ Diferentemente do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, o Manifesto de 1959 não se preocupou com questões pedagógico-didáticas. Admitindo válidas as diretrizes escolanovistas, este documento tratou de questões gerais de política educacional.

⁵⁸ Anísio Spínola Teixeira (1900-1971) inicia sua dedicação à educação num período de constituição de um “sistema” educacional, era o final da década de 1920. A educação gozava de muito

seria *sistema educacional* e, ao responder, sugeriu a complexidade de designar um significado à palavra sistema, dada determinada organização da educação no país:

Considero a palavra “sistema”, sem dúvida alguma, equívoca, pois tanto pode significar sistema de ideias, quanto conjunto de escolas ou instituições educativas. Deixemos, porém, o debate semântico ou, digamos, lógico sobre a palavra sistema. A verdade é que, à luz da Constituição, os Estados passam a ser responsáveis pela educação primária, pela secundária e, particularmente, pela superior porque esta, em virtude de outro artigo constitucional, que dá ao Governo Federal o Direito de regular o exercício das profissões, a ele pertence em parte...

O que os legisladores, a meu ver, deverão, portanto, defender, relativamente ao problema do que se chama Sistema Estadual de Educação, é que toda educação ministrada dentro do território do Estado fique sob a ação do respectivo governo estadual... Toda a ação Federal deverá ser apenas supletiva. (SAVIANI, 1983, p. 14).

Dito isto, considera-se necessária uma reflexão acerca do termo-discurso *sistema* educacional e seus efeitos na educação brasileira. Saviani (1983; 2014) aborda que sistema é a “unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante”, sendo a nascente deste sistema a partir da tomada de consciência da problematidade de uma situação, surgindo como forma de superação dos problemas que o engendraram e, caso não contribua a essa superação, terá sido ineficaz, inoperante e incoerente, ou seja, não terá sido um *sistema*.

O mesmo autor ao tecer argumentos sobre a noção de *sistema*, sublinhando diferenças com a noção de *estrutura*, irá considerar que o ato de sistematizar trata-se de um ato que concretiza um projeto prévio. Não bastando apenas esse caráter de intencionalidade na definição de *sistema*, aborda que a *unificação e ordenação* de uma multiplicidade de elementos é necessária para caracterizar uma sistematização. Portanto, conclui que “sistematizar é, pois, dar, intencionalmente, unidade à multiplicidade”, sendo a relação de coerência entre os elementos o que garante a unidade. Já o termo *estrutura* refere-se também a um conjunto de elementos, conforme destaca Saviani (1983), o que, todavia, não preenche o requisito da intencionalidade.

pouco reconhecimento social (Saviani, 2007, p. 218) nesse período, sendo necessário aprofundar seus conhecimentos visando fazer a diferença no país. Anísio viajou para Europa em 1925, visitando Espanha, Itália, Bélgica e França e em 1928 estava nos Estados Unidos realizando um curso de pós-graduação na Universidade de Columbia sendo, também, influenciado pelos estudos de John Dewey. Anísio Teixeira tornou-se um dos mais destacados signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), estando, então, em defesa do ensino público, gratuito, laico e obrigatório no Brasil.

A estrutura implica, portanto, a própria textura da realidade; indica a forma como as coisas se entrelaçam entre si, independentemente do homem e, às vezes, envolvendo o homem (como no caso das estruturas sociais, políticas, econômicas, educacionais etc.). O sistema implica uma ordem que o homem impõe à realidade. (Ibid., p.76)

Ao considerar os apontamentos de Saviani e refletindo a partir de suas considerações, pode-se compreender que nos seguintes exemplos há uma distinção entre sistema e estrutura: sob o ponto de vista estrutural, têm-se no DP1 que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mas, poder-se-ia interpretar que se estes “elementos” organizarem seus respectivos sistemas de ensino sob um *regime de colaboração* (DP1 e DP2) aí, talvez, caracterizar-se-ia um sistema.

Observando o aspecto micro educacional, pode-se entender que a escola se estrutura com os “elementos” estudantes, pais, professor/gestor, projeto político-pedagógico, regimento escolar, currículo etc. Quando estes “elementos” operam de *modo coerente* e com *uma intencionalidade*, nesse caso, caracterizar-se-ia uma educação sistematizada. Ou seja, nas palavras de Saviani “[...] o homem é capaz de educar de modo sistematizado quando toma consciência da situação (estrutura) educacional (a), capta seus problemas (b), reflete sobre eles (c), formula-os em termos de objetivos realizáveis (d), organiza meios para alcançar os objetivos (e), instaura um processo concreto que os realiza (f) e mantém ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação (g)” (Ibid., p.78).

Outrossim, Bordignon (2009) enfatiza que *sistema* compreende um conjunto de elementos, ideais e/ou concretos, que mantêm relação entre si formando uma *estrutura*. “Elementos, *partes estruturadas* em relação interdependente, formando um todo dotado de certo grau de *harmonia e autonomia* e voltado para *uma finalidade*” (p. 25, grifo nosso). Em síntese, para o mesmo autor, um *sistema* articula e organiza um conjunto de instituições e normas, de modo a formar um todo sinérgico. “As normas constituem o elemento articulador, organizador, que estabelece a coerência da ação de cada parte no todo em vista de sua finalidade.” (Ibid., p. 28).

Paralelamente, Romão (2010) argumenta que os sistemas educacionais nasceram da necessidade de denotar uma intencionalidade à educação, sendo, assim, o *sistema* educacional torna-se “o produto, o resultado da educação sistematizada, organizada em relação a determinado fim” (p. 95) e que “quase sempre

está referenciado [a] uma concepção administrativa de educação” (p. 99). Por conseguinte, o mesmo autor sublinha que:

No contexto educacional brasileiro normatizado, o sistema nacional constituiria um verdadeiro suprassistema, porque ele se constituiria da integração orgânica dos sistemas existentes, como um todo mais vasto e compreensivo destes sistemas, dotado de uma racionalidade articuladora, voltado para os fins nacionais da educação. Também, conferida autonomia às escolas, inclusive para o estabelecimento de normas referenciado nos sistemas mais amplos, poder-se-ia falar em subsistema escolar de educação. Já se passaram mais de dez anos da promulgação da LDB e ainda não temos o Sistema nacional de educação. (p. 102-103).

Conforme Sarmiento (2005), estruturar o *sistema* de educação do Brasil, proporcionando educação básica para todos, torna-se um enfrentamento no início do século XXI. A autora enfatiza que os três sistemas autônomos, União, estados e municípios, devem atuar em cooperação, sendo essa tarefa “dificultada pelos problemas da Federação com suas diversidades regionais e políticas, extremas desigualdades sociais e diferentes propostas.” (p. 1386).

Neste momento, convém pausar e repensar algumas questões: há possibilidade de definir *um sistema* educacional no Brasil com *uma* finalidade? E as peculiaridades de cada região, estado, município, considerando o país continental que é o Brasil? No próprio município, há possibilidade de conceituar *um sistema* de educação com *uma* intencionalidade objetiva? Ao definirmos *um sistema*, não recairíamos numa certa homogeneização da/na diversidade? Numa certa unificação das multiplicidades? Não seria o *sistema* aquilo que opera, que está em funcionamento? Como capturamos um sentido harmonioso e articulado do sistema se, de fato, estamos a tratar de um processo de construção num conjunto heterogêneo, descontínuo, em disputa e negociações de sentidos, polissêmico?

Não obstante as palavras de Romão (2010) ao conceituar *sistema* educacional, ele, o autor, destaca que mais apropriado do que falar em *sistema* seria conveniente utilizar o termo “sistematização’, uma vez que as dependências internas de um sistema educacional estarão sempre em constante mutação, tanto em seu interior quanto nas relações com o exterior”. Além disso,

[...] o conceito estático, como o que sugere o vocábulo “sistema”, é inadequado à apreensão do fenômeno que ocorre na realidade histórica das trajetórias educacionais e pedagógicas, sendo mais apropriado substituí-lo por outro, que dê conta da mutabilidade, do dinamismo e da historicidade das práticas e dos olhares educativos. À falta desse termo e até que um linguista

crie um, continuaremos utilizando a palavra “sistema”, ressalvada, porém, com todos estas observações. Talvez se possa resolver o problema terminológico pelo acréscimo do qualificativo “aberto”. Porém, como em quase todas as perífrases, a emenda fica pior do que o soneto.” (p. 103-104).

Num espaço de trabalho de ordem discursiva, em que o discurso é resultado de um processo (e é o próprio processo) de trabalho humano, social e histórico, compreende-se que todo enunciado é intrinsecamente suscetível a tornar-se outro, diferente de si mesmo, se deslocar discursivamente de seu sentido para derivar para um outro (PÉCHEUX, 2008). Mediante um certo desmontamento da linearidade, todo discurso já é uma fala que fala com outras palavras, através de outras palavras⁵⁹ e que no cerne de seu funcionamento também opera a memória discursiva⁶⁰.

A despeito de o termo-discurso *sistema* circular na literatura educacional e nas políticas públicas como uma palavra de ordem, em que grupos e setores com interesses distintos coincidem em torno de um mesmo objetivo, a presente investigação, sob a perspectiva da discursividade, desloca/desliza sentidos “outros”. Assim, é no contexto discurso, nos entremeios discursivos, que fissuras, rompimentos, tensões, continuidades são apresentados como formação discursiva de *sistema*, a qual é atravessada por distintos *dizeres*.

5.2 FORMAÇÃO DISCURSIVA DE SISTEMA: SENTIDOS “OUTROS”

Avançando pelos entremeios, não se perde de vista a possibilidade de “afirmar” a produção de uma *formação discursiva de sistema educacional*, haja vista um funcionamento que percorre e desliza sentidos. Não se trata, portanto, de um *sistema* estático ou um aglutinado de sistemas de ensino, mas de um *sistema* que é movimento e que é re/interpretado em um contexto histórico, em uma produção histórica do homem, já que é impossível dissociar o discurso da posição-sujeito no/com o mundo. Por isso, além do binarismo *existe* ou *não existe*, interpreta-se que o *sistema* simplesmente acontece.

No discorrer do trabalho de interpretação dos dados, os escritos vão sendo construídos na dimensão de análise das políticas educacionais que compõe o *corpus*

⁵⁹“Sem esquecer que, da perspectiva discursiva, as palavras já são sempre discursos, na sua relação com os sentidos”. (ORLANDI, 2007, p.15).

⁶⁰ A memória discursiva (ORLANDI, 2012a) que já vem significada: a ideologia, como temos dito, pela qual somos sempre já ditos por um saber que fala por conta própria (memória).

analítico, atentando para duas noções do dispositivo gestão: *democratização e des/centralização*. Recorrendo aos pressupostos teóricos e os relacionando numa tentativa de análise e interpretação das emergências, considera-se que o *sistema democrático/neoliberal* é produzido alinhando-se a cinco discursos e seus efeitos de sentidos:

- o primeiro é o discurso de democratização que produz efeito de participação, colaboração e liberdade de escolha;
- o segundo é o discurso do gerencialismo que produz efeito de “modernização” da gestão e, por conseguinte, delinea a gestão democrática sob suas perspectivas;
- o terceiro é o discurso da des/centralização que, assim como o discurso da democracia, produz efeito de colaboração, participação e cooperação. Todavia, esse discurso vai além, endereçando a responsabilização;
- o quarto é o discurso da performatividade que produz também efeito de responsabilização, mas alarga seu poder para além de órgãos municipais e instituições educacionais, alcançando as subjetividades;
- o quinto é o discurso da avaliação que, entendida como um recurso de regulação, põe em dinâmica o processo de descentralização/centralização e de performatividade.

Sublinha-se que os cinco discursos, emergentes no trabalho de análise, servem, aqui, para pautar o estudo, visto que o processo se desmembra em idas e vindas, fuga de sentidos, e estes não possuem acabamento em si mesmos. Dito isto, poderíamos denominar o *sistema* educacional de: *sistema neoliberal, sistema gerencial, sistema performativo ou sistema híbrido*. Este último parece-me mais apropriado para a ocasião, explicarei o porquê mais tarde. Além disso, poderia, mediante organismos multilaterais internacionais, posicionar o Brasil em uma classificação de *sistema emergente*, como descrito abaixo pelo documento do Banco Mundial.

Figura 11 – BOX 4: Country Classification by type

BOX 4**COUNTRY CLASSIFICATION BY TYPE**

Mature systems (such as the OECD nations and specific others in the Middle East and East Asia) with well-developed educational infrastructures, generally high achievement, but with residual problems of inefficiency and inequity (with gaps between the rich and the poor, and between males and females being sometimes severe).

Reform systems (such as Russia and much of Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States), which face serious quality and growth demands but where the education system may appear to be of reasonable quality (but where maintenance of the system is under strong threat and, in some contexts, subject to future collapse).

Emergent systems (especially in Latin America, North Africa, and Asia) where education participation rates are high but inequality in access and especially in quality is acute, and where rapidly expanding private involvement is common.

Least developed systems (especially in Sub-Saharan Africa and parts of South Asia but in isolated instances in most regions) where universal basic education provision remains the exception rather than the rule, and where long-term interventions will be required to create modern education systems.

1) *Os sistemas maduros (avançados)*: Encontramos neste grupo os países da OCDE e alguns países do Leste da Ásia e do Oriente Médio, caracterizados por uma boa infraestrutura educacional e a aquisição satisfatória de conhecimentos adequados pelos estudantes. Restam ainda alguns problemas residuais, tais como ineficiência ou desigualdade.

2) *Os sistemas reformados*: Os países do Leste Europeu e as antigas repúblicas soviéticas, cujas infraestruturas são relativamente boas, encontram-se neste segundo grupo. Mas a falta de qualidade, a demanda nem sempre atendida e a desestruturação de alguns sistemas educacionais são constatadas.

3) *Os sistemas emergentes*: Estes sistemas fazem referência à América Latina, à Ásia e à África do Norte. A taxa de escolarização é elevada e o crescimento do setor privado é favorecido. No entanto, alguns setores da população se deparam com serviços educacionais de baixa qualidade.

4) *Os sistemas subdesenvolvidos*: A África Subsaariana e alguns países da Ásia do Sul (localizados em muitas regiões em desenvolvimento) fazem parte desta última categoria. A universalização da Educação Básica continua sendo uma exceção. Intervenções em longo prazo são necessárias para criar sistemas modernos de Educação. (AKKARI, 2011, p. 16-17).

Fonte: Education Sector Strategy (BANCO MUNDIAL, 1999).

Em uma discussão acerca da internacionalização, desafios e paradigmas das políticas educacionais, Akkari (2011) versa sobre o crescimento da circulação de conceitos e “boas práticas” (*best practices*), destacando que “no confronto entre os sistemas educacionais existem ‘vencedores’ e ‘perdedores’”. O autor ainda se refere ao documento *Estratégia do Setor Educacional*⁶¹ (BANCO MUNDIAL, 1999), o qual distingue quatro tipos de sistemas educacionais no mundo, baseado em uma classificação de países. Ou seja, poderíamos interpretar que “somos” sistema educacional emergente.

⁶¹ Tradução nossa - *Education sector strategy* (World Bank, 1999). In: <http://web.worldbank.org/>

DP4:

// O poder público deverá **instituir**, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o **Sistema Nacional de Educação** [...].//

O desafio que se apresenta é o de analisar os entrecruzamentos de sentidos de uma formação discursiva de *sistema*, indo além da explicitação de uma política pública que irá determinar *existe* ou *não existe sistema*. Desvia-se da análise do que é explícito para se aproximar da leitura nas entrelinhas e, ante a isso, percebe-se o funcionamento dos enunciados nas tessituras do interdiscurso – interdiscurso como movimento do discurso, posicionando discurso como língua em movimento. Um corpo sócio-histórico de traços discursivos como materialidade discursiva opera sob o interdiscurso, de maneira que o “[...] não-dito da sequência não é, assim, reconstruído sobre uma base de operações lógicas internas, ele remete aqui a um já-dito, ao dito em outro lugar [...]” (PÊCHEUX, 2012, p.146).

A relação que os textos estabelecem uns com os outros nas suas condições de produção, contexto sócio-histórico e ideológico, inferem ao interdiscurso “aquilo que fala antes, em outro lugar” (ORLANDI, 2015). Aqui há a característica da memória discursiva como “o saber discursivo que torna possível todo dizer e que retorna sob a forma do pré-construído, o já-dito que está na base do dizível, sustentando toda tomada de palavra” (ORLANDI, 2015, p.29). Ou seja, de alguma forma, não poderia “afirmar” que “há” um *sistema* educacional pois o já-dito na base do dizível das políticas educacionais afirma que o *sistema nacional de educação* ainda não fora instituído, bem como, o já-dito por diferentes autores.

Entretanto, o que baliza minha “afirmação” de que “há” um *sistema* educacional está na linha dos efeitos de sentidos que estão de alguma forma presentes nas condições e no modo como se diz, deixando vestígios e rastros que podem ser apreendidos. Ponho em relação, assim, o dizível das políticas educacionais e sua exterioridade, suas condições sócio-históricas e ideológicas, não reservadas ao que é dito “ali” mas ao que não é dito, e com o que poderia ser dito e não foi.

Se estamos a tratar “daquilo que fala antes, em outro lugar”, estamos a tratar das formações ideológicas que estão em relação com a formação discursiva de *sistema*. Há uma determinada colonização de discursos, não no sentido de

enraizamento, mas como pontos que se interconectam pondo em funcionamento uma formação discursiva e lutando por hegemonia. Hegemonia esta que

[...] actúa «saturando» nuestra misma consciencia, de modo que el mundo educativo, económico y social que vemos, y con el que interactuamos, y las interpretaciones lógicas que de él hacemos, se convierte en el mundo *tout court*, en el único mundo. Se deduce de ahí que la hegemonía no se refiere a los grupos de significados que residen a un nivel abstracto en algún lugar de «la bóveda de nuestro cerebro», sino que más bien se refiere a un conjunto organizado de significados y prácticas, al sistema central, efectivo y dominante de los significados, valores y acciones que son *vívidos*. Necesita ser entendida en un nivel diferente al de la «mera opinión» o «manipulación». (APPLE, 2008, p. 16).

Com isso, Apple (2008) nos auxilia a pensar para além da ideia de que “la consciência es sólo un mero reflejo de la estructura económica, hallándose totalmente determinada por una clase que se impone conscientemente sobre outra” (p.16). O que estou tentando interpretar é de que o próprio *sistema* re/produz e se produz em relações de dominação hegemônica, em suas múltiplas dinâmicas, em que manter uma sociedade capitalista em funcionamento, mediada por produção de hegemonia, é compreender a educação e o *sistema educacional* como um processo e nunca um dado.

Ademais, entende-se que a incompletude é a condição da linguagem, em que “nem os sujeitos nem os sentidos, logo, nem o discurso, já estão prontos e acabados” (ORLANDI, 2015). Por isso, a análise de discurso, como forma de interpretação (PÊCHEUX, 2012; ORLANDI, 2012a), permite pôr em tensão o já-dito (não “há” um *sistema*) e o diferente (“há” um *sistema*). Para tanto, opera-se, sem dúvida, com a noção de *polissemia* do termo-discurso *sistema*, sem a qual seria impossível deslocar, realizar ruptura de processos de significação. “Ela [a polissemia] joga com o equívoco” (ORLANDI, 2015). Nas palavras de Orlandi (2015):

Se o real da língua não fosse sujeito a falha e o real da história não fosse passível de ruptura não haveria transformação, não haveria movimento possível, nem dos sujeitos nem dos sentidos. É porque a língua é sujeita ao equívoco e a ideologia é um ritual com falhas que o sujeito, ao significar, se significa. [...] Daí dizermos que os sentidos e os sujeitos sempre podem ser outros. (ORLANDI, 2015, p. 35).

O DP4, anterior, ao afirmar, no ano de 2014, que o *sistema* será instituído em um determinado momento histórico (dia marcado) silencia o dizer “não há *sistema*” no momento presente. Isto é, há um não-dito que faz operar um objetivo comum, um alvo

a se atingir: a construção de um *sistema* educacional no qual *todos* devem engajar-se, colaborar, participar, cooperar. Há um silenciamento no discurso político, e no silenciamento há produção de sentidos, há rastros e pistas, possibilidades de interpretação nas condições de contexto. Assim, aponta-se para o gesto de interpretação de que não há um *sistema* transcendente, metafísico, mas um funcionamento presente, uma *formação discursiva* – coleção e conexão de vários discursos.

Retomemos, então, o porquê do *sistema híbrido*, entendido aqui como a negociação entre discursos democrático/neoliberais. Estes, borram-se destoando de uma noção simplesmente dual para um movimento polissêmico e híbrido. A polissemia sugere a fuga de sentidos, de maneira que o sujeito se constitui em sujeito “itinerante” e o “sentido não é um, é muitos” (ORLANDI, 2007).

Apesar dos modelos democráticos e neoliberais divergirem sob um ponto de vista, no contexto da trama discursiva são interpretados como modelos hibridizados confluindo sentidos, que, ao final, não serão de um todo incompatíveis. Ao mesmo tempo em que a cultura-mercado e o gerencialismo se apresentam ao *sistema* educacional, circulam modelos de avaliação, parâmetros de qualidade, formas de participação da sociedade etc. Falar de democracia, assim como falar em neoliberalismo, é enunciar um discurso polissêmico, de modo que um captura sentidos do outro - negociação de sentidos. Hypolito (2011) tece argumentos nessa direção:

Atualmente, o neoliberalismo assume outras facetas, transfigura-se em modelos aparentemente democráticos, que se *hibridizam* e formam o que se pode nomear como *gerencialismo*, cujo critério básico reside em tornar a administração pública mais eficiente, em harmonia com os interesses do mercado e a ele submetida. O que se poderia genericamente designar modelos pós-fordistas de gestão aplicados à gestão pública.

[...] Conforme o modelo foi sendo desconstruído e, na prática, sendo muito questionado e avaliado como inadequado para as escolas públicas, os grupos conservadores trataram de relativizar o modelo. O modelo da Qualidade Total, apregoado como ideal para as escolas, passou a dar lugar a formas pós-fordistas híbridas, centradas na qualidade e na eficiência, mas distante dos preceitos fechados e rigorosos da Qualidade Total. O híbrido a que me refiro é uma mistura dos preceitos teóricos e técnicos da Administração Pública da Gestão, do Governo Empreendedor e da Governança Pública. O que pode ser chamado, como prefiro, de simplesmente gerencialismo, que se caracteriza por certos princípios que podem ser encontrados em todas essas perspectivas: a qualidade, o mercado, a eficiência, a responsabilização, a avaliação, as parcerias público-privado, o quase-mercado, dentre outros aspectos das políticas atuais. (HYPOLITO, 2011, p. 7-8, grifo nosso)

Interpreta-se que ao consumirmos o termo *gestão* e, logo, a composição *gestão democrática* circulante nas políticas educacionais, surte efeitos de captura de sentidos e produz um imaginário de participação e colaboração nos processos, outrora ditos administrativos. As políticas fazem funcionar um termo que, de alguma forma, também fortalece uma perspectiva gerencialista, colocando os sujeitos como partícipes e como responsáveis pelo possível “sucesso” ou “insucesso” educacional. Captura-se o sujeito e os sentidos, de maneira a condicionar seus objetivos e ações sob um discurso des/centralizador. Nas palavras de Krawczyk (2008),

[...] a descentralização da educação, apresentada pelos discursos oficiais – nacional e internacional – como uma tendência moderna dos *sistemas educativos mundiais*, tem sido não só um objetivo preferencial das políticas na área, produzidas na região a partir da década de 1980, como também tem dado coesão ao conjunto das políticas educacionais nas últimas décadas. Sob o discurso da necessidade de realizar uma *mudança sistêmica* – isto é, que afete o conjunto e a lógica do *sistema educacional* -, possibilitando que as necessidades, potencialidades e a solidariedade dos diferentes atores confluam na melhoria da qualidade do ensino, promove-se um conjunto de mudanças estruturais no âmbito educacional [...]. (p. 61, grifo nosso).

Com isso, a própria noção de *gestão democrática* vai se re/configurando num emaranhado de possibilidades de um “suposto trabalho coletivo”. Tudo é considerado “gestão democrática, conceito que pode assumir tantos significados quanto possíveis, mas na prática assume um sentido particular, baseado nos argumentos gerencialistas da qualidade, eficiência e bom desempenho”. (HYPOLITO, 2011, p. 14). Por isso, entende-se que o cenário de gerência nos marcos legais é desenhado sob o discurso da democratização, de maneira que a reforma educacional que se inicia no limiar do século XXI vem desenhando um novo modelo de organização e gestão da educação pública, “[...] tanto do *sistema* quanto de suas instituições que, sob o fetiche da modernidade e da democratização, vivifica os fundamentos neoliberais que estão experimentando nossas sociedades (KRAWCZYK, 2008, p. 64, grifo nosso).

Ademais, em análise do micro educacional, Hypolito (2011) tece argumentos acerca do hibridismo gerencial, contudo pode-se compreender que este desenho micro relaciona-se à configuração de um *sistema* educacional (democrático/neoliberal) mais amplo.

Ao mesmo tempo, o hibridismo gerencial das escolas incorporou, resignificando-as, muitas das práticas coletivas que os professores e as professoras construíram ao longo dos anos. Muitas dessas práticas coletivas e colaborativas, muitas vezes realizadas sem horários de reuniões, foram sendo colonizadas pelas administrações, e são apresentadas como

desejáveis desde que o professorado se coloque como colaborador, no sentido de trabalhar para que a escola seja competitiva e obtenha bons resultados (HARGREAVES, 1994). Se isso ocorrer, pode haver recompensas (pagamentos por desempenho, mais recursos para a escola, etc.). Os trabalhadores são chamados a se comportarem como copartícipes de programas que nunca foram discutidos, mas impostos por contratos gerenciais e privatistas. (HYPOLITO, 2011, p.14).

A partir disso, pensemos nos *slogans* educacionais abaixo, os quais adquirem grande veiculação e força no Brasil atualmente. Veiculação no sentido midiático e força no sentido do próprio discurso salvacionista, eloquente e veemente.



Fonte: todospelaeducacao.org.br
brasil.gov.br

Neste momento relaciono os DP6, DP7 e DP9, entendendo que o *slogan* vinculado aos discursos além de “dizer muito”, posiciona determinados discursos políticos num lugar de entremeios. Além de ambos os *slogans* fazerem alusão à bandeira nacional e suas próprias cores, nos remetendo a um determinado patriotismo, a um determinado pertencimento como cidadãos, somos conduzidos a um lugar comum, a um discurso que, repito, não é vazio, “diz muito” e é carregado de sentidos.

TODOS ↓
(quase) ninguém

PÁTRIA ↓
terra/país do qual se faz parte

De fato, uma interpretação plausível é de que o governo federal por meio de um *slogan* veemente (Pátria Educadora – lema do governo ao tomar posse no ano de 2015) alarga perspectivas de que todas as crianças, jovens e adultos tenham a possibilidade de escolarização da creche até a universidade. Tal lema, de algum modo, explicita no próprio Plano Nacional de Educação de 2014 (DP4) o engajamento

para se atingir as 20 metas, as quais perpassam diversos temas e áreas, a exemplo, educação infantil, formação de professores, educação especial/inclusiva, plano de carreira docente, educação superior, gestão democrática e financiamento. Sem dúvida, há relevância num discurso que é de universalização da educação e criação de possibilidades.

Contudo, a interpretação nos entremeios, transborda ao discurso Pátria Educadora (DP9) paralelo ao Todos Pela Educação (DP6), o qual alinha-se a política de governo PDE (DP7). Tão logo esses discursos, saturados atualmente, apresentam-se ao *sistema* educacional e, especificamente, na gestão, os marcos de des/centralização e democratização dos *sistemas* de ensino irão redesenhar, sobremaneira, as transformações das políticas públicas. Tais discursos políticos não apenas se apresentam, mas produzem, mutuamente, um discurso de *sistema*, seja para legitimar o *sistema* democrático/neoliberal como para apontar uma busca *sistêmica*.

DP5:

*// O PDE busca, de uma perspectiva **sistêmica**, dar conseqüência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional.//*

Ao encontro desse pressuposto, sustenta-se que as políticas educacionais desempenham um funcionamento discursivo de regulação e controle, o que ultrapassa a barreira do dito, mas articula-se nos entremeios, entre marcas linguístico-discursivas que produzem e validam determinado *sistema*, entre enunciados do interdiscurso – “este é definido como aquilo que fala antes, em outro lugar” (ORLANDI, 2015).

A trama discursiva constituída entre discurso-políticas-sistema apreende determinado funcionamento, produto de linguagem e processo histórico, no qual há circulação de enunciados e formações ideológicas. Com isso, a *formação discursiva de sistema* é o próprio jogo de discursos democrático/neoliberais, que numa arena de políticas confluem-se e que também estão sujeitos a um borramento de sentidos.

Por isso, o gesto de interpretação a partir da Análise de Discurso, permite a inserção no jogo do espaço discurso, entendendo que a política educacional “fala” de algum lugar baseada em regras de formação, autorizando-a a “dizeres” em um certo

momento histórico. Trata-se, portanto, de uma produção interpretativa de sentidos borrados e delineados pelo *dispositivo gestão* que produz efeitos de sentidos não intrínsecos ao texto, mas ao contexto, autorizando uma interpretação polissêmica e heterogênea de *sistema educacional*.

CONCLUSÕES E DESVIOS DE LEITURA

Ao propor conclusões, faz-se necessário algumas palavras preliminares. Trato esse momento para além de conclusões definitivas, as quais nem seriam possíveis e até porque não me autorizaria a tanto. Trato o momento como um desvio de leitura, seja por minha parte como por parte do leitor, o qual, desde os primeiros traços desta pesquisa, estava “autorizado” a reinterpretar meus escritos. Assim, convido o leitor a apreciar algumas palavras “conclusivas” da tese e experimentar suas ideias, estando atento às possibilidades e limites do trabalho.

Por mais que as “conclusões” pareçam em *fuga*, alguns pontos serão capturados e apresentados como uma releitura do desenho que se tentou produzir na tese. Por ora “concluo”, mas, paralelamente, permitir-me-ei repensar e refletir sobre o modo que tenho me autorizado a jogar com as palavras. Neste instante em que escrevo, alguns questionamentos, ainda, insistentemente, me perseguem: *não poderia ter escrito de outro modo? será que o texto produzido está de acordo com uma tese?* Não que estes mereçam respostas, mas os entendo como parte de um processo de escrita, de leitura e de avaliação do trabalho.

De antemão, sublinho a importância da continuidade da pesquisa, *fugindo* para outros sentidos, configurando outras *montanhas-russas*, pois, certamente, o referencial teórico, as políticas educacionais, a gestão democrática, o neoliberalismo etc., merecem outras análises no bojo de discussão do *sistema educacional*. Este último merecerá outros trabalhos intelectuais, já que, a partir do esforço de síntese do Fórum Nacional de Educação e deste junto ao MEC, tramita, desde abril de 2016, um documento propositivo para o debate sobre o *sistema*. Tal documento (DP8) busca sistematizar os elementos oriundos das Conferências Nacionais de Educação, Conae 2010 e 2014, no tocante ao Sistema Nacional de Educação e seus aspectos estruturantes e, assim, *definindo* o *sistema* como um aglutinado de sistemas (federal, estaduais, distrital e municipais) e reforçando a cooperação entre estes, algo que, poderia dizer, já fora expresso na Lei de Diretrizes e Bases (DP2) e Plano Nacional de Educação (DP4).

Com isso, parece-me que a educação, particularmente suas políticas, precisam travestir-se do *novo* a todo instante, de maneira a celebrar constantemente *novas* mudanças. De fato, se as proposições travadas em 2001 no Plano de Educação não

foram “cumpridas”, precisaríamos de outro “plano” que o substituísse e desse uma nova roupagem discursiva, assim como no caso o PDE em 2007, sugerindo alcance progressivo de metas e índices até o ano de 2022 - ano escolhido por seu caráter simbólico representado pela comemoração dos 200 anos da Independência política do Brasil. Aliás, já podemos conjecturar que, no meio do caminho ou em 2022, teremos outro “plano” para resolver as mazelas educacionais.

No transcorrer da história, a educação tem ocupado um lugar de destaque nas políticas nacionais e internacionais, o que demonstra o seu reconhecimento perante múltiplos interesses. Percebe-se que há discursos naturalizados acerca da educação, em que o in/sucesso desta é efeito de “boas” e/ou “más” práticas de professores, e/ou no “cumprimento/implementação” das próprias políticas. Ou seja, há a ideia de que se o professor não executou de maneira satisfatória e eficaz seu trabalho é por sua “incompetência”, já que o mesmo tem muitas oportunidades de “receber” formação e aperfeiçoamento metodológico, seja através de sua formação inicial e continuada, assim como viabilizado por inúmeros programas de governo.

Obviamente que o insucesso educacional não recai apenas ao professor, mas às próprias instituições educacionais e sistemas de ensino que não souberam auto/gestar seu trabalho e, por conseguinte, não responderam com resultados esperados. Resultados, estes, que num contexto neoliberal precisam ter uma representação numérica como sinônimo de “qualidade”, logo, a ênfase de uma “cultura do número” negligencia o sentido da educação como processo de formação humana.

Talvez, estejamos, como professores e pesquisadores, percorrendo caminhos em busca de uma “qualidade”, sem percebermos as “qualidades”, no plural. Observo esse ponto, pois se busca, muitas vezes, um “ideal” de aprendizagem, de ensino, de política, de gestão que, assim como a “cultura do número”, afasta-se da educação como processo e aproxima-se da educação como mercado, em que o próprio *sistema* de gestão por mérito mascara as desigualdades de oportunidades. Isso, conduz-me a pensar que não há um “ideal” de *sistema educacional*, mas um *sistema* em produção, em movimento, em constante funcionamento sob algumas condições, sendo que num país continental e desigual como o Brasil torna-se desafiador pensar em *um sistema*.

De mais a mais, o esforço neste trabalho foi, propositalmente, de operar com uma lente macro, analisando deslocamentos do Estado, de gestão e de políticas públicas, especialmente aquelas destinadas à educação, que possam auxiliar na compreensão das disputas e negociações discursivas travadas na arena educacional.

Compreendo que as políticas públicas são causa e efeito, as quais alocadas numa esfera de discussão macro educacional produzem eco em torno da globalização histórica e sentidos nos embates, tensões e negociações impetrados na práxis educacional das instituições, órgãos e sistemas educativos.

Políticas, muitas vezes, interpretadas como texto e não como discurso. O que quero dizer? As políticas educacionais não foram tratadas nesta pesquisa como fruto, exclusivamente, do Estado ou de grupos hegemônicos que o compõem, o que significa dizer que elas não são diretamente implementadas e sem nenhum tipo de resistência ou, inspirado em Stephen Ball, sem nenhum tipo de *encenação* por parte dos sujeitos, de maneira a produzir uma interpretação e reformulação dessas políticas.

Se políticas educacionais forem apenas tratadas como um texto legal corremos o risco de reiteradamente responsabilizar professores, escolas, órgãos colegiados e sistemas de ensino pelo insucesso educacional (não que estes também não sejam responsáveis), pondo em risco a tão almejada *educação de qualidade para todos*. Por isso, a observação de um funcionamento discursivo que produz e reproduz posturas ideológicas em contextos históricos, talvez, possa nos fazer re/interpretar seus movimentos e sentidos. Logo, entendo que a análise de políticas públicas precisa considerar uma complexidade de interpretações e conexões.

As conexões de políticas educacionais foram abordadas como uma *rede*, de modo a enfatizar que tais discursos políticos (DPs) não estão isolados, mas relacionam-se numa trama discursiva que faz operar noções de democratização e des/centralização sobre/no/do *sistema educacional*, produzindo e deslizando sentidos, isto é, um “como” o *sistema* pode ser re/interpretado.

Demais disso, tecer um trabalho que tenta costurar perspectivas da Análise de Discurso, vai se apresentando desafiador, uma vez que o artefato teórico da AD sugere interpretações e, logo, faz de seu próprio artefato um gesto interpretativo. A AD oferece ferramentas para a análise dos acontecimentos discursivos, na medida em que se preocupa com as incongruências, com os deslizamentos da linguagem e observa com atenção a produção de efeitos de sentidos, realizada por sujeitos sociais, os quais produzem história.

Tal perspectiva discursiva esteve presente desde a problemática da pesquisa: *Como a relação entre as políticas educacionais e o dispositivo gestão produz uma formação discursiva de sistema educacional?* Isto é, partia-se de uma afirmação e de uma análise potencializada pelo advérbio de modo “*como*”, do qual apresentou-se a

tese: tem-se produzido uma formação discursiva de sistema educacional operando e articulando-se no jogo de negociações democrático/neoliberais, que não necessariamente se sobrepõem, mas, imbricam-se, confluem-se. Com isso, o corpus analítico de políticas públicas, frente aos gestos de interpretação, articulou-se ao artefato teórico, de maneira a enfatizar os modos como se tem produzido uma formação discursiva de sistema educacional.

Imbricado a isso, o *dispositivo gestão*, desenhado a partir das noções de *democratização* e *des/centralização*, coloca o *sistema* como híbrido, atravessado por um jogo de negociações de sentidos democrático/neoliberal, sendo tais sentidos capturados em marcas linguístico-discursivas, mas que também podem migrar para outros “lugares”.

Operando na produção de sentidos de democracia, o *sistema* “convida” a *todos* para que participem, cooperem, depreendam esforços na construção da educação, sublinhando políticas públicas im/postas como re/definidoras de um *sistema* ajustado à normativas mais flexíveis, à normativas de “competências e habilidades”. Sob esse discurso, des/centralizam-se “tarefas” e “execução” de políticas educacionais, adentrando à uma proposta de modernização da gestão.

Isso fica caracterizado nas reformas educacionais no Brasil, particularmente após o período reconhecido pela redemocratização, no qual sublinha-se a municipalização como marco histórico na constituição de seus sistemas municipais de ensino e conselhos de educação. Ao mesmo tempo em que, democraticamente, responsabiliza-se os municípios por processos educacionais, gerencia-se suas ações por meio de avaliações e funções específicas. Não que me oponha a tal organização político-administrativa, na qual o município é posto em relevo, mas opero no sentido do tom crítico ao jogo que está sendo jogado, nos endereçando, sobremaneira, a propostas gerencialistas e neoliberais.

Há paradoxos na educação brasileira, pois, na medida em que se democratiza o acesso, abre-se margem para questionamentos das próprias condições de acesso e de permanência. Questionamentos que vão desde infraestrutura das salas de aula, até formação de professores e valorização profissional, pondo em risco o próprio direito à educação. Certamente, para os municípios, por exemplo, cuja prioridade é oferecer oportunidades educacionais nas etapas educação infantil e ensino fundamental, esse novo paradigma exige uma reorganização de gestão no intuito de adotar medidas que deem conta de tal oferta.

Ademais, tento, de alguma forma, pensar um funcionamento da noção de neoliberalismo sob um “*como o neoliberalismo se produz e nos produz?*”, atentando para uma vertente do gerencialismo, que enfatiza o “poder de gestão”, e para a performatividade, que coloca nossas subjetividades interpeladas, produzidas e produtoras de ideologia, de modo que há uma fabricação de subjetividades na cultura do terror da performatividade, conforme empregado por Ball (2005). Isto é, afasto-me da ideia de ideologia como lógica de consenso, sistema absoluto ou falsa consciência que distorce a imagem do *real*, mas, além de outros aspectos, uma ideologia que nos interpela e na/da qual produzimos a história. Aproximo-me do neoliberalismo como um “movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial”, sob o qual o capitalismo ambiciona hegemonia, mas, entendo que, assim como Anderson (1995), “[...] qualquer balanço atual do neoliberalismo só pode ser provisório. Este é um movimento ainda inacabado” (p.22).

Num conjunto de receitas políticas há um desencadeamento de mudanças culturais, isto é, conforme Gentili (2011), uma política de reforma cultural que pretende apagar do horizonte ideológico de nossas sociedades a possibilidade mesma de uma educação democrática, pública e de qualidade para as maiorias, é viabilizada por estratégias privatizantes de um discurso neoliberal. Nas palavras do autor,

Uma política de reforma cultural que, em suma, pretende negar e dissolver a existência mesma do direito à educação. Poderíamos inclusive ir mais além, aventando a hipótese de que esta ruptura do sentido atribuído ao direito à educação constitui uma precondição que garante (ou, ao menos, possibilita) o êxito das políticas de cunho claramente antidemocrático e dualizante. Na medida em que o neoliberalismo realiza com êxito sua missão cultural, pode também realizar com êxito a implementação de suas propostas políticas. Em outras palavras, *o neoliberalismo precisa – em primeiro lugar, ainda que não unicamente – despolitizar a educação, dando-lhe um novo significado como mercadoria para garantir, assim, o triunfo de suas estratégias mercantilizantes e o necessário consenso em torno delas.* (GENTILI, 2011, p. 229-230, grifo do autor).

Sendo o neoliberalismo intrínseco às relações sociais, ele mesmo nos sugere fortalecê-lo, nos performatizando na lógica do consumo, seja por mercadoria, por formação e certificação, como por políticas públicas.

Consumimos políticas na medida em que as “executamos”, “aplicamos” ou “implementamos”, mas, também, na medida em que as “resistimos” e “reformulamos”. Na maquinaria do consumo, em consonância ao Estado gerencial e neoliberal, creditamos ao discurso de “poder de gestão”, “poder de gestão democrática” e “poder

de mercado” um regime que ambiciona resolver os “problemas” educacionais, sendo que tais discursos alinham-se e operam, também, no próprio fortalecimento de políticas neoliberais no contexto do capitalismo.

A presente ofensiva neoliberal precisa ser vista não apenas como uma luta em torno da distribuição de recursos materiais e econômicos (que é), nem como uma luta entre visões alternativas de sociedade (que também é), mas sobretudo como uma luta para criar as próprias categorias, noções e termos através dos quais se pode definir a sociedade e o mundo. Nesta perspectiva, não se trata somente de denunciar as distorções e falsidades do pensamento neoliberal, tarefa de uma crítica tradicional da ideologia (ainda que válida e necessária), mas de identificar e tornar visível o processo pelo qual o discurso neoliberal produz e cria uma “realidade” que acaba por tornar impossível a possibilidade de pensar outra. (SILVA, 1995, p. 9).

Discursos políticos em conflito e aliança que produzem efeitos de sentidos de democratização e des/centralização, os quais vão, paulatinamente, corporificando-se num conjunto de discursos reguladores/regulados. Por isso, que, sob um processo des/centralizador e um olhar macro do arranjo político-administrativo do país, têm-se o município como o ente federado local que se incumbem de um determinado ajuste educacional, como a organização e construção de seu sistema de ensino e, neste, o conselho de educação. Tal ente federado precisa dar conta de rearranjar-se sob o discurso da “realidade” de “modernização de gestão” e da “autonomia” que lhe é dada para que uma “(auto)gestão” seja construída democraticamente.

Entretanto, propositar uma discussão acerca do reconhecimento dos sistemas municipais de ensino é sublinhar uma temática emergente, considerando “ruídos” que cotidianamente ecoam nesse âmbito de gestão, na medida em que, muitas vezes, priorizam-se interesses político-partidários em detrimento das demandas da sociedade civil. Assim, o sistema municipal de ensino é situado em um contexto que o constitui, imbricado a desafios e condições que sublinham a sua tônica: fragilidades, fronteiras e potências de constituir-se autônomo e, sintonizado com a necessidade dos cidadãos.

E é nesse espaço local que se expande o processo de des/centralização, perfazendo sujeitos partícipes, cooperativos e autônomos, isto é, o alargamento da des/centralização pelo viés da municipalização sugere a captura da sociedade para que se articule e produza uma determinada “missão de gerência” e responsabilização dos sujeitos. Estes, conduzidos por um discurso de democracia, autorizam-se a executar suas “tarefas”, avaliá-las e se autoavaliar.

A avaliação, como um elemento que também faz funcionar esse *sistema* des/centralizador, articula-se na tarefa, própria do neoliberalismo, de estabelecer competitividade e fronteiras da democracia. Por quê? Porque, seja pelas avaliações em larga escala, como pela instituição de performatividade nos sujeitos, de modo que estes sejam (auto)regulados por um sistema avaliativo, põe-se em xeque a própria autonomia e a compreensão da educação como um processo.

Sem dúvida, a avaliação tornou-se um elemento central do Estado gerencial, exercendo o foco no resultado. O Estado, assim, julga importante regular e controlar resultados de políticas sociais, educacionais em particular, oferecidas ao consumidor e/ou cliente, estabelecendo metas e estimulando a competição. Nas palavras de Peroni (2003), no contexto brasileiro “[...] a avaliação passou a ser uma exigência do Banco Mundial para a liberação de empréstimos”.

Ademais, no bojo das negociações de sentidos pela constituição de um *sistema* educacional, travam-se disputas simbólicas entre democracia e neoliberalismo, sendo que não há, na trama discursiva, a exclusão de um ou de outro, mas, justamente, a confluência de ambos. Isso sugere pensar na configuração de um *sistema* educacional como um modelo de compreensão e não num “*todo*” controlado e definido. Logo, entra em cena o *sistema* como uma *formação discursiva* inscrita em mesclas e borramentos formados, das negociações de sentidos, das dissoluções de fronteiras, aproximando-se da análise de sua infinita produção e afastando-se da tentativa de um *todo* saturado e de um discurso absoluto.

Na obra “*Vida e Morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*”, da historiadora norte americana Diane Ravitch⁶² (2011), poderíamos conjecturar a ideia de *vida* “ou” *morte* de um determinado *sistema* de educação. Contudo, mediado por um teoria do discurso, compreendo que num recorte de políticas educacionais do Brasil, o “*grande sistema*” funciona e acontece, afastando-se de uma “promessa” de *sistema* que, em certa medida, traz a ideia de “solução” para os problemas educacionais.

Por fim, no momento histórico em que o Brasil passa, enquanto alguns “cidadãos de bem” batem panelas e gritam num ato “democrático” pela intervenção militar, outros

⁶² “A doutora Diane Ravitch é pesquisadora da Universidade de Nova York e, em 1991, assumiu o cargo de secretária adjunta da Secretaria Nacional de Educação do governo George H. W. Bush [...]. Segundo a autora, ‘políticos e líderes econômicos entusiasticamente se alistaram em um movimento lançado por defensores do livre-mercado, com o apoio de grandes fundações’” (p.11-14).

vão às ruas reivindicar “*democracia!*”, vemos a capacidade com que a “democracia” pode se travestir, pode “ser outra”, pode ser reinterpretada por diferentes sujeitos e grupos. Esse momento de golpe ao Estado democrático de direito (não ao partido “A” ou “B”) traz em si desdobramentos em que se imbricam a educação, colocando em disputas e negociações o movimento ideológico neoliberal pela via da democracia.

O sujeito e suas cicatrizes [...]

*Indelével e mutável os sentimentos aqui no corpo-mente.
 Nesse processo, nem sempre se faz suficiente abrir uma porta ou
 olhar pela janela, é necessário derrubar paredes;
 Inevitável “sair” desse processo sem marcas, sem um movimento subjetivo;
 Inevitável não olhar uma escrita que recompensa com uma rasteira,
 com um outro desvio, com um outro reescrever;
 Inevitável não se perceber como se estivesse numa corda bamba, em desequilíbrio,
 como se estivesse à beira do abismo, flutuando, como se estivesse numa montanha-russa,
 num misto de risos, silêncios e temores.
 O mesmo sujeito que rabiscou as primeiras palavras desta tese, já não o é.
 Já não se reconhece.
 Já foi. Fugiu!*

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T. et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de sistemas de ensino por municípios paulistas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n.108, p. 799-818, out. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 ago. 2015.
- AKKARI, A. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado**. 2. ed. Trad. de Valter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.
- ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 1995.
- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2009.
- APPLE, M. W. **Conhecimento oficial: a educação democrática numa era conservadora**. Tradução de Maria Isabel Edelweiss Bujes. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- _____. **Ideología y currículo**. Tradução de Vinicius Figueira. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.
- _____. **Política cultural e educação**. Tradução de José do Amaral Ferreira. São Paulo: Cortez, 2000.
- _____. **Ideologia e currículo**. Tradução de Vinicius Figueira. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- _____. **Conhecimento oficial: a educação democrática numa era conservadora**. Tradução de Maria Isabel Edelweiss. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- _____. Consumindo o *outro*: branquidade, educação e batatas fritas baratas. In: COSTA, Marisa V. (Org.). **Escola básica na virada do século: cultura, política e currículo**. São Paulo: Cortez, 2000, p.25-43.
- _____. Entre o neoliberalismo e o neoconservadorismo: educação e conservadorismo em um contexto global. In: BURBULES, N.; TORRES, C. A. (eds.) **Globalização e Educação – perspectivas críticas**. Porto Alegre: ArtMed, 2004.

_____. **Educating the “right” way:** markets, standards, god and inequality. 2. ed. New York: Routledge, 2006.

_____. **Currículo é um processo democrático.** Entrevista concedida ao Jornal Zero Hora, Porto Alegre, n.17498, jul., 2013.

_____. “Endireitar” a educação: as escolas e a nova aliança conservadora. **Currículo sem Fronteiras**, v.2, n.1, pp.55-78, jan/jun 2002. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____; BEANE, J. (Orgs.). **Escolas democráticas.** 2.ed., São Paulo: Cortez, 2001.

_____; BALL, S. J.; GANDIN, L. A. **The Rutledge International Handbook of the Sociology of Education.** Milton Park: Routledge, 2010. p. 155-166.

AROSA, D. V. da S. Sistema Municipal de Ensino e construção do discurso oficial sobre avaliação da aprendizagem. In: SARMENTO, D. C. (org.). **Sistemas de Educação no Brasil:** políticas, autonomia e cooperação. Juiz de Fora: UFJF, 2010, p. 75-101.

AZEVEDO, Janete Maria L. de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia Ângela S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos.** São Paulo: Cortez, 2000.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública.** Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

BALL, S. J. **Educação Global S.A.:** Novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BALL, S. J. Cidadania Global, Consumo e Política Educacional. In: SILVA, L. H. da (Org.). **A Escola Cidadã no contexto da globalização.** Petrópolis: Vozes, 1998. p. 121-137.

BALL, S. J.; MAINARDES, J. (orgs). **Políticas educacionais:** questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (orgs) **Políticas educacionais:** questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, S. J.; BOWE, R.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools:** case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BALL, S. J. **Education reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

_____. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p.99-116, jul./dez., 2001. Disponível em: <www.curriculosemfronteiras.org>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. **The teacher's soul and the terrors of performativity**. *Journal of Education Policy*.v.18, n.2, p.215-228, 2003.

_____. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, vol. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez., 2005.

BALL, S. J. **The Education debate**. Bristol: The Policy Press, 2009.

_____. **The education debate**. Bristol : The Policy Press, 2008.

_____. Vozes/Redes Políticas e um Currículo Neoliberal Global. In: PEREIRA, Maria Zuleide Costa et al., (Orgs). **Diferença nas Políticas de Currículo**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010a. p.21-45.

BALL, S. J. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação e Realidade**, 35(2), p. 37-55, maio/ago. 2010b. Disponível em: <www.seer.ufrgs.br/educacaoerealidade>. Acesso em: 19 jun. 2015.

_____. New states, new governance and new education policy. In: APPLE, M. W.; BALL, S. J.; GANDIN, L. A. **The Rutledge International Handbook of the Sociology of Education**. Milton Park: Routledge, 2010c. p. 155-166.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **How schools do policy: policy enactments in secondary schools**. London: Routledge, 2012.

BALL, S. J. et al. A constituição da subjetividade docente no Brasil: um contexto global. **Revista Educação em Questão**, v.46 n.32, p. 9-36, mai/ago, 2013.

BALL, S. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105- 1126, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 02 de jan. 2016.

BANCO MUNDIAL. **Education sector strategy**. Washington: Banco Mundial, 1999.

BANCO MUNDIAL. **Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial**. Aprendizaje para todos Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo. Washington: Banco Mundial, 2011.

BARRETO, E. S. de S. A avaliação na educação básica entre dois modelos. **Educação & Sociedade**, Campinas – SP, ago, 2001, ano XXII, n.º 75. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BATISTA, N. C. **Políticas Públicas para a Gestão Democrática da Educação Básica**: um estudo do Programa Nacional de Formação de Conselheiros Municipais de Educação. Jundiaí, Paco Editorial: 2013.

BERNSTEIN, B. **A estruturação do discurso pedagógico**: classe, códigos e controle. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1990.

BURBULES, N.; TORRES, C. A. (eds.) **Globalização e Educação – perspectivas críticas**. Porto Alegre: ArtMed, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso em: 10 fev 2014.

_____. **Lei n. 10.172, de 9/1/2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso em: 10 fev 2014.

_____. **Lei n. 13.005, de 25/06/2014. Estabelece o Plano Nacional de Educação**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso em: 10 fev 2014.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**: razões, princípios e programas, 2007.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de Abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, 2007.

_____. **Anuário Brasileiro Da Educação Básica**. Todos pela Educação. Editora Moderna, 2015.

_____. **Pátria Educadora**: A Qualificação Do Ensino Básico Como Obra De Construção Nacional, 2015.

_____. **Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país**, 2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf> Acesso em: 10 jun 2016.

_____. **SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**: documento propositivo para o debate ampliado, 2016. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Anísio Teixeira - INEP. **Índice de Desenvolvimento da Educação**

Básica (Ideb). Distrito Federal, 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Concepção, estrutura e funcionamento:** caderno 1 – o contexto de atuação, natureza e organização dos Conselhos Municipais de Educação. Brasília: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica; Universidade Federal de Santa Catarina, 2009. 72p. (Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação; 2).

BRASIL. Ministério da Educação. PRADIME – Programa de apoio aos dirigentes municipais de educação/UFSM. Caderno 6 - **Materialização da Educação Pública Municipal: Atores e Cenários Para Uma Educação com Qualidade Social.** Santa Maria, 2015

BENSAÏD, D. **Marx, o intempestivo:** grandezas e misérias de uma aventura crítica.- Trad. Luiz Cavalcanti de Menezes Guerra.- Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

BIANCHETTI, R. G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais.** 2. Ed. São Paulo: Cortez, 1999.

BOBBIO, N. **Dicionário de política I.** Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

BONETI, L. W. (2011). **Políticas públicas por dentro.** Ijuí: Unijuí.

BORDIGNON, G.. **Gestão da educação no município:** sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BORON, A; AMADEO, J; GONZÁLES S. **A teoria marxista hoje -** problemas e perspectivas.- 1ª ed.- Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO, 2006.

BORON, A. A. “Aula inaugural: pelo necessário (e demorado) retorno ao marxismo”. IN: BORON, A. A; AMADEO, J; GONZÁLEZ, S. (orgs) **A teoria marxista hoje -** problemas e perspectivas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales – CLACSO, 2006. p.33-50.

BRENNER, R. **A crise Emergente do Capitalismo Mundial:** do Neoliberalismo à Depressão? Outubro, nº 3, Xamã, São Paulo, 1999.

BUEY, F. “Marx e os Marxismos - uma reflexão para o século XXI”. In: BORON, A. A; AMADEO, J; GONZÁLEZ, S. (orgs) **A teoria marxista hoje -** problemas e

perspectivas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales – CLACSO, 2006. p.183-200.

BOURDIEU, P.; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução**. Petrópolis: Vozes, 2008. 276p.

BURBULES, N.; TORRES, C. A. (eds.) **Globalização e Educação – perspectivas críticas**. Porto Alegre: ArtMed, 2004.

CANOSA, Miguel Ángel Alegre. Casi-mercados, segregación escolar y desigualdad educativa: una trilogía con final abierto. **Educación & Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 113, p. 1157-1178, out./dez. 2010. Disponível em <www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 26 de janeiro de 2016.

CASTRO, A. M. D. A. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 3, p. 389-406, set./dez. 2008.

CAZARIN, E. A. **Identificação e representação política**: uma análise do discurso de Lula. Ijuí, RS: UNIJUÍ, 2005.

CHAUÍ, M. **O que é ideologia**. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1984. (Coleção Primeiros Passos;7).

CLARKE, J.; NEWMAN, J. **The managerial state**: power, politics and ideology in the remaking of Social Welfare. London: Sage Publications, 1997

COSTA, S. de S. G. Governamentalidade neoliberal, Teoria do Capital Humano e Empreendedorismo. **Revista Educação & Realidade**. Porto Alegre, p. 171-186, mai./ago. 2009.

COSTA, J. M. **A Narração de Si-Outro**: avaliação da aprendizagem e formação permanente de professoras(es) de matemática.2013. 150f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2013.

COSTA, J. M. **Gestão Democrática e os Desdobramentos da(s) Política(s) de Avaliação da Educação Básica**: sentidos sobre qualidade do ensino.2012. 63f. Monografia (Especialização em Gestão Educacional) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2012.

COSTA, J. M.; NUNES, J. F.; MAZZARDO, M. D.; TEIXEIRA, M. L. S. S. Políticas de formação dos Conselheiros Municipais de Educação: movimentos de análise no Pró-Conselho. In: DALLA CORTE, M. G. (org.). **Políticas Públicas e Conselhos Municipais de Educação**: interlocuções com o Pró-Conselho. São Leopoldo: Oikos, 2015.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DAGNINO, E.. **Confluência Perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva** – 2004. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>>. Acesso em 15/02/2015.

DALLA CORTE, M. G. (org.). **Políticas Públicas e Conselhos Municipais de Educação: interlocuções com o Pró-Conselho**. São Leopoldo: Oikos, 2015.

DALLA CORTE, M. G. et al. Conselhos Municipais de Educação em Tempos de Democratização: da conjuntura aos desafios de atuação. In: DALLA CORTE, M. G.; MELLO, A. G. (Org.). **Conselhos Municipais de Educação: configurações e [re]articulações no campo das políticas e gestão educacional**. Curitiba: CRV, 2016.

DELORS, J. **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo, Cortez, 1998.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de. A Qualidade da Educação: Perspectivas e Desafios. **Cad. Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/agosto. 2009.

DOURADO, L. F. (org.). **Políticas e gestão da Educação no Brasil: novos marcos regulatórios**. São Paulo: Xamã, 2009.

ENGUITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: SILVA, T. T. da; GENTILI, P. A. A. (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Visões Críticas, 1994.

FÁVERO, A. A. Estudos epistemológicos em política educacional. **Espaço Pedagógico**, Passo Fundo, v.21, n.1, p.207-211, jan./jun. 2014. Disponível em: <www.upf.br/seer/index.php/rep>. Acesso em: 12 mar. 2015.

FIORI, J. L. Estado de Bem-Estar Social: padrões e crise. **Physis: Revista de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.7 n.2, p.129-147, 1997.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J.F. de; TOSCHI, M.S. As tendências da gestão na atual política educacional brasileira: autonomia ou controle? In: BITTAR, M. e OLIVEIRA, J.F (Org.). **Gestão e políticas da educação**. Rio de Janeiro, DP&A editora, 2004. FONSECA, M. O projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, dez. 2003. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

FRIGOTTO, G. Reformas Educativas e o Retrocesso Democrático no Brasil nos anos 90. In: LINHARES, C. (org). **Os Professores e a Reinvenção da Escola**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**. São Paulo: Cortez, 1984.

_____. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, I. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, I. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

FREITAS, D. N. T. de; CARVALHO, F. R. C. de. Conselhos municipais de educação e qualificação da educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 24, n. 3, p. 497-516. 2008. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19269>>. Acesso em: 15 Jun. 2014.

FRIGOTTO, G. (Org.) **Trabalho e conhecimento, dilemas na educação do trabalhador**. São Paulo: Cortez, 1987.

_____. Concepções e mudanças no mundo do trabalho e o ensino médio. In: FRIGOTTO, G. (Org.) **Ensino Médio Integrado: concepções e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Educação e Crise do trabalho: perspectivas de final de século**. 9ª ed. – Petrópolis, RJ: vozes, 2008.

_____. **Educação e crise do trabalho: Perspectivas de final de século**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

FRIGOTTO, G. Educação, crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito. In: FRIGOTTO, G. **Educação e Crise do trabalho: perspectivas de final de século**. 9ª ed. Petrópolis, RJ: vozes, 2008.

_____; CIAVATTA, M. (Orgs.). **Teoria e Educação no Labirinto do Capital**. 2ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

FRIGOTTO, G. Educação, crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito. In: FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e crise do trabalho: Perspectivas de final de século**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

GAMBOA, S. S.; SANTOS FILHO, J. C. **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. SP: Cortez, 1995.

GANDINI, R. P. C. Antônio Ferreira de Almeida Júnior. In: FÁVERO, M. de L. de A.; BRITTO, J. de M. (Orgs.). **Dicionário de Educadores no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/MEC - Inep – Comped, 2002. p. 131-137

GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T. e GENTILI, P. **Escola S.A. quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996. p-9-49.

GENTILI, P. **Desencanto e utopia**: a educação no labirinto dos novos tempos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

GENTILI, P. O conceito de Empregabilidade. In: **Avaliação do PLANFOR**: uma visão política pública de educação profissional em debate. São Carlos: Unitrabalho, 1999.

GENTILI, P. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das majorias. In: GENTILI, P. (Org.) **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. 18. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

_____. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. 4. Ed. Petrópolis: Vozes, 1998. (Coleção Estudos Culturais em Educação). p. 76-92.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDMANN, L. **Dialética e cultura**. RJ: Paz e Terra, 1979.

GRACINDO, R. V. PNE e PDE: aproximações possíveis. In: Dourado, L F. (Org.). **Política e Gestão da Educação no Brasil**: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009.

HARVEY, D. **Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HYPOLITO, Alvaro M et al. Democracia participativa e gestão escolar em diferentes contextos. In: HYPOLITO, Á. M. et. Al.. **Gestão educacional e democracia participativa**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2008. p.11-32.

HYPOLITO, A. M. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.27, n.1, p.63-78, jan/abr. 2008.

HYPOLITO, A. M.; VIEIRA, J. S.; PIZZI, L. C. Reestruturação curricular e auto-intensificação do trabalho docente. **Currículo sem Fronteiras**, v.9, n.2, pp.100-112, Jul/Dez 2009. Disponível em: <www.curriculosemfronteiras.org>. Acesso em: 28 mar. 2015.

HYPOLITO, A. M.. Políticas curriculares, estado e regulação. **Educação e Sociedade**. v.31, n.113, p.1337-1354, out/dez, 2010.

_____. Reorganização gerencialista da escola e trabalho docente. **Educação: Teoria e Prática**. v.21, n.38, 2011.

HYPOLITO, A. M.; VIEIRA, J. arbas dos S.; LEITE, Maria Cecília L. Currículo, Gestão e trabalho docente. **Revista e-curriculum**, São Paulo, v.8 n.2, ago, 2012.

HYPOLITO, Álvaro M.; IVO, Andressa A.. Políticas curriculares e sistemas de avaliação: efeitos sobre o currículo. **Revista e-Curriculum**, v.02, n.11, agosto. São Paulo, 2013.

HYPOLITO, A. M.; VIEIRA, J. S. Reestruturação educativa e trabalho docente: autonomia, contestação e controle. In: HYPOLITO, A. M. **Trabalho docente: formação e identidade**. Pelotas: Seiva Publicações, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2011**. Rio de Janeiro, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2013**. Rio de Janeiro, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE. **Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872 - 2010**. Rio de Janeiro, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2013**: resumo técnico. Brasília : O Instituto, 2014.

INDURSKY, F. **A noção de sujeito em Análise do Discurso**: do desdobramento à fragmentação. In: Anais do XV Encontro da Anpoll de 2000. Porto Alegre, 2002.

_____. Formação discursiva: ela ainda merece que lutemos por ela? In: INDURSKY, F.; FERREIRA, M. C. (orgs.). **Análise do discurso no Brasil**: mapeando conceitos, confrontando limites. São Carlos: Claraluz, 2007.

_____. Lula Lá: estrutura e acontecimento. **Organon**, Porto Alegre, v. 17, n. 35, 2003. Disponível em:<<http://seer.ufrgs.br/organon/article/view/30020>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

INDURSKY, F. Unicidade, desdobramento, fragmentação: a trajetória da noção de sujeito em Análise do Discurso. In: CAZARIN, E. A.; GRIGOLETO, E.; MITTMANN, S. **Práticas discursivas e identitárias**: sujeito e língua. Porto Alegre: Nova Prova, 2008.p. 9-33

KONDER, L. **O que é Dialética**. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

KRAWCZYK, N. R. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. **Política e Gestão da Educação**. 2. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

KUENZER, A. **Pedagogia da Fábrica**: as relações de produção e educação do trabalhador. 4ª ed., São Paulo, Cortez, 1985.

_____. **Ensino médio e profissional:** as políticas do Estado neoliberal. São Paulo, Cortez, 1997.

_____. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social a escola. In: FRIGOTTO, G. (org) **Educação e Crise do Trabalho:** perspectivas do final do século. Petrópolis: Vozes, 2008.

KUENZER, A. Z. As políticas de educação profissional: uma reflexão necessária. In: MOLL, J. **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo:** desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010.

KUENZER, A. Z. **Educação e trabalho no Brasil:** o estado da questão. Brasília: INEP, 1991.

_____. O Ensino Médio agora é para a vida: Entre o pretendido, o dito e o feito. **Revista Educação & Sociedade**, ano XXI, nº 70, 2000.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. e TOSCHI, M. S. **Educação escolar:** políticas, estrutura e organização. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LIMA, I. G.; GANDIN, L. A. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. In: *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 69-84, jan./jun. 2012.
Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>>.

LLAVADOR, Francisco Beltrán; ALONSO, Ángel San Martín. **Diseñar la coherencia escolar:** bases para el proyecto educativo. Madrid: Ediciones Morata, S.L. 2000.

LOPES, A. C. Política de currículo: recontextualização e hibridismo. ***Currículo sem Fronteiras***, v. 5, n. 2, pp. 50-64, jul./dez., 2005. Disponível em: <curriculosemfronteiras.org>. Acesso em: 10.jan.2016.

LOPES, A. C. Políticas Curriculares: continuidade ou mudança de rumos? **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 26, p. 109-118, mai./ago/ 2004.

LOURENÇO FILHO. **Estrutura Administrativa e Técnica da Educação**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Rio de Janeiro, v. 17, n. 45, p. 50-68, jan./mar. 1952.

LÖWY, M. **Ideologias e ciência social**. Elementos para uma análise marxista. São Paulo: Cortez, 1985.

LUCE, M. B. M.; FARENZENA, N. O regime de colaboração intergovernamental. In: GRACIANO, M. (coord.) **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências. In: LUCE, M. B. MEDEIROS, I. L. P. de

(Org). **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

LÜCK, Heloísa. **A Gestão Participativa na Escola**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

_____. **Concepções e Processos Democráticos de Gestão Educacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

_____. **Pedagogia interdisciplinar: Fundamentos teórico- metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

LÜCK, H. **Gestão Educacional: uma questão paradigmática**. 3ª Ed. São Paulo: Vozes, 2007.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. de. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986. (Coleção Temas Básicos de Educação e Ensino)

LUKÁCS, G. **O trabalho**. Trad. Ivo Tonet. Mimeografado. Extraído de Per L' Ontologia Dell' essere Sociale. Roma: Riuniti. 1981.

_____. **Ontologia do Ser Social: os princípios ontológicos fundamentais de Marx**. Trad. Calos Nelson Coutinho. São Paulo: Livraria e Editora Ciências Humanas, 1979.

_____. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. In: LUKÁCS, György. **O jovem Marx e outros escritos de filosofia**. Trad. Carlos Nelson Coutinho e José Paulo Netto. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007, p.225-245.

MACEDO, E. A. A diferença nos PCN do Ensino Fundamental. In: LOPES, A. C.; MACEDO, E. (Org.). **Políticas de currículo em múltiplos contextos**. São Paulo: Cortez, 2006. P. 159-184.

MAINARDES, J; FERREIRA, M. dos. S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (orgs) **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.30, n.106, 303-318, jan/abr, 2009.

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

MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, v.9, n.1. p. 4-16, jan/abr, 2009.

MAINARDES, J. **Informações sobre a abordagem do ciclo de políticas**. Disponível em: www.uepg.br/gppepe. Acesso em: 02/03/2014.

MAINGUENEAU, D. **Análise de textos de comunicação**. Tradução de Cecília P. de Souza e Silva, Décio Rocha. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2004.

“MAIS UMA VEZ CONVOCADOS”. **Manifesto dos Educadores: Mais uma Vez Convocados (Janeiro de 1959)**. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.205–220, ago. 2006. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc2_22e.pdf.

MALDIDIER, D. **A inquietação do discurso: (re) ler Michel Pêucheux hoje**. Tradução de EniPulcinelliOrlandi. Campinas: Pontes, 2003.

MAUÉS, O. Os organismos internacionais e as políticas públicas educacionais no Brasil. In: GONÇALVES, L. A. O. **Currículo e políticas públicas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

MARX, K. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. Lisboa, 1964.

MARX, K. **O capital**. O processo de produção capitalista. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968. vol 1.

MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. Livro 1, v.1.

MARX, K; ENGELS, F. **Ideologia Alemã**. São Paulo: Expressão popular, 2009.

MARX, K. Teses sobre Feuerbach. In: **A ideologia alemã**. Lisboa: Edições Avante, 1984.

_____. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MELO, A. de A. S. **A Mundialização da Educação: consolidação do projeto neoliberal na América latina – Brasil e Venezuela**. Maceió: Edufal, 2004.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **A crise estrutural do capital**. Tradução Francisco Raul Cornejo. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. **Para Além do Capital**. (1995) - Edição brasileira: 2002. Para Além do Capital: Rumo a uma Teoria da Transição Boitempo, São Paulo.

_____. **O poder da Ideologia**. São Paulo: Ensaio, 1996.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa social: teoria método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MOGILKA, M. Educar para a democracia. **Revista Cadernos de Pesquisa**, n. 119, p. 129-146, julho/2003.

MONLEVADE, J. **Educação pública no Brasil: contos e descontos**. Brasília: Idéia, 1997.

MORAES, R. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: Editora SENAC, 2001.

NETO, O. C. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

NETTO, P. **Introdução ao estudo do método de Marx**.- 1ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2011.

Neves, L. M. W.; PRONKO, M. A. **O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

NEVES, F. S. Gestão. In: CASTRO, C. L. F. de; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. de N. **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. **Gerencialismo**. Educação e Realidade. Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago.2012. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>. Acesso em: 10 set. 2015.

OEI. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. **Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios**, 2010.

OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. **Política e Gestão da Educação**. 2. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

OLIVEIRA, D. A. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. **Política e Gestão da Educação**. 2. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

OLIVEIRA, D. A. Regulação e Avaliação de Políticas Públicas Educacionais. In: Dourado, L F. (Org.). **Política e Gestão da Educação no Brasil: novos marcos regulatórios**. São Paulo: Xamã, 2009.

OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação e Sociedade**, out. 2005. v. 26. n. 92.

OLIVEIRA, D. A. **A reestruturação do trabalho docente**: precarização e flexibilização. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 25, n.89, p.1127-1144, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 32, n.115, p.323-337, abr./jun. 2011. Disponível em:<<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. A política educacional brasileira: entre a eficiência e a inclusão democrática. **Revista Educação e Filosofia**, Uberlândia, vol. 28, n. especial, p.225-243, 2014. Disponível em: < <http://www.seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia>>. Acesso em: 03 jul. 2015.

OLIVEIRA, C. de. A pesquisa sobre municipalização do ensino: algumas tendências. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. **Política e Gestão da Educação**. 2. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

OLIVEIRA, R. P.de. A Transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 30, n.108, p.739-760, out., 2009.

ORLANDI, E. P. A materialidade do gesto de interpretação e o discurso eletrônico. In. DIAS, Cristiane. **Formas de mobilidade no espaço e-urbano: sentido e materialidade digital** [online]. Série e-urbano. Vol. 2, 2013, Consulta da no Portal Labeurb – <http://www.labeurb.unicamp.br/livroEurbano/> Laboratório de Estudos Urbanos – LABEURB/Núcleo de Desenvolvimento da Criatividade – NUDECRI, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

_____. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. Campinas, SP: Pontes, 6ª ed., 2005.

_____. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. Campinas, SP: Pontes, 12ª ed., 2015.

_____. **A linguagem e seu funcionamento**: as formas do discurso. 2º ed. Campinas: Pontes, 1987.

_____. **Formas do silêncio**: no movimento dos sentidos. 6ª ed. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

_____. **Discurso em análise**: sujeito, sentido e ideologia. 2ª ed., Campinas, SP: Pontes Editores, 2012a.

_____. **Discurso e leitura**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2012b.

_____. **Língua Brasileira e outras histórias**. Campinas: RG, 2009.

_____. **Língua e conhecimento lingüístico**; para uma História das Idéias no Brasil. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

_____. “Sentidos em fuga: efeitos da polissemia e do silêncio”. In: **Sujeito, Sociedade, Sentidos**. Guilherme Carroza. Mirian dos Santos e Telma Domingues da Silva (orgs), Campinas: RG, 2012a.

_____. “Kátia Flávia: a palavra dança e o mundo roda: Polícia!”, Labeurb 20anos, evento, 2012b. Texto no prelo.

OZGA, Jenny. **Investigação sobre políticas educacionais: terreno de contestação**. Porto: Porto Editora, 2000.

PÊCHEUX, M. **O Discurso: estrutura ou acontecimento**. Tradução Eni P. Orlandi. 5ª. Campinas, Sp: pontes Editores, 2008.

PÊCHEUX, M. **Análise de Discurso**. Textos selecionados: Eni Puccinelli Orlandi – Campinas, SP: 3ª ed. – Pontes Editores, 2012.

PÊCHEUX, M. **Semântica e discurso** – Um a crítica à afirmação do óbvio. Campinas: Edunicamp, 1988.

PEY, M. O. **A escola e o discurso pedagógico**. São Paulo: Cortez, 1988.

PEREIRA, S. M. Implementação do ensino médio politécnico no rio grande do sul: possibilidades de viabilização. In: **IX ANPED SUL: Seminário de pesquisa em educação da Região Sul**, 2012. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/>>. Acesso em 21 jan. 2015.

PERONI, V. M. V. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L. , PEGORARO, L. (org.) **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. **Políticas Públicas e gestão da educação em tempos de redefinição do papel do estado**. ANAIS ANPEDSUL. 2008.

_____. **Política educacional e papel do estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

ROBERTSON, S.; DALE, R. **Pesquisar a Educação em uma Era Globalizante**. Educ. Real., Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 347-363, maio/ago. 2011. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>

ROMÃO, J. E. **Sistemas Municipais de Educação: a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e a educação no município**. São Paulo: editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

ROMANELLI, O. de O. **História da educação no Brasil: 1930/ 1973**. Petrópolis:

Vozes, 2001.

ROSAR, M. de F. F. Existem novos paradigmas na política e na administração da educação? In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. **Política e Gestão da Educação**. 2. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

SANDER, B. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Líber Livro, 2005.

SANTOS, B. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARMENTO, D. C. **Criação dos sistemas municipais de ensino**. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 93, p. 1363-1390, Set./Dez. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n93/27285.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação**: conceito, papel, histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. GT 05, ANPEd, Caxambu, 2008. Acesso em: 18.04.2013. Link: www.anped.org.br/reunioes/31ra/

SAVIANI, D. Transformações do Capitalismo, do Mundo do Trabalho e da Educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval e SANFELICE, José Luís (Orgs.). **Capitalismo, Trabalho e Educação**. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2002, p. 13-24.

_____. Trabalho e Educação: Fundamentos Ontológicos e Históricos. **Revista Brasileira de Educação**, v.12, n. 34, jan./abr., 2007. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

_____. **História das Idéias Pedagógicas no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

_____. **Educação Brasileira**: estrutura e sistema. 5ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SHIROMA, E. O.; GARCIA, R. M. C.; & CAMPOS, R. F. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (orgs) **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, T. T. da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, P. A. A.; SILVA, T. T. da (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 9-30.

SILVA, T. T. da; GENTILI, P. (Orgs). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Visões Críticas. Rio de Janeiro: Vozes.1994.

_____. Escola S. A. - Quem ganha e quem perde com o neoliberalismo. Brasília, DF: CNTE, 1996.

SOUSA, S. Z. L. Avaliação e Gestão da Educação Básica no Brasil: Da Competição aos incentivos. In: DOURADO, L F. (org.). **Política e Gestão da Educação no Brasil**: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009.

SOUSA, S. M. Z. L. & OLIVEIRA, R. P. **Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil**. In: Educ. Soc., Campinas vol. 24, n. 84, p. 873-895, setembro 2003.

SOUSA, S. M. Z. L. **Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar**. Cadernos de Pesquisa, n. 119, p. 175-190, julho/ 2003.

TEIXEIRA, A. **A Escola Pública, Universal e Gratuita**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Rio de Janeiro, v. 26, n. 64, p. 3-27, out./dez. 1956.

TEIXEIRA, L. H. **Conselhos Municipais de Educação**: autonomia e democratização do ensino. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, set-dez/2004.

TELLO, C. G. Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa. In: **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 53-68, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

TELLO, C. G; ALMEIDA, M. de L. P. Consolidando o campo da investigação em política educacional. In: TELLO, C. G; ALMEIDA, M. de L. P. (Orgs.). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas, São Paulo: Mercado de letras, 2013.

TILLY, C. **Democracia**. Tradução de Raquel Weiss. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Manual de dissertações e teses da UFSM**: estrutura e apresentação. MDT. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2015.

UNESCO; CONSED. **Educação para Todos**: o compromisso de Dakar. Brasília: Ação Educativa, 2001. 70p.

VIEIRA, S. L. **Política(s) e Gestão da Educação Básica**: revisitando conceitos simples. In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE – v.23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpaie/index>

VIEIRA, Sofia Lerche. Educação e gestão: extraindo significados da base legal. In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedrosa de (Org.). **Gestão escolar democrática**: concepções e vivências. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 27-42.

_____. Educação e gestão: extraindo significados da base legal. In: SEDUC. **Novos paradigmas de gestão escolar**. Coleção Gestão Escolar. Fortaleza: Edições SEDUC, 2005. p. 7-26.

_____. Gestão para uma comunidade de aprendizes. In: SEDUC. **Gestão escolar e qualidade da educação**. Coleção Gestão Escolar. Fortaleza: Edições SEDUC, 2005. p. 9-23.

_____. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Plano, 2000.

VIEIRA, S. L.; ALBUQUERQUE, M. G. M. **Política e planejamento educacional**. 3.ed. revista e modificada. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

VÁSQUEZ, A. S. **Filosofia da práxis**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

WERLE, F. O. C. (org.). **Sistema Municipal de Ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

_____. **Características do Poder Educativo**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, v. 89, p. 48-58, 1994.

_____. **O nacional e o local: ingerência e permeabilidade na educação brasileira**. Bragança Paulista: Ed. USF, 2005.

_____. **Gestão da educação municipal: composição dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul. Ensaio – avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 52, p. 349-364, jul-set/2006.

WHITTY, G. **Creating Quasi-Markets in Education: A Review of Recent Research on Parental Choice and School Autonomy in Three Countries**. *Review of Research in Education*, v.22, n.1, p. 3-47, 1997.