



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JULIANA CAMILA BARBOSA MENDES

**POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL: traduzindo a
modernização da gestão pública em Pernambuco**

Recife

2019

JULIANA CAMILA BARBOSA MENDES

**POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL: traduzindo a
modernização da gestão pública em Pernambuco**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Educação.

Área de concentração: Política Educacional, Planejamento e Gestão.

Orientadora: Prof^ª Dra. Luciana Rosa Marques.

Recife

2019

Catálogo na fonte
Bibliotecário Amanda Gânimo, CRB-4/1806

M538p Mendes, Juliana Camila Barbosa
Política de responsabilização educacional: traduzindo a modernização da gestão pública em Pernambuco / Juliana Camila Barbosa Mendes. – Recife, 2019.
232 f. : il.

Orientadora: Luciana Rosa Marques
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE.
Programa de Pós-graduação em Educação, 2019.
Inclui Referências.

1. Teoria do discurso. 2. Responsabilidade educacional. 3. Educação - Pernambuco. 4. UFPE - Pós-graduação. I. Marques, Luciana Rosa (Orientadora). II. Título.

379.15 (22. ed.)

UFPE (CE2019-049)

JULIANA CAMILA BARBOSA MENDES

**POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL: traduzindo a
modernização da gestão pública em Pernambuco**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Educação.

Aprovada em: 26/06/2019

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª Dra. Luciana Rosa Marques (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^ª Dra. Rita de Cássia Frangella (Examinadora Externa)
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof^ª Dra. Kátia Silva Cunha (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Gustavo Gilson Oliveira (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^ª Dra. Ana Lúcia Felix (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

*Ao meu irmão, “in memoriam”
Lucas Richard Alves Mendes (1995-2018).*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por tudo. E a todos aqueles que contribuíram nessa jornada, em particular:

À minha orientadora, Prof^a Dra. Luciana Rosa Marques, pela acolhida, confiança e comprometimento com que conduziu a orientação desta tese.

Aos professores pela colaboração na banca examinadora: Prof^a Dra. Ana Lúcia Felix, Prof. Dr. Gustavo Gilson Oliveira, Prof^a Dra. Kátia Silva Cunha e Prof^a Dra. Rita de Cássia Frangella, a quem devo muito por incentivar meus estudos desde a graduação até a pós-graduação. A você, Rita, todo meu carinho e apreço.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE, pelos conhecimentos compartilhados durante o doutorado, e funcionários, pelo suporte no dia a dia na instituição.

Aos colegas de curso e do Grupo de Pesquisa GECDH/PROPEd/UERJ, pela oportunidade de reflexão teórica durante parte da realização deste trabalho.

À Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (Facepe), pela concessão da bolsa estudos – foi com muita seriedade que abracei essa oportunidade.

À minha família, pelo suporte. Às queridas amigas, Estela Correa, Roberta Sales e Bonnie Axer, que, mesmo distantes, sempre dispuseram o ombro amigo. Ao meu marido, Ernesto Moura, pelo indispensável companheirismo – sem esse apoio, certamente tudo seria mais difícil.

Muito obrigada!

RESUMO

Este estudo busca investigar os movimentos da política de responsabilização educacional no estado de Pernambuco, inerente ao processo de modernização da gestão pública como condição para *accountability*. Busca-se pensar a articulação entre responsabilização e qualidade social, dada a ênfase na avaliação como determinante da qualidade do ensino na política educacional da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (SEE), por meio das diferentes demandas e enunciações que emergem da proposta de modernização. A pesquisa foi desenvolvida numa perspectiva discursiva na tentativa de operar com a teoria do discurso de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2015), em diálogo com os estudos pós-coloniais de Homi Bhabha (1998) e utilizando a noção de redes políticas elaborada por Stephen Ball (2014) como um dispositivo analítico. A partir desse recorte, o objetivo central deste estudo foi analisar os diferentes aspectos que constituem a política de responsabilização educacional a partir de 2008, mediante a construção discursiva de qualidade como estratégia de legitimação do modelo *accountability*. Sendo assim, são questões importantes para a pesquisa: qual sentido de qualidade se constitui atrelado à lógica *accountability*? E quais demandas se articulam ao discurso da responsabilização educacional como garantia de qualidade? A composição do *corpus* se deu a partir da seleção de documentos oficiais referentes à política educacional, notícias de órgãos oficiais sobre o objeto de estudo, coleta de dados extraídos em *sites* de entidades da sociedade civil – sindicatos, ONGs, fundações, instituições – e material em vídeo relacionado com a temática da pesquisa. Os dados coletados abrangem um recorte temporal de 2006 a 2018. Após a leitura e análise desse *corpus* ampliado de documentos da política educacional, tendo como referência os significantes modernização, responsabilização, qualidade e avaliação, foi feito um mapeamento dos principais atores da política educacional e seus cruzamentos na rede política com o intuito identificar as organizações que transitam por essa rede, analisando as relações que estabelecem em torno da política no campo educacional. Ao investigar quais sentidos possibilitam a hegemonia e significação da política de responsabilização educacional, os dados da pesquisa revelam a associação dos significantes modernização e responsabilização, ambos enunciados na política como um novo valor naturalizado e qualitativo a ser perseguido na gestão pública. Assim, surgem deslocamentos na articulação entre *accountability* e qualidade social, uma vez que o sentido social foi esvaziado e o significante tem o sentido predominante de algo a ser controlado, aferido e numericamente melhorado. A

responsabilização como significante hegemônico opera como um ponto nodal. A ambiguidade constitutiva desse significante tem demonstrado ser eficaz na construção de uma política hegemônica. Portanto, a política de responsabilização atua como uma superfície de inscrição de significados, composta de narrativas que vão da modernização à narrativa de salvacionismo, garantia de qualidade, equidade e padrões de desempenho, tendo como corte antagônico a ideia de “crise” do sistema educacional. Por fim, a lógica do controle e performance redefine a ideia de responsabilidade num eficientismo mercadológico na educação que instrumentaliza o conhecimento no interior da política de responsabilização.

Palavras-chave: Teoria do Discurso. Redes Políticas. Política de Responsabilização. *Accountability*. Pernambuco.

ABSTRACT

This study aims to investigate the movements of responsabilization educational politics in Pernambuco, as well modernization process in public gestão as a condition regarding accountability. During the research, a reflection about the union between accountability and social quality is produced, focusing on evaluation as main factor of educational quality guiding discursively this research to concepts regarding educational politics. Observing the Education Secretary of Pernambuco political change, in this research understood as a discourse. This change is considered a *locus* to concepts and negotiation through different needs and statements that appear in modernization project. The post structuralist discursive theoretical framework used during the research was developed by Ernesto Laclau and Chantal Mouffe (2015), dialoguing with post colonial studies developed by Homi Bhabha (1998), using the notion of political network elaborated by Stephen Ball (2014) as an analytical feature. In this view, the main aim of this study was analysing the different aspects constituting accountability of educational politics since 2008, using quality discourse construction as a strategy to accountability legitimation model. Moreover, the following questions are important to the research: what meaning quality is constituted when joined to accountability logic? What are the needs articulated to educational accountability discourse as quality assurance? Simultaneously, the *corpus* is constituted of official documents selection regarding educational politics, official agencies, news about the object of study, *data* selection collected from civil society websites, such as syndicates, NGOs, foundations, institutes and video materials related with the research theme. The time criteria was chosen to collect *data* and the *corpus* was produced between 2006 and 2018. After reading and analysing the *data* using educational politics documents, the following contents were observed: modernization, accountability, quality and evaluation. A scheme was produced using the main factors observed in educational politics and their common features in political network aiming to identify the organizations that cross this network, analysing the relations established and surrounding politics in educational field. By investigating the meanings that enable hegemony and meaning of accountability educational politics, the research *data* reveal that association of modernization and accountability concepts are exposed in politics as a new value, naturalized, qualified to be pursued in public management. Consequently, there are changes in the articulation between accountability and social quality, once that social concept was emptied and has the main meaning of something that should be controlled, checked and

numerically improved. The accountability as hegemonic concept operates a node, the constitutive ambiguity of this it demonstrates being efficient regarding construction of hegemonic politics. So the accountability politics act as a surface for writing concepts composed by narratives that goes from modernization to safety narrative, quality assurance, equity and performance patterns, observing different meanings for the idea of crises in educational system. Finalizing, the control logic and performance redefines responsibility as market efficiency in education that instrumentalizes knowledge inside the accountability policy.

Key words: Discourse theory. Political networks. Accountability politics. Accountability. Pernambuco.

RESUMEN

Este estudio busca investigar los movimientos de la política de responsabilización educacional en el estado de Pernambuco, inherente al proceso de modernización de la gestión pública como condición para *accountability*. Se busca pensar la articulación entre responsabilización y calidad social, dado el énfasis en la evaluación como determinante de la calidad de la enseñanza en la política educacional de la Consejería de Educación del Estado de Pernambuco, por medio de las diferentes demandas y enunciaciones que emergen de esa propuesta de modernización. La investigación fue desarrollada en una perspectiva discursiva en el intento de operar con la teoría del discurso de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (2015), en diálogo con los estudios poscoloniales de Homi Bhabha (1998) y utilizando la noción de redes políticas elaborada por Stephen Ball (2014) como un dispositivo analítico. El objetivo central de este estudio fue analizar los diferentes aspectos que constituyen la política de responsabilización educacional a partir de 2008, mediante la construcción discursiva de calidad como estrategia de legitimación del modelo *accountability*. Siendo así, son cuestiones importantes para la investigación: ¿cuál sentido de calidad se constituye vinculado a la lógica *accountability*? ¿Y cuáles demandas se articulan al discurso de la responsabilización educacional como garantía de calidad? La composición del *corpus* se dio a partir de la selección de documentos oficiales referentes a la política educacional, noticias de órganos oficiales sobre el objeto de estudio, coleta de datos extraídos en *sitios* de entidades de la sociedad civil – sindicatos, ONGs, fundaciones, instituciones – y material en vídeo relacionado con la temática de la investigación. Los datos colectados abarcan un recorte temporal de 2006 hasta 2018. Tras la lectura y análisis de ese *corpus* ampliado de documentos de la política educacional, teniendo como referencia los significantes modernización, responsabilización, calidad y evaluación, fue realizado un levantamiento de los principales actores de la política educacional y sus intersecciones en la red política con el intuito de identificar las organizaciones que transitan por esa red, analizando las relaciones que establecen alrededor de la política en el campo educacional. Al investigar cuales sentidos posibilitan la hegemonía y significación de la política de responsabilización educacional, los datos de la investigación revelan la asociación de los significantes modernización y responsabilización, ambos enunciados en la política como un nuevo valor naturalizado y cualitativo a ser perseguido en la gestión pública. Así, surgen desplazamientos en la articulación entre *accountability* y calidad social, una vez que el sentido social fue vaciado y

el significante tiene el sentido predominante de algo a ser controlado, medido y numéricamente mejorado. La responsabilización como significante hegemónico opera como un punto nodal. La ambigüedad constitutiva de ese significante tiene demostrado ser eficaz en la construcción de una política hegemónica. Por lo tanto, la política de responsabilización actúa como una superficie de inscripción de significados, compuesta de narrativas que van desde la modernización a la narrativa de salvacionismo, garantía de calidad, equidad y patrones de desempeño, teniendo como corte antagónico la idea de “crisis” del sistema educacional. Por fin, la lógica de controle y performance redefine la idea de responsabilidad en un eficientismo mercadológico en la educación que instrumentaliza el conocimiento en el interior de la política de responsabilización.

Palabras clave: Teoría del Discurso. Redes Políticas. Política de Responsabilización. *Accountability*. Pernambuco.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	- Programa de Modernização da Gestão	27
FIGURA 2	- Metas por Escola	28
FIGURA 3	- Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE) ..	29
FIGURA 4	- Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco (SAEPE)	31
FIGURA 5	- Bônus de Desempenho Educacional (BDE)	32
FIGURA 6	- Indicadores e sistema de monitoramento da rede estadual de Pernambuco	33
FIGURA 7	- Elementos da política de responsabilização	34
FIGURA 8	- Estrutura Institucional SEPLAG	136
FIGURA 9	- Mapeamento dos atores políticos	150
FIGURA 10	- Mapeamento dos atores políticos e articulações	151
FIGURA 11	- <i>Corpus</i> de pesquisa	162
FIGURA 12	- Reportagem no Jornal do Commercio, de 01/08/2014	179
FIGURA 13	- Assinatura do Bônus de Desempenho Educacional (2013)	187
FIGURA 14	- Divulgação do BDE	190
FIGURA 15	- Relação hegemônica	195
FIGURA 16	- Cadeia de equivalência	196
FIGURA 17	- Cadeia discursiva da política de responsabilização educacional	202

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	-	Sistemas de avaliação e indicadores educacionais dos estados (1992-2018)	67
QUADRO 2	-	Contextualização cronológica dos governos federal e estadual	128
QUADRO 3	-	Documentos, leis e decretos da gestão educacional	146

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	-	Percentual da despesa com Educação	141
GRÁFICO 2	-	Despesa com Bônus de Desempenho Educacional	142
GRÁFICO 3	-	Categorias das entidades na rede política	153

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	- Despesa com educação em comparação com a despesa total do Estado	140
TABELA 2	- Despesa com BDE em comparação com a despesa em educação	141
TABELA 3	- Comparativo dos valores de pagamento do BDE	144

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGEE	Agenda Globalmente Estruturada para a Educação
BDE	Bônus de Desempenho Educacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEMC	Cultura Educacional Mundial Comum
CENPEC	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GRE	Gerência Regional de Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEPE	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco
IDESP	Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo
IDH	Índice Desenvolvimento Humano
INDG	Instituto de Desenvolvimento Gerencial
INES	Indicadores dos Sistemas Educacionais
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MBC	Movimento Brasil Competitivo
MEC	Ministério da Educação
NCBL	No Child Left Behind
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDCA	Plan; Do; Check; Act
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMGP/ME	Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para Educação
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal
PNAGE-PE	Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco
PPE	Pacto pela Educação
PSB	Partido Socialista Brasileiro

SAD	Secretaria de Administração do Estado
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAEPE	Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco
SARE	Secretaria de Administração e Reforma do Estado
SEE	Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SINTEPE	Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
TPE	Todos pela Educação
TPPE	Todos por Pernambuco
UNDIME	Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
1.1	SOBRE O CAMPO DE INVESTIGAÇÃO	24
1.2	SOBRE O OBJETO DE ESTUDO	26
1.3	SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA TESE	36
2	UM PANORAMA SOBRE GLOBALIZAÇÃO E POLÍTICA EDUCACIONAL	39
2.1	GLOBALIZAÇÃO E REDES POLÍTICAS	39
2.2	POLÍTICA EDUCACIONAL EM PERSPECTIVA: agenda e reforma ...	52
2.3	POLÍTICA DE AVALIAÇÃO E <i>ACCOUNTABILITY</i>	70
2.3.1	Educação como direito	78
2.3.2	Regulação	82
2.3.3	Responsabilidade e julgamento	88
3	RESPONSABILIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO, SIGNOS TIDOS COMO MILAGRE: proposta para uma reflexão teórico-metodológica	92
3.1	CONSIDERAÇÕES EPISTEMOLÓGICAS E PERSPECTIVA DE ANÁLISE	99
3.2	TEORIA DO DISCURSO E AS LÓGICAS SOCIAIS, POLÍTICAS E FANTASMÁTICAS	118
4	POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL EM PERNAMBUCO: o “Estado do controle” e o “Estado do fazer”	127
4.1	MAPEANDO REDES POLÍTICAS	148
5	A RETÓRICA DA RESPONSABILIZAÇÃO: condições de uma prática hegemônica	160
5.1	INVESTIGAÇÃO E ANÁLISE DOS DISCURSOS	161
5.1.1	Modernização: da reforma à gestão por resultados	163
5.1.2	Responsabilização: da crise aos índices	174
5.1.3	A relação entre qualidade e avaliação	184
5.2	A CONSTITUIÇÃO HEGEMÔNICA DA POLÍTICA	194
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	210
	REFERÊNCIAS	213
	ANEXO A – Mapa da Estratégia 2007-2010	229
	ANEXO B – Mapa da Estratégia 2011-2014	230
	ANEXO C – Mapa da Estratégia 2015-2018	231
	ANEXO D – GREs e Regiões de Desenvolvimento	232

1 INTRODUÇÃO

*Mas escrever não é mole, não.
 Eles dizem que a enunciação é coletiva. Acredito.
 Dizem até que escreveram a dois. Duvido e faço pouco.
 Pra escrever faz falta um cantinho só seu.
 Ainda que no meio de muita gente.
 O truque aqui é saber se recolher. Devir-caramujo.
 Não se iluda. Você vai estar só. Mas não se apavore.
 Você já pode chamar a macacada.
 A matilha. O bando. O tal coletivo. Só com todo mundo.
 Você tava crente que era o dono do pedaço.
 Mas tire o seu cavalinho da chuva.
 Agora o cavalo é você. E o coletivo, o teu guia.
 [...] Fique de olho, sobretudo, no mestre do diz-que-diz.
 Você vai começar a ouvir vozes.
 Só não pense que elas vêm de dentro.
 Estique bem a orelha. E acredite nos rumores.
 É com zunzum que a coisa funciona. Eu é muita gente.
 Agora te prepara. É chegada a hora.
 Você vai começar a falar línguas. ¿Estás listo?*

Políptico - Tomaz Tadeu da Silva (2007)

Tive como principais influências de reflexão e elaboração deste trabalho a vivência ainda no mestrado, com o grupo de pesquisa Currículo, Formação e Educação em Direitos Humanos – GCEDH, partilhando referenciais teórico-metodológicos e ações desenvolvidas no GRPESQ “Currículo, cultura e Diferença” (Proped/UERJ). Esse foi um importante espaço de construção e diálogo, em que sempre estive voltada para a discussão de questões da arena política sobre avaliação e produção curricular.

Nos últimos anos tenho me dedicado a discutir política educacional – relação entre currículo e avaliação – que se tornou a temática da minha dissertação de mestrado¹. E agora meu olhar está voltado para discutir as questões da política educacional no estado de Pernambuco. A escolha da temática anunciada a seguir possui relação direta com o projeto de pesquisa coordenado por Marques (2013), intitulado “Qualidade da educação: sentidos e práticas na gestão escolar”². Esse projeto de pesquisa conta com o financiamento da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE) e está em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco (PPGE/UFPE), ao qual estou vinculada como discente.

¹ *Avaliação como espaço de dissenso: traduções possíveis na política curricular da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014.*

² O projeto de pesquisa visa realizar um estudo de caracterização da gestão das escolas que apresentam os melhores índices avaliativos da Rede Estadual de Ensino de Pernambuco, de modo a produzir conhecimento sobre a relação entre a gestão escolar e a qualificação da educação (MARQUES, 2013).

Passo, assim, à intenção de investigar os movimentos da política de responsabilização educacional, inerentes ao processo de modernização da gestão pública com a adoção do *accountability*. Este é o foco inicial de pesquisa por representar a ênfase dada à avaliação como determinante na qualidade do ensino. E, assim, no exercício da pesquisa, procuro pensar sobre a articulação entre responsabilização e qualidade, que endereça discursivamente sentidos para a política educacional, abordando a mudança política da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (SEE), entendida aqui como um discurso, um espaço de significações e negociação, por meio das diferentes demandas e enunciações que emergem dessa proposta de modernização.

A partir desse recorte, o objetivo central deste estudo é analisar os diferentes aspectos que constituem a política de responsabilização educacional a partir de 2008, mediante a construção discursiva de qualidade como estratégia de legitimação do modelo *accountability*. Sendo assim, são questões importantes para a pesquisa: qual sentido de qualidade se constitui atrelado à lógica *accountability*? E quais demandas se articulam ao discurso da responsabilização educacional como garantia de qualidade? Diante desses questionamentos, são definidos os seguintes objetivos específicos:

- Investigar quais sentidos possibilitam a hegemonia e significação da política de responsabilização educacional.
- Identificar os deslocamentos de sentido para a qualidade social, como estratégia de legitimação do modelo *accountability*.
- Explicitar os discursos que estão sendo constituídos ao se relacionar qualidade e responsabilização.

O recorte apresentado faz parte dos estudos desenvolvidos na linha de pesquisa Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação³ do PPGE/UFPE. No esforço de pesquisa como um todo, tenho utilizado os aportes teóricos discursivos pós-estruturais, compreendendo política educacional como prática discursiva e cultural. E como na redação da tese questões sobre política curricular são mencionadas, tenho como tarefa de pesquisa explicar o uso do termo “política curricular”⁴, que não é recorrente nesta linha de pós-

³ A linha de pesquisa “Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação” do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE desenvolve estudos que buscam apreender a atuação do Estado e das distintas esferas governamentais no setor da educação e suas repercussões no planejamento e na gestão dos diferentes níveis dos sistemas de ensino e nas formas de manifestação em planos, programas e projetos.

⁴ O debate sobre políticas curriculares é temática central no Grupo de pesquisa Currículo, Formação e Educação em Direitos Humanos vinculado ao Grupo de Pesquisa Currículo, Cultura e Diferença, do Programa de Pós-Graduação em Educação (ProPEd) da UERJ.

graduação. Por isso, recorro aos principais referenciais na tentativa de contribuir com o debate.

Os estudos de Stephen Ball trazem algumas elucidações a respeito das conceitualizações científicas sobre política ao compreender as políticas como formas de falar sobre o mundo. E também criticam o uso de conceitos teóricos de forma prescritiva, nos levando a uma reflexão sobre a produção da pesquisa.

Precisamos de uma linguagem não linear e que não atribua à política mais racionalidade do que ela merece. As políticas envolvem confusão, necessidades (legais e institucionais), crenças e valores discordantes, incoerentes e contraditórios, pragmatismo, empréstimos, criatividade e experimentações, relações de poder assimétricas (de vários tipos), sedimentação, lacunas e espaços, dissenso e constrangimentos materiais e contextuais. (BALL; MAINARDES, 2011, p.13).

Na visão de Ball (2011, p. 45-47), o sentido de política é modificado de forma não binária, redefinindo essa relação hierárquica sobre o social. Esse sentido é ampliado ao incorporar identidades (ou identificações), interesses, coalizões, conflitos e atos da política que pertencem ao social.

Outro ponto relevante para a conceitualização da política está nos estudos de Homi Bhabha (1998) sobre as muitas formas de escrita política. Para isso, o autor utiliza a exemplificação entre o *panfleto* que organiza a greve e o *artigo* sobre teoria da ideologia. Em sua argumentação, o autor esclarece a dinâmica da escrita e da textualidade como um espaço discursivo que não é delimitado, rompendo divisões comuns entre teoria e prática política. Portanto, na ação política, as formas de representação não estão restritas a dicotomias que distinguem o espaço especulativo "teórico" e o "ativista" como um espaço que privilegia a prática em detrimento da atividade investigação teórica.

É um sinal de maturidade política aceitar que haja muitas formas de escrita política cujos diferentes efeitos são obscurecidos quando se distingue entre o "teórico" e o "ativista". Isso não significa que o panfleto utilizado na organização de uma greve seja pobre em teoria, ao passo que um artigo especulativo sobre a teoria da ideologia deva ter mais exemplos ou aplicações práticas. Ambos são formas de discurso e nessa medida produzem, mais do que refletem, seus objetos de referência. A diferença entre eles está em suas qualidades operacionais. O panfleto tem um propósito expositório e organizacional específico, temporalmente preso ao acontecimento; a teoria da ideologia dá sua contribuição para as ideias e princípios políticos estabelecidos em que se baseia o direito à greve. O último aspecto não justifica o primeiro e nem o precede necessariamente. Eles existem lado a lado – um tomando o outro possível – como a frente e o

verso de uma folha de papel, para usar uma analogia semiótica comum no incomum contexto da política. (BHABHA, 1998, p. 46-47).

A reflexão trazida por Bhabha (1998, p. 46-47) não é nem um pouco simplista ou redutora do discurso a formas de texto. Em sua complexidade argumentativa, finaliza afirmando que “eles [panfleto e artigo] existem lado a lado – um tornando o outro possível – como frente e verso de uma folha de papel”. Nessa exemplificação, o autor critica a objetificação da atividade política pela distinção do que é “teórico” ou “ativista”, já que o sentido de discurso abordado unifica texto e ação, no qual o discurso é prática política⁵.

Com as contribuições de Stephen Ball e Homi Bhabha, talvez possamos perceber que cada autor ao seu modo demonstra que, no limite de classificações acerca do conceito de política, precisamos desviar da tendência para a objetividade que obscurece – termo usado por ambos – a própria política em seu sentido amplo e também a pesquisa em política.

Quanto ao campo de pesquisa sobre políticas curriculares, remeto aos estudos de Lopes e Macedo (2011), que situam a política como ciência social com enfoque discursivo, visto que, nessa perspectiva, “a política passa a ser encarada de forma processual, envolvendo negociação, contestação e luta, portanto, disputa por hegemonia” (LOPES; MACEDO, 2011, p. 236). As relações de poder são encaradas de forma oblíqua, destituindo o Estado de uma posição de centro único para emanar e regular políticas curriculares. Por conseguinte, “a prática (das escolas) deixa de ser considerada como o Outro da política, mas passa a ser parte integrante de qualquer processo de produção política” (LOPES; MACEDO, 2011, p. 237).

Então, ao expor as seguintes premissas sobre o termo política curricular, seguindo uma argumentação indutiva, reporto-me à política que trato na pesquisa e reafirmo meus referenciais teóricos:

Toda política curricular é constituída de propostas e práticas curriculares e como também as constitui, não é possível de forma absoluta separá-las e desconsiderar suas inter-relações. Trata-se de um processo de seleção e de produção de saberes, de visões de mundo, de habilidades, de valores, de símbolos e significados, portanto, de culturas, capaz de instituir formas de organizar o que é selecionado, tornando-o apto a ser ensinado.

Toda política curricular é, assim, uma política de constituição do conhecimento escolar: um conhecimento construído simultaneamente para a escola (em ações externas à escola) e pela escola (em suas práticas institucionais cotidianas).

⁵ Essa é uma tentativa de aproximação teórica dos estudos de Homi Bhabha (1998) com a abordagem da Teoria do Discurso de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2015). Essas alegações corroboram com a hipertextualidade deste estudo, composto por documentos, *sites* e vídeos que examinaremos mais tarde.

[...] **toda política curricular é uma política cultural**, pois o currículo é fruto de uma seleção da cultura e é um campo conflituoso de produção de cultura, de embate entre sujeitos, concepções de conhecimento, formas de entender e construir o mundo.

As políticas curriculares não se resumem apenas aos documentos escritos, [...] Isso não significa, contudo, desconsiderar o poder privilegiado que a esfera de governo possui na produção de sentidos nas políticas, mas considerar que as práticas e propostas desenvolvidas nas escolas também são produtoras de sentidos para as políticas curriculares. (LOPES, 2004, p.111-112, grifo nosso).

Em conformidade com o que foi brevemente exposto, considero que refletir sobre o que faz de uma política uma política curricular, já extrapolando esse “o que faz disso aquilo outro”, é uma indagação realizada sempre que adotamos definições políticas não totalizantes e quando operamos com uma abordagem não binária, mas de prática política.

Nessa confluência de concepções que norteiam o referencial teórico-metodológico de pesquisa, situo-me diante de uma bricolagem conceitual. A partir desse conjunto teórico, opto por operar com conceitos-chave do referencial, principalmente discurso, hegemonia e rede política, relevantes para a tese. Dessa forma, transito numa experimentação para operar com esses conceitos na execução da pesquisa, numa tentativa de olhar o meu objeto de estudo – Política de Responsabilização Educacional da Secretaria de Educação do estado de Pernambuco (SEE) – nessa bricolagem da forma como os conceitos se evidenciarão nesse processo. Tal retrato apenas exalta o caminho entre estratégias de significação pelo qual a pesquisa pode percorrer, e o que a torna potente não se revela assim facilmente. Tenho adiante um trabalho que opera através do desafio e da possibilidade. Esse é o fazer pesquisa, um lugar de manifestação de sentidos do qual a crítica deve sempre ser começada.

De fato, a forma que a pesquisa toma não se caracteriza por ser mais ou menos correta, mas reflete um caminho de produção de conhecimento, articulando campos teóricos e procedimentos metodológicos utilizados ou reapropriados pela pesquisa em educação. Assim, espero que este texto não “viole” as normas do estilo científico, mas compartilharei das reflexões de Veiga-Neto (2014), que argumenta a favor do uso da primeira pessoa do singular em torno da escrita da pesquisa para falar de autoria. De certa forma, assumo os riscos sobre o meu posicionamento na escrita, embora o trabalho esteja em constante diálogo com o orientador, a bibliografia de diversos autores, as anotações de aula, as discussões do grupo de pesquisa e a banca examinadora.

O que estou escrevendo aqui é o resultado de entrecruzamentos de práticas que me atravessaram desde sempre e até o próprio momento em que escrevo. Coisas lidas, escutadas, vivenciadas e experimentadas por mim — coisas que já estavam aí — se ressignificaram e continuam se ressignificando nesse processo de entrecruzamentos. (VEIGA-NETO, 2014, p. 66).

Por isso, reclamar a enunciação do texto representa fugir da lógica tradicional que escamoteia a escrita pela homogeneidade, o que implica expor o diálogo e tensão de construção de uma tese. Espero que nesse exercício a pesquisa venha ser relevante com algum ineditismo quanto à abordagem e principalmente que seja um trabalho que valha a pena ser lido.

1.1 SOBRE O CAMPO DE INVESTIGAÇÃO

A partir de um levantamento bibliográfico de produções científicas que abordam a política de responsabilização educacional, temática central da tese, proponho evidenciar brevemente as principais abordagens nos estudos em destaque, de modo a discorrer acerca da relevância de diferentes pesquisas com ênfase nos processos avaliativos e regulatórios que monitoram a educação. E consideradas as diferenças paradigmáticas entre essas abordagens, será apresentado um recorte dentro de um contexto regional brasileiro que enuncia a ênfase nas avaliações e a intensificação do discurso da qualidade nas políticas educacionais.

Entre os trabalhos mapeados, destaco a contribuição de autores que têm pesquisado essa temática e são relevantes para a contextualização da pesquisa por apresentar a correlação entre a gestão, avaliação e política de responsabilização no estado de Pernambuco. São produções de mestrado defendidas nas linhas de pesquisa de Políticas Educacionais; História e Política da Educação; Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação; e Educação, Estado e Diversidade (CAVALCANTI, 2011; COSTA, 2013; SILVA, I., 2013; SILVA, A., 2013; MELO, 2015; SANTOS, 2016).

Nas dissertações é possível especificar os trabalhos pioneiros do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba – ressalto a pesquisa de Cavalcanti (2011) que investigou o Programa de Modernização da Gestão na Educação do Governo de Pernambuco no período de 2007 a 2010, com enfoque nas diretrizes de políticas educacionais e na gestão democrática. O trabalho de Ítalo A. Silva (2013) investigou a reforma educacional no estado de Pernambuco no contexto da reforma gerencial do governo Campos entre 2007 e 2011, identificando os elementos da política de responsabilização educacional articulados no Programa de Modernização da Gestão Pública e apresentando os

resultados de estudos nacionais e internacionais referentes à responsabilização. E o estudo de Alison F. Silva (2013), que analisou a reforma gerencial da educação estadual de Pernambuco realizada de 2007 a 2010, buscando compreender suas vinculações com as políticas de formação continuada de professores do ensino médio.

No Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas, a dissertação de Costa (2013) analisou a parceria público-privado entre a Secretaria de Educação do estado de Pernambuco e o Instituto Ayrton Senna, destacando as implicações do Programa Gestão Nota 10 para a gestão da escola pública.

E na Universidade Federal de Pernambuco destaco a dissertação elaborada por Melo (2015) no Programa de Pós-graduação em Educação, cujo foco principal foi o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE), componente da política de avaliação educacional relacionado ao Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para Educação (PMGP/ME) e suas influências nas escolas da rede estadual. Por fim, no Programa de Pós-Graduação em Educação Contemporânea do Centro Acadêmico do Agreste (Universidade Federal de Pernambuco), a dissertação de Santos (2016), que investigou as políticas educacionais e de avaliação educacional desenvolvidas pelo Governo do estado de Pernambuco no período dos dois mandatos do Governador Eduardo Campos (2007 a 2014), em relação aos parâmetros de melhoria da qualidade da educação.

Constata-se que os trabalhos publicados em português que investigam a política de responsabilização educacional no estado de Pernambuco encontram-se ainda em número muito pequeno, principalmente na produção científica de teses e dissertações registradas no Repositório Institucional da UFPE do Programa de Pós-graduação em Educação⁶ e do Programa de Pós-Graduação em Educação Contemporânea do Centro Acadêmico do Agreste⁷.

Ao tomar como parâmetro de análise o desenho do campo investigativo sobre política educacional, a partir das pesquisas do PPGEduc/UFPE citadas, percebo que se instaura a necessidade de compreender os elementos que tensionam essa política de responsabilização educacional. A proposta é para ampliar a discussão sobre responsabilização, que defino ser um contexto de monitoramento para o campo do educacional, evidenciado através metas, indicadores e sistemas de bonificação que advêm da lógica *accountability*, fixando sentidos

⁶ A produção científica do Programa de Pós-Graduação em Educação/UFPE possui no cadastro de trabalhos defendidos um total de 529 dissertações de mestrado e 159 teses de doutorado (dados de 2017). Disponível em: <http://www.repositorio.ufpe.br/handle/123456789/177>.

⁷ A produção científica do Programa de Pós-Graduação em Educação Contemporânea/CAA possui no cadastro de trabalhos defendidos um total de 41 dissertações de mestrado (dados de 2017). Disponível em: <http://www.repositorio.ufpe.br/handle/123456789/178>.

sobre a discussão de qualidade educacional, o que ressalta sua dimensão discursiva a ser investigada.

Portanto, proponho investigar os sentidos das políticas de responsabilização para a avaliação, a partir de uma perspectiva discursiva que coloca como central nessa pesquisa o entendimento dos movimentos de articulação da política de responsabilização para trabalhar com um *corpus* empírico ampliado de textos políticos que regulamentam a incorporação de *accountability* como compromisso do Governo de Pernambuco. Assim, também a mudança no paradigma da política com a ênfase na gestão por resultados na busca por uma educação pública pautada na política de responsabilização, voltada para o *accountability*. Portanto, pretendo utilizar para análise um conjunto de documentos entre outras mídias que endereçam sentidos à política de responsabilização, observando e interrogando essa construção hegemônica da modernização e responsabilização como determinantes da qualidade social da educação.

1.2 SOBRE O OBJETO DE ESTUDO

Em Pernambuco, a política de responsabilização educacional já completou uma década e está associada ao Programa de Modernização da Gestão Pública (2008) adotado pelo Governo do Estado. A política de responsabilização educacional é definida pela Secretaria de Educação como “uma política pública cuja diretriz é assegurar a melhoria da qualidade social da educação pública”⁸, baseada em metas e resultados com o objetivo de melhorar os indicadores educacionais do estado, em específico o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE) e conseqüentemente buscar a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), uma vez que utiliza a mesma metodologia, ou seja, a medição de fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações.

⁸ PERNAMBUCO. Sistema de Informação da Educação de Pernambuco. **Política de Responsabilização Educacional**. [s.d.] Disponível em: <http://www.siepe.educacao.pe.gov.br>. Acesso em: 27 jul. 2016.

Figura 1: Programa de Modernização da Gestão



Fonte: <http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/pmg.html>.

Cabe, portanto, ao Programa de Modernização da Gestão⁹, como um plano maior que abarca a política educacional, a intencionalidade de “melhoria dos indicadores educacionais do estado, trabalhando a gestão por resultados”. Este programa foi desenvolvido em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC) e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) e está baseado na tríade: diagnóstico, planejamento e gestão.

O Governo de Pernambuco avança na melhoria dos indicadores educacionais através da implantação do Projeto de Modernização da Gestão Pública já a partir de 2008. O evento de lançamento aconteceu, no dia 12 de dezembro de 2007, no centro de convenções de Olinda, com a presença de professores e gestores da rede pública. A ideia é tornar Pernambuco uma referência nacional em Educação até 2011. Com o projeto, todos os profissionais das escolas que alcançarem as metas propostas no termo de compromisso - assinado em janeiro entre a Secretaria e os gestores - serão premiados com um 14º salário ao final de cada ano. A ação é consequência do convênio assinado em maio de 2007 entre o governador Eduardo Campos e o empresário Jorge Gerdau, do Movimento Brasil Competitivo, com apoio técnico do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG). (PERNAMBUCO, 2011a).

⁹ PERNAMBUCO. Secretaria de Educação. **Modernização de Gestão**. [s.d.] Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&men=69>. Acesso em: 27 jul. 2016.

O engendramento dessa política se dá via Termo de Compromisso¹⁰, ou seja, o compromisso das escolas com a elevação dos indicadores educacionais. A equipe gestora das unidades escolares assina um Termo de Compromisso com a Secretaria de Estado de Educação de Pernambuco, definindo as metas de desempenho institucional a serem alcançadas no ano. Também ficam estabelecidas, através do termo, as obrigações para ambas as partes para atingir as metas: a “Secretaria de Educação deve apoiar a escola na elaboração e na implementação de sua Proposta Pedagógica, oferecendo a infraestrutura necessária e desenvolvendo ações que garantam a presença de professores em todas as suas turmas e disciplinas”; e a “equipe gestora fica responsável pela elaboração e execução de seu Plano de Ação”, este último com atribuições específicas sobre a matriz curricular, calendário escolar, ações de apoio ao estudante¹¹ no que dizem respeito ao acesso e à permanência; por fim adota-se o uso dos dados do Censo Escolar, que apura os índices anuais de aprovação, reprovação e abandono.

Figura 2: Metas por Escola



Fonte: <http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/meta.html>.

¹⁰ PERNAMBUCO. Sistema de Informação da Educação de Pernambuco. **Termo de Compromisso**. [s.d.] Disponível em: <http://www.siepe.educacao.pe.gov.br>. Acesso em: 27 jul. 2016.

¹¹ A escolha do uso da palavra estudante em vez de aluno deve-se à significação da prática e atividade de estudar como ação ativa e também pela representação de classe.

De acordo, com a formulação do termo, são fixadas metas de acordo para o IDEPE, que é o indicador central desse compromisso. O cálculo do IDEPE utiliza os mesmos procedimentos estabelecidos pelo Ministério da Educação para o IDEB¹². O índice considera os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (SAEPE) para avaliar o desempenho dos estudantes da rede: a média do desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática; e o fluxo escolar, que representa a progressão dos estudantes. Portanto, cada escola possuirá a sua própria meta, de acordo com os resultados no SAEPE. Esse exame possui escala de proficiência comum ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Figura 3: Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE)

Programa de Modernização da Gestão

O que é o PMG O que é o SAEPE O que é o IDEPE O que é a Meta por Escola O que é o BDE Nota Técnica Boletim Escolar

O que é o IDEPE

O Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE) é o indicador de qualidade da educação pública estadual que permite diagnosticar e avaliar a evolução de cada escola, ano a ano. O cálculo do IDEPE considera, a exemplo do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), dois critérios complementares: o fluxo escolar e o desempenho dos alunos da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e do 3º ano do ensino médio nos exames do SAEPE em Língua Portuguesa e Matemática. Veja aqui o resultado do IDEPE por nível de ensino.

[IDEPE GERAL 2008](#) [IDEPE GRE 2008](#)
[IDEPE GERAL 2009](#) [IDEPE GRE 2009](#)
[IDEPE GERAL 2010](#) [IDEPE GRE 2010](#)
[IDEPE GERAL 2011](#)

Fonte: <http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/idepe.html>.

O SAEPE é importante no contexto histórico de construção da política de responsabilização. O primeiro exame foi realizado em 2000, novamente em 2005 e seus resultados divulgados apenas em 2007, apresentando índices educacionais abaixo do

¹² Os indicadores podem ser classificados em analíticos ao retratar uma única variável; e sintéticos, que utilizam uma composição de variáveis. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 e, segundo o Inep, reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Fonte: <http://portal.inep.gov.br/ideb>.

esperado, se comparados aos índices do Brasil. E a partir de 2008, reformulado pelo governo Campos, passa a ser realizado anualmente. Os objetivos principais SAEPE são¹³:

- Produzir informações sobre o grau de domínio dos estudantes nas habilidades e competências consideradas essenciais em cada período de escolaridade avaliado. Estes são pré-requisitos indispensáveis não apenas para a continuidade dos estudos, mas para a vida em sociedade.
- Monitorar o desempenho dos estudantes ao longo do tempo, como forma de avaliar continuamente o projeto pedagógico de cada escola, possibilitando a implementação de medidas corretivas, quando necessário.
- Contribuir diretamente para a adaptação das práticas de ensino às necessidades dos alunos, diagnosticadas por meio dos instrumentos de avaliação.
- Associar os resultados da avaliação às políticas de incentivo com a intenção de reduzir as desigualdades e elevar o grau de eficácia da escola.
- Compor, em conjunto com as taxas de aprovação verificadas pelo Censo Escolar, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco – IDEPE.

Assim, como expresso nas figuras 3 e 4, SAEPE e IDEPE são instrumentos utilizados com o propósito de medir anualmente a qualidade da educação na rede de ensino público do estado, e os resultados servem como diagnóstico e parâmetro de desempenho para o sistema de educação de Pernambuco, bem como requisito para instituir o Bônus de Desempenho Educacional (BDE).

¹³ PERNAMBUCO. Sistema de Informação da Educação de Pernambuco. **Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco - SAEPE**. [s.d.] Disponível em: <http://www.siepe.educacao.pe.gov.br>. Acesso em: 27 jul. 2016.

Figura 4: Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco (SAEPE)



Fonte: <http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/saepe.html>.

O BDE é o incentivo financeiro concedido aos profissionais das escolas que atingem a partir de 50% das metas pactuadas no Termo de Compromisso. O Programa de Bônus por Desempenho¹⁴ foi instituído em 2008 para as escolas e em 2009 passou a abranger as Gerências Regionais de Educação (GREs)¹⁵, com premiação pelos resultados como incentivo para promover a qualidade do ensino e valorizar a remuneração dos profissionais da educação. Trata-se de uma bonificação atrelada aos resultados das avaliações unificadas da rede estadual de educação, que possui 1.060 escolas¹⁶ (650 escolas regulares e 410 em tempo integral), em torno de 36 mil professores e 580 mil estudantes, segundo dados recentes¹⁷.

¹⁴ PERNAMBUCO. Sistema de Informação da Educação de Pernambuco. Bônus de Desempenho Educacional - BDE. [s.d.] Disponível em: <http://www.siepe.educacao.pe.gov.br>. Acesso em: 27 jul. 2016.

¹⁵ A rede estadual de ensino é dividida em 17 Gerências Regionais de Educação. Ver anexo D.

¹⁶ Fonte: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=37&art=4617>. Acesso em: 2 abr. 2019.

¹⁷ A Secretaria Estadual de Educação possui 36.547 professores em sua rede de ensino, considerando as informações da folha de pagamento em dezembro de 2017. Esse quantitativo de professores corresponde ao somatório de vínculos efetivos (22.648) e temporários (13.899), segundo o Relatório Anual de Indicadores de 2017, divulgado em cumprimento à Lei de Responsabilidade Educacional (PERNAMBUCO, 2018a).

Figura 5: Bônus de Desempenho Educacional (BDE)

Programa de Modernização da Gestão

O que é o PMG	O que é o SAEPE	O que é o IDEPE	O que é a Meta por Escola	O que é o BDE	Nota Técnica	Boletim Escolar
---------------	-----------------	-----------------	---------------------------	---------------	--------------	-----------------



O que é BDE

O BDE (Bônus de Desempenho Educacional) é um incentivo financeiro para os servidores das escolas que alcançaram a partir de 50% da meta estabelecida no Termo de Compromisso. O valor da bonificação varia de acordo com o percentual da meta atingido pela escola, levando em conta o salário base do servidor e o tempo de serviço na unidade.

BDE 2008
BDE 2009
BDE 2010

BDE 2011

Fonte: <http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/bde.html>.

A partir desse sistema de monitoramento – um conjunto de indicadores estaduais agrupados por atividades – e avaliação consolidada na rede estadual de Pernambuco – se coloca como o quarto e último aparato da política de responsabilização, como indicado na Figura 6.

Figura 6: Indicadores e sistema de monitoramento da rede estadual de Pernambuco

SAEPE E FLUXO = IDEPE Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco	Termo de compromisso/escola e GRE METAS DE MELHORIA DO IDEPE POR NÍVEL DE ENSINO
MONITORAMENTO DOS INDICADORES DE PROCESSO 1. Frequência dos estudantes 2. Frequência dos professores 3. Estudantes abaixo da média 4. Aulas previstas X aulas dadas 5. Distorção idade- série 6. Estudantes não-alfabetizados	
BDE – Bônus de Desempenho Educacional Incentivo financeiro proporcional, a partir de 50% do cumprimento da meta e mínimo de permanência de 06 meses. <i>Leis 13.486/2008; 13.696/2008 e o decreto nº 32.300/2008</i>	
SAEPE E FLUXO = IDEPE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL	

Fonte: Pernambuco, 2012a.

E por fim o sistema de monitoramento que é um dos elementos da política de responsabilização.

O sistema de monitoramento tem como finalidade acompanhar os **indicadores de processo** (frequência de estudantes e professores, cumprimento do currículo, estudantes abaixo da média, aulas previstas x aulas dadas, cumprimento do calendário letivo, estudantes não alfabetizados, estudantes com distorção idade-série) nas escolas estaduais e disponibilizar informações seguras para a tomada de decisões e correção de rumos, objetivando a melhoria constante dos **indicadores de resultados** (taxa de aprovação, resultados de avaliações externas como SAEPE e Prova Brasil, Ideb e Ideb). (PERNAMBUCO, 2012a, p. 27).

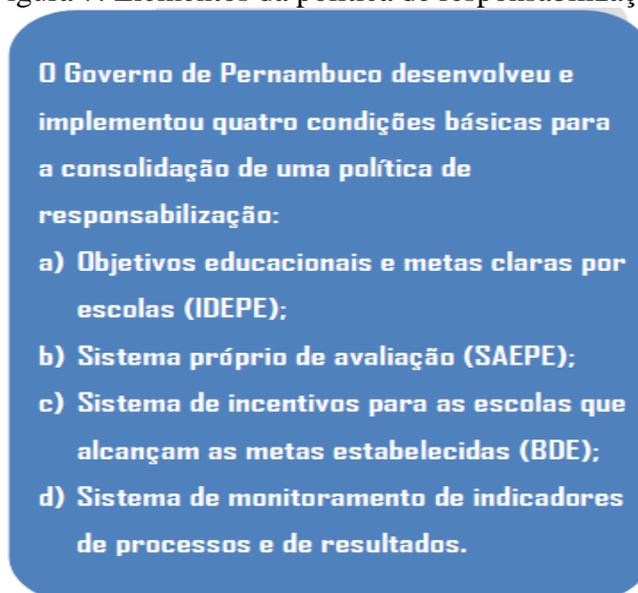
Esse trecho enuncia que a política de avaliação possui uma perspectiva de prescrição e regulação na produção curricular ao citar o “cumprimento do currículo”, aqui compreendido como conteúdos de língua portuguesa e matemática elencados para determinado ano e escolaridade. Nessa associação de currículo e avaliação, evidencia-se uma concepção de conhecimento relacionado ao conteúdo instrumentalizado no interior da política de responsabilização e que opera como ferramenta no processo educacional de tentativa de controle e regulação do trabalho docente.

No caso das políticas de currículo, no momento atual, percebe-se que dois dos discursos hegemônicos são os de valorização da cultura comum e da cultura da performatividade, por intermédio das propostas centralizadas de currículo e avaliação

(LOPES, 2011, p. 39). Na atualidade, a busca por um consenso em relação aos conteúdos encontra-se articulada à defesa de uma avaliação centralizada desses mesmos conteúdos, como forma de garantir o que se supõe ser a maior qualidade do ensino (LOPES, 2011, p. 40).

Logo o uso da avaliação para medir os resultados da escola e do sistema de ensino aparece como elemento central da política de responsabilização educacional, a partir da reforma de gestão no estado com consequências diretas no sistema educacional. A política de responsabilização e gestão por resultados também se consolida via Pacto pela Educação (PPE)¹⁸, iniciado em 2011, com a finalidade de aperfeiçoar as ações da SEE, utilizando os indicadores já citados, acrescidos da participação familiar, mas seguindo a mesma lógica de monitoramento dos resultados das escolas como política voltada para a qualidade da educação.

Figura 7: Elementos da política de responsabilização



Fonte: Pernambuco, 2012a.

Aliado a isso, o estado de Pernambuco adere ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação¹⁹ como condição para o acesso aos recursos financeiros e técnicos do governo

¹⁸ O Pacto Pela Educação (PPE) é uma política de gestão por resultados que objetiva a melhoria da qualidade da educação tendo como principais linhas de atuação: o reconhecimento do mérito, desempenho, monitoramento e avaliação dos processos e resultados. O PPE utiliza indicadores de processo e de resultados como mecanismos para avaliar e mensurar objetivamente o desempenho das ações educacionais desenvolvidas pelo Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://www.seplag.pe.gov.br/web/pped/pacto-pela-educacao>.

¹⁹ O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é a conjugação dos esforços da União, estados, Distrito Federal e municípios, em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. Fonte: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes_compromisso.pdf.

federal, através do Plano de Ações Articuladas (PAR)²⁰. Essa medida se traduz num modelo de gestão baseado em metas e em resultados e no compromisso de seguir diretrizes pautadas em resultados de avaliação de desempenho e de rendimento dos estudantes. Para cumprir os compromissos e metas pactuados com a União, Pernambuco desenvolve o Programa de Modernização da Gestão da Educação Pública e a Política de Responsabilização Educacional.

Essas são as marcas do governo de Eduardo Campos (2007-2014): a governança²¹ para resultados, visando investimentos pela ordem da eficácia das políticas públicas, uma vez observado seu legado na reforma do estado: “construímos em boa hora o Estado do controle, e a este precisávamos associar o Estado do fazer”²². Podemos ver que a Lei nº 15.377, no artigo 2º, § 1º, inciso I, estabelece as diretrizes orçamentárias do estado de Pernambuco:

I - O ESTADO DO FAZER - CAPACIDADE DE GERAR RESULTADOS PARA TODOS OS PERNAMBUCANOS

Perspectiva voltada para a modernização e eficientização da gestão pública estadual, com foco na racionalização dos recursos e otimização dos resultados, seguindo um modelo de governança democrático, transparente e eficiente, que investe em tecnologia de gestão com reconhecimento do papel do capital humano como diferencial na qualidade, mantendo o equilíbrio fiscal entre receitas e despesas, permitindo que o Estado invista todo o seu potencial a favor da sociedade e do desenvolvimento. (PERNAMBUCO, 2014a).

Assim, o modelo de gestão almejado por Pernambuco incorpora uma perspectiva de gerir que compreende adoção da meritocracia e mecanismos de controle social, sendo estes os pontos centrais incorporados ao modo de gerir. O Estado do controle é equiparado ao Estado do fazer, o Estado eficiente e o Estado cidadão, quando este incorpora, na mesma medida qualidade, modernização, responsabilização e *accountability*. Situada essa conjuntura, desdobra-se a intenção da pesquisa para empreender a análise da política através das mudanças ao longo do seu arranjo político, relacionando os textos da política e a construção discursiva que se hegemoniza nessa última década.

²⁰ O PAR é elaborado por estados, municípios e Distrito Federal a partir do diagnóstico da situação educacional. Esse planejamento, com duração de quatro anos, define ações e metas para melhoria da qualidade da educação local. Fonte: <http://portal.mec.gov.br/par>.

²¹ O conceito de governança compreende a articulação dos diferentes tipos de regulação política e social, a partir da inter-relação de diferentes esferas como Estado, mercado e sociedade civil, promovendo a recomposição da capacidade de ação pública (MULLER; SUREL, 2002).

²² Discurso do Deputado Tadeu Alencar. **A glória da impotência**. Publicado na página da Liderança do PSB na Câmara dos Deputados em 31 de julho de 2015. Disponível em: http://www.psbncamara.org.br/art_det.asp?det=211. Acesso em: 28 jul. 2016.

1.3 SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA TESE

O trabalho de pesquisa apresentado foi desenvolvido em quatro etapas articuladas, seguindo os principais procedimentos metodológicos como revisão de literatura, levantamento de dados, desenvolvimento teórico-metodológico e análise. Inicialmente a revisão de literatura elencou, dentro do campo teórico de composição da pesquisa, os seguintes descritores indexados nos principais repositórios acadêmicos: responsabilização, *accountability*, avaliação, qualidade, modernização e Pernambuco. Além, do levantamento de produção científica – dissertações e teses – que abordavam a temática central de investigação, também busquei identificar tendências nos estudos já realizados sobre política de avaliação educacional.

No levantamento de dados, o propósito foi identificar as principais características da política de responsabilização no estado de Pernambuco, compreendo o período de 2007 a 2018. A seleção de dados nas fontes selecionadas considerou os descritores já citados, sendo assim, os documentos localizados totalizam dezesseis publicações selecionadas – documentos oficiais – que constituíram o *corpus* empírico. Porém, na inventariação da política pernambucana de responsabilização educacional, também foram visitados diversos *sites*, incluindo os de órgãos oficiais, como a Secretaria Estadual de Educação (SEE), e também de sindicatos, ONGs, fundações, instituições financeiras, organismos internacionais, institutos, movimentos políticos e movimentos empresariais. Esse levantamento localizou documentos digitais, notícias *on-line*, registros em vídeos e um conjunto de informações sobre os elementos que perfazem a organização das práticas de responsabilização educacional no estado supracitado.

O desenvolvimento teórico-metodológico se deu primordialmente a partir dos estudos realizados em diálogo com os seguintes autores de perspectiva pós-estruturalista e pós-colonial: Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2015), Stephen Ball (2014) e Homi Bhabha (1998). Esses autores têm me auxiliado a avançar no que diz respeito ao entendimento e desenvolvimento de um quadro teórico ligado à teoria do discurso, bem como têm sido um referencial teórico-analítico para o estudo de políticas educacionais.

Para a análise dos dados empíricos, foram utilizadas as seguintes categorias de análise: política curricular, política de responsabilização, *accountability*, avaliação, qualidade e modernização. Na tentativa de sistematizar análise, algumas informações foram agrupadas em quadros e tabelas dispostos ao longo do texto e nos anexos. Assim, considerando o percurso metodológico explicitado, a tese dispõe de cinco capítulos.

No capítulo introdutório apresento as motivações para realização da pesquisa, trazendo um esboço do campo de estudo investigado e uma revisão de produções científicas que abordam a temática central da tese. Nesta seção são apresentadas as considerações iniciais sobre o objeto de estudo, bem como os objetivos e as questões norteadoras da pesquisa.

O segundo capítulo, “Um panorama sobre globalização e política educacional”, propõe uma revisão dos debates sobre globalização, avaliação, redes políticas e agenda política educacional. Para isso abordo categorias avaliação e *accountability*, regulação e governança, importantes na reconfiguração do campo da educação.

O terceiro capítulo, “Responsabilização e modernização, signos tidos como milagre: proposta para uma reflexão teórico-metodológica”, apresenta os aspectos metodológicos e epistemológicos do trabalho. São proposições feitas a partir de uma abordagem pós-estruturalista em que lanço mão do aporte teoria do discurso para compreender a construção hegemônica da política. Nesse capítulo, também disponho de referências dos estudos pós-coloniais e das lógicas sociais, compondo um quadro analítico na pesquisa para discutir as implicações das fixações e negociações de significados no interior dos discursos de modernização e responsabilização.

O quarto capítulo, “Política de responsabilização educacional em Pernambuco: o ‘estado do controle’ e o ‘estado do fazer’”, traz, dentro de um recorte histórico a partir governo Eduardo Campos em 2007, o processo de modernização da gestão pública que culmina na constituição hegemônica da política responsabilização educacional. Ainda nesse capítulo, foi feito um mapeamento dos principais atores da política educacional e seus cruzamentos na rede política, com o intuito de identificar as organizações que transitam por essa rede, analisando as relações que estabelecem como comunidades epistêmicas em torno da responsabilização no campo educacional.

No quinto capítulo, “A retórica da responsabilização: condições de uma prática hegemônica”, busco observar como se dá o processo de significação da política de responsabilização. Foi realizada a leitura e análise de um *corpus* ampliado de documentos da política educacional tendo como referência os significantes: modernização, responsabilização, qualidade e avaliação. Na análise retórica nas dinâmicas sociais, busquei identificar as demandas sociais e identificar os processos de articulação que permitem a hegemonização da qualidade atrelada à responsabilização no campo político.

E nas considerações finais, foram expostas de forma sintética, parcial e contingente algumas reflexões retomando os principais aspectos dos temas da análise e que reforçam a

crítica ao enfoque gerencialista, instrumental e restritivo da significação de avaliação, currículo e qualidade na política de responsabilização.

2 UM PANORAMA SOBRE GLOBALIZAÇÃO E POLÍTICA EDUCACIONAL

Neste estudo, política pública é entendida como construção social com determinantes sociais, culturais, políticos e econômicos. E sua conceituação é atravessada pelas categorias de poder, Estado e discurso, numa construção político-social que tem como condições constitutivas as práticas discursivas dos sujeitos sociais. Essa abordagem enfatiza os múltiplos determinantes das políticas públicas e de educação, ou seja, não é um fenômeno monocausal, mas sobredeterminado. E a partir desse pressuposto, levantam-se questões ontológicas da política pública em diálogo com o campo educacional.

2.1 GLOBALIZAÇÃO E REDES POLÍTICAS

Nesta seção, proponho discutir os diferentes efeitos e marcos político-econômicos neoliberais²³ na constituição das ações das agências políticas do Estado e sobre a educação. Não pretendo com isso afirmar a predominância de uma concepção de política que prioriza as decisões governamentais de modo a interpretar a política institucional do Estado num sentido restrito e que direcione as relações sociais a partir de estruturas econômicas (LOPES, 2006). Tampouco, pleiteio fazer uma análise que esteja presa a um paradigma política-como-governo (BALL, 2014), mas busco um debate que transponha as dimensões lineares das políticas públicas do Estado.

Segundo Lopes (2006, p.36), a definição de políticas que assumem um enfoque acentuadamente prescritivo incorpora princípios de uma matriz que pressupõe um poder centralizado, seja de governos, ministérios, secretarias e especialistas. Isso demonstra uma cisão entre poder e política, num quadro de análise que reduziria política a ações do Estado como instância definidora dos sentidos das práticas sociais e esvaziando de significação a ação política. Nesse sentido a interpretação das relações entre política e poder exige considerar as relações para além do Estado e de marcos econômicos.

²³ Em referência ao neoliberalismo norte-americano desenvolvido na Escola de Chicago, que defende a liberdade de mercado e a restrição da intervenção do Estado sobre a economia. Esse movimento surge nos anos de 1970, em oposição às medidas de intervenção na economia americana estabelecidas pelo plano de recuperação *New Deal*, criado no governo Roosevelt após de crise de 1929. O neoliberalismo norte-americano não se restringe somente a reivindicações econômicas, mas “é toda uma forma de ser e pensar” (FOUCAULT, 2008, p. 301), sendo considerado como um método de pensamento para análise econômica e sociológica que abrange educação, saúde, segurança, natalidade etc.

O esvaziamento do espaço da política também pode ser identificado em análises que afirmam a determinação econômica direta sobre as relações sociais, como, por exemplo, no caso dos estudos que defendem a inexorabilidade da globalização e de suas consequências, “benéficas ou não”, para a vida coletiva. (LOPES, 2006, p. 36).

Desse modo, a globalização deve ser compreendida como uma forma de organização social atravessada por relações de poder e passível de ter sua hegemonia desafiada. É de fato factível romper com determinismos e dinâmicas da estrutura econômica, para compreender os movimentos da política e as possibilidades de escape ao *status quo*.

Portanto, trago em linhas gerais as definições de algumas correntes teóricas em que globalização se apresenta como um fenômeno constituinte da realidade, numa leitura que não fixa distinções entre cultura, economia e política, mas tenta pensar o espaço-tempo da política como um cruzamento entre características globais do capitalismo e especificidades locais envolvendo processos híbridos. Assim como Ball (2014, p. 11), tomo a perspectiva política mais cosmopolita como adequada às dinâmicas sociais vividas hoje. Essa “cosmopolitização” é um processo não-linear e dialético no qual o universal e o particular, o global e o local, são concebidos, não como polaridades culturais, mas como princípios interligados e reciprocamente interpenetrados.

O processo globalização pode ser caracterizado pelos seguintes aspectos: i) o alongamento do social, do político e das atividades econômicas através de fronteiras políticas, eventos, decisões e atividades em regiões do mundo e no globo; ii) a intensificação e o crescimento da interconectividade na esfera social, econômica, financeira, ecológica etc.; iii) a aceleração da interação global, dos processos como de evolução mundial dos sistemas de transmissão de comunicação; e iv) o crescimento extensivo e intensivo da velocidade de interação global, associado ao aprofundamento da relação global/local (BAYLIS *et al.*, 2004).

Destacam-se também os fatores que impulsionam os motores da globalização. São eles: técnicos, quanto às mudanças tecnológicas e de organização social; econômicos, sobre os mercados e o capitalismo; e políticos, referindo-se às relações de poder, interesses e instituições. O interessante na construção textual de Baylis e outros (2014) é que o autor traz uma espécie de manual conceitual para entender as definições que dão corpo ao tema globalização. E nessa conjuntura existe uma emergência simultânea de discursos que atrelam globalização e desenvolvimento da sociedade civil.

Seguindo com as contribuições de Ortiz (2006), para pensar num tipo de análise relacional, não só estatal, mas que problematiza em que medida a globalização altera a ação do Estado, discorrendo sobre descentralização de poderes, o autor elabora uma crítica ao

conceito de governança. Para o autor o conceito de público está atrelado ao de cidadania, como possibilidade de mediação entre o interno/externo, individual/coletivo no mundo moderno. Para Ortiz (2006), a modernidade e a globalização implicam no surgimento de um espaço público numa esfera ampliada, em que o movimento de globalização como processo social atravessa o Estado-nação, redefinindo esse lugar de poder. Agora representado pela ruptura do vínculo entre o público e o Estado, permite a expansão do terreno de disputa, trazendo à tona um plano em que não há a representação essencial do Estado-nação.

Dessa forma, Ortiz (2006) ressalta que existe uma multiplicidade de fatores concorrentes nas relações entre a economia e a mundialização da cultura – com o advento da globalização, contesta-se a ideia de Estado-nação, devido às desigualdades do mercado global e do capital financeiro transnacionalizado entre os Estados, colocando-o em xeque como órgão regulador da política. Assim, se dá uma constituição social de sujeitos com diferentes clarificações da esfera pública, porém sempre com vistas para além de espaços nacionais, mas transnacionais. Esse espaço público, numa perspectiva cosmopolita, coloca em jogo o político, pois “parte substantiva do poder, deixa de ser articulado no interior do Estado-nação” (ORTIZ, 2006, p. 85).

Fica claro que, numa discussão sobre como se define o âmbito transnacional para o que é público ou privado e também cidadania, seria impossível qualquer exatidão dessa realidade globalizada, pois a mesma instaura uma dinamicidade própria do processo social, marcado pelo contraditório que supera o dualismo local/global. Portanto, a globalização não só desbota os limites ou as fronteiras, mas as ultrapassa e borra pontos de discussão como direitos humanos e justiça transnacional. E quanto à questão política, já que num mundo globalizado não seria possível a noção de povo como representação essencial do Estado-nação, assume-se a existência de sociedades mundiais em “copresença” (ORTIZ, 2006), ainda que essa dimensão política comum de vinculação torne-se algo problemático. Ainda que se defenda que cultura e política estejam mundializadas, ou globalizadas, isto não representa em nenhum momento que se tornam elementos homogêneos, bem como nas suas diferentes relações de poder.

Logo, o termo “governança global” irá se referir à descentralização de poder que remete a um desenho argumentativo de desresponsabilização do Estado, mas pertinente ao jogo político, se este é visto como espaço de reivindicação e defesa de interesses ou de representação nos diferentes movimentos sociais e arranjos políticos, econômicos e culturais. E diante dessas relações de poder, questões de cidadania, democracia, nacionalismo são vistas como discursos precários num horizonte que embaça a autoridade de representação

institucional pública local como o Estado. Parece-me estar aqui o ponto de ligação na discussão com Canclini (2003), ao buscar uma redefinição de globalização, para além das tendências homogeneizantes, evidenciando que global e local são formas de posição dentro de um mesmo debate.

Para Canclini (2003), existem possibilidades múltiplas de compreensão da globalização, ao mesmo tempo que essa multiplicidade de abordagens pouco contribui e mais confunde a definição do tema e assim como modernidade, globalização é um termo contestado ou pouco consensual. Caracterizando o que o autor descreve como um estado factual do qual seria este um “objeto cultural não-identificado”, globalização é constituída por narrativas metafóricas que têm o intento de preencher lacunas teórico-políticas. Entretanto é uma reflexão consciente que tal fenômeno se origina atrelado à evolução do capitalismo e da ideia ocidental de modernidade, tendo como seu principal instrumento para a expansão econômica as tecnologias que potencializam comunicação em esfera global. Portanto, globalização aproxima, multiplica diferença e gera novas desigualdades, tendo como estratégia hegemônica essa eterna ambivalência entre interculturalidade e exclusão, vínculos e rupturas que superam a composição argumentativa: inserir ou resistir. E assim como o autor, também nego essa concepção teórica de globalização com caráter homogeneizante do mundo.

Dentro de um direcionamento pós-moderno que se aproxima de uma construção ampliada da compreensão da globalização, pensada nos termos de autores como Canclini (2003) e Appadurai (2009), admitem-se as negociações nas relações culturais, considerando acordos, consensos, embates, descontinuidades/continuidades, o que é integrado e excluído num campo simbólico global.

O antropólogo indiano Arjun Appadurai (2009, p. 43) aborda questões sobre o processo de globalização e aspectos de influência nas dinâmicas culturais, caracterizando uma produção sócio-histórica que exorciza o novo, o emergente, o incerto. Na obra intitulada “O Medo ao Pequeno Número”, como simbologia de questões de minorias, o autor afirma que ao se introduzir o privado na esfera pública, considerando-o como “interesses especiais”, coloca-se em risco a ideia dos “interesses gerais”. (APPADURAI, 2009, p. 52-53). Segundo o autor, os números têm um lugar ambivalente na representação de coletividade e de minorias ao relacionar *número*, *quantidade* e *voz política ou opinião*. Ele questiona construções sociais majoritárias, não objetivamente por maioria numérica, mas por capacidade de expressão de opinião por tratar-se de mecanismo de representação social.

Um ponto de inflexão interessante entre a pesquisa e a discussão de Appadurai (2009) está na reflexão sobre as dinâmicas sociais numa era de redes globalizadas em que se percebe

no campo político não só a legitimidade política dos grandes números, mas também a produção de políticas voltadas aos grandes números – no sentido de afastar a ameaça da incompletude social constante que reside no problema dos pequenos números, seja interpretando-se como minorias, seja como diferenças em si. Portanto, pensar a produção política nesse intercruzamento de globalização, números e diferença das dinâmicas sociais demonstra que a ideia de minoria possui “um valor político compartilhado, afetando todos os números, grandes e pequenos” (APPADURAI, 2009, p. 67).

Com efeito, a lente política, embora mire as questões de justiça social e igualdade, tem contribuído para a exacerbação da incerteza social que reforça aspectos de desigualdade, de modo a afastar a diferença desse campo de disputa. E nesse ambiente de tensão contínua, carecemos de reflexões que compreendam os processos de globalização não como agente opressor ou segregador, mas como fluxo cultural repleto de desvios e “como uma lição na escorregadia dinâmica que rege os *status* de minorias e maiorias em muitas sociedades democráticas na última década do século XX” (APPADURAI, 2009, p. 85).

Portanto, observar essa tensão entre global e local situa a discussão na tentativa de superar determinações econômicas, tecnológicas ou culturais. E também implica destacar que o nexo global/local é relacional, possibilitando a compreensão dessas relações de modo coexistente num cenário de globalizações. E para analisar as mudanças que vêm ocorrendo nas políticas públicas nesse cenário, a partir da discussão de Ball (2014) sobre redes políticas, procuro observar a “dinâmica contínua de ajuste discursivo” (BALL, 2014, p. 27) que apresenta “soluções” gerenciais ou empresariais de apelo neoliberal ao mesclar público e privado para consolidar modos de governança, relações e práticas reguladoras na educação pública.

Para mapear redes políticas, Ball (2014) indica, através do seu trabalho de pesquisa descrito como “etnografia de rede”, a coleta e análise de um material diverso que inclui: documentos, entrevistas, páginas da Internet, vídeos, *Power Points*, páginas de Facebook, *blogs*, e *tweets*. Esse conjunto oferece “um mapeamento da forma e conteúdo das relações políticas em um campo particular” (BALL, 2014, p. 28), num acesso mais amplo e enriquecedor para olhar o social e políticas educacionais.

Estou buscando retratar um conjunto de relações complexas entre organizações, atores, ideias, locais e atividades que não pode ser nitidamente dividido ou separado um do outro. Esse é o ponto – precisamos “ver” a política educacional e a governança em uma escala diferente e por meio de novas lentes conceituais; nitidez não é uma opção. (BALL, 2014, p. 44).

Dessa forma, Ball (2014) aborda a ideia de rede como um dispositivo analítico para pensar como as políticas se conectam e como o global é produzido e interpenetra o local. Redes políticas se definem por relações sociais, de fluxos e de movimentos que constituem comunidades de políticas baseadas em concepções compartilhadas de problemas sociais e suas soluções. Redes políticas são espaços que viabilizam, no discurso de políticas, a articulação e legitimação de “novas narrativas sobre o que conta como uma ‘boa’ política (BALL, 2014, p. 29).

Quanto à análise de redes sociais e políticas, Ball (2014) propõe duas abordagens diferentes, mas que estão relacionadas: 1) rede como método – uma técnica analítica para examinar a estrutura das comunidades de política e suas relações sociais; 2) rede como dispositivo conceitual, utilizada para representar um conjunto de mudanças nas formas de governança da educação, nacional e globalmente, de modo a examinar a institucionalização dessas relações de poder. (BALL, 2014, p. 30).

Do mesmo modo, compreender do que estamos tratando por governança se integra a uma reflexão mais ampla sobre redes políticas. Segundo, Muller e Surel (2002), o conceito de governança surge para interpretar as mudanças nas formas da ação pública que hoje são mais difusas. E sugerem compreender a questão da governança como a articulação dos diferentes tipos de regulação política e social, a partir da inter-relação de diferentes esferas como Estado, mercado e sociedade civil, promovendo a recomposição da capacidade de ação pública ao mesmo tempo em que agrega demandas sociais contraditórias (MULLER; SUREL, 2002, p. 93).

E Ball (2014) se utiliza do termo governança, detalhando ainda mais essa relação entre setores públicos, privados e voluntariado, por meio de respostas gerenciais, organizacionais e empresariais em torno de colaboração, de parcerias e de trabalho em rede para o tratamento de problemas de políticas públicas. Assim, descreve governança como um processo compartilhado de resolução de problemas de políticas públicas com maior participação representativa desses atores, o que tornaria o processo mais eficaz e legítimo. No entanto, cabe questionar que, a depender dos atores sociais e econômicos envolvidos no processo, “podem fornecer um ambiente para construção de consensos” (BALL, 2014, p. 30) que limitariam possibilidades de outras formas de ação.

A partir da discussão de redes políticas, Ball (2014) aprofunda seu enfoque sobre a elaboração de política, mostrando que o “território de influência” – contexto de influência e de produção de texto – é expandido e os espaços de política tornam-se mais diversificados, “não só as redes políticas desfocam as fronteiras entre Estado e sociedade, mas elas também

expõem o processo de elaboração de políticas a jogos de poder particularistas” (BALL, 2014, p. 32). E acrescenta que a proliferação de espaços e/ou demandas produz como efeito certa opacidade na elaboração de políticas. Interessante ressaltar a solução metodológica de Ball (2014), que não opta por “medir” empiricamente a distribuição ou estruturas de poder dentro das redes políticas, já que estas são fruto de relações opacas de caráter contingente – “redes são informais e fluídas, com mudanças de membros e relações e responsabilidades ambíguas” (BALL, 2014, p. 33). Portanto, o caminho empírico que o autor aponta não é para “medir” redes de forma literal, mas existe aqui a oportunidade de atentar para os nódulos significativos e hegemonias presentes nas políticas educacionais.

Tratando-se de redes políticas que constituem uma nova forma de governança, novas fontes de autoridade e novas formas de participação, estamos falando de novos processos de política, nos quais o Estado assume um misto de mercados e redes:

Estes são novos agenciamentos de políticas com uma gama diversificada de participantes que existem em um novo tipo de espaço de políticas em algum lugar entre agências multilaterais, governos nacionais, ONGs, *think tanks* e grupos de interesse, consultores, empreendedores sociais e empresas internacionais, em locais tradicionais e em círculos de elaboração de políticas e além. (BALL, 2014, p. 35).

Cabe discutir como essas redes e comunidades políticas estão sendo estabelecidas por meio de discursos de “fracasso” da escola para se legitimar como alternativa política privatizada em vários sentidos. É preciso colocar sob suspeita essa legitimação e credibilidade das políticas educacionais que advêm de um fluxo global de ideias concebidas através de uma lógica de transferência de política – refere-se a como a política circula globalmente, enfatizando a ideia de mobilidade de políticas ainda que estejam sob rasura – muito próximas do prescritivo e normativo.

Nesse atravessamento global que advém da reforma gerencialista dos sistemas educativos, está subscrito o conjunto discursivo da modernização que circula dentro dessa rede de relações e legitima-se através dela (BALL, 2014, p. 36-37). E o que se coloca em antagonismo direto à ideia de modernização? O exterior constitutivo de estado de “crise”. É importante discutir essa forma de empreendedorismo de políticas que é hábil em abrir e tirar proveito de “janelas políticas”, construídas discursivamente a partir da ideia de “crise”. Assim, para Ball (2014), o empreendedorismo político está atento para relacionar soluções a problemas, propostas a momentos políticos, eventos políticos a problemas de políticas.

O ponto é que no “empreendedorismo de política eficaz que é destrutivo bem como criativo – não há nada tão produtivo para a mudança como uma boa crise e seus “pânicos morais” inerentes” (BALL, 2014, p. 41). Logo, convém importar, numa perspectiva local das políticas de reforma, a retórica de crise como estratégia para justificar o que se considera ser má situação do ensino e das escolas, juntamente com as soluções, seja para ação pública ou para a educação.

Macedo (2014; 2016a; 2016b), em recentes estudos críticos sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aponta que essa política se constitui para atender a um complexo múltiplo de demandas como mais uma promessa que outorga qualidade à educação. E ressalta que essa significação de qualidade depende ou se sustenta enquanto hegemônica a partir da construção discursiva de crise como seu exterior constitutivo. A autora compreende as políticas curriculares como discursos hegemônicos que tentam fixar sentidos para a educação e para o currículo. E argumenta que as políticas educacionais utilizam a *qualidade da educação* como significante nodal capaz de sobredeterminar as demandas de diferentes grupos que constituem esse jogo político (MACEDO, 2014, p. 1536).

Assim, à medida que *surveys* e dados estatísticos vêm alimentando a fábula narrativa de crise do sistema educacional, esse exterior constitutivo fortalece uma cadeia de equivalência discursiva no campo da educação capaz de aglutinar um amplo espectro político de demandas que defendem a seu modo uma educação de qualidade. De fato, diferentes grupos políticos se constituem no processo de significar a qualidade da educação nesse suposto cenário de crise educacional, no qual diferentes demandas são articuladas e hegemônicas. Como destaca Macedo (2014, p. 1536-37), nas políticas educacionais contemporâneas, existem demandas por equidade, representatividade, direito ao acesso e permanência na escola, e profissionalização, entre outras que se tornam equivalentes sob à sombra do significante qualidade. Todas essas demandas consolidam uma pluralidade de atribuições “de sentidos à crise que serve de exterior constitutivo às hegemonias das demandas por qualidade”.

E do mesmo modo que o desenho da crise tem justificado a adoção de uma base comum, políticas normativas como essa não encontram suficiente respaldo nos dados produzidos e aplicação de padrões como evidência de qualidade, pois apenas servem como argumento para autorizar a transferência de recursos públicos a empresas privadas que atuam no setor educacional. O estudo de Santos (2016), ao abordar responsabilização na política de avaliação em Pernambuco, evidencia a ênfase aos índices e à testagem de modo a subsidiar a adoção de políticas de melhoria escolar. Isso vem corroborar com essa perspectiva de

interesse no desempenho dos sistemas educacionais com a finalidade de reorientar políticas públicas.

[...] está em curso a construção de uma nova arquitetura de regulação e de que, nela, os sentidos hegemônicos para educação de qualidade estão relacionados à possibilidade de controle do que será ensinado e aprendido. Trata-se, portanto, de um discurso circular, no qual a medida da qualidade torna-se o seu esteio e a sua garantia. A evidência de qualidade se torna a própria qualidade que se está advogando. (MACEDO, 2014, p. 1549).

Por isso, tão importante quanto problematizar quais sentidos significam qualidade da educação como um padrão verificável pela testagem e comprovado através de índices, é a necessidade de indagar sobre quais sentidos estão sendo excluídos como educação sem qualidade nesse cenário que neoliberaliza a escola. Como esclarece Macedo (2014, p.1549), trata-se do mesmo conjunto difuso de sentidos tidos como “inimigos da escola de qualidade” e que serve de argumentação para o discurso de crise, como, por exemplo, ingerência da gestão pública, falta de recursos ou má administração e até precarização da formação docente, que são explicações em termos vagos para justificar a necessidade de intervenção.

Portanto, a hegemonia discursiva de políticas que advogam pela lógica do controle apresenta como solução para a “crise” medidas centradas na intervenção curricular, avaliação e/ou responsabilização. Porém, a noção de crise é um exterior constitutivo que essas políticas não buscam solucionar. Pelo contrário, a ideia de crise é constitutiva dessa hegemonia que justifica a sua existência e manutenção enquanto política (MACEDO, 2014, p. 1550). Nesse cenário discursivo de “crise” que pertence ao imaginário neoliberal, os problemas de política são geralmente construídos ao invés de identificados (BALL, 2014, p. 41) e permanecem em aberto como “janelas políticas” para intervenção privada.

Assim sendo, Macedo (2014) aprofunda seu pensamento acerca desse exterior constitutivo do discurso neoliberal nas políticas educacionais, para além da ideia de crise que as reformas ou políticas de melhoria utilizam ao justificar-se como necessárias. Existe como discurso antagônico a lógica de controle dessas políticas, o que Macedo (2014) nomeia ser “o imponderável” em referência aquilo que é imprevisível como um fantasma que perturba a regra do controle, algo que escapa da avaliação e precisa ser excluído desse momento hegemônico. Por essa razão, a autora ressalta que o imponderável não é capturável, demarcando uma posição diferencial que nega que determinada prática articulatória é a negação de um discurso. Isso demonstra a impossibilidade de controle a que o discurso hegemônico se pretende, principalmente quando falamos de escola e ensino, deixando claro que esta é uma atividade, por sua natureza, imponderável (MACEDO, 2014, p. 1550).

Nessa perspectiva “se o imponderável tem sempre que ser expelido para que a hegemonia da cultura da avaliação seja mantida e se não se pode [ainda] eliminar o professor desse processo, é preciso torná-lo cúmplice” (MACEDO, 2014, p. 1551). E se tratando do discurso neoliberal que intenta por alterar a subjetividade do professor e do estudante, nessa perspectiva do controle *versus* o imponderável, a reflexão trazida por Taubman (2009 *apud* MACEDO, 2014) se faz relevante ao refletir sobre as razões que levam os professores à adesão da cultura de testagem. O estudo focaliza a realidade americana de políticas educacionais como *Common Core* (Núcleo Comum) e *No children left behind* (Nenhuma criança deixada para trás) – em ambas, as razões passam por sentimentos de medo, vergonha, fantasia de perda, culpa e até ameaça de ter a escola fechada por baixo desempenho (MACEDO, 2014, p. 1552).

As análises que ambos os autores fazem acerca de currículo nacional – brasileiro ou americano – revelam que a adoção de políticas prescritivas não garante a melhoria da educação, apenas oferece a tentativa de controle do imponderável, que não perpassa pela garantia de qualidade, mas tão somente pela manutenção da sua lógica hegemônica. Portanto, reforçar a crítica a políticas que têm por base a prescrição curricular, a testagem e a responsabilização também representa a defesa do “imponderável como aquilo que dá sentido à educação de qualidade” (MACEDO, 2014, p. 1553).

Assim também, a noção de crise tem cumprido um papel na política curricular, como exterior constitutivo que constrange a proliferação de sentidos para currículo e do qual devemos ser críticos, quanto ao movimento de redução dos sentidos sobre currículo, avaliação e qualidade que tem propiciado a ampliação da hegemonia de discursos universalistas (MACEDO, 2013). Como destaca Macedo (2013, p. 437), a noção de crise tem funcionado como um significante vazio dentro de um enfoque melhorista, que é recorrente no campo educacional em que a crise e a proposta de superação desempenham papel central.

Nesse sentido, a ideia de crise sustentada nos documentos de política está amparada nos dados estatísticos. Porém, interessa destacar o sentido que essa quantificação assume na descrição de “crise” do sistema educacional, no discurso que “comprova” a falta de qualidade da educação e no discurso que legitima a mudança. Assim, pensando a partir dos marcos teóricos pós-estruturais, o discurso que se constitui dentro das estatísticas é performático – “ele domestica a diferença por meio de um duplo mecanismo em que cria classes distintas, delimitando a diferença aceitável, e produz corpos homogêneos dentro de cada classe” (APPADURAI, 2001 *apud* MACEDO, 2014, p. 443).

Por último, a ideia de crise tem funcionado como exterior constitutivo na construção de diferentes discursos nas políticas educacionais contemporâneas no Brasil em torno de um inimigo comum – a crise –, mais do que o significante qualidade. O discurso de crise assume ser o grande detonador de cadeias de equivalência que opera na estabilização da significação desse significante. Então, concordo com Macedo (2013) quanto à percepção de que a ideia precisa ser expurgada do campo das políticas – e acrescentaria que, se há uma crise a ser detectada, esta seria a crise do signo qualidade, palavra e sentido.

Temos diante de nós o uso retórico por parte de governos para alimentar a ideia de falta de credibilidade e crise da educação, de modo que discursivamente um currículo nacional ou a política de responsabilização torna-se uma panaceia para todos os problemas educacionais (MACEDO, 2016b, p. 51). E isso perpassa a crença distorcida de que currículo nacional padronizado e padrões e metas pactuadas possam resultar em princípios de justiça, equidade e qualidade para todos os estudantes.

Devemos colocar sob suspeita essa visão negativa de “crise” que movimenta as redes de política educacional em que o conhecimento é colocado no lugar da falta e a escola no lugar de carência, onde não se aprende (LOPES; OLIVEIRA, 2015). Percebemos uma construção de políticas educacionais prescritivas e normativas que antes de objetificar o conhecimento, primeiro hegemoniza a ideia de precariedade, depois homogeneiza as possibilidades de diferir. E nesse aspecto também promove-se a objetificação do sujeito (professor/estudante), ao limitar as possibilidades de subjetivação num processo de referência única, a política de responsabilização.

Portanto, como fator de convergência de políticas para discursos de reforma, convém importar, numa perspectiva local, a retórica de “crise” juntamente com as “soluções”, seja para a ação pública, seja para a educação, através de intervenções que vão desde técnicas de Nova Gestão Pública (NPM – *New Public Management*) a serviços de consultores especialistas.

Esses tipos de atividades implicam tanto o “empreendimento de políticas” e, ao mesmo tempo, os processos de transferência de políticas, e são um mecanismo de “convergência de políticas”. Os consultores e as empresas educacionais que participam estão entregando “desenvolvimento” e política de ajuda (por um lucro potencial), desenvolvendo infraestruturas políticas locais e incorporando discursos de políticas ocidentais predominantes, diretamente ou como “alastradores (*spillovers*)”²⁴ nos sistemas de política locais, trabalhando com vários “parceiros”. (BALL, 2014, p. 38).

²⁴ *Spill-over* pode ser traduzido do inglês por transbordar ou derramamento. Quanto ao uso no texto, remete à ideia de repercussão, efeitos positivos ou negativos que uma atividade pode gerar sobre outra de forma indireta.

E como destaca Ball (2014), são redes transnacionais de influência que atuam em torno do Estado que adentram sistemas políticos através de *think tanks* – autoridade e legitimidade que não é naturalmente dada – com interesses políticos e econômicos. Normalmente são organizações ocidentais, institutos internacionais baseados nos países da OCDE. Essas organizações multilaterais e institutos internacionais que atuam nas redes transnacionais de influência, bem como os documentos produzidos, refletem uma construção histórica e enunciam a ótica do pensamento hegemônico, do qual devemos questionar as pretensões de universalidade ancoradas no consenso “somos todos iguais”.

Lopes (2015) adverte sobre como essas políticas normativas estabelecem uma leitura única do social – modernizado ou ranqueado – e se aproximam da restrição e da regulação, na tentativa de estabilizar a tradução do currículo ou que traduções contextuais sejam consideradas complementos submetidos à norma (LOPES, 2015, p. 457-458). A respeito disso, não questionamos os limites discursivos que existem nas cadeias de significação, seja pelos sentidos partilhados ou tradições curriculares, mas a positividade da significação consensual e controlada que colocaria traduções contextuais – global/local – como complemento. Por isso, a necessidade de “recontextualização radical”, admitindo o fracasso na tradução política, ou seja, o conflito.

Ainda que este trabalho olhe para as tecnologias de performatividade na política educacional hoje, evidenciando questões do neoliberalismo e a conectividade de seus agentes, organizações e mobilidade da política, pretendo seguir um delineamento de análise de redes políticas (BALL, 2014), para não cair numa análise de ontologia plana, ao pensar apenas influência e intervenção sobre o que é global no local, mas também pensar a “especificidade local e interconexão global” (BALL, 2014, p.43). E nesse sentido, pretendo avançar quanto às noções de espaço e lugar, superando também noções como formulação e implementação.

Na sua forma mais visceral e íntima, o neoliberalismo envolve a transformação das relações sociais em calculabilidades e intercâmbios, isto é, na forma de mercado, e, portanto, a mercantilização da prática educacional – por exemplo, nas economias de valor aluno, por meio de remuneração por desempenho, gestão de desempenho e flexibilização e substituição do trabalho [...]. As tecnologias neoliberais trabalham em nós para produzir um corpo docente e discente “dócil e produtivo”, e professores e alunos responsáveis e empreendedores. (BALL, 2014, p. 64).

Pessoa (2014) compreende que o contexto de globalização trouxe modificações para a conjuntura social com implicações conceituais para o campo da política, contudo a lógica da

hegemonia desenvolvida por Laclau e Mouffe é um conceito relevante que abarca esse desafio teórico contemporâneo. Segundo os preceitos desenvolvidos por Gramsci (*apud* Pessoa, 2014, p. 154), a estrutura conceitual de hegemonia pode ser contextualizada como processo político de interesses negociados entre diversas demandas. E também considera a hegemonia como um processo articulado em toda sociedade – política e civil – não estando restrito à esfera do Estado.

Laclau e Mouffe reelaboram o conceito de hegemonia através do qual a ideia de classe é superada a partir de um esquema analítico discursivo, utilizando o conceito-chave de articulação para estabelecimento da hegemonia em que se conduz um processo de formação identidade política unindo diversas demandas sociais (PESSOA, 2014, p. 155). Assim, na formação de uma articulação, opera-se a partir de duas lógicas, a lógica da equivalência e a lógica da diferença. A lógica da diferença reflete a diferença entre vários elementos sociais, e a lógica da equivalência serve para unificar esses elementos em torno de um denominador comum, assumindo igualmente uma relação antagônica frente a um exterior discursivo ao qual se opõem.

Na ditadura brasileira, por exemplo, movimentos sociais de diferentes lutas compartilharam posições equivalentes em oposição ao militarismo. Embora assumissem diferentes lutas, estes igualmente compartilhavam a oposição ao governo militar. A linha oposicionista que dividia os movimentos sociais contra o regime militar era a linha do antagonismo. (PESSOA, 2014, p. 156).

Assim, hegemonia é constituída no âmbito de qualquer relação política, por isso Pessoa (2014) questiona de que forma o processo globalização nas atividades econômicas, políticas e culturais afetaria ou não o conceito de hegemonia. O autor corrobora com a definição de globalização como a desterritorialização das práticas sociais quanto à compreensão de três domínios básicos: econômico, político e cultural.

O domínio econômico se refere ao aumento da comunicação entre economias nacionais num contexto global com progressiva influência do capital internacional, investimento estrangeiro e das corporações multinacionais. O domínio político da globalização consiste na ampliação da governança global com a atuação de organizações transnacionais que transcendem os limites Estado/nação, estabelecendo princípios globais em áreas específicas como comércio, educação, direitos humanos, leis trabalhistas etc. Por fim, há o domínio cultural da globalização que diz respeito à ampliação dos valores e práticas do Ocidente sobre outras culturas no mundo (PESSOA, 2014, p. 158). Nessa perspectiva, a globalização aponta para um cenário de ideias e demandas globais diversas, no qual o contexto social está desterritorializado. Por isso, o conceito de hegemonia se faz relevante

analiticamente para compreender a formação de discursos dominantes e a estratégia articulatória em nível local, nacional ou global.

Por isso, é interessante explorar o conjunto de práticas discursivas da política educacional, suas conexões e articulações num espaço relacional que possui tensões ambíguas entre atores, lugares e temporalidades. Ao ver o espaço político como uma rede dinâmica, ganho a percepção não apenas do que se conecta e negocia, mas também do que essas associações e conflitos geram.

2.2 POLÍTICA EDUCACIONAL EM PERSPECTIVA: agenda e reforma

No âmbito da educação, o discurso neoliberal é um dos principais elementos que têm promovido mudanças nas políticas públicas no sentido de reformas curriculares que compatibilizam três importantes fatores: a definição de uma agenda internacional para a educação; a articulação da educação como capital de desenvolvimento; e a forte presença de organismos multilaterais.

As principais mudanças políticas que estão no bojo das reformas do Estado e reformas educacionais dizem respeito à administração gerencial e ao controle. Nesse sentido, o cenário brasileiro de reformas educacionais a partir da década de 1990 modifica-se principalmente quanto ao financiamento, avaliação e currículo. No quesito financiamento, destaca-se a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (1992), transformado em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB (2007). Quanto à avaliação, temos a criação do SAEB (1990). E, por fim, no campo do currículo, a produção dos Parâmetros Curriculares Nacionais - PCNs (1997) e posteriormente das Diretrizes Curriculares Nacionais - DCNs (1998).

Destaco que, no campo das políticas, ocorreram profundas transformações nos princípios de organização, em especial no setor público, que fazem parte de um processo ampliado de transformações do Estado, modificando “as formas de emprego, as estruturas organizacionais, as culturas e os valores, os sistemas de financiamento, os papéis e os estilos de administração, as relações sociais e de pagamento e as condições das organizações públicas” (BALL, 2006, p.11). Em regra geral, essas mudanças fazem parte da estratégia neoliberal com viés na regulação dos setores, através da qual o controle do Estado pode ser descrito como um “controle a distância”.

No campo da educação, a incorporação do novo gerencialismo se dá através da gestão escolar, alterando profundamente os regimes organizacionais da escola ao serem substituídos por “regimes empresariais-mercadológicos”. Esse processo de reforma altera a estrutura conceitual política da educação, estabelecendo os incentivos na forma do mercado, as possibilidades de financiamento e a responsabilização atrelada à performance, que são modos de operar mais próximos da regulação e controle do setor privado (BALL, 2006, p. 13). Isso coloca a educação e outros braços do setor público sujeitos à “revolução da qualidade tomada de empréstimo do setor privado” (BALL, 2006, p. 14). Podemos ressaltar a crítica à associação do gerenciamento da qualidade com o gerenciamento dos recursos humanos próprios da cultura corporativa, por desenvolver a autovigilância e mútua vigilância, no qual a ideia de “profissionalidade é substituída por responsabilização, coleguismo por competição e comparação interpessoal de performances” (BALL, 2006, p. 14). São formas de poder que se moldam nas práticas da instituição, modificando os indivíduos e suas relações sociais.

[...] é parte de um processo de “reestruturação cognitiva”. É uma tecnologia intelectual e, assim, exerce atração em alguns professores, mas é também um “dispositivo de substituição” efetivamente ligado ao governo de “mentalidades” e políticas, com realidades organizacionais diárias. (BALL, 2006, p. 15).

Porém, existem ressalvas quanto às novas formas de gerencialismo por não serem rupturas claras, mas trata-se de “mudanças de reorientação” que podem incorporar a ideia de reforma nas intervenções do Estado com resiliência e atividade contradiscursiva. Desse modo, na análise política se faz necessário um olhar regional, local e organizacional para compreender o que Ball (2006, p. 16) chama de “espaço de manobra” na tradução das políticas nas práticas. Mas, afinal, quais as marcas mais expressivas dessa reestruturação do setor público que atinge a educação? Podemos destacar que o neoliberalismo traz fortalecimento do individualismo competitivo, uma mudança social e econômica através do empreendedorismo. Isso altera “a atual forma do Estado, a forma da sociedade civil e a forma das relações entre ambos que envolvem radicalmente novas tecnologias políticas” (BALL, 2006, p. 17), no modo de regulação advinda do poder do mercado.

Vale salientar que essa reestruturação é de natureza multifacetada, por isso a pesquisa deve atentar para o conjunto de políticas em diferentes níveis e relações políticas. Como alerta Ball (2006, p. 18): “sem um senso de composição inter-relacionado é difícil capturar a multifacetada natureza da mudança” que abarca a formação de novas subjetividades profissionais. Portanto, seus apontamentos indicam que as mudanças no campo da educação

fazem parte de um processo mais amplo de transformação que perpassa o setor público. Por isso, analiticamente não podemos esquecer que outras políticas estão em circulação e que o estabelecimento de uma pode inibir, contradizer ou influenciar a possibilidade de fixação de outras. Por isso, devemos fazer uma diferenciação quanto à composição pesquisa: “Aqui a oposição é entre os estudos que se localizam em um único nível de análise — a escola, a sala de aula, a autoridade educacional local — e os que tentam capturar a dinâmica da política nos e entre os níveis, o que eu chamei de uma abordagem da ‘trajetória política’” (BALL, 2006, p. 20).

Assim, parece mais interessante para a pesquisa analisar o desenvolvimento, a formação e a realização dessas políticas. A contribuição de Stephen Ball (2006) a partir da “abordagem da trajetória” possibilita compreender as formas como as políticas evoluem, modificam-se e declinam ao longo do tempo e do espaço, bem como de suas incoerências. Assumindo que o processo de formulação política decorre de arenas de luta por sentido, devemos considerar que a concepção de crise da educação contemporânea traz consigo “contradições históricas, estruturais e ideológicas em políticas educacionais” (BALL, 2006, p. 21). Essa perspectiva temporal para o estudo das políticas revela que alterações estruturais são partes pontuais do processo da reforma. Por isso, a urgência em dar sentido de localidade às análises, observando as relações de mediação entre o global e o local, bem como a interface de pressões e constrangimentos a partir das demandas locais.

Estudos de autores como Brooke e Soares (2008) abordam a temática da pesquisa internacional em eficácia escolar, assumindo que o termo se aproxima de uma visão gerencial da escola por conta dos métodos quantitativos e sua vinculação a uma posição ideológica conservadora. Relatórios sobre qualidade e desigualdade da educação, materializadas nos relatórios Coleman (EUA) e Plowden (Inglaterra), são produções que abordam a eficácia escolar desde a década de 1970. Já no Brasil, essa discussão surge tardiamente, em meados da década de 1990, a partir da formulação do SAEB. Os autores apontam que a primeira dificuldade na produção de pesquisas na área está na denominação do estudo, efeito-escola ou eficácia escolar, mas ambos são usados (BROOKE; SOARES, 2008, p. 10):

Por efeito-escola entende-se o quanto um dado estabelecimento escolar, pelas suas políticas e práticas internas, acrescenta ao aprendizado do aluno. Essa definição enfatiza a ideia de que cada escola deve ser analisada a partir dos resultados de seu processo de ensino-aprendizagem e que os fatores associados com melhores resultados devem ser identificados. Já o termo escola eficaz, principalmente nos primeiros trabalhos, sugere apenas que existem escolas melhores do que outras.

Essa tradição de pesquisa do desempenho das escolas públicas tem origem no *survey* “Igualdade de Oportunidades Educacionais”, desenvolvido por Coleman e colaboradores em 1966. Brooke e Soares (2008, p. 14-16) trazem um apanhado de produções na década de 1970 e 1980, derivadas a partir desse emblemático relatório e que de muitas formas corroboram com a ideia de que a “escola não faz diferença”. Porém, outros fatores estão correlacionados com as diferenças de desempenho medido pelos testes padronizados: diferenças socioeconômicas entre estudantes, atores sociais, financeiros e curriculares.

“Enquanto a eficiência do sistema é medida pelo custo dos seus resultados e representa um cálculo econômico para estabelecer se os produtos correspondem aos investimentos realizados, a eficácia tem a ver com a qualidade das instituições escolares” (BROOKE; SOARES, 2008, p.20).

O grande enfoque está nas pesquisas estatísticas (*surveys*). Um exemplo disso é a atuação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como organização transnacional de natureza governamental que conduz essas grandes pesquisas. Como Teodoro (2016, p. 41) aponta, nessas pesquisas “a questão política determinante está na escolha dos indicadores, que acabam por condicionar fortemente as reformas educacionais nacionais, nomeadamente na fixação do currículo e dos modos de ensinar e aprender”. A partir dos estudos de Roger Dale, Teodoro (2016) argumenta que a globalização no seu conjunto de dispositivos político-econômicos está voltada para a organização da economia global e manutenção do sistema capitalista. Com isso, evidencia a influência da globalização hegemônica:

[...] a partir da fixação de uma agenda globalmente estruturada da educação (AGEE), na qual agências multilaterais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Banco Mundial ou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desempenham um papel crucial (TEODORO, 2016, p. 43).

Nesse ponto, a crítica de Roger Dale está centrada nas mudanças das relações entre capitalismo e modernidade na era neoliberal, que se vinculam entre educação e globalização. Para o autor, “não são somente os discursos, as instituições e as práticas da modernidade ocidental que necessitam ser problematizados, mas os próprios pressupostos metodológicos e os instrumentos que geram” (TEODORO, 2016, p. 44) – e são vivenciados através das pesquisas estatísticas no campo da educação.

A conceituação desenvolvida por Dale (2004, p. 426) sobre uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE) considera que essas influências no campo da educação são decorrentes de forças econômicas de forma transnacional e que reconstróem as relações entre as nações. Nessa perspectiva, a ideia de “global” percebe os sistemas e políticas educativas usando mecanismos que podem ser especificados e seguidos, no sentido de estabelecer mais claramente as ligações entre as mudanças na economia mundial e as mudanças na política e na prática educativa.

Ao examinar a relação entre globalização e educação, observa-se a atuação hegemônica de organizações internacionais no que tange às políticas públicas. Assim, governos adotam medidas e diretrizes políticas em diversos setores sociais em prol de financiamento que advém dos organismos multilaterais. Em destaque, o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), UNESCO e OCDE, que desempenham um papel crucial ao codificar, divulgar, regular e disciplinar as políticas sociais para os países em desenvolvimento (ANTUNES, 2013, p. 6).

Teodoro (2016), esclarece que a definição das políticas educacionais possui uma dupla inscrição entre o plano nacional e internacional. Por um lado, busca a assistência técnica das organizações internacionais por parte das autoridades nacionais como forma de legitimação das opções internas assumidas pela política. E por outro, os estudos e publicações das organizações internacionais – seminários, conferências, *workshops* – assumem o “papel de normalização das políticas educativas nacionais” ao estabelecer uma agenda que determina prioridades e problemas “que constituem um modo de fixação de mandato, mais ou menos explícito conforme a centralidade dos países” (TEODORO, 2016, p. 44).

Assim, as políticas educacionais se estabelecem tendo como cerne as pesquisas ou estudos estatísticos internacionais, nos quais a escolha dos indicadores será determinante para a fixação de uma agenda global para a educação, com impacto direto nas políticas de educação dos países centrais e também periféricos ao centro de poder político. O ponto nevrálgico da agenda da OCDE para o campo da educação é a qualidade do ensino, que se torna o ponto de partida para a atividade dessa organização internacional em toda a década de 1990 (TEODORO, 2016, p. 45).

Além dos indicadores tradicionais como taxas de escolarização, índices de acesso à educação, despesas da educação e qualificação dos professores, os indicadores de maior reflexo na formulação das políticas de educação pela OCDE são aqueles que contribuem para o alargamento da base dos conhecimentos sobre a eficácia da escola. Com o fim de responder

ao interesse público sobre os resultados do ensino, a maioria dos indicadores de resultados corresponde e reflete algo que diz respeito à avaliação da eficácia da escola.

Teodoro (2016) chama a atenção para a complexidade do cálculo de indicadores válidos e também para a classificação dos conceitos pelos representantes dos países membros da OCDE. Esses indicadores nacionais são agrupados em quatro categorias: (i) indicadores de *input* (entrada); (ii) indicadores de *output* (resultados); (iii) indicadores de processo; e (iv) indicadores de recursos humanos e financeiros (TEODORO, 2016, p. 45). Seu estudo verifica o processo de normalização dos indicadores selecionados nos relatórios anuais da OCDE através da publicação *Education at a Glance*²⁵ no período de 1992 a 2007, constituindo um viés para a agenda global das reformas realizadas nos sistemas de educação em diferentes países. Com a crescente necessidade de informação e expansão da base de dados sobre os resultados dos estudantes e das escolas, essas fontes de informação são transformadas, passando de simples constatações de resultados relativos aos países pesquisados ao patamar de tentativas de identificar as variáveis que influem nesses resultados, com efeitos nas políticas educativas adotadas, desde a década de 1990 nos Estados-membros e associados da OCDE.

Ainda nas palavras do autor, “uma influência que se manifesta não por um mandato explícito, mas pela necessidade de responder a uma agenda global baseada na comparação e, sobretudo, na competição de performances dos sistemas educativos” (TEODORO, 2016, p. 47), para além de outras relações de força, como as instituições financeiras, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), e os governos nacionais. Com isso, o autor menciona uma analogia em que a obsessão por medida dos resultados e performances torna os governos e atores políticos “prisioneiros de uma espécie de jogos olímpicos de nações, onde se colocam sob a forma de *ranking* os sistemas educativos em termos da sua eficácia” (TEODORO, 2016, p. 48).

A questão central desse tipo de comparação são os “significados” do que é comparado, nesse caso os resultados da educação. Por esse motivo, tais medidas se tornam uma arma muito poderosa, como reconhece o administrador principal do Centro para Pesquisa Educacional Research e Inovação da OCDE:

²⁵ *Education at a Glance* (EAG), trata-se de um relatório anual que é a principal fonte de informações relevantes e precisas sobre o estado da educação ao redor do mundo. Essa publicação oferece dados sobre a estrutura, o financiamento e o desempenho de sistemas educacionais de 34 países membros da OCDE, assim como de alguns países parceiros e do G20. Fonte: <https://www.oecd.org/brazil/education-at-a-glance-2015-brazil-in-portuguese.pdf>.

Os estudos comparados funcionam como alavancas que permitem fazer saltar as resistências, não importa a que nível se situem, seja ao nível da investigação ou ao nível político. A comparação torna-se uma arma no conflito sobre a organização do ensino. Permite, sobretudo, implementar estratégias de informação novas sobre os processos educativos e trazer informações que aguçam e enfraquecem as posições dos adversários. (TEODORO, 2016, p. 48).

Existem, no fato de perseguir resultados aliado à comparação de performances, consequências para o contexto local, seja por “moldar” um modelo político para a educação ou por institucionalizar um modo de governança de pouca reflexão sobre o projeto político da educação que se pretende, portanto menos democrático, uma vez que considera com maior valoração os padrões de desempenho internacionais que se projetam no âmbito local. Para Teodoro (2016), o poder das organizações internacionais vai além da tarefa de fixação de uma agenda global da educação. Como afirma Roger Dale (*apud* TEODORO, 2016, p. 48), a influência das organizações internacionais, em destaque a OCDE no campo da educação, como “o principal *think tank*²⁶ mundial da globalização hegemônica”, não só promove a definição de agenda, mas de certo modo molda e controla o projeto educativo, determinando indicadores e prioridades.

“Por isso também a convicção de Roger Dale de que o papel das organizações internacionais tem vindo a mudar, assumindo-se cada vez mais como definidores [*sic*] de problemas (*problem definers*) e menos como provedores [*sic*] de soluções (*solution providers*)” (TEODORO, 2016, p. 48).

Assim, diante da “vitrine estatística”²⁷ – comparativo estatístico de indicadores educacionais e de contexto socioeconômico entre países membros do Mercosul – de comparação internacional, avalia-se o sistema educacional de um determinado país em relação aos outros países, verificando fatores de deficiência e/ou eficácia. As grandes pesquisas internacionais, citadas por Teodoro (2016), a exemplo do Programa de Indicadores dos Sistemas Educacionais (INES), o TIMSS, o Pisa, são criticadas pela permanente comparação em relatórios e estudos internacionais que relacionam pouco seus estudos com os

²⁶ A expressão *think tank* se refere a organizações ou instituições que têm como finalidade produzir e difundir informação sobre assuntos estratégicos com vistas a influenciar transformações sociais, políticas, econômicas ou científicas. Criam propostas, análises e interpretações sobre um campo de interesse e podem ser independentes ou filiadas a partidos políticos, governos ou corporações privadas.

²⁷ Esse termo é utilizado pelo Inep no Grupo de Trabalho de Indicadores que analisa questões relacionadas a indicadores estatísticos do setor educacional no Mercosul. Na Vitrine Estatística, constam informações tais como descrições sobre os sistemas educativos dos países membros e associados, seleção de indicadores demográficos, econômicos e educativos globais e um conjunto de indicadores educativos específicos. Fonte: <http://portal.inep.gov.br/gt-indicadores>.

contextos sócio-históricos geradores dos resultados atestados. Essa perspectiva de inquéritos internacionais vem se tornando um princípio científico de governação. Dessa forma, “o seu papel é o de fornecer as evidências para a ação política governativa (*evidence-based policy*)” (TEODORO, 2016, p. 49). A política baseada em evidências torna-se um fator crítico quando deixa de lado o debate democrático das dimensões políticas da educação que deveriam remeter a uma contextualização maior sobre processos de aprendizagem.

Este é o paraíso da governação neoliberal: uma ação política baseada em evidências apontadas pela *expertise* dos técnicos e cientistas, em vez da participação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, associada à livre e democrática afirmação e concorrência de projetos políticos contrastantes. É, em suma, o velho sonho conservador de fazer políticas sem política, de um governo de sábios que conhece os caminhos e as soluções para tornar o “povo” feliz. (TEODORO, 2016, p. 49).

Logo, a política baseada em evidências opera simultaneamente como “legitimação das políticas adotadas e desqualificação de políticas alternativas”, uma vez que aponta somente para os resultados que têm suporte técnico-científico. Essa mesma argumentação deslegitima outras alternativas políticas através da alegação de não correspondência ao interesse geral supostamente visado pela política. Do mesmo modo, Afonso (2003) nos instiga a pensar como confrontar essa realidade social e educacional sem importar mimeticamente as agendas de investigação para os contextos locais, sem recair no campo de sobredeterminações político-ideológicas. Sobre essa questão compartilho da opção do autor de “colocar em evidência alguns dos eixos e condicionantes das políticas educacionais atuais, tendo como pano de fundo a redefinição do papel do Estado” (AFONSO, 2003, p. 36).

Para Afonso (2003), a configuração das políticas educacionais tem como vetor determinante o projeto de modernidade em torno do Estado. Nesse ponto é válido ressaltar o processo de descentramento do Estado. Nesse cenário é inevitável abordar a redefinição do seu papel que demonstra os limites e possibilidades da sua ação num contexto globalizado. Fazendo referência aos estudos de Boaventura de Sousa Santos sobre o processo de globalização, Afonso (2003, p. 37) destaca três tendências gerais na transformação do poder do Estado:

Em primeiro lugar, a *desnacionalização* do Estado, um certo esvaziamento do aparelho do Estado nacional que decorre do facto de as velhas e novas capacidades do Estado estarem a ser reorganizadas, tanto territorial como funcionalmente, aos níveis subnacional e supranacional. Em segundo lugar, a *desestatização dos regimes políticos* refletida na transição do conceito de

governo (*government*) para o de governação (*governance*), ou seja, de um modelo de regulação social e econômica assente no papel central do Estado para um outro assente em parcerias e outras formas de associação entre organizações governamentais, paragovernamentais e não-governamentais [sic], nas quais o aparelho de Estado tem apenas tarefas de coordenação enquanto *primus inter pares*. E, finalmente, uma tendência para a *internacionalização do Estado nacional* expressa no aumento do impacto estratégico do contexto internacional na atuação do Estado, o que pode envolver a expansão do campo de ação do Estado nacional sempre que for necessário adequar as condições internas às exigências extraterritoriais ou transnacionais.

Dessa forma, ainda se coloca como necessário para a análise das políticas educacionais problematizar o papel do Estado e sua relação com especificidades culturais, políticas, econômicas e educacionais que advêm de uma configuração social globalizada. Afonso (2003) traduz como uma época em que coexistem múltiplos centros de poder e sistemas de autoridade, dentro e fora das fronteiras nacionais, num contexto ampliado de relações e associações políticas. Citando mais uma vez a perspectiva de Boaventura de Souza Santos sobre a reinvenção da democracia, o autor acrescenta à sua argumentação:

[...] sob a mesma designação de Estado está a emergir uma nova organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não-estatais [sic], nacionais e globais. (AFONSO, 2003, p. 39).

Essas são características advindas das políticas neoliberais que adotam instrumentos e princípios de gestão baseados na racionalidade instrumental e que subordinam direitos sociais como a educação às lógicas da eficácia e da eficiência. Portanto, Afonso (2003) designa como *quase-mercados* o caráter híbrido público/privado, Estado/mercado, das novas formas de financiamento e regulação incentivadas pelo Estado que redefinem as próprias funções, mas não diminuem seu poder de intervenção.

Isso inclui a necessidade de problematização de apelos aparentemente contraditórios, como destaca Afonso (2003): a crescente valorização das redes ou parcerias entre atores coletivos e o Estado, vistas como alternativas inovadoras nas atuais políticas educacionais. Essa ideia de parcerias público-privadas também esconde “uma nova e mais eficaz forma de legitimação da ação do Estado, num contexto de retracção das políticas públicas e dos direitos sociais, econômicos e culturais” (AFONSO, 2003, p. 40). Portanto, com a crise de legitimação do Estado, permite-se descentrar demandas de direitos sociais para novos atores coletivos não estatais que são assumidos como parceiros. Por isso, as parcerias se constituem

hoje como um eixo fundamental das políticas públicas e educativas. São esses os novos moldes do poder de regulação do Estado que contribuem para a substituição da noção de *governo* pela noção de *governança*.

A discussão em evidência é o fato de a educação ser pensada enquanto variável dependente, colocando como necessária uma análise sociológica mais complexa que possa compreender como o fator econômico, motor principal da globalização, vem afetando os sistemas educativos. Por mais que o cenário conte com a retórica ideológica neoliberal, pensando a globalização apenas na versão como homogeneização cultural da sociedade que converge nos sistemas educativos, o esforço se encontra em seguir discutindo os processos de globalização econômica, política e cultural, frente à emergência de novas formas de atuação do Estado.

Pensando sobre as formas de atuação do Estado, Afonso (2003) destaca a mudança do *Estado-providência*, que visava o processo de legitimação democrática e expansão de direitos de cidadania através de políticas sociais, para a fase atual. Uma das prioridades também era o processo de acumulação. O Estado tem como principal objetivo a competitividade econômica, designada pelo autor por *Estado-competidor*. É claramente uma redefinição de prioridades em questões centrais: o apoio ao processo de acumulação, a garantia da ordem e controle sociais e, por fim, a legitimação do sistema (AFONSO, 2003, p. 43).

Ocorrem também mudanças no modo de regulação, definida por Afonso (2003) como transição de um modelo de controle estatal – paradigma de regulação burocrático e centralizado – para um de supervisão estatal que representa a adoção de um modelo híbrido de controle do Estado associado a estratégias de autorregulação institucional. Esse relativo aumento do poder de regulação do Estado decorre de uma lógica voltada para o mercado. Na educação, o recurso a lógicas e mecanismos de mercado evidencia o modo como o sistema educativo privilegia a individualização e redefine da cidadania educativa.

A ênfase na autorregulação das instituições e na avaliação traz consigo exigências contraditórias, uma vez que o Estado-avaliador implica numa redistribuição das funções e responsabilidades. A transformação do papel do Estado não implica, no entanto, numa diminuição do seu poder, mas na ênfase simultânea na “desregulação e na autonomia institucional” (AFONSO, 2003, p. 45). Reside aqui o dilema sobre a lógica da regulação que se sobrepõe à lógica da emancipação.

A intenção ao enunciar a crise do papel do Estado é uma forma de pôr em evidência a existência de novos fatores que condicionam e limitam os campos da autonomia da política. Permanece nas políticas educacionais uma dualidade que pode ser significada como forma de

legitimação da ação do Estado e instrumento de controle social, mas também como estratégia de concretização e expansão de direitos sociais, econômicos e culturais na conjuntura de exigências democráticas frente a lógicas da exploração e da acumulação capitalistas. Santos (2002) esclarece que, ainda que a discussão acerca da globalização tenha a tendência de ser reduzida a dimensões econômicas, em detrimento da dimensão social, política e cultural, tal processo globalizante é não só linear, mas um “campo de conflitos entre grupos sociais, Estados e interesses hegemônicos, por um lado, e grupos sociais, Estados e interesses subalternos, por outro” (SANTOS, 2002, p. 27). Porém, ainda que existam divisões internas dentro do campo hegemônico, o que se produz é um efeito de base consensual entre seus membros.

Esses aspectos são relevantes para a análise das dimensões políticas da globalização que culminam no papel crescente das instituições políticas internacionais, das agências financeiras multilaterais. A emergência de organizações e instâncias de regulação supranacional que continuam a ser muito influentes (Banco Mundial, OCDE, FMI) e que, direta ou indiretamente, ditam os parâmetros para a reforma do Estado nas funções de aparelho político-administrativo e de controle social, de certo modo está a induzir em diferentes países a adoção de medidas ditas modernizadoras. O Estado assume de modo mais explícito a função de mediação e adequação às prioridades externas para promoção das agendas políticas que se restringem a um viés de globalização atrelada ao capitalismo como rede política hegemônica.

E como isso se alia à ideia de modernização e gestão de resultados? A reforma do Estado tem hoje uma amplitude muito maior do que a simples modernização da administração. Como destaca Afonso (2001, p. 24), a partir da expressão “ação administrativa orientada para os resultados”, incide-se na substituição do *paradigma burocrático* da administração pelo *paradigma administrativo-empresarial*. Essa transição sinaliza a emergência do Estado-avaliador como um novo paradigma, ou seja, uma forma de regulação burocrática centralizada para uma forma de regulação que conjuga o controle do Estado com estratégias de autonomia e autorregulação das instituições educativas.

Ao refletir sobre as ações governamentais quanto às políticas públicas no campo da educação, temos como destaques as avaliações externas e a responsabilidade dos resultados atribuídos por governos de ênfase neoconservadora²⁸ e neoliberal²⁹, assim denominadas como

²⁸ Neoconservadorismo – ideologia política de direita estadunidense surgida na metade do século XX, que defende o livre mercado capitalista, ênfase do Estado na política externa e defesa militar.

Estado Avaliador³⁰. Essas políticas têm proporcionado reformas que visam à modernização do Estado através do controle e regulação de gastos públicos medidos por indicadores. Assim, a centralidade na medição das contas e nos resultados no campo da educação e das agências internacionais constroem, difundem e legitimam o discurso do Estado avaliador (ALMEIDA, 2013, p. 78).

A redefinição de Estado altera profundamente a relação entre Estado e sociedade civil, bem como a formulação das políticas públicas, devendo-se considerar uma dinâmica conflitiva com correlações de forças entre interesses de diferentes segmentos sociais ou classes, de modo que a redução do papel do Estado nas diversas atividades vem se traduzindo na perda de autonomia nas decisões político-econômica, educacional e social, a exemplo do aumento de privatizações, desregulações e recessão comercial (ALMEIDA, 2013, p. 79).

Assim, na esfera política, esse processo foi denominado como modernização estatal, que buscava “igualar” o desenvolvimento entre países centrais e periféricos, numa perspectiva neoliberal desenvolvimentista latino-americana. Agora sob os ares da modernização, apregoa-se a competição em conformidade com o Estado avaliador, assim denominado por assumir a relação do Estado e das políticas educativas no marco do neoliberalismo (ALMEIDA, 2013, p. 80).

A educação, sistemas educacionais e as escolas como partes do Estado são instrumentos privilegiados para a socialização da cultura hegemônica. Portanto, examinar da relação entre educação e Estado torna-se central para compreender política e cultura nas sociedades capitalistas, bem como para entender a noção de Estado que se faz presente nas políticas e práticas educacionais públicas, nas quais “o Estado aparece então como um terreno contestado, como uma arena de confronto para projetos políticos educacionais” (ALMEIDA, 2013, p. 80).

Assim, a presença de um Estado Avaliador se caracteriza por possuir mecanismos de controle e prestação de contas, deixando o sentido de garantia do direito da educação no espaço não estatal. Isto não equivale a um menor controle estatal, mas simplesmente a substituição dos métodos de controle direto por técnicas *liberais* de controle indireto, que podem ser mais eficazes como instrumentos executivos do Estado. A obsessão pelos resultados e por comparação internacional de *performances* possui um duplo propósito: “moldar” um modelo político para educação e institucionalizar um modelo de governo. (ALMEIDA, 2013, p. 80-81).

²⁹ Neoliberalismo – teoria econômica, surgida a partir das últimas décadas do século XX, que favorece a redução do papel do Estado na esfera econômica.

³⁰ “Estado-avaliador” é um termo anteriormente desenvolvido e referenciado nos trabalhos de Guy Neave. Para aprofundamento dessas questões, *vide* Neave (1988; 1998) e Afonso (1998).

O Estado Avaliador se consolida na América Latina a partir da década de 1990 – além de redefinir a relação do Estado com o sistema educacional, cria um novo contrato social em torno dos eixos da responsabilização, avaliação e informação como prestação de contas. Logo,

a ênfase nos conteúdos e indicadores mensuráveis e o discurso das soluções técnicas com insistência de marcar as “falências” históricas da intervenção estatal para atender às necessidades educativas de todos os cidadãos são marcas fortes na construção da credibilidade do discurso neoliberal. As perspectivas neoliberais agregam força discursiva e influência política através das promessas de novo tipo de liberdade não ideológica e de uma crítica vigorosa às intervenções do Estado na educação. As perspectivas neoliberais autoapresentam-se como uma superação do mundo da política e das ações políticas, definidas por elas como essencialmente corruptas. O neoliberalismo educativo situa-se discursivamente como uma volta a um suposto estado de natureza, um retorno aos impulsos “naturais” do individualismo e da competição. (FISCHMAN; SALES, 2010 *apud* ALMEIDA, 2013, p. 83).

Dessa forma, os sistemas escolares se tornam condescendentes com as metas de resultados e seus rendimentos quantificados e contabilizados como comprovação de eficiência, de modo que o eficientismo mercadológico e seus mecanismos têm sido incorporados nos sistemas escolares latino-americanos, através da gestão e controle do ensino pautados numa nova racionalidade: a descentralização, a autonomia, a participação e avaliação de resultados (ALMEIDA, 2013, p.83-84).

Almeida (2013) aponta que a consolidação dessa nova conjuntura de reformas na gestão do sistema educativo e da escola se expressa por uma inversão e mudança de significado. A gestão escolar deixa de ser compreendida como parte processo de descentralização e passa a ser o auge da regulação social. A autora apresenta o processo de descentralização em três etapas: a descentralização entre os diferentes órgãos de governo (municipalização), a descentralização para a escola (autonomia escolar) e a descentralização para o mercado (responsabilidade social). Portanto, a gestão escolar:

Deixa de ser expressão da demanda da comunidade educativa por maior autonomia escolar, em busca de democratização das relações institucionais, para passar a ser resultado da preocupação dos órgãos centrais por redefinir quem deve assumir a responsabilidade da educação pública: tanto pela definição de seu conteúdo, como por seu financiamento e resultados. (KRAWCZYK, 2005, p. 805 *apud* ALMEIDA, 2013, p. 84).

Essa argumentação sobre a gestão educacional aproxima o setor público ao privado, uma vez que premiações pelo desempenho pessoal ou institucional aferem o fracasso – de professores e estudantes – sem problematizar a gestão educacional. Assim, a transferência de

funções e responsabilidades tem gerado a ideia de compromisso coletivo para assumir a educação pelo bem social, a exemplo de ações com o emblema da responsabilidade social como “Amigos da Escola”, “Parceiros da Educação”, entre outras. Esse tipo de parceria para manutenção e reformas traz consigo o discurso da integração entre escola e comunidade, mas é reflexo de uma alteração da organização educacional, da educação como direito e conquista social (ALMEIDA, 2013, p. 84-85).

Como afirmam Ball e Youdell (2007), a performance do Estado Avaliador na atualidade se dá através dos espaços de “privatização encoberta” da educação pública. Os autores denominam o “Estado policêntrico” como um Estado Avaliador, que é ao mesmo tempo presente – ou minimamente presente na regulação – e simultaneamente neoliberal. Afirmam ainda:

Consideramos que todas essas mudanças são evidências de muitos modos diferentes de privatização, que implicam formas muito diferentes de relacionamento com o setor público. No centro dessas mudanças está o que chamamos de “o Estado como formador de mercado”, como ponto de partida para as oportunidades, como remodelador e modernizador. Isso é acompanhado simultaneamente por uma “reintermediação” da política educacional, já que empresas privadas, grupos voluntários e ONGs, patrocinadores e filantropos se tornam os principais protagonistas da educação pública, tanto nos países mais industrializados do mundo, como nos países recentemente industrializados ou em desenvolvimento. (BALL; YOUDELL, 2007, p. 39, tradução nossa).³¹

Portanto, ao considerar a redefinição do papel do Estado como avaliador, questionamos as relações de poder, contradições e as consequências nas políticas educacionais atuais. O que se faz necessário é desenvolver e esclarecer os limites e ações desse contexto ideológico da globalização nas políticas educacionais. E quanto a essa construção de hegemonia discursiva das políticas educativas, Almeida (2013) chama a atenção para “a colonização do vocabulário das reformas”, numa espécie de “bricolagem de conceitos com a intenção de dar outro sentido para o entendimento dos textos oficiais”. É possível citar como exemplo a predominância de vocábulos tais quais qualidade, competitividade, produtividade, eficiência e eficácia no início da década de 1990. E no final

³¹ O texto em língua estrangeira é: “Consideramos que todos esos cambios son muestra de muchos modos diferentes de privatización, que implican formas muy diversas de relaciones con el sector público. En el centro de esos cambios se encuentra lo que denominamos ‘el Estado como creador de mercados’, como punto de partida de oportunidades, como remodelador y modernizador. Ello va acompañado simultáneamente de una ‘reintermediación’ de la política educativa, a medida que las empresas privadas, los grupos de voluntariado y las ONG, los patrocinadores y los filántropos se convierten en protagonistas principales de la educación pública, tanto en los países más industrializados del mundo, como en los recientemente industrializados o en los países en desarrollo.”

dessa década o uso frequente das palavras: justiça, equidade, coesão social, inclusão, *empowerment*, oportunidade e segurança. (ALMEIDA, 2013, p. 86).

Como afirmam Shiroma e outros (2005, p. 428 *apud* ALMEIDA, 2013, p. 87), trata-se do “vocabulário para mudança”, como se ao romper com determinado vocabulário inaugurando novos sentidos e significados para um mesmo assunto, estes não fossem contraditórios. Fica em evidência um campo de disputas conceituais e intenções políticas que podem ser ambíguas e se tornarem uma janela de oportunidade para interesses particulares ou privados, verdadeiras armadilhas através do uso da retórica e difusão dos significados nas políticas educacionais. Pode-se citar, por exemplo, o uso da linguagem gerencial como uma interferência discursiva:

O uso recorrente da noção de crise para justificar as mudanças pretendidas pelos governantes é outro aspecto que podemos assinalar como expressão da retórica discursiva presente nas reformas educacionais. Para se enfrentar a crise, miram-se [sic] nas estratégias e importam o vocabulário de um setor acostumado a deparar-se com ela e a vencê-la: o empresariado, flexibilidade, beneficiários, gestão, parceria e o abuso na adoção de termos da economia, como investimento, recursos, inovações técnicas, constituem-se, atualmente, nas referências do discurso reformador. Paulatinamente, os problemas educacionais vão sendo traduzidos como problemas de gestão da educação, de má administração. Somam-se à “lista das palavras mais usadas” vocábulos como monitoramento, gerenciar, avaliar. (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 438).

Esses termos demonstram a ideologia da gerência educacional através da disseminação do vocabulário específico com finalidades pedagógicas e gerenciais, como, por exemplo, o uso de metáforas justificando modernidades de comunicação. Portanto, ao analisar essa retórica das políticas públicas, podemos refletir sobre o sentido das práticas discursivas hegemônicas nas proposições educacionais de hoje (ALMEIDA, 2013, p. 87-88).

Cabe destacar que os sistemas educativos atualmente estão sedimentados em pressupostos quantitativos e com políticas públicas sob a égide emancipatória, mas que promovem a regulação. E esse Estado Avaliador está presente na América Latina, como é possível observar no surgimento de sistemas de avaliação da educação em vários países latino-americanos, durante a década de 1990 (ALMEIDA, 2013, p. 85): Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – Brasil, 1990; Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad de la Educación (SIMECAL) – Bolivia, 1997; Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) – Chile, 1997; Sistema Nacional de Medición de Logros

Acadêmicos (APRENDO) – Equador, 1998; Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) – Paraguai, 1999; Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE) – Uruguai, 1996; Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC) – Argentina, 1993. Esses sistemas de avaliação permanecem de forma praticamente semelhante na década de 2000, com algumas alterações nas nomenclaturas dos sistemas.

Outro destaque que corrobora essa concepção está nos documentos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – Cepal, quando afirmam a necessidade de instrumentos diagnósticos por meio de provas ou outros instrumentos de aferição da qualidade. Para a Cepal, a avaliação é fundamental no monitoramento das políticas e servem como orientação principal para as políticas de educação. Seguindo essa linha, o documento ressalta o papel dos sistemas de medição como contribuição para melhoria da qualidade da educação, bem como para o estabelecimento de parâmetros de referência de aprendizagem. Para a Cepal o suporte tecnológico é a chave dessa conceituação que vem para dar força aos programas curriculares projetados numa rede de ensino (DOURADO, 2007, p. 11-12).

Já o cenário brasileiro se complexifica em âmbito estadual com a criação na década de 1990 e 2000 dos “sistemas de avaliação”, presentes em 23 das 27 unidades federativas³² até o ano de 2018, de acordo com o levantamento da pesquisa. Cabe aqui problematizar também essa expressão, que falha enquanto sistema porque se resume na utilização apenas de testes cognitivos. Enquanto avaliação, também falha porque se trata de atividade concentrada apenas na aplicação de instrumentos de medidas elaboradas pelas Secretarias de Educação ou agentes externos para medir e avaliar o desempenho do estudante. Por defender e acreditar que avaliação e sistema de avaliação estão para além dessas medidas descritas, adotamos o uso da expressão “teste avaliativo” em referência aos sistemas relacionados a seguir por estado (BAUER, 2012; HORTA NETO, 2013; 2014):

Quadro 1: Sistemas de avaliação e indicadores educacionais dos estados (1992-2018)³³

Estados	Sistemas de avaliação	Indicadores educacionais
Acre	SEAPE - Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar	IDEA – Índice de Desenvolvimento da Educação do Acre (2015)

³² O Brasil possui um sistema de governo federativo formado pela União, estados, Distrito Federal e municípios, em que o exercício do poder é atribuído a órgãos distintos e independentes, submetidos a um sistema de controle para garantir o cumprimento das leis e da Constituição. Essa é arquitetura político-jurídica do federalismo que hierarquiza os níveis de poder federal, estadual e municipal, garantindo a autonomia e colaboração entre as esferas de poder. Fonte: <http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/entenda-como-funciona-a-estrutura-do-estado-brasileiro>.

³³ Os dados foram pesquisados nos *sites* oficiais das secretarias de educação de cada estado, considerando o ano de criação dos sistemas e indicadores em vigor. Quadro adaptado de Schneider (2017, p. 174-175).

	(2009)	
Alagoas	SAVEAL - Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas (2001)	IDEAL – Índice de Desenvolvimento da Educação de Alagoas (2015)
Amapá	Não possui	Não possui
Amazonas	SADEAM - Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional do Amazonas (2008)	IDEAM – Índice de Desenvolvimento da Educação de Amazonas (2008)
Bahia	SABE - Sistema de Avaliação Baiano de Educação (2011)	Não possui
Ceará	SPAECE - Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (1992)	IDE – Índice de Desempenho Escolar (2009)
Distrito Federal	SIPAEDF - Sistema Permanente de Avaliação Educacional (2018)	IQEDF – Índice da Qualidade da Educação do Distrito Federal (2018)
Espírito Santo	PAEBES - Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (2009)	IDE – Indicador de Desenvolvimento das Escolas Estaduais do Espírito Santo (2011)
Goiás	SAEGO - Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás (2011)	IDEGO – Índice de Desenvolvimento da Educação Goiana (2011)
Maranhão	Avalia Maranhão (2015)	IEDE – Índice Estadual de Desenvolvimento Educacional (2015)
Mato Grosso	ADEPE-MT - Avaliação Diagnóstica do Ensino Público Estadual de Mato Grosso (2016)	Não possui
Mato Grosso do Sul	SAEMS - Sistema de Avaliação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul (2008)	Não possui
Minas Gerais	SIMAVE - Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (2000)	Não possui
Pará	SISPAE - Sistema Paraense de Avaliação Educacional (2013)	Não possui
Paraíba	Avaliando IDEPB - Sistema de Avaliação da Educação da Paraíba (2012)	IDEPB – Índice de Desenvolvimento da Educação da Paraíba (2012)
Paraná	SAEP - Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná (2012)	Não possui
Pernambuco	SAEPE - Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (2000)	IDEPE – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (2008)
Piauí	SAEPI - Sistema de Avaliação Educacional do Piauí (2011)	Não possui
Rio de Janeiro	SAERJ - Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro (2008)	IDERJ – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado do Rio de Janeiro (2011)
Rio Grande do Norte	SIMAIS - Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação Institucional da Secretaria da Educação do Rio Grande do Norte (2016)	Não possui
Rio Grande do Sul	SAERS - Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (2007)	Não possui
Rondônia	SAERO - Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia (2012)	Não possui
Roraima	Não possui	Não possui
Santa Catarina	Não possui	Não possui
São Paulo	SARESP - Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (1996)	IDESP – Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo (2007)
Sergipe	Não possui	Não possui
Tocantins	SISAPTO - Sistema de Avaliação da	

	Aprendizagem Permanente do Estado do Tocantins (2011)	Não possui
--	---	------------

Fonte: adaptação de Schneider (2017, p. 174-175).

Esse levantamento indica que 23 unidades federativas possuem sistema próprio de avaliação e somente quatro estados não possuem: Amapá, Roraima, Santa Catarina e Sergipe. Com base nesse mapeamento, destacamos o fortalecimento da avaliação como grande diretriz da política educacional no país, consolidada através do Saeb como referência para as iniciativas nos demais estados. Esses sistemas estaduais de avaliação em geral caracterizam-se por aplicar testes padronizados de língua portuguesa e matemática nas redes estaduais da educação básica – ensino fundamental e ensino médio. Assim, os governos estaduais utilizam os resultados desses sistemas de avaliação como parâmetro para criação de indicadores de qualidade, descritos em sua maioria como Índice do Desenvolvimento da Educação do respectivo estado ou Distrito Federal, seguindo a política mestra do governo federal – Saeb e Ideb – como principal tendência nas políticas educacionais do país.

No entanto, vale a pena destacar a experiência de Sergipe (FREITAS, 2015), onde, desde 2012, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe (SINTESE) e os professores manifestaram-se numa campanha estadual contra a introdução de políticas de responsabilização. Em 2014, a proposta de implantação de avaliação de desempenho atrelada a prêmio por produtividade foi revogada após atos dos professores e audiência como o sindicato na Secretaria de Estado da Educação. A experiência do SINTESE e professores de Sergipe demonstra a possibilidade de barrar políticas públicas de responsabilização autoritárias que ameaçam a autonomia pedagógica e culpabilizam o educador pelos problemas da escola pública.

Esta articulação, tensa e relativamente contraditória, tinha precisamente uma expressão híbrida, porque, através da avaliação, pode verificar que era possível compatibilizar, quer o aumento (neoconservador) do poder de controle central do Estado em torno dos currículos, da gestão das escolas e do trabalho dos professores, quer a indução e implementação (neoliberal) de mecanismos de mercado no espaço público estatal e educacional, neste caso, em função das pressões de alguns setores sociais mais competitivos e das próprias famílias. (AFONSO, 2001, p. 27).

A presença do Estado-avaliador expressa, sobretudo, a promoção de um *éthos* competitivo (AFONSO, 2001, p. 25-26). O Estado-avaliador está explícito nos níveis de ensino fundamental e médio no Brasil via avaliação externa, exames nacionais, provas estandardizadas e do predomínio de uma racionalidade instrumental e mercantil que valoriza indicadores e resultados acadêmicos quantificáveis e mensuráveis, não considerando as

especificidades dos contextos e processos educativos e sociais envolvidos. Com efeito, essa estratégia pragmática e imediatista manifesta-se na problemática *accountability*.

2.3 POLÍTICA DE AVALIAÇÃO E *ACCOUNTABILITY*

Ao propor esta análise sobre a política de responsabilização educacional e a modernização do Estado, ou seja, avaliação estandardizada com resultados publicizados, pretendo, a partir da leitura da política educacional em Pernambuco, problematizar essa articulação, uma vez que os procedimentos de avaliação constituem hoje um dos principais meios de controle da educação (AFONSO, 2001, p. 28). Assim, devemos questionar o fato de o Estado recorrer a mecanismos de *accountability* e à ideia de assegurar o exercício do controle através da linguagem gerencialista combinada à avaliação. Trata-se de uma construção discursiva que associa competitividade e lógica de mercado pautando a agenda política do Estado e, simultaneamente, legitimando suas ações.

No caso das políticas de currículo, no momento atual, percebe-se que dois dos discursos hegemônicos são os de valorização da cultura comum e da cultura da performatividade, por intermédio das propostas centralizadas de currículo e avaliação (LOPES, 2011, p. 39-40). Na atualidade, a busca de um consenso em relação aos conteúdos encontra-se articulada à defesa de uma avaliação centralizada desses mesmos conteúdos, como forma de garantir o que se supõe ser a maior qualidade do ensino.

Algumas definições importantes sobre a concepção de qualidade na área da educação foram se reformulando a partir das décadas de 1980 e 1990, conforme anuncia Campos (2000), sob três principais influências: os programas de qualidade total; as reformas educacionais nos anos 90; e uma terceira concepção que se fundamenta em direitos sociais e de cidadania. A primeira concepção refere-se ao ganho de produtividade, muito similar ao das empresas; a segunda concepção trata dos projetos de monitoramento e avaliação das políticas no sistema público de ensino, junto com a entrada de agências multilaterais. E, por último, uma vertente ideológica mais diferenciada, que destaca a defesa por uma educação pública com qualidade social.

Segundo Gadotti (2013), quando se fala em qualidade social da educação, significa anunciar uma qualidade que prioriza o aspecto social, cultural e ambiental da educação, valorizando o conhecimento em suas dimensões: simbólica, sensível e técnica. Vale destacar que qualquer significação sobre o conceito de qualidade, apesar da ideia de melhorias, sofre influências de uma construção histórica e contextual. O autor destaca:

O que é qualidade? - Qualidade é a categoria central deste novo paradigma de educação sustentável, na visão das Nações Unidas. Mas ela não está separada da quantidade. Até agora, entre nós, só tivemos, de fato, uma educação de qualidade para poucos. Precisamos construir uma “nova qualidade”, como dizia Paulo Freire, que consiga acolher a todos e a todas. (GADOTTI, 2013, p. 2).

A partir do destaque, observa-se que a visão de qualidade atrelada à quantidade representa a necessidade de quantificação de resultados a partir dos sistemas avaliativos, como uma forma de atestar essa “qualidade”; ideia que perpassa as duas concepções de qualidade citadas mais fortemente, mas não se apaga da concepção de qualidade social. Agora, como definir conceitualmente o entendimento sobre o que é educação de qualidade? Nas definições da UNESCO, a qualidade é tratada como um conceito dinâmico, alterando-se conforme as transformações sociais e econômicas, sob uma mesma base comum, definida como “uma educação de qualidade que deveria capacitar a todos, mulheres e homens, para participarem plenamente da vida comunitária e para serem também cidadãos do mundo” (GADOTTI, 2013, p. 2).

Há um jogo de significação que põe em disputa, no que parece apenas um arranjo linguístico, as concepções distintas para o que se projeta como objetivo: a equidade. A educação de qualidade se define “quando contribui para a equidade” e “implica em qualificar a educação a ser oferecida, bem como ressaltá-la como direito humano fundamental de todo cidadão” (DOURADO, 2007, p. 4). A qualidade da educação se aproxima de uma visão econômica associada à necessidade de padrões e mensuração da eficiência e da eficácia dos sistemas educativos, como estratégia para atingir a equidade, a partir da padronização dos processos.

Dourado (2007) aponta para o fato de que a OCDE e a UNESCO, em boletim referendado em 2003, utilizam como paradigma a relação insumos-processos-resultados para a identificação da qualidade da educação. Assim, a qualidade da educação tem sido definida de modo mensurável, ao trabalhar com a relação entre os resultados educativos para representar o desempenho de aprendizagem do estudante. A avaliação da qualidade da educação considera elementos objetivos para a construção de condições de qualidade que determinam o que vem a ser uma escola eficaz, aquela que alcance resultados positivos.

Essa concepção de qualidade da educação se expressa em fatores que garantem a relação insumos-processos-resultados, tendo como critérios a validade entre objetivos

educacionais e resultados escolares, a credibilidade e a incorruptibilidade. Isso garantiria menor margem de distorção e comparabilidade para avaliar esse desempenho de forma longitudinal (DOURADO, 2007, p. 10-11). Logo o sentido que compõe o escopo de ideias para a qualidade da educação se define como um conceito normativo e multifatorial, utilizando os seguintes critérios para a avaliação da qualidade, segundo a UNESCO: a relevância, a pertinência, a equidade, a eficiência e a eficácia.

Dourado (2007) ressalta que a UNESCO determina quatro dimensões que compõem a qualidade da educação, quais sejam: pedagógica, cultural, social e econômica. A dimensão pedagógica se torna efetiva quando o currículo é cumprido de forma eficaz. A dimensão cultural, diz respeito à adequação dos documentos curriculares. A dimensão social ocorre quando contribui para a equidade. E a dimensão econômica refere-se à eficiência quanto aos recursos da educação. Porém, o entendimento dessas dimensões se dá de forma fixa, articulando-se à avaliação a ser definida a partir dos resultados educativos do desempenho dos estudantes.

Outro organismo destacado por Dourado (2007) é o Banco Mundial, que traz em seus documentos uma concepção de qualidade voltada para a mensuração da eficiência e eficácia, a partir da medição dos processos de ensino e aprendizagem. Logo, os projetos e financiamentos advindos do Banco Mundial têm como objetivo certa concepção de qualidade, o que sugere a melhoria da qualidade da educação mediante sistemas nacionais de avaliação e, em um segundo movimento, a possibilidade de promover o desenvolvimento de uma educação de qualidade.

De fato, é inegável que a qualidade da escola exija a existência de determinados elementos que favoreçam as dimensões de ensino-aprendizagem para o professor e para o estudante. Essas condições são negociadas e definidas na construção das políticas e gestão da educação. Porém, a concepção de educação de qualidade, de uma boa educação ou uma escola de qualidade, é produzida em realidades e em condições objetivas bastante diferenciadas (DOURADO, 2007, p. 9). Seria necessário que a comunidade escolar também dispusesse de referências de qualidade a serem negociadas para a melhoria de todo o processo educativo.

Isso esbarra no entendimento de qualidade social. Ao abranger questões socioeconômicas e culturais dos sujeitos inseridos na escola pública, tal qualidade seria capaz de promover uma melhoria “sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social” (DOURADO, 2007, p. 16-17). Como Gadotti (2013) afirma, existe a possibilidade de se abordar a qualidade de vários ângulos; minha visão de qualidade da educação refere-se às estratégias para alcançar os objetivos instrucionais e à educação de

qualidade, que discute o conceito “mesmo de qualidade num currículo em mudança”, em que a primeira visão busca a resposta técnica e a segunda, uma resposta política.

Afonso (2012) descreve a lógica do *accountability* como panaceia ou fetiche das políticas educacionais que creditam na tríade avaliação, prestação de contas e responsabilização a capacidade de resolver os déficits e problemas de qualidade da educação pública. Seguindo a reflexão crítica do autor, a ideia de qualidade associada ao termo *accountability* não representa uma “qualidade negociada”, mas mostra um termo aqui neutro e despolitizado que se traduz “no senso comum, de forma redutoramente naturalizada”. Assim, o significado do vocábulo *accountability* indica a prestação de contas associada a formas de administração hierárquico-burocráticas ou tecnocráticas e gerencialistas, consubstanciadas pela ênfase na responsabilização das instituições, organizações e indivíduos com consequências positivas ou imputações negativas e estigmatizantes (AFONSO, 2012, p. 472).

Podemos citar o exemplo do governo norte-americano com a lei “*No Child Left Behind*” (NCBL), que se baseia na *accountability* a partir dos resultados de testes estandardizados de alto impacto (*high-stakes testing*), estabelecendo sanções e intervenções³⁴ do nível estatal nos estabelecimentos de ensino, professores e estudantes. Assim, o uso dos testes estandardizados se constituiu como fator estratégico crucial nas decisões das políticas de ensino, baseadas na fé em testar e punir (GUISBOND; NEILL; SCHAEFFER, 2012, p. 405). As agendas específicas de *accountability* na educação estruturam-se neste e em outros contextos através da

avaliação externa baseada em testes estandardizados estaduais e/ou nacionais, explicações privadas para superar déficit da escola pública, publicização dos resultados e *rankings* escolares, responsabilização das escolas e dos gestores, avaliação e responsabilização de professores fortemente conectadas com os resultados acadêmicos dos alunos, entre outros. (AFONSO, 2012, p. 473).

Esse movimento de *accountability* nos EUA se referencia na administração de George W. Bush com manifestação retórica e justificação de “intervencionismo federal num sistema largamente descentralizado e a extensão do regime de sanções contra as escolas publicas”, prosseguindo na administração de Barack Obama, que manteve a lei NCLB, apoiando o

³⁴ A NCLB criou um cardápio de opções para as escolas que não atingem suas metas de rendimento anual – durante seis anos consecutivos, a instituição deve adotar compulsoriamente uma das seguintes alternativas: a escola poderia simplesmente ser fechada e seus alunos matriculados em outras escolas; a reabertura como *charter schools* – é uma escola mantida com recursos públicos, mas cuja gestão é privada; a substituição da direção e da maioria ou da totalidade da equipe de administração, funcionários e docentes; a entrega da governança a uma entidade externa; ou “qualquer outra reestruturação de peso” (GUISBOND; NEILL; SCHAEFFER, 2012, p. 415 e 421).

debate sobre pagamento diferenciado aos professores a partir do mérito. Afonso (2012) aponta o debate a respeito da política de pagamento por resultados (*merit pay* ou *performance pay system*) como “um exemplo revelador das distorções provocadas pelo uso da avaliação com fins de *accountability*” (AFONSO, 2012, p. 474). Outro ponto de discussão sobre o uso do termo *accountability* nos documentos oficiais orientadores de políticas diz respeito a sua associação como um dos princípios para a instauração de bom governo e boa governança democrática a partir da “cultura da transparência”, de “responsabilização pelos resultados” e “generalização da avaliação nacional”, o que permite vincular e legitimar muitas políticas nacionais para a educação a partir desse discurso (AFONSO, 2012, p. 476).

Nos estudos sobre a dinâmica da administração pública, Campos (1990), em busca do significado de *accountability*, afirma que não se trata apenas de uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa, de modo que a simples criação de mecanismos de controle burocrático não seria suficiente para tornar efetiva a ideia de responsabilização pública. Para compreender a ausência do conceito na administração pública brasileira, Campos (1990) destaca que *accountability* é um conceito sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo, e oposto à responsabilidade subjetiva, que é algo internalizado pelo indivíduo. *Accountability* como responsabilidade objetiva “acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho” (CAMPOS, 1990, p. 32-33). No entanto, o caráter de obrigação embutido no conceito de *accountability* parece se aproximar da responsabilidade subjetiva, seja pela recompensa ou penalidade, no ato de se reconhecer como responsável.

Outra questão está no exercício do *accountability* sobre a representação e legitimidade do poder, através dos mecanismos de controle burocrático que acabam trazendo consigo uma estrita definição de autoridade e de responsabilidades, levando a uma percepção de *accountability* ascendente (*upward accountability*) em que a autoridade está concentrada no topo (CAMPOS, 1990, p. 34). Os processos decisórios estão centralizados em práticas de avaliação do desempenho e no sistema de recompensas com certa falta de flexibilidade para lidar com diferentes realidades culturais, econômicas e sociopolíticas no Brasil. Isso demonstra uma tradição de arrogância política.

Para Afonso (2012), *accountability* é um termo traduzido de forma errônea e por isso conceitualmente reduzido e simplificado. ***Accountability*, portanto, é um conceito complexo que sintetiza três pilares: avaliação (testes), prestação de contas (divulgação pública do desempenho) e responsabilização (recompensa e sanções).** O pilar da avaliação são os

“exames, provas nacionais, avaliações externas das escolas e avaliação do desempenho docente”. O pilar da prestação de contas trata-se da informação e justificação dos resultados da avaliação dos estudantes e das escolas. E por fim, o pilar da responsabilização referente às consequências da avaliação sobre a melhoria dos resultados dos estudantes (AFONSO, 2012, p. 476). A partir desses três pilares estruturantes que configuram *accountability* na educação, a crítica do autor recai sobre “a forma simplificada, superficial e redutora como a responsabilização tem sido propagandeada” (AFONSO, 2012, p. 479), na qual predomina uma visão tecnocrática da responsabilização dos indivíduos nas políticas educacionais, pensada a partir de práticas e procedimentos de gestão que visam resultados mensuráveis. Assim, recai sobre a responsabilização uma conotação “facilmente reduzida a ameaça ou imputação negativa de culpa sobre determinadas ações e seus supostos resultados” (AFONSO, 2012, p. 480).

A política de aumento da qualidade tem se ancorado na elaboração de inúmeras propostas curriculares centradas em sistemas de avaliações que regulam a educação, bem como em seu delineamento curricular. De acordo com Miller (2014, p. 2051), trata-se de uma nova/outra perspectiva técnico-racional, de uma cultura de testagem em que “a atual e excessiva obsessão de produtores de testes e gurus de avaliações por certeza” compreende currículo somente como “conhecimento predeterminado, empacotado, fixo, imutável e possível de ser testado”. Como discute Miller (2014), percebe-se, numa lógica técnico-racional, o papel da avaliação na política que “coloniza” o currículo como instrumento orientador das práticas pedagógicas a partir das avaliações centralizadas. A autora, em sua análise sobre o contexto de prevalência de uma cultura baseada em prestação de contas e centralidade da avaliação, incita a pensar sobre a necessidade de teorizações curriculares que ampliem o entendimento do currículo para além de formas padronizadas, que restringem a discussão curricular a formas de classificar, medir, mensurar, limitando-se a discutir conteúdo em detrimento de outros aspectos complexos e relevantes para pensar o entendimento da educação.

De fato, a performatividade é a forma por excelência de governamentalidade neoliberal, que abrange a subjetividade, as práticas institucionais, a economia e o governo. É tanto individualizante quanto totalizante. Ela produz docilidade ativa e produtividade sem profundidade. A performatividade convida-nos e incita-nos a tornarmo-nos mais efetivos, a trabalharmos em relação a nós mesmos, a melhorarmos a nós mesmos e a sentirmo-nos culpados ou inadequados se não o fizemos. Ela opera dentro de um arcabouço de julgamento no qual a definição de “aperfeiçoamento” e de eficácia é determinada por nós e “indicada” por medidas de qualidade e de produtividade. (BALL, 2014, p. 66).

Essa configuração possui em seu interior uma “tecnologia moral” se aproximando do sistema panóptico de vigilância e de poder, exercido sobre os indivíduos no contexto escolar. Por isso, Afonso (2012, p. 478) propõe uma discussão mais ampla sobre *accountability*, a partir de uma concepção democrática que reitere a configuração com os pilares da avaliação, a prestação de contas e a responsabilização, desde que “se legitimem ou se sustentem em valores e princípios essenciais: a cidadania crítica, a participação, o *empowerment*, o direito à informação, a transparência e a justiça”.

A performatividade “funciona” mais poderosamente quando está dentro de nossas cabeças e nossas almas. Ou seja, quando nós a aplicamos em nós mesmos, quando assumimos a responsabilidade de trabalhar duro, mais rápido e melhor, para assim “melhoramos” nossa “produção” como parte de nossa autovalorização e valorização dos outros. (BALL, 2014, p. 66).

O conceito foucaultiano de governamentalidade é uma ferramenta de análise considerada como um dispositivo biopolítico³⁵ que trata do controle e gestão de todo um corpo social. Assim, quanto à governamentalidade, compreende-se que:

O próprio termo "poder" não faz mais que designar um [campo] de relações que tem de ser analisado por inteiro, e o que propus chamar de governamentalidade, isto é, a maneira como se conduz a conduta dos homens, não é mais que uma proposta de grade de análise para essas relações de poder. (FOUCAULT, 2008, p. 258).

Foucault questiona as relações de poder e modos de governo da conduta – arte de governo – dos indivíduos. Assim, governamentalidade surge como um neologismo que funde governar (*gouverner*) e mentalidade (*mentalité*), para examinar as racionalidades de poder e os processos de subjetivação dos indivíduos, problematizando a formação de sujeitos governáveis através de controle, normalização e moldagem das condutas das pessoas (FIMYAR, 2009, p. 38).

Porém, cabe ressaltar que a perspectiva foucaultiana de governamentalidade não dá centralidade ao Estado, não analisa sua natureza, estrutura e funções. Por isso, o autor propõe investigar o Estado a partir das práticas de governamentalidade, destituindo-o como referencial universal político ao considerar que

³⁵ Biopolítica é um termo utilizado por Foucault que designa as práticas disciplinares que visam governar um conjunto de indivíduos. A biopolítica opera através de um conjunto de biopoderes, compreendendo-se por biopoder as tecnologias de poder que visam à gestão e controle da população. Política da vida. Para aprofundamento dessas questões, *vide* Revel (2005).

[...] o Estado não tem essência. O Estado não é universal, o Estado não é em si uma fonte autônoma de poder. O Estado nada mais é que o efeito [...] de transações incessantes que modificam, que deslocam, que subvertem, que fazem deslizar insidiosamente, pouco importa, as fontes de financiamento, as modalidades de investimento, os centros de decisão, as formas e os tipos de controle, as relações de autoridades locais, a autoridade central, etc. [...] O Estado não é nada mais que o efeito móvel de um regime de governamentalidades múltiplas. (FOUCAULT, 2008, p.105-106)

Assim, olhar para as práticas de governamentalidade inerentes às tecnologias de poder características do neoliberalismo implica problematizar e desnaturalizar imperativos biopolíticos e elementos normativos do Estado – “o neoliberalismo é econômico (um rearranjo das relações entre o capital e o Estado), cultural (novos valores, sensibilidades e relacionamentos) e político (uma forma de governar, novas subjetividades)” (BALL, 2014, p. 229). Ao criar novas possibilidades e formas de governar por meio de empreendedorismo e de responsabilidades, neoliberalizando o indivíduo por meio de uma “liberdade bem regulada” (BALL, 2014, p. 230) pela culpa, estamos tratando de relações entre a política e a ética.

Por isso, uma importante reflexão a se fazer é a distinção entre responsabilidade e culpa. A partir do pensamento de Hannah Arendt, compreende-se que “a culpa, ao contrário da responsabilidade, sempre seleciona, é estritamente pessoal. Refere-se a um ato, não a intenções ou potencialidades” (AFONSO, 2012, p. 480). Essa reflexão teórico-conceitual, ética e política propõe pensar a responsabilidade separada da culpa. Dessa forma, a filósofa política defende que a responsabilidade não é sempre individual, mas coletiva e partilhada por “pessoas que estão inseridas num contexto de múltiplas interações, e não se podem abstrair os fatores relacionais e contextuais quando se consideram essas ações” (AFONSO, 2012, p. 481). Essas dimensões de culpa (pessoal), responsabilidade (coletiva) e responsabilização (positiva ou negativa) também fazem parte da discussão sobre *accountability* como uma problemática política, social e educacional que extrapola perspectivas ideológicas e práticas governativas neoconservadoras ou neoliberais.

Se a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização não podem nem devem ser desligadas do aprofundamento da própria democracia, não é qualquer conceitualização de *accountability* que pode ser congruente com essa mesma democracia, sobretudo quando for concebida de forma mais avançada (por exemplo, como democracia deliberativa) e como projeto político, cultural e ético mais capaz de fazer face aos desafios do mundo contemporâneo. (AFONSO, 2012, p.481-482).

Dessa forma, a performatividade aplicada por meio de medidas e metas não remete apenas a sistemas de gestão de desempenho, pois diz sobre como os sistemas de gestão de desempenho afetam a subjetividade daqueles envolvidos no processo. Por isso, é um mecanismo-chave da gestão neoliberal, representando uma forma de gestão de transferência de controle, ou seja, suas principais ferramentas são comparações e julgamentos.

1.3.1 Educação como direito

Isso nos leva a discutir o cenário da avaliação educacional que naturaliza as novas formas de regulação. Além de torná-las obrigatórias, leva-as a serem desejáveis, vislumbrando a possibilidade do sucesso normalmente expresso por resultados quantificáveis. Assim sendo, imprescindível trazer à tona as marcas da performatividade que provocam necessariamente uma inversão na pirâmide das políticas educacionais. Segundo Lopes e Lopez (2010, p. 102), “ao invés de agir no sistema, para que tenha resultados no indivíduo, trabalha no indivíduo e gera consequências no sistema”. Essa autorregulação das performances do indivíduo parece funcionar por retroalimentação, que de todo modo é base de manutenção do funcionamento do sistema educacional.

A educação declarada como direito social, pode ser observada no artigo 205 da Constituição de 1988 (CF/88): “educação, como direito de todos e dever do Estado e da família [...]” (BRASIL, 1988), remetendo aos princípios de cidadania. O direito à educação vincula-se à obrigatoriedade de acesso gratuito dos quatro aos dezessete anos e ao dever público de oferta, conforme artigo 208 da CF/88. A Carta Magna também prevê a materialização do direito à educação através do artigo 206, nos incisos I e VII, com igualdade de condições de acesso e permanência, bem como garantia de padrão de qualidade.

Ao analisar o direito à educação no Brasil, Oliveira e Araújo (2005, p. 5) relatam que esse direito social está diretamente atrelado à garantia de qualidade, que passou por modificações na educação brasileira, chamando a atenção para três momentos históricos (1940, 1970/1980 e 1990) que transformaram a significação desse padrão de qualidade para todos como parte do direito público e subjetivo.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito universal à educação está definido no Art. 26º:

1. Todo homem tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória.
2. A instrução será orientada no sentido do pleno

desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais. 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos. (ONU, 1948, *on-line*).

Segundo Ramos (2011, p.38-43), a DUDH conserva a tradição moderna de acesso à cultura europeia, seus valores, ética, organização social, política, econômica etc. como ideal comum a ser atingido por povos e nações. Os direitos humanos são uma construção histórica e os documentos produzidos enunciam a ótica do pensamento hegemônico. Devemos questionar as pretensões de universalidade? Sugerem uma perspectiva de direitos humanos universais a partir de uma abordagem agonística que não está baseada no consenso “somos todos iguais”, mas de afirmação da diferença. Do que trata o “direito universal à educação”? Direitos de aprendizagem, direito ao conhecimento, direito ao acesso, direito à permanência na escola. Como destaca Macedo (2014), tais significantes parecem se assentar sobre distintas concepções de educação e currículo.

Essa perspectiva mais universalizante dos direitos sociais sugere os desafios de expansão e qualidade, por conseguinte de redimensionamento do papel do Estado nas políticas públicas sociais. Dentro desse contexto de conquistas para a educação, tais garantias representaram um tencionamento quanto às expectativas de melhoria da qualidade dos sistemas de ensino e o controle orçamentário dos recursos público para esse fim. Logo, a perspectiva de qualidade gestacionada na política educacional seguiu uma lógica tendo como base a ideia de eficiência e produtividade, aproximando-se da lógica matriz empresarial que seria por princípio desviante do contexto de democratização da educação (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 6). E a escola, ao seguir os reformadores neoliberais, está de certo modo impossibilitada de cumprir os objetivos democráticos que lhe foram atribuídos – integração social, desenvolvimento pessoal e igualdade. Diante de relações de desigualdade socioeconômica o sistema educacional acaba confirmando o *status quo* social.

Desse modo, o discurso da qualidade que se desenvolveu na América Latina e no Brasil de 1940 a 1980, como ampliação do acesso a educacionais, se contrapõe ao discurso de democratização na década seguinte de 1990, quando a ênfase está na lógica empresarial de produtividade com menor custo e controle (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 7). De fato, a polissemia e a ambiguidade que desviam a significação de qualidade como um direito produziram e ainda produzem falsos consensos, à medida que a política educacional remete à melhoria da qualidade como expressão. Conclamam o aumento da competitividade da educação brasileira, mas tornam-se um axioma.

De acordo com Oliveira e Araújo (2005, p.8-12), no histórico da educação brasileira, foram construídos simbolicamente nas políticas públicas três sentidos de qualidade: primeiro quanto à ampliação da oportunidade de escolarização; segundo no que concerne à correção do fluxo escolar; e terceiro refere-se à aferição de desempenho cognitivo com uso de testes em larga escala. O primeiro indicador de qualidade incorporado na cultura escolar brasileira na década de 1940 está relacionado à ampliação da oferta de escolas. Nesse caso, a definição de qualidade passa pela possibilidade ou impossibilidade de acesso à escolarização sem dar ênfase ao processo de ensino-aprendizagem oferecido pelas escolas. O segundo indicador de qualidade surge nas décadas de 1970 e 1980, quando a questão de acesso foi superada ou ao menos não era mais um impeditivo devido à limitação de ofertas. O conceito de qualidade vincula-se ao fluxo escolar – a entrada e a saída de estudantes –, sendo definido pelo número de progressão. A taxa de repetência definiria se escola ou o sistema de ensino seria de baixa qualidade. Após a adoção de medidas para correção de fluxo, como os ciclos de escolarização, a promoção continuada e os programas de aceleração da aprendizagem, houve uma redução da taxa de repetência de estudantes nas séries finais do ensino fundamental, promovendo-se um fluxo mais equitativo e homogêneo. Assim, no terceiro indicador incorporado na educação brasileira na década de 1990, a qualidade passa a ser indicada pela capacidade cognitiva dos estudantes, aferida por meio de testes em larga escala, nos moldes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Nessa conjuntura de reformas educacionais, o desempenho ganha centralidade, esvaziando o sentido da avaliação dentro do processo pedagógico que se torna apenas testagem. Do mesmo modo, a garantia do direito à educação traz no bojo de discussões certo reducionismo quanto ao direito à aprendizagem ou direito de aprender, discurso presente nas publicações e pesquisas realizadas pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Desde 2006, a UNICEF vem realizando pesquisas no Brasil sobre as práticas educacionais que asseguram o direito de aprender. O primeiro estudo realizado foi o *Aprova Brasil: o direito de aprender* em 2007. A pesquisa identificou em 33 escolas participantes da Prova Brasil aspectos relacionados à gestão, à organização e ao funcionamento que poderiam contribuir para a melhor aprendizagem dos estudantes. Em 2008, a publicação “Redes de Aprendizagem: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender” investigou os motivos de sucesso de 37 redes municipais selecionadas a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e do contexto socioeconômico dos estudantes e famílias (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO et al., 2007; FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS

PARA A INFÂNCIA et al., 2008; FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA et al., 2010).

Assim, como esses estudos, outro registro que subverte o direito à educação transferindo essa discussão para a garantia do direito a aprendizagem foi realizado pelo MEC a partir do documento apresentado ao Conselho Nacional de Educação – CNE em dezembro de 2012, intitulado: *Elementos conceituais e metodológicos para definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento do Ciclo de Alfabetização* (BRASIL, 2012). A proposta desse documento objetivou “subsidiar, em âmbito nacional, os sistemas e redes de ensino na elaboração de seus currículos, no que tange aos Direitos e Objetivos de Aprendizagem e Desenvolvimento para o Ensino Fundamental” (BRASIL, 2012, p. 11). Porém, esse documento integra essencialmente a política de governo do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa³⁶. O pacto prevê ações governamentais de formação de professores alfabetizadores, materiais pedagógicos e amplo sistema de avaliações para análise de resultados e da eficácia do processo de ensino-aprendizagem.

É interessante ressaltar que o documento contextualiza um conjunto das alterações na educação brasileira de implantação de uma nova política com a institucionalização do Ciclo de Alfabetização do Ensino Fundamental, argumentando, assim, a necessidade de elaboração de novas e mais precisas orientações curriculares nacionais. E também a elaboração de um novo e mais preciso currículo para o Ensino Fundamental de nove anos (BRASIL, 2012, p.11-13). Esse documento foi elaborado considerando as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental de Nove Anos³⁷, que faz referência ao termo “expectativas de aprendizagem dos conhecimentos escolares”, no artigo a seguir:

Art. 49 O Ministério da Educação, em articulação com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, deverá encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de **expectativas de aprendizagem dos conhecimentos escolares** que devem ser atingidas pelos alunos em diferentes estágios do Ensino Fundamental (art. 9º, § 3º, desta Resolução). (BRASIL, 2012, p. 6, grifo nosso).

Portanto, o documento sobre os direitos de aprendizagem para o ciclo de alfabetização lançado pelo MEC (BRASIL, 2012) faz uma rápida virada argumentativa com implicações profundas para o cenário educacional. Dentre as ações propostas cita:

³⁶ Medida Provisória nº 586, de 8 de novembro de 2012, convertida em Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013.

³⁷ Resolução CNE/CEB nº 7, de 14 de dezembro de 2010.

Análise das propostas pedagógicas e da organização curricular do Ensino Fundamental, **na perspectiva de subsidiar a definição dos objetivos e direitos de aprendizagem, até então denominados de “expectativas de aprendizagem”**. (BRASIL, 2012, p. 13, grifo nosso).

Existe aqui uma troca de significantes de forma precipitada e mal argumentada entre “expectativas de aprendizagem” e “direitos de aprendizagem” como se fossem termos equivalentes. Vale lembrar que a educação é entendida como um direito inalienável do ser humano e a Educação Básica – a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio – corresponde a um direito social legalmente reconhecido. O direito à educação previsto na CF/88 e na LDB, numa relação da lei com a sociedade em prol da cidadania, converte-se em direito à aprendizagem. Ele se apequena, ainda que por direito possamos compreender a prerrogativa de exigência ou garantia, tornando-se uma perspectiva reducionista, tendo em vista que o direito se estende a objetivos de aprendizagem e, por conseguinte, em cadernos metodológicos direcionados às práticas de ensino sobre como efetivar tais objetivos de aprendizagem.

Em suma, a centralidade na avaliação se acentua uma vez que os testes de medição da aprendizagem passam a ser utilizados como ferramenta de comprovação da garantia desses direitos. A aprendizagem faz parte do direito à educação, todavia, a amplitude do direito como princípio de cidadania não pode se restringir a um conceito que se vincula à regulação por via avaliativa.

2.3.2 Regulação

Ao considerar os novos elementos vinculados ao papel do Estado e à ação política descentralizadora com parcerias público-privadas e novos atores na produção de atividades sociais, cabe compreender nesse contexto a regulação para além da regulamentação, uma vez que políticas públicas não são ações lineares advindas da administração pública, mas resultam de conflitos e disputas permanentes. Comumente, a análise de políticas públicas aborda a temática da regulação para pensar ações de intervenção e o papel do Estado dentro de um contexto de governança, todavia a regulação manifesta-se de forma mais tênue, pois envolve processos simbólicos que ultrapassam regulamentações, sendo provenientes de uma cultura institucional e social centrada na avaliação.

As formas de regulação social no Brasil predominantes passam por modelos de desenvolvimento estadocêntricos com reflexo direto em políticas públicas que fragmentam a dimensão social da cidadania e o acesso a direitos sociais a determinadas categorias, gerando o que se denominou por “cidadania regulada” (SANTOS, 1979 *apud* PAPADÓPULOS, 2005, p. 576). Portanto, abordar como se desenvolve o conceito de cidadania no Brasil auxilia a compreensão dessa relação entre Estado e sociedade, em especial na construção de políticas educacionais.

Para Santos (1979, p. 83), existe uma relação de classe na construção da ideia de cidadania e de como se estende de forma regulada à sociedade, a partir de alguns marcos históricos brasileiros. Em 1930, houve o nascimento cívico que regulamentava uma cidadania estratificada e a democracia política limitada. Já com o golpe militar em 1964 ocorreu a restrição dos direitos políticos e civis. A partir das reflexões de Santos (1979), acrescentaria até mesmo o período após a CF/88, contexto de ampliação dos direitos e da cidadania, questionando que “o simples reconhecimento da universalidade da cidadania não garante a diminuição da injustiça na distribuição de bens e valores sociais” (SANTOS, 1979, p. 83). E também a década de 1990, quando se busca conciliar o desenvolvimento econômico com ampliação dos direitos sociais, mas que merece reflexão quanto ao tipo de cidadania pertencente a um projeto neoliberal no contexto brasileiro.

Os direitos sociais estão sempre associados a certa forma política de se entender a cidadania e, nesta perspectiva, torna-se mais relevante atentar para a contribuição que determinada política social traz em benefício da cidadania do que analisá-la estritamente em função dos resultados monetários, ou qualquer outro tipo de valor físico que traz a seus beneficiários. (SANTOS, 1979, p. 83).

Papadópulos (2005), ao investigar as políticas de assistência social, destaca que no Brasil e na América Latina como um todo, ao longo da década de 1990, ocorre uma mudança paradigmática das políticas públicas de matriz estadocêntrica para um viés mercadológico de terceirização, almejando competitividade com inspirações internacionais. Essa transformação acontece no sentido político oposto da garantia de direitos e cidadania. E o mesmo ocorre nos serviços sociais – educacionais –, que buscam se universalizar e se constituir na garantia de direitos cidadãos, mas privilegiando a descentralização, o controle e a relação público/privado, aspectos nos quais a regulação é intrínseca. Tais modificações institucionais que instrumentalizam as políticas públicas acabam por promover profundas reformulações na pauta de direitos à cidadania, e a educação é um desses.

Os estudos de Barroso (2005, p. 730-731) identificam três dimensões do processo de regulação dos sistemas sociais como é o sistema educativo. A primeira é a *regulação institucional*, definida como ações normativas e de controle por uma instância de governo em que prevalece a intervenção das autoridades públicas para introduzir regras e constrangimentos na ação social. A segunda é a *regulação autônoma*, vista como um processo ativo que compreende a definição de regras que orientam o funcionamento do sistema social e ajustes dessas mesmas regras de acordo com interesses e estratégias dos diferentes atores envolvidos. A terceira é a *regulação conjunta*, que significa a interação das duas dimensões de regulação, tendo em vista a produção de regras comuns.

Barroso (2005) também traz alguns esclarecimentos sobre o uso do termo “regulação” nos estudos internacionais sobre políticas educativas, de modo que essa compreensão pode variar conforme o contexto administrativo vigente. Num primeiro contexto, o termo regulação está associado principalmente à reforma da administração do Estado na educação e sua modernização com o intuito de reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador, pressupondo a substituição de um controle direto por um controle remoto e baseado nos resultados. Assim, a referência a um “Estado regulador” nessa perspectiva é utilizada como expressão que implicaria certa autonomia e modernização na administração da educação pública.

O Estado não se retira da educação. Ele adopta um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. (BARROSO, 2005, p. 732).

Num segundo contexto, o termo regulação é utilizado em contraposição à desregulação, para enfatizar uma ruptura com a intervenção do Estado no gerenciamento do sistema público de educação. O enfoque está associado a mudanças políticas com aspectos do neoliberalismo conservador e que não representam a simples alteração dos modos de regulação do Estado, mas a substituição da regulação estatal pela iniciativa privada através da criação de “quase-mercados” educacionais (BARROSO, 2005, p. 732-733).

Segundo Barroso (2005), a regulação da educação envolve uma complexidade de fatores que não se dá de forma única por via do Estado, mas por um arranjo de múltiplas regulações por parte de professores, pais, meios de comunicação e outros agentes sociais. Por isso, o autor aponta que o sistema público de ensino está sujeito a vários dispositivos reguladores como um “sistema de regulações” e que seria necessário atentar para o papel das

instâncias – indivíduos, estruturas formais ou informais – de mediação, tradução, passagem desses fluxos de regulação. “Estas instâncias funcionam como uma espécie de “nós da rede” de diferentes reguladores e a sua intervenção é decisiva para a configuração da estrutura e dinâmica do sistema de regulação e seus resultados” (BARROSO, 2005, p. 735).

As regulações institucionais desencadeadas pelo Estado e por outras instâncias têm origem nas diferentes propostas ou medidas das políticas educativas que são reforçadas pelas políticas avaliativas. E toma ainda mais robustez nas agendas políticas o desenvolvimento por consultores especialistas dos testes avaliativos que são instrumentos imprescindíveis para garantir cientificidade às ações de regulação. Dessa forma, predominam as práticas de regulação política em que se evidencia a centralidade nos testes avaliativos, na monitorização e fortalecimento da governança por resultados.

Os estudos de Freitas (2005) contribuem para adensar a reflexão sobre avaliação e contrarregulação na escola pública. O autor menciona que no sentido amplo o termo “regular” faz parte da política pública. No entanto, o termo “regulação” é fomentado a partir de políticas públicas neoliberais para manifestar a mudança e maior eficácia da ação do Estado não mais disposto a intervir, senão como Estado avaliador. Esse cenário se dá após a gestão de Fernando Henrique Cardoso, na qual as políticas regulatórias tornam-se estratégicas para transferir o poder de regulação do Estado para o mercado, que se coaduna com um processo amplo de privatização e enxugamento das instituições estatais. Portanto, esse cenário se institui como consequência da desregulação do público via Estado, tendo como ação complementar a regulação via mercado. Assim, no campo da educação se instaura o conceito de “quase-mercado”³⁸, em que a regulação feita pelo Estado não se contrapõe ao mercado, uma vez que a criação e manutenção desse mercado dependem do Estado (FREITAS, 2005, p. 913).

De acordo com Freitas (2005, p. 913), ao se discutir a regulação, faz-se uma relação direta ao âmbito das políticas neoliberais e demais ações que visam privatizar o Estado que “desresponsabiliza-se por uma gama de serviços e transfere o controle para mecanismos de regulação do mercado” ou leis de mercado. Assim sendo, o autor reafirma a importância de contextualizar a natureza política pública que insere o termo regulação nas políticas educacionais, atentando para o seu conteúdo e não para a forma.

³⁸ A definição de quase-mercados possui um caráter híbrido público/privado, Estado/mercado, inerente às políticas adotadas na fase de expansão neoliberal. No entanto, esses mecanismos estão longe de esgotar o sentido das mudanças em curso no que diz respeito à redefinição do papel do Estado (AFONSO, 2003, p. 39).

Em vista disso, Freitas (2005) aponta para duas características bem generalistas das políticas públicas em disputa no Brasil, as neoliberais e as democráticas e participativas. Sendo assim, as políticas neoliberais têm por característica ações gerenciais administradas por um corpo técnico para gerar mudanças. Já as políticas democráticas e participativas têm como tendência gerar envolvimento na ponta do sistema, constituindo um cenário que incrementa qualidade e organização do funcionalismo público com possibilidades de contrarregulação.

Sobre essa perspectiva de mudança, a análise acontece diante de um dilema – regulação – que já está colocado hegemonicamente nas políticas públicas.

Pode-se estudar a temática da indução das mudanças como se estivéssemos descrevendo a realidade dos sistemas públicos de ensino na qualidade de um observador externo privilegiado. [...] Mas, admitida a importância da luta por dentro das instituições, isso implica induzir algum tipo de mudança (com algum grau de “regulação”) como pano de fundo para todas as políticas públicas – ainda que gostemos mais de umas que de outras. (FREITAS, 2005, p. 914).

Se possível e utilizando as palavras de Freitas (2005, p. 914), “queremos examinar o dilema desde dentro da contradição”. Nessa discussão sobre regulação das políticas educacionais, o autor refere-se à importância da disputa de espaços institucionais para produzir mudanças e destaca a possibilidade de pensar numa “qualidade negociada” como alternativa de contrarregulação (BONDIOLI, 2004 *apud* FREITAS, 2005, p. 920). Logo, qualidade sob esse aspecto implica ter um caráter negociável, participativo, autorreflexivo, contextual/plural, processual e transformador. E essa definição contrasta com a noção de qualidade adotada pelas políticas públicas neoliberais que buscam legitimar padrões de qualidade de forma verticalizada através de testes e indicadores.

Os indicadores não são, portanto, padrões, isto é, normas impostas do alto, às quais devemos nos adequar. Não representam, nem mesmo, um “valor médio” de exequibilidade de aspectos da qualidade. São, ao contrário, significados compartilhados [...]. São, portanto, como indica o próprio termo, sinalizações, linhas que indicam um percurso possível de realização de objetivos compartilhados. [...] aquilo que os diferentes atores sociais [...] se empenham em buscar, contribuindo, para isso, cada um de acordo com o próprio nível de responsabilidade. (BONDIOLI, 2004 *apud* FREITAS, 2005, p. 921).

De acordo com Freitas (2005), os indicadores são uma construção social legitimada pela avaliação institucional proveniente das políticas públicas. Assim, assumir a qualidade negociada – como um significado negociável – poderia contribuir na definição de

compromissos e responsabilidades recíprocas entre o órgão público e o órgão gestor da rede, numa espécie de pacto social, no qual reforço que, ao compreender o caráter de negociação contínua da política educacional e a existência de disputas e relações de poder, essa pactuação assume um caráter provisório, ou seja, não fixa nem garante em absoluto padrões de qualidade, apenas estabelece acordos.

Assim também Freitas (2005) nos leva a refletir sobre a aplicabilidade do entendimento de qualidade negociada em detrimento da regulação no ambiente do serviço público. O autor afirma que essa questão torna-se pertinente porque nos últimos dez anos o serviço público sofreu forte campanha destinada à sua desmoralização para fomentar discursos de privatização. E continuará sofrendo, *vide* o episódio emblemático de corte orçamentário das universidades públicas, desde a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/2016 do teto de gastos públicos aprovada em dezembro de 2016 e que foi transformada em Emenda Constitucional 95/2016, limitando o crescimento das despesas públicas por 20 anos, afetando principalmente as áreas de saúde e educação. Tudo isso como pano de fundo para construção de um discurso de desmonte do ensino superior público no Brasil, ou como nos aconselhamentos do governo federal para recuperação fiscal da administração pública em 2017: “revisão da oferta de ensino superior” que representa o sucateamento de tantas outras universidades estaduais. E seguimos no contingenciamento de verbas das principais agências federais de fomento à ciência no Brasil em 2018, com previsão de drástica redução no orçamento de 2019, numa clara tentativa de paralisar a pesquisa científica em instituições públicas.

E muitos outros golpes poderiam ser marcados nessa linha cronológica de eventos que abalam a educação brasileira desde a ruptura democrática que sofremos com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rouseff em 31 de agosto de 2016. Portanto, salvar a ideia de serviço público educacional da privatização, nas palavras de Freitas (2005, p.927-928), implica termos clareza sobre a defesa de princípios profissionais de equidade no atendimento e de valores e ética que se estendem à população. E também reivindicar a recuperação do papel do Estado como financiador e articulador desse serviço público, que envolve luta por verba pública para escola pública e condições de trabalho para revitalização do serviço público por dentro.

2.3.3 Responsabilidade e julgamento

Todo o contexto de reformas educacionais nas últimas décadas no Brasil tem sido pautado por orientações de organismos internacionais que reforçam e difundem o discurso do controle sobre a qualidade das aprendizagens por parte dos Estados. Assim, o Estado, ao operar como avaliador e regulador dentro do modelo de governança apregoado, tem adotado como princípio a responsabilidade pactuada de modo a normatizar as relações em diferentes instâncias da política educacional.

De forma geral, as recomendações de tais organismos aos países em desenvolvimento passam pela definição de “metas ambiciosas por escola, descentralizar responsabilidades no cumprimento delas e criar incentivos para motivar os responsabilizados a perseguir os resultados esperados” (SCHNEIDER, 2017, p. 166). São, portanto, recomendações a favor do uso de ferramentas de *accountability* como mecanismo-chave para regulação da educação. Segundo Schneider (2017), outros caminhos de argumentação também são adotados, quanto à ineficácia de métodos pedagógicos ou o mau uso da autonomia profissional dos professores, servindo como *slogan* para implementação de programas e políticas contrários aos pressupostos democráticos da educação.

A aceção de *accountability* destacada nos estudos de Afonso (2001; 2012; 2013) relaciona nas políticas educacionais os fatores como avaliação (testes), prestação de contas (divulgação pública do desempenho) e responsabilização (recompensa e sanções). Desse modo, com a necessidade de justificar aos contribuintes os resultados alcançados pela escola, surgem condições sociais de implantação de mecanismos de responsabilização, *accountability*. E nesse sentido, temos acompanhado o fortalecimento das políticas de responsabilização numa perspectiva verticalizada que assume o desempenho auditado como diretriz para o fazer educacional. Portanto, quando falamos de políticas e programas de *accountability*, referimo-nos a responsabilizar escolas, professores e estudantes pelos resultados educacionais (FRANGELLA; MENDES, 2018).

Neste trabalho, elegemos *accountability* como categoria a ser discutida, mas a literatura na área apresenta outros critérios. De acordo com os critérios (*standards*) elaborados pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* para avaliar a qualidade dos sistemas de avaliação de desempenho de professores, os estudos devem considerar as seguintes categorias (SOUZA, 2010): utilidade (*utility*), sobre atendimento às necessidades de informação; viabilidade (*feasibility*), avaliação ser realista e prudente; propriedade

(*propriety*), condução do processo avaliativo de modo legal e ético; e precisão (*accuracy*), sobre a confiabilidade nos dados e informações da avaliação.

Com vista a ampliar a discussão em torno dos pilares do *accountability* na política educacional, faz-se necessário abordar a responsabilidade como conceito social, cultural e político, associada à responsabilização como conceito da política. Ambas vinculadas à condução de políticas de regulação da qualidade educacional. Portanto, integra esta seção o debate do conceito de responsabilidade, tomando como principal referência os escritos da filósofa Hanna Arendt.

A palavra responsabilidade no léxico comum abarca a condição de responsável por algo (obrigação e dever) e a condição de causador de algo (culpa e julgamento). E os estudos de Hannah Arendt (2004) sobre os conceitos de responsabilidade e julgamento, contribuem para questionamentos quanto à significação dessa categoria – responsabilização – que foi adotada no campo da política educacional. Os conceitos de responsabilidade e julgamento são caros na obra de Arendt (2004), na qual a autora analisa a sociedade contemporânea na década de 1960-1970, quando decorre a escrita desse texto e critica a burocratização das ações na esfera pública. Em contrapartida, vislumbra um novo *éthos* público de liberdade individual de pensar e julgar – no sentido de examinar melhor – com responsabilidades políticas e pessoais pelas próprias ações.

Para Arendt (2004), o julgamento é a mais política das capacidades humanas, sendo esta distinta da faculdade de pensar. O pensar lida com representações de coisas ausentes, já o julgamento diz respeito a coisas particulares. Porém, ambas as capacidades estão interligadas e a autora refere-se à capacidade de julgar como de distinguir o certo do errado entre outros binarismos, mas tal capacidade depende da faculdade de pensamento. Logo, o pensar é um ato político por implicação, promovendo em seu curso desconstrução e trazendo à luz as contradições de valores, doutrinas, teorias e convicções (ARENDR, 2004, p. 256-257).

A justificativa de Arendt (2004) para discorrer sobre a ideia de pensamento ou sobre o pensar, ainda que a autora assuma ser algo presunçoso, parte do questionamento sobre a não reflexão e códigos de conduta da ação humana.

Os clichês, os lugares-comuns, a adesão a códigos convencionais e padronizados de expressão e conduta têm a função socialmente reconhecida de nos proteger contra a realidade, isto é, contra a solicitação da atenção de nosso pensamento, que todos os acontecimentos e fatos despertam em virtude da sua existência. (ARENDR, 2004, p. 227).

Estaríamos perdendo nossa capacidade de julgamento? Arendt (2004) critica essa incapacidade ou recusa de julgamento, uma vez que compreende o julgar como subproduto do ato de pensar. O julgamento depende dos exemplos que se tem ou que se constroem como válidos. Essa sentença é ilustrada a partir da seguinte analogia: o que é uma mesa? Para responder, podemos fazer alusão a uma mesa presente em nossa imaginação à qual toda mesa deve se conformar como ideal. Essa seria a *mesa esquemática*. Ou podemos reunir todos os tipos de mesa e analisar suas características – cor, material, número de pernas etc. – e determinar padrões mínimos e comuns a todas – o que seria a *mesa abstrata*. Ou podemos também escolher as melhores dentre todas as mesas e determinar como as mesas deveriam ser construídas e como devem ser os principais aspectos de uma *mesa exemplar*. Assim, os exemplos alicerçam as atividades de julgamento e constituem os sinais de orientação para o pensamento (ARENDR, 2004, p. 210).

Para transpor essa reflexão para as questões das políticas educacionais, a partir da analogia citada, talvez fosse razoável fazer a mesma questão substituindo “mesa” por “educação de qualidade”. E nesse sentido refletir se na ausência de juízo sobre regras prescritas de conduta que possam existir num dado tempo e numa dada sociedade, as pessoas se acostumam não tanto ao conteúdo das regras, elas se acostumam a não tomar decisões (ARENDR, 2004, p. 245-247). Portanto, mais do que nos adaptar a padrões políticos de conduta, estaríamos nos tornando resilientes à culpabilidade. Em vista disso, estaríamos falando de padrões de culpabilidade?

A autora aprofunda a discussão que distingue o conceito de culpa do conceito de responsabilidade, de modo a considerar a responsabilidade como coletiva quando afirma que podemos ser considerados responsáveis por coisas que não fizemos, “[...] mas não há um ser ou sentir culpado por coisas que aconteceram sem que se tenha participado ativamente delas” (ARENDR, 2004, p. 213). Portanto, essa distinção ocorre porque a culpa é estritamente pessoal e refere-se a um ato. A autora rejeita afirmações que coletivizam a culpa, “quando somos todos culpados, ninguém o é” (ARENDR, 2004, p. 214).

Portanto, a responsabilidade possui uma implicação coletiva e política, se consideradas ao menos duas condições: “[...] devo ser considerado responsável por algo que não o fiz, e a razão para a minha responsabilidade deve ser o fato de pertencer a um grupo (um coletivo)” (ARENDR, 2004, p. 216). Ao pensar nos atos de governos, todo o corpo político e cidadãos são considerados responsáveis, mas não culpados nem moral nem legalmente pelos atos dos seus membros.

Esse tipo de responsabilidade, na minha opinião, é sempre política, quer apareça na forma mais antiga em que toda uma comunidade assume a responsabilidade por qualquer ato de qualquer de seus membros, quer no caso da comunidade ser considerada responsável pelo que foi feito em seu nome. (ARENDDT, 2004, p. 216).

Acerca desse debate, a autora traça uma linha nítida entre a responsabilidade política (coletiva) e a culpa moral e/ou legal (pessoal) (ARENDDT, 2004, p. 218). De fato, a pesquisa, ao problematizar políticas de responsabilização que utilizam o desempenho e performance como parâmetros de qualidade, deixa ainda mais claro que são políticas que se baseiam em pressupostos de conduta moral/pessoal e que, portanto, estão alicerçadas na culpabilização.

3 RESPONSABILIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO, SIGNOS TIDOS COMO MILAGRE: proposta para uma reflexão teórico-metodológica

Uma cena do colonialismo retratada por Bhabha (1998) descreve o diálogo de um catequista indiano e um camponês sobre a descoberta do livro inglês – a Bíblia – na Índia em 1817:

Catequista: “Dizei-me, por favor, quem são todas essas pessoas? E de onde vêm elas?”

Camponês: “Somos pobres e humildes, e lemos e amamos este livro.”

Catequista: “Que livro é esse?”

Camponês: “O livro de Deus!”

Catequista: [...] “Esses livros,” disse Anund, “ensinam a religião dos *sahibs* europeus. É o livro DELES; e eles o imprimem em nossa língua para nosso uso.”

Camponês: “Ah, não,” respondeu o estranho, “isto não pode ser, pois eles comem carne.” [...] “mas como pode ser o Livro Europeu se acreditamos que é um presente de Deus para nós?” [...] “Deus deu-o aos *sahibs* há muito tempo, e ELES o trouxeram para nós.”

Catequista: A ignorância e simplicidade de muitos são espantosas, já que nunca ouviram falar de um livro impresso antes; e a própria aparência do volume parecia-lhes miraculosa. (BHABHA, 1998, p. 151).

Sob o emblema do livro inglês – “signos tidos como milagres” – Bhabha (1998) esmiúça o processo de deslocamento entre a autoridade colonial e a ambivalência que mostra a presença do livro traduzido, reescrito e reapropriado nesse processo de contradição dialógica que produz discursos num terreno de resistência e negociação. O embate do diálogo entre mestre e camponês requer a construção de outro lugar e signo de negociação, uma vez que “as perguntas do nativo transformam literalmente a origem do livro em um enigma”: “como pode a palavra de Deus sair das bocas carnívoras dos ingleses?” (BHABHA, 1998, p. 169). “Ao assumir sua postura com base na lei alimentar, os nativos resistem à miraculosa equivalência entre Deus e os ingleses” (BHABHA, 1998, p. 170), cujo questionamento desafia a autoridade colonial e produz uma tensão discursiva que insurge no interstício da lógica hindu/cristã.

Assim, a Bíblia, como símbolo da autoridade inglesa, distancia-se de signo de milagre para promover a conversão de religião, visão e costumes, tornando-se ela própria um objeto híbrido – “conserva a semelhança real do símbolo autorizado mas reavalia sua presença, resistindo a ele como o significante do *Entstellung*³⁹” (BHABHA, 1998, p. 167) – representativo de um agonismo.

³⁹ *Entstellung*: um processo de deslocamento, distorção, desvio, repetição (BHABHA, 1998, p. 153).

A relação que procuro estabelecer com os escritos de Bhabha (1998, p. 153), quanto à ideia do livro inglês – “escrita metafórica do Ocidente” – apresentada como adequada universalmente, aproxima-se de forma análoga da política de responsabilização – ideia metafórica de modernização do Ocidente –, ambas como signos de representação que criam condições para uma prática e uma narrativa. Tal visão do livro e da política sustenta, no primeiro, a tradição da autoridade cultural inglesa e, na segunda, um referencial de importação de políticas que, segundo o autor, diz respeito a um tal “momento conflituoso de intervenção colonialista”, ou neoliberalista, que se transforma num “discurso constitutivo de modelo e imitação” (BHABHA, 1998, p. 154).

Portanto, assim como a ambição intervencionista inglesa de tornar aquele país cultural e linguisticamente homogêneo se utilizando das tecnologias do poder colonial através de professores e tradutores, a exemplo do missionário cristão, a política de responsabilização também opera através de refinadas tecnologias neoliberais de performatividade, uma tecnologia moral inerente à política educacional. Do mesmo modo, estamos lidando com manuais de trabalho “que transformam o delírio em discurso de interpelação civil” (BHABHA, 1998, p. 155), podendo citar políticas normativas recentes como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), entre outros delírios neoliberais que fornecem uma “noção de conduta” como pressuposto ilusório de coesão social ou de ficcional igualdade de resultados.

Ainda que a descoberta do livro inglês tente se estabelecer via autoridade e mimese, Bhabha (1998) destaca que da repetição do texto colonial emerge a ambivalência produzida no interior do ato de enunciação: o discurso colonial e do poder, dominação, mimese; e o discurso do deslocamento, fantasia, textualidade aberta. “O que é “inglês” nesses discursos do poder colonial não pode ser representado como uma presença plena, ele é determinado por sua extemporaneidade”(BHABHA, 1998, p.157). Proponho ao leitor em vez de “inglês” pensar na categoria qualidade como significante central na política de responsabilização, tal parâmetro promove uma colonialidade polarizada entre o bom e o mau desempenho a partir de padrões ditos universais. Dessa forma, produz-se um modo de autoridade que é agonístico, assim como o texto colonial – o livro inglês – ocupa um espaço de inscrição dupla – o sagrado e o não sagrado.

Portanto, assim como a presença do poder e autoridade é colocada nos interstícios, igualmente deve ser questionada a presença da responsabilização construída discursivamente como garantia de qualidade. Nesse exercício me aproximo da leitura de Bhabha (1998), que não tenta reduzir o livro inglês a objeto metafórico como representação da autoridade, pois tal representação “depende menos de um símbolo universal da identidade inglesa do que de sua

produtividade como signo da diferença” (BHABHA, 1998, p. 158). Ainda que responsabilização seja uma ideia metafórica apoiada na retórica da modernização da nova gestão pública, – índices, bonificação, prestação de contas, *accountability* –, em meu uso não pretendo reduzir a política de responsabilização a objeto metafórico como representação da qualidade.

Numa paráfrase negativa, tal representação depende mais do símbolo universal de modernização com leitura e apropriação mimética neoliberal e menos da produtividade como signo da diferença, ou seja, tudo aquilo que nega ou se distancie dessa construção de qualidade baseada em resultados. Por isso, a necessidade de se afastar de uma leitura da política num sentido determinista, mas voltar o olhar para a construção desse espaço político, suas estratégias e efeitos de poder. A análise torna-se problemática e ingênua quanto às relações e jogos de poder, se apenas focalizar a “presença” da qualidade, porque estaria creditando à política um atributo de “transparência discursiva”, reduzindo-a à constatação ou reforço de “meros efeitos-realidade” como índices, bonificação etc.

“Quando as metáforas oculares da presença se referem ao processo pelo qual o conteúdo é fixado como ‘efeito do presente’, encontramos não a plenitude, mas o olhar estruturado do poder cujo objetivo é a autoridade, cujos “sujeitos” são históricos.” (BHABHA, 1998, p. 158).

Bhabha (1998) leva-nos a pensar sobre a estratégia de interpelação ou como a realidade é confrontada, questionada, seja pela “presença imediata do inglês”, ou quando a realidade educativa é interpelada via testagem, se possui ou não qualidade. De tal modo,

O efeito de realidade constrói um modo de interpelação em que uma complementariedade de significado produz o momento de transparência discursiva. É o momento em que, “sob a falsa aparência do presente”, o semântico parece prevalecer sobre o sintático, o significado sobre o significante. (BHABHA, 1998, p.159).

Ou seja, os efeitos de realidade da educação hoje – índices, bonificação, prestação de contas, *accountability* – fazem parte de um modo de interpelação, a avaliação em larga escala ou testagem que produz um momento de pretensa transparência discursiva que classifica escolas com qualidade ou sem qualidade – e, por fim, temos a falsa aparência de responsabilização. Com isso, a construção do significado (semântico) de qualidade sobrepõe o significante (sintático) da responsabilização. Portanto, o efeito de realidade pode ser descrito como a “disposição daqueles signos discursivos da presença/do presente no interior das estratégias que articulam o leque de significados [...]” (BHABHA, 1998, p. 159).

Esse endereçamento político voltado para a homogeneização de resultados, para a padronização, pretende afastar da interpelação o lugar da diferença, da alteridade, do adversário. Segundo Bhabha (1998, p. 159), a diferença não se coloca inteiramente do lado de fora ou em oposição à realidade, responsabilização/qualidade, mas inaugura uma pressão, um “contorno da diferença [que] é agonístico, deslizando e fendente”.

Segundo Bhabha (1998, p. 160), trata-se de uma discussão quanto à representação de um conjunto de regras, seu papel político e econômico. A presença da autoridade – o livro inglês – pode ser compreendida como superfície de dupla inscrição que tenta regular a ambivalência que lhe é própria e estabilizar provisoriamente esse espaço agonístico. Acredito ser possível pensar da mesma maneira quanto à política de responsabilização que inscreve sob o pretexto de transparência discursiva uma dupla visão: ao afirmar quem tem qualidade, também está dizendo quem não a tem.

Deste ponto de vista, a “transparência” discursiva pode ser melhor entendida no sentido fotográfico, em que uma transparência é também um negativo, processado para a visibilidade através das tecnologias da reversão, da ampliação, da iluminação, da edição e projeção; ela não é um curso mas um re-curso de luz. [...] significa velamento discursivo – intenção, imagem, autor – ela o faz através de um desvelar de suas regras de reconhecimento [...]. (BHABHA, 1998, p. 160).

Tal percepção de autoridade decorre de discursos dominantes que articulam signos da diferença cultural, estabelecem relações outras de poder – hierarquia, normalização, marginalização, etc. – e ao mesmo tempo negam o deslocamento e distorção que promovem para salvaguardar narrativas de “evolucionismo histórico e político” (BHABHA, 1998, p. 161), como ocorre no discurso de modernização da gestão pública. Assim, a autoridade colonial opera a partir da segregação, seja cultural, racial ou administrativa, que em geral possui uma lógica dupla e contraditória, na qual a “parte” detentora de uma diferença radical torna-se representativa do “todo” (BHABHA, 1998, p. 162). Parece ocorrer o mesmo na política responsabilização no aspecto administrativo, seja pelo ranqueamento, competitividade ou bonificação, que insere essa lógica dupla e contraditória nas políticas educacionais ao premiar métricas de desempenho que mais tarde tornam-se referenciais ou parâmetros de qualidade.

Contudo, os discursos dominantes necessitam dessa construção segregadora ou discriminatória com o intuito de produzir com efeito um exterior constitutivo que assegure uma construção identitária de autoridade. Logo, percebe-se, tanto em relação ao livro quanto à

política de responsabilização, a ideia de “referência unitária e essencialista”, seja de raça, nação ou tradição cultural, a ser alcançada (BHABHA, 1998, p. 162). Essa autoridade só é ameaçada pelo hibridismo que perturba e problematiza a presença e reconhecimento de tais regras como algo consensual, expondo a ambivalência e promovendo uma reavaliação de pressupostos e regras.

Portanto, o hibridismo

[...] expõe a deformação e o deslocamento inerentes a todos os espaços de discriminação e dominação. Ele desestabiliza as demandas miméticas ou narcísicas do poder colonial, mas confere novas implicações a suas identificações em estratégias de subversão que fazem o olhar do discriminado voltar-se para o olho do poder. (BHABHA, 1998, p. 162-163).

De acordo com Bhabha (1998, p. 163), o reconhecimento de autoridade de um discurso dominante requer a legitimação de sua fonte de modo consensual e exclui ou recusa as razões de conflito de juízo pessoal, um não-exercício ou ausência de juízo sobre tais regras, como já citado por Arendt (2004). Esse tipo de reconhecimento se assemelha à construção discursiva do projeto neoliberal de modernidade em torno do Estado que valida a responsabilização educacional através do emblema da adoção de medidas ditas modernizadoras. A reflexão do autor considera que os “signos” da autoridade são presenças “vazias” que articulam demandas universais (BHABHA, 1998, p. 164) – significantes vazios como descritos nos estudos de Laclau e Mouffe (2015) – exemplificados através do episódio do livro como símbolo do imperialismo inglês. Já a política de responsabilização exemplificaria um símbolo neoliberal de modernização, mas em ambas as situações reside a ambivalência capital – universal e vacuidade – do querer dizer tudo e nada ao mesmo tempo.

Por fim, Bhabha (1998, p. 174) destaca que o lugar do hibridismo realiza “simultaneamente um modo de apropriação e resistência” que evidencia a impossibilidade de qualquer determinismo, uma vez que a estratégia de recusa torna “signos tidos como milagre” em signos bélicos:

[...] — Anund observou, “Vós devíeis ser BATIZADOS,” [...] em resposta, eles disseram, “Estamos dispostos a ser batizados, mas nunca receberemos o Sacramento. A todos os outros costumes dos Cristãos estamos dispostos a nos conformar, mas não ao Sacramento, pois os europeus comem carne de vaca e isto jamais nos servirá.” (BHABHA, 1998, p. 152).

Assim, como os nativos hindus “resistiam ao questionar a presença dos ingleses como mediação religiosa”, desafiando as fronteiras do discurso, modificando sutilmente seus termos

e estabelecendo um outro espaço de negociação da autoridade cultural (BHABHA, 1998, p.171-172), quero assumir essa perspectiva bélica para interrogar a política e aprofundar a análise.

Procuro compreender a política de responsabilização educacional no estado de Pernambuco a partir de uma abordagem discursiva, focando a análise na relação entre a modernização da gestão pública e a lógica *accountability* na educação pública. O enfoque teórico-metodológico proposto, alicerçado na teoria do discurso (Ernesto Laclau) e na noção de redes de políticas (Stephen Ball), é utilizado como argumento para romper com a dualidade entre produção e implementação, de modo a investigar as demandas e articulações na trajetória dessa política que se faz hegemônica. Desse modo, compreendo que as políticas educacionais são práticas constituídas por lutas e embates em torno de significados e/ou sentidos, representando, assim, um regime de verdades.

As políticas são também discursos, ou seja, práticas que constituem o objeto de que falam, que estabelecem as regras do jogo em que se dão as lutas em torno dos significados. Todos os contextos de produção da política são, portanto, atravessados por discursos que constroem e permitem a construção de certos textos. (LOPES, 2010, p. 11).

Na tentativa de pensar a política não apenas como documento ou estatuto a ser implementado, Stephen J. Ball elabora a ideia de atuação da política – *policy enactment* – política em ação de modo performático. Assim, a pesquisa não deve se restringir a um ponto da trajetória política ou cindir texto e ação, mas compreender que traduzir é pôr em ato, é mais do que implementar, pois confere ação de mediar, questionar, redefinir. E assumir que a política como discurso possui materialidade ao definir o aceitável, o reprovável, o pensado, o desvio, o inapropriado, o “insano” (BEECH; MEO, 2016).

Para aprofundar a noção de “política em ação”, Lopes (2016) focaliza o processo iterativo da significação para compreender as políticas educacionais numa perspectiva discursiva. E, assim como Ball, propõe: compreender a produção da política nas escolas como contextualmente mediada e institucionalmente traduzida, interpretada; compreendendo as políticas como plurais, multifacetadas, construídas discursivamente de forma não coerente e não coesa (LOPES, 2016, p. 5).

O caminho proposto por Lopes (2016) indica a superação da construção entre dois polos, política como discurso e política como texto – *writerly* e *readerly* – apontando que a consequência desse tipo de análise resulta numa compreensão de regulação e colonização discursiva, restando pouco para as possibilidades de escape e de diferir. Lopes (2016) sugere

radicalizar o enfoque discursivo em seu registro teórico sobre o trabalho de pesquisa com a perspectiva discursiva a partir de autores como por Stephen Ball e Ernesto Laclau, em que destaca como reveladora para conduzir essa perspectiva a condição de sujeito/lugar de negociação. Ao focalizar a teoria da atuação de Ball em diálogo com a teoria do discurso de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, considera que o movimento de atuação trata-se de “um processo emoldurado por fatores institucionais envolvendo uma gama de atores” e de dinâmicas de interpretação e tradução (LOPES, 2016, p. 5). Essa atuação pode ser compreendida como tensão de uma realidade assumida como discursiva:

Se entendermos discurso como toda mediação de significados, como uma estrutura descentrada, não existem práticas não-discursivas, nem textos, materiais e práticas fora do discurso. Toda relação estabelecida com esses objetos é mediada pela linguagem, significada em jogos de linguagem e, portanto, significada discursivamente. (LOPES, 2016, p. 9).

Portanto, na empiria/análise de documentos das políticas curriculares, busca-se compreender o que foi excluído da cadeia discursiva ao construir hegemonias, ou seja, a reativação da diferença, entendendo hegemonia como uma ampla cadeia de articulações de sentidos, práticas, ações, modos de compreender o mundo e de agir que possibilitam significações e identificações e excluem outras. Ao pensar quais as condições discursivas que foram possíveis para construir determinada política, a realidade é colocada em xeque – por que antes foi possível dizer “aquilo”? – sem entrar na discussão de validade, mas para mostrar as fraturas. Não podemos ter um hiato entre o procedimento e a discussão teórica pós-estrutural porque a metodologia também está sob suspeita, uma vez que na análise de políticas esses marcadores podem ser rasurados.

3.1 CONSIDERAÇÕES EPISTEMOLÓGICAS E PERSPECTIVA DE ANÁLISE

Para adensar a vinculação teórico-metodológica entre a Teoria do Discurso e Redes de Políticas, Macedo (2016a, p. 6) sugere uma “análise topológica da política”. Numa perspectiva topológica, o espaço é organizado por meio de conectividades complexas de um número infinito de dimensões e a ênfase está no entendimento das recombinações entre sentidos fixados, das articulações entre sujeitos que também se constituem na articulação.

No dizer de Appadurai (2001), os discursos políticos que temos denominado — internacionais, nacionais, de direita, de esquerda — são apenas a fixação de fluxos de sentidos, com sua posterior espacialização em campos diversos. Entender os fluxos a partir das recombinações dos fragmentos fixados é o que tenho buscado fazer e que estou aqui chamando de análise topológica. Espero que tal análise ajude a articular diferentes camadas discursivas numa mesma análise, permitindo acessar uma rede intrincada de produção de sentidos. (MACEDO, 2016a, p. 7).

Assim, ao abordar as redes políticas na constituição de hegemonias, observamos o mapa de demandas e agentes políticos nesse processo que envolve desde fundações a movimentos em articulação com os entes públicos. Porém, Macedo (2016a) adverte sobre o “perigo de uma sinédoque neoliberal”, ou seja, para que essa abordagem não induza a leitura determinista da política. Para tanto, recorro à elaboração de Frangella (2013) sobre a tarefa da pesquisa como tradução ao significar que esta representa afirmar suas ambivalências. Não se trata de observar o dado e produzir respostas de sentidos explicativos/totais. Portanto, fazer pesquisa como tradução implica assumir a própria impossibilidade de tradução completa, para operar com essa incompletude produzindo sentidos outros que não retomam um original, mas o reconfiguram e ampliam.

O que é proposto então é a compreensão da tradução como ação que estabelece uma relação de estranhamento com o original. A tradução não é plena nem total, cria espaços contínuos de transformação, abalando a ideia de sentidos fixos/enraizados no original, mas apresenta esses sentidos como moventes, fluidos, articulados nesse espaço intersticial e limiar de negociação. (FRANGELLA, 2013, p.17)

Assim, na pesquisa como tradução, a tradução é marcada pela ruptura e a

pesquisa como possibilidade de negociação, de espaçamento em que se desnaturalizam preceitos e fundamentos — não na falsa ideia de desvelamento, que parece buscar fontes e opções ocultas ou disfarçadas, o que não acredito que o seja, mas ação/intervenção provocadora de uma

retomada do fluxo de significação que é estancado e dado como fato ou proveniente de uma estrutura fundante e não como ação articulatória e contingencial. (FRANGELLA, 2016, s.p.).

Portanto, a pesquisa de políticas pensada como ato tradutório não busca desvelamento, mas operar numa superfície de emergência que estrutura o presente de sua enunciação (BHABHA, 1998, p. 187). A proposição de operar com o conceito de tradução implica numa análise que recorre à outra temporalidade que se perpetua numa relação contínua no interior dos contextos e nas estratégias de discurso. Essa temporalidade torna a significação um processo ambivalente, “destrói esse espelho de representação” do texto político e configura um “terceiro espaço de enunciação” para a política (BHABHA, 1998, p. 67). Assim, compreende-se que a produção do texto político não só demonstra seu hibridismo, como também o movimento de articulação dentro desse espaço de enunciação política.

Assim, Bhabha (1998) aciona a dimensão da tradução a partir da compreensão da tensão no interior do texto político, entre a sua delimitação e a sua força, onde se constitui um lugar de ambivalência. Ao pensar na tradução entre contextos, o desafio se coloca no exato tempo de ação e compreensão da política. E, ao descortinar um espaço que pode “aceitar e regular”, acrescento modificar e ressignificar o sentido do texto político. Desse modo, “este é um sinal de que a história está acontecendo no interior das páginas da teoria, no interior dos sistemas e estruturas que construímos para figurar a passagem do histórico” (BHABHA, 1998, p. 51). Para caracterizar essa possibilidade enunciativa, não como um momento ou lugar, mas como um movimento, Bhabha (1998) elabora o conceito de “terceiro espaço” como condição discursiva da enunciação, em que os mesmos signos podem ser apropriados, traduzidos e lidos de outro modo, o que garante que os significados não tenham uma fixidez primordial.

Assim, o texto político é significativo à medida que reelabora a sua capacidade produtiva a cada contexto, em cada leitura, no espaço-cisão da enunciação que reinscreve a política entre os contextos. “O fio cortante da tradução e da negociação, o entre-lugar”, carregado de sentidos mediante um discurso e postos à construção de outros significados, nesse atravessamento entre os contextos num processo de iteração e tradução contínuo (BHABHA, 1998, p. 68-69).

Logo, ao focalizar o processo de articulação, faz-se necessário investigar quais sentidos possibilitam a hegemonia de uma determinada significação para a política de responsabilização educacional. E para compreender essa política, em diálogo com Stephen Ball, Homi Bhabha e Ernesto Laclau, é necessário perceber a trajetória política em diferentes

contextos e acessando a rede de produção de sentido quanto sua construção discursiva, suas demandas e unidades de sentido, ainda que contingentes, percebendo também quais processos de articulação permitem sua hegemonização ainda hoje.

Nos estudos e pesquisas no campo do currículo, a perspectiva pós-estrutural se caracteriza pela preponderância do discurso, sendo a teoria do discurso de Ernesto Laclau um importante referencial que foi apropriado para analisar as disputas e processos hegemônicos da produção curricular. Ao assumir os preceitos teóricos da teoria do discurso para pensar o campo do currículo, o olhar da análise se volta para o processo de significação da produção política curricular, sobretudo as contribuições pós-fundacionais ao questionar os fundamentos essencialistas da lógica política.

[...] Lopes não se limita a buscar compreender como se caracteriza o contexto atual das políticas de currículo no país e quais os principais problemas e alternativas que se apresentam nesse contexto. Em uma perspectiva mais radical, busca investigar quais as condições discursivas que possibilitaram a emergência – e que permitem a sustentação – dessa concepção hegemônica de currículo e, ainda, como essas condições atuaram e atuam na construção e consolidação dessa hegemonia. (OLIVEIRA et al., 2013, p. 1334).

Ressaltamos exatamente esse movimento de articulação de sentidos, para constituir discursos hegemônicos quanto à política educacional. Isso envolve negociações de demandas específicas de grupos políticos, que se equivalem, ainda que sejam permeados por perspectivas plurais. Assim, temos possibilidades de reflexões múltiplas ao pensar de que maneira as pesquisas em educação podem ampliar a compreensão das relações hegemônicas e posições de sujeitos no cerne da construção, legitimação ou manutenção das políticas educacionais a partir da Teoria Política do Discurso de Ernesto Laclau.

Laclau (1993; 2005) compreende discurso como “uma totalidade significativa que transcende a distinção entre o linguístico e o extra-linguístico [sic]” (LACLAU, 1993, p.15) e que “implica a articulação das palavras e das ações, de maneira que a função de fixação nodal nunca é uma mera operação verbal, mas que está inserida em práticas materiais que podem adquirir firmeza institucional” (LACLAU, 2005, p.138). A partir dessa interpretação, a ideia de estrutura é substituída pela de discurso, uma vez que as conexões entre elementos discursivos não são estabelecidas *a priori*, mas apenas “estruturações e reestruturações discursivas, provisórias e contingentes” (LOPES; MACEDO, 2011, p. 252). Assim, para compreender conceitualmente uma totalidade discursiva, é necessário identificar seus limites, fazendo a distinção do exterior discursivo que a contrapõe e ao mesmo tempo demonstra o

fato de ser uma totalidade precária. Portanto, numa totalidade discursiva, a relação entre significante e significado é contextual, contingente e provisória.

A teoria do discurso criada por Laclau e Mouffe no âmbito da Ciência Política não possui relação direta com o campo educacional, mas é apropriada por este campo de estudo como ferramenta analítica das relações políticas, principalmente nos estudos do âmbito do currículo. A partir da teoria do discurso, é possível compreender as políticas curriculares como uma totalidade discursiva. Essa significação se dá na articulação de textos e práticas sociais produzidos de forma histórica, contextual e provisoriamente. Essas significações curriculares produzidas são parciais e passíveis de múltiplas leituras e sujeitas a negociações, traduções e deslocamentos. Na perspectiva pós-estruturalista, como afirmam Lopes e Macedo (2011), o currículo é uma prática discursiva, uma prática de poder, uma prática de significação e de atribuição de sentidos. São, portanto, atos de poder, que garantem hegemonia a determinados sentidos curriculares, não fazendo referência a um poder verticalizado, mas de poderes oblíquos constituídos em processos articulatórios.

Na perspectiva pós-estrutural, o currículo

constrói a realidade, nos governa, constrange nosso comportamento, projeta nossa identidade, tudo isso produzindo sentidos. Trata-se, portanto, de um discurso produzido na interseção entre diferentes discursos sociais e culturais que, ao mesmo tempo, reitera sentidos postos por tais discursos e os recria. (LOPES; MACEDO, 2011, p. 41).

Essa ideia de poder verticalizado é substituída pela sobredeterminação de poderes oblíquos, que torna a relação política definida de forma contingencial, ou seja, sem pré-fixações no jogo político. Assim, defendo uma noção de currículo como um fenômeno discursivo produzido por jogos de linguagem, sujeitos a hibridizações que operam contínuas construções e desconstruções de sentidos. Portanto, o currículo é produzido através de práticas políticas de poder e essas relações perpassam as políticas curriculares. Vale ressaltar que “os estudos pós-estruturais entendem o poder como difuso: não há um único centro de poder, mas relações de poder que se constituem com múltiplos centros formadores de uma microfísica” (LOPES; MACEDO, 2011, p. 237). Essa perspectiva insere a escola no centro decisório da produção de sentidos, mas ao mesmo tempo destitui o Estado de uma posição de centro único para emanar e regular políticas curriculares. Desse modo,

[...] nos estudos políticos de enfoque pós-estrutural, há um questionamento geral às identidades fixas, dentre elas dominante/dominado, dominação/resistência, centro/periferia. Assim, as agências governamentais são consideradas como atores nos processos discursivos das políticas, mas não se confere predominância de poder absoluta a uma instância denominada Estado, mesmo quando neste também se inclui a sociedade civil (no sentido gramsciano, esfera de mediação entre infraestrutura econômica e o Estado em sentido restrito, o aparato governamental). (LOPES; MACEDO, 2011, p. 238).

Portanto, a política curricular não acontece de forma isolada em uma única instância de produção, mas resulta da interconexão dos significados que são produzidos em múltiplos contextos, como, por exemplo, escolas, poder público, secretarias de educação, universidades, agências multilaterais, comunidades epistêmicas e disciplinares. Dessa forma, ocorrem influências mútuas entre arenas políticas, a partir do empréstimo de ideias com referências em outras políticas, que são reconfiguradas de acordo com a demanda local. Assim, as políticas educacionais são traduzidas, seus sentidos são deslocados de seus supostos lugares originários e refocalizados, podendo ter outras conotações (LOPES; MACEDO, 2011, p. 39).

Sobre a aproximação das contribuições teóricas de Stephen Ball e de Ernesto Laclau para as pesquisas das políticas educacionais, podemos ressaltar, quanto ao entendimento das relações de poder na produção política, como as negociações acontecem no âmbito dessa complexa rede. Desse modo, as pesquisas sobre políticas curriculares que estão ancoradas na teoria do discurso procuram: identificar as formações discursivas; indicar as cadeias de equivalência produzidas, os sentidos articulados mediante os significantes vazios; e analisar seus sentidos fixados contigencialmente na política. Estas são tarefas importantes no processo de análise da totalidade discursiva.

Assim, a partir da teoria do discurso de Ernesto Laclau, é possível tratar os textos educacionais produzidos em instâncias como SEE como representações parciais da política de currículo, e não como expressão de sua totalidade. O texto não é tratado como a política em si, numa perspectiva estadocêntrica que considera as políticas apenas como práticas governamentais, conferindo centralidade ao Estado na produção de políticas curriculares. Portanto, opero com o Estado como um elemento pertencente à construção discursiva que deve ser analisado através da relação com as demais arenas políticas.

Se entendemos o currículo como uma produção cultural e como lutas pela significação do mundo (HALL, 2003), priorizar na política o conjunto de decisões governamentais e/ou os marcos econômicos criadores de instituições e práticas acaba por conferir ao Estado uma prioridade na

significação, desconsiderando os embates nos demais contextos sociais. (LOPES, 2011, p. 28).

Essas são categorias consideravelmente importantes de análise da realidade social e das práticas políticas hoje, para tentar perceber quais processos de articulação permitem a hegemonização de determinados sentidos no campo político. Assim, produção política, “entre a modalidade da palavra escrita e a da ação” (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305), envolve um processo de tradução, composta por muito mais do que diferentes políticas e valores locais e pessoais. Ela envolve o embate e luta com expectativas e demandas, já que a tradução só é concebida a partir da negociação, articulando elementos antagônicos e contraditórios. Essa temporalidade discursiva abre lugar para a disputa sem polarizar prática e política.

O campo discursivo dá vez à tradução ao descortinar um sujeito/lugar da ressignificação, a dimensão da tradução a partir da compreensão da tensão e da demanda, entre a sua delimitação e a sua força, esse sujeito/lugar de ambivalência. Para argumentar de forma analítica, entendo esse processo de tradução que permeia um espaço/temporalidade relacional como “a abertura para um outro lugar cultural e político de enfrentamento” (BHABHA, 1998, p. 60-68), em que a problemática está em como significar a política presente. Assim, caracteriza-se essa possibilidade enunciativa não como um momento, mas como um movimento.

De acordo com essa perspectiva teórica anunciada, afirmo aqui a necessidade de análises que relacionem as práticas educacionais com processos sociais e político-econômicos mediados pelo Estado, ou seja, que esclareçam as relações entre Estado e políticas de currículo. Portanto, o escopo teórico proposto não prioriza as decisões governamentais ou políticas de Estado no sentido restrito no campo das políticas educacionais, mas considera a contribuição de outros atores e arenas políticas, comunidades epistêmicas para compreender as relações de poder nas políticas de forma ampla no mundo globalizado. Um olhar atento à circularidade da política, percebendo as dinâmicas que reconfiguram ações do Estado e os discursos incorporados pela produção de sentidos na política de responsabilização educacional.

Por sua vez, é preciso ampliar o foco sobre reformas e mudanças no plano econômico, político e cultural de forma integrada que influenciam a produção de políticas. Contudo tenho discordado da tendência de análise que, a partir dessas influências, operam de forma prescritiva, limitando a compreensão de produção político-educacional. Assim como Lopes

(2006, p. 36) ressalta, neste tipo de análise “parece haver uma separação e uma defasagem crescente entre poder e política, no sentido da ação política normativa e reguladora do Estado”, sendo de suma importância evitar o esvaziamento do espaço da política, a exemplo de análises que afirmam a determinação econômica preponderante sobre as relações sociais ou análises que abordam a globalização a partir de binarismos como algo positivo ou negativo.

Destaco a argumentação de Laclau e Mouffe (2015) sobre a globalização, que neste caso não deve ter uma análise destacada das relações políticas, mas compreendida como uma possibilidade de organização social e que também está sujeita a certas relações de poder no qual sua hegemonia é passível de ser desafiada. Assim, “a redução da política às ações do Estado e/ou à interlocução privilegiada com o Estado, como se este fosse uma instância definidora dos sentidos finais das práticas sociais, seja esvaziada de significação, na medida em que a própria ação política do Estado é esvaziada.” (LOPES, 2006, p. 36).

Portanto, o exercício de análise está para além de determinações econômicas ou definidas pelo marco do Estado, no qual reside a ideia de suposta homogeneidade e subordinação do cotidiano a um poder central, que aqui é questionada.

Assim, é pela incorporação dessas discussões ao campo da política que penso ser possível reconfigurar a ideia de dominação do Estado sobre definições curriculares e relativizar a capacidade da economia saturar todos os contextos sociais com suas orientações. Sem excluir o Estado, suas agências políticas e sua dimensão econômica no jogo constituinte das políticas de currículo, defendo ser produtiva a análise de outras dimensões, textuais e discursivas, na constituição dessas políticas. (LOPES, 2006, p. 37-38).

Por conseguinte, Laclau e Mouffe (2015) recuperam a discussão de política como ontologia social, sinalizando que o espaço econômico é constituído politicamente de forma hegemônica, bem como o fato de a constituição dos sujeitos políticos não ser produzida por uma causa direta, quais sejam, as relações de produção. E ainda,

afirmam existir uma disputa entre discursos que constituem o Estado, mas nessa luta o discursivo não é visto apenas como superestrutural ou referente ao campo das idéias [sic]. Trata-se de uma disputa pelas condições materiais engendradas nesse discurso constituinte do antagonismo social. Um antagonismo que nunca é superado, por ser inerente à atividade política democrática. (LOPES, 2006, p. 37).

Para conduzir a discussão dessas relações políticas, não por uma análise verticalizada de poder, coloca-se como condição a análise dos espaços de produção de discursos que estão em disputa e concorrem por legitimação. Isto implica considerar os interesses dos organismos internacionais, as esferas governamentais, comunidades epistêmicas, a produção das políticas curriculares e os sentidos negociados nessas arenas políticas. Nessa perspectiva, o entendimento de currículo não é o prescritivo que provém das agências de fomento ou se converte em ações políticas homogêneas como imposição à sala de aula. Implica compreender currículo como política discursiva, “como política cultural, o currículo é fruto de um embate por sentidos e significados que ultrapassa não apenas o espaço físico da sala de aula, mas também o território imaginado do que se supõe que deve ser uma aula” (LOPES, 2006, p. 45). Ao trazer essa discussão a partir de uma perspectiva discursiva, entendendo-a como político-discursiva, através de Lopes (2006) e Mouffe (2005), permite-se compreender a política como referência empírica, não essencializada, vendo-a como uma superfície discursiva, o que possibilita o entendimento da negociação de sentidos em busca de hegemonia, de forma provisória e contingencialmente reunindo sentidos em um campo significativo, mas que não representa um fechamento total da significação.

Portanto, empreendo trabalhar sobre uma estrutura discursiva, entendida como “uma prática articulatória que constitui e organiza as relações sociais” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 167), para pensar que as relações sociais são constituídas via discurso, por isso não existe posição fora desse jogo discursivo. Trata-se de colocar em evidência a complexidade dessa prática política. A radicalidade possível do pensamento é aquela que questiona leis e estruturas como categorias em si e que permite a compreensão de que não há um *telos* ideal alcançável, mas, sim, sua constante construção. E juntamente com Ball (2006, p. 26), sigo nessa intencionalidade para desenvolver o trabalho de pesquisa.

As políticas normalmente não nos dizem o que fazer, elas criam circunstâncias nas quais o espectro de opções disponíveis sobre o que fazer é reduzido ou modificado ou nas quais metas particulares ou efeitos são estabelecidos. Uma resposta ainda precisa ser construída no contexto, contraposta ou balanceada por outras expectativas. [...] Aqui, estou também interessado em questões sobre a ontologia da política que é ignorada por essa concepção: particularmente, a forma como nós tornamos as políticas encarnadas. Há um silêncio surdo no coração desses textos diligentes, abstratos e metódicos. Tanto as pessoas que “fazem” as políticas quanto aquelas confrontadas com elas são deslocadas. (BALL, 2006, p. 26).

Assim, pretendo analisar as estratégias utilizadas para a elaboração e manutenção do discurso de responsabilização educacional, desmontar unidades de produção de sentido no processo hegemônico dessa política. Ao mesmo tempo, intento questionar a concepção verticalizada de reforma nas políticas públicas, observando que a Política de Responsabilização Educacional é decorrente do processo de modernização da gestão pública como condição para *accountability*, incorporado como premissa para o atendimento das demandas da sociedade com qualidade social, transparência na gestão e controle social da ação do governo de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2012a).

Logo, a introdução da política da responsabilização educacional é elemento importante para compreender como a ideia de modernização se traduz no campo da educação, além de mostrar que a centralidade da reforma educacional em Pernambuco está na adoção de políticas de responsabilização, dentro do espectro da reforma gerencial do aparato estatal. Uma vez que para a política de responsabilização se efetive, é necessário a pactuação dos objetivos estratégicos em torno das perspectivas – de modernização – desse Estado gerencial ou Estado do fazer.

Assim, dentro das ações de modernização da gestão pública estadual, para viabilizar a política de responsabilização (PERNAMBUCO, 2008b; 2012a), fazem-se necessária no sistema de ensino quatro condições: I) objetivos educacionais e metas claras por escolas – segundo descrevem o Termo de compromisso e o IDEPE como referência para as metas de qualidade pactuadas; II) sistema próprio de avaliação – como descreve o SAEPE; III) sistema de incentivos – o BDE estipula uma bonificação pelo alcance das metas; e IV) sistema de monitoramento para acompanhamento e melhoria dos indicadores de processos e de resultados, além da utilização da metodologia do Programa Gestão Nota 10⁴⁰. E através dessas medidas adotadas a partir do PMGP-ME, no governo Campos (2007-2010) se consolida a responsabilização educacional em Pernambuco.

Ao tratar das políticas públicas de responsabilização na educação, Freitas (2012) critica a base das reformas educacionais no Brasil, por ser conduzida pela lógica do mercado e princípios próprios do gerencialismo da iniciativa privada. Assim, a formulação de políticas educacionais é afetada por novos atores e soluções objetivas que expressam demandas empresariais. Freitas (2012), também destaca que essas “soluções” estão em curso no Brasil e

⁴⁰ Programa Gestão Nota 10 do Instituto Ayrton Senna (IAS), oferece formação continuada e ferramentas gerenciais que possibilitam aos gestores e educadores realizarem os diagnósticos e análises para alcance das metas estabelecidas no início do ano letivo. Disponível em: <http://www.institutoayrtonsenna.org.br>.

no exterior, tendo os Estados Unidos como inspiração, com proposições numa espécie de “teoria da responsabilização” gerencialista e verticalizada. E aponta que

Esta “nova abordagem” para as políticas públicas de educação está sendo construída em torno dos conceitos de *responsabilização, meritocracia e privatização*. Estes constituem um bloco interligado onde a responsabilização pelos resultados (leia-se: aumento da média em testes nacionais e internacionais) é legitimada pela meritocracia (distinções ou sanções fornecidas com base no mérito de ter aumentado ou não as médias) com a finalidade de desenvolver novas formas de privatização do público (o qual é desmoralizado pela meritocracia das médias mais altas), visando à constituição de um “espaço” que se firma progressivamente como “público não estatal” em contraposição ao “público estatal”. Nas formas de privatização pela vertente “público não estatal”, encontram-se as concessões e os *vouchers* – ambos envolvendo repasse de dinheiro público para a iniciativa privada [...]. Na modalidade “não estatal”, as escolas continuam “públicas”, já que seu patrimônio continua sendo do Estado e os alunos continuam tendo acesso gratuito à escola, mas o Estado paga à iniciativa privada para gerir, por concessão, a escola. É a crença de que, se a escola pública for gerida pela lógica da iniciativa privada, então, ela melhorará. (FREITAS, 2012, p. 346).

Assim, essas políticas vêm se constituindo através do discurso do direito de aprender, segundo Freitas (2012), fazendo crer que as escolas e os professores são os únicos responsáveis pelo fracasso das crianças mais pobres. O autor defende a garantia da educação como um direito e não como mercadoria, em apoio à valorização do magistério e pela educação de gestão pública e democrática, por isso questiona:

Por que a teoria de responsabilização dos reformadores empresariais privilegia o gerencialismo autoritário e não a responsabilização participativa? Por que tais teorias apostam na competição e não na colaboração dentro e entre escolas? Para onde nos conduzirá esta “corrida” para implantação de uma política de “escolas de alto rendimento” em detrimento de “escolas de alta qualidade social”? Aonde poderá nos conduzir uma política de desmoralização dos professores, acuados por testes de rendimento dos alunos que definem seus salários e os expõem injustamente à execração pública pela imprensa, [...] nos quais deveríamos confiar e remunerar dignamente, mais do que punir/premiar? Quem financia esta máquina de destruição do sistema público de educação e com quais interesses? (FREITAS, 2012, p. 347).

Assim, sobre as políticas de avaliação associadas à *accountability*, Freitas (2013) faz críticas à forma como o campo político brasileiro assimilou o conceito de *accountability* verticalizada, a exemplo da Lei de Responsabilidade Educacional americana “*No Child Left Behind*”. Além disso, o autor adverte

Temos de aprender com a experiência dos outros, sim. Qual o problema de a *accountability* brasileira ser diferente da *accountability* americana? Idade. Só isso. A americana tem 30 anos ou mais. [...] Ela ganhou corpo com a Lei de Responsabilidade Educacional americana *No Child Left Behind*, que tem mais de mil páginas e estabelece todas as regras da *accountability* dura nos Estados Unidos. Está tudo legislado. Quando se fecha uma escola, está na lei que pode ser fechada. (FREITAS, 2013, p. 357).

Com essa reflexão, Freitas (2013) abre uma proposição para pensar o caminho da *accountability* até hoje, bem como para desmistificar a discordância em relação à *accountability* verticalizada, afirmando que tal contraposição não representa ser contrário à responsabilidade educacional ou a favor de desresponsabilizar ações no processo educacional e na melhoria das redes. Outra separação crítica precisa ser feita: a cultura da avaliação difere da cultura da auditoria sobre escolas, profissionais e redes de ensino. Assim, apesar de serem discussões relacionáveis e que se afetam, críticas à *accountability* não pressupõem críticas à avaliação (FREITAS, 2013, p.349-350).

É relevante hoje compreender que no Brasil o desenho da política educacional baseada em *accountability* traz uma série de consequências sobre avaliação e bonificação, entre outras. Porém, existe uma consequência territorial: Freitas (2013) cita o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) e ao CENPEC⁴¹ referindo-se ao estudo “Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole: um caso na periferia de São Paulo” de 2011. A pesquisa revela que:

além das consequências para as escolas individualmente, quando se implantam políticas de *accountability*, há consequências territoriais para conjuntos de escolas. E essas consequências levam à especialização de escolas em certas funções. Por exemplo, a função de atender os piores alunos de um conglomerado de escolas é deslocada para uma delas especificamente, que passa a cumprir, no conjunto daquele território, a função de acolher aqueles alunos que atrapalham o desempenho médio das outras escolas. Isso é São Miguel Paulista. Isso é Brasil. Não é Nova York. (FREITAS, 2013, p. 353).

Além disso, percebe-se na avaliação a lógica de medição tão valorizada quanto à meritocracia, uma padronização própria do raciocínio empresarial como ideia de melhoria mediante uma fórmula.

⁴¹ Cenpec – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária. Fonte: <http://www.cenpec.org.br/home/>.

Eu posso padronizar. Se eu posso padronizar, posso controlar o processo. Porém, o fluxo da aprendizagem e da formação na educação não é padronizável. Essa é a diferença fundamental. Eu não tenho como padronizar o fluxo. Até posso padronizar os resultados no sentido de desejar resultados. Posso desejar uma meta. Mas não há como estabelecer essa padronização no processo. E é isso que leva ao apostilamento, que é uma tentativa de controlar o processo: como o professor varia, ponho um monte de folhinhas nas mãos dele e digo: “hoje é a folhinha 1, amanhã é a folhinha 2, depois a folhinha 3...” E assim vai. Tenta-se, portanto, de padronizar o processo. É muito duvidoso que se obtenham resultados dessa maneira na educação. (FREITAS, 2013, p. 353)

Porém, Freitas (2013) demonstra a partir do seu trabalho que essas mudanças na política pública transitam por erros de inconsistência empírica e ética. E descreve que a evidência empírica das políticas de *accountability* consiste numa “mera petição de princípios”, ou seja, uma construção argumentativa de retórica falaciosa que utiliza a conclusão – o resultado – para tentar demonstrar que a premissa é verdadeira. Exime-se a possibilidade de refutação de

uma proposta de política pública para a qual não temos uma evidência empírica consistente, com uma mera petição de princípios: “Acredite no princípio porque pode ser que obtenhamos uma evidência empírica favorável e, se obtivermos, aí se justifica ainda mais aplicarmos”. Então, há um problema lógico e ético no meio disso. Não sou contra fazer estudos sobre bonificação. Liberdade acadêmica! Sou contra transferir para redes inteiras propostas que não estão bem documentadas e entendidas [...] Há um problema ético. Não posso mexer com a vida de milhares de escolas, milhares de professores, milhares de alunos, pais de alunos com uma ideia que não tem suporte tendencial. [...] Mas o problema ético de pesquisa é insolúvel: não podemos aplicar procedimentos duvidosos a redes inteiras com base em uma petição de princípio: pede-se que se acredite, que se tenha fé de que se alcançarão bons resultados. (FREITAS, 2013, p. 355-356).

Assim, a questão da ética na pesquisa é importante. Acrescentaria que na formulação política também, uma vez que a tendência *accountability* tem se baseado na produção de evidência empírica, que precisamos analisar. São institutos e fundações privadas que produzem evidência empírica sem a revisão de pares acadêmicos, elaboram relatórios como verdades científicas (FREITAS, 2013, p. 356-357), no campo da avaliação e da consultoria para “consertar” aquilo que foi encontrado.

Do mesmo modo, Ball (2014) chama a atenção para a mercantilização do profissional público, através dos contratos de desempenho:

Trata-se de um novo tipo de conhecimento – um regime de números – que constitui um “recurso por meio do qual a vigilância pode ser exercida” [...]. Isto é, o uso de informação sobre o desempenho de vários tipos como “um recurso para comparação” [...], dirigido à melhoria da qualidade e da eficiência, tornando nações, escolas e alunos “legíveis”. (BALL, 2014, p. 69-70).

Na medida em que os números se tornam importantes para que os Estados monitorem, orientem e reformem seus sistemas educacionais, esse discurso se converge em políticas que prezam pela garantia da qualidade e avaliação. E ainda que o objetivo da política seja a “garantia” de qualidade, é questionável submeter tais projetos à pretensão de medir, comparar e avaliar conhecimentos/padrões de aprendizagem para alcançar a medida/comparação/avaliação de pessoas (LOPES, 2015, p. 455).

No estudo de Santos (2010) sobre as significações do Programa Gestor Nota 10 em Pernambuco, e que de certo modo aborda também a modernização da gestão e a política de responsabilização, a autora reconstitui e analisa a instrução técnica⁴² aos gestores educacionais, evidenciando as ações de adoção de técnicas de gestão escolar de gerenciamento, eficiência e produtividade no estado de Pernambuco.

[...] destaca a importância dos resultados das escolas no IDEB e, apesar de reconhecer que o “Programa não é milagroso”, ela ressalta que ele é uma “concepção”, “uma diretriz” (**o que sugere um caminho; mas é mais que um caminho, é uma estrada saneada e estruturada de conceitos, técnicas e “instrumentos”**), uma “ferramenta” (o que sugere neutralidade, mas está carregado de valores), uma “proposta” (isso pressupõe a possibilidade de rejeitá-la, o que não pode acontecer) e, acertadamente, é uma “política” (mas não identifica qual política – apesar de esse discurso “incluir” o compromisso com o aluno, com a cidadania e com a escola). (SANTOS, 2010, p. 86, grifo nosso).

Nesse momento, questiona-se o projeto de modernização baseado no diagnóstico, planejamento e gestão, “focado na melhoria dos indicadores educacionais do Estado, trabalhando a gestão por resultados” (Modernização de Gestão - SEE). Assim, a construção da política – de responsabilização – possui uma dimensão gerencial pertencente ao ideário neoliberal e que se fortalece no jogo do perde ou ganha, “na ideologia da competição e dos resultados (“ser referência nacional”)” (SANTOS, 2010, p. 87). Se todos podem ser um vencedor, o perdedor é igualmente necessário à sentença.

⁴² Os técnicos em gestão educacional têm como função implantar do sistema de monitoramento nas escolas estaduais, atuando na SEE, nas GREs e nas escolas e utilizando a metodologia do Programa Gestão Nota 10 do Instituto Ayrton Senna – IAS (PERNAMBUCO, 2012a, p. 27).

Pernambuco encontra-se neste grupo. Com um modelo de gestão baseada em metas e em resultados, a Secretaria de Educação, tem como objetivo melhorar os indicadores educacionais do Estado, contribuindo para que a rede estadual de ensino alcance a meta de seis pontos no IDEB, em 2021, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Esta meta é mais elevada do que a apresentada pelo MEC a Pernambuco, e visa tornar as escolas estaduais uma “referência nacional em educação de qualidade social até 2014”, conforme explicitado no planejamento estratégico da Secretaria de Educação de Pernambuco. (PERNAMBUCO, 2012a, p. 20).

Cabe destacar alguns aspectos: a SEE estabelece um contrato de gestão através do termo de compromisso assinado pelos gestores escolares para pactuar as metas, de forma a articular toda a reestruturação do sistema de ensino, a avaliação, índices, divulgação de resultados como padrões de desempenho e a bonificação, como arremate na responsabilização pelo qual se vinculam os elementos anteriores dessa política. Ball (2014) critica o contratualismo estendido ao processo educacional, sendo este um componente da economia do conhecimento, ou seja, a mercantilização do conhecimento.

A transformação do ensino e da aprendizagem em produtos calculáveis gera informações de mercado para seletores, habilita o Estado a “escolher” os de baixo desempenho e torna possível traduzir o trabalho educacional, de todos os tipos, em contratos articulados de entrega de desempenho [...]. O contrato social dentro do qual o profissional trabalha, pelo interesse público, é substituído por relações comerciais entre educador, cliente e empregador. (BALL, 2014, p. 68-69).

Ademais, Ball (2014, p. 74) acrescenta que a construção discursiva de salvacionismo está presente nas redes de discurso e de influência indicando “um conjunto de técnicas de governar, que têm o efeito de “modernizar” ou neoliberalizar o setor público e suas instituições”. São propostas políticas como escolha da escola, *vouchers*, gestão descentralizada, gestão de desempenho etc. E por isso faz uma convocação:

precisamos entender, pesquisar e reagir ao neoliberalismo não como ideias abstratas, mas como um discurso, no sentido completo da palavra – um conjunto de práticas e subjetividades que são realizadas em formas “realmente existentes” e corriqueiras em diferentes locais e contextos. (BALL, 2014, p. 74).

Sobre a ideia de salvacionismo como “venda de melhoria”, para Ball (2014) se constitui de métodos e modelos de negócio de *gestão de mudança* que estão sendo vendidos como necessidades de mudança – uma construção retórica de modernização – numa

linguagem gerencialista de autoeficácia que faz parte das estratégias educativas globais. Para Ball (2014, p. 185), apesar da interpretação e da modificação das políticas em âmbito nacional e local, “há claramente agora algo que podemos chamar de ‘política educacional global’ – um conjunto genérico de conceitos, linguagens e de práticas que é reconhecível em várias formas e está à venda!”. Podemos citar, *accountability*, gestão de desempenho, resultados, competitividade, modernização, responsabilização etc.

No contexto das pressões da reforma educacional, Ball (2014), analisando empresas educacionais dos EUA e Reino Unido, identifica nos documentos e *sites* de divulgação que a linguagem e verbos utilizados nesses textos transmitem uma sensação de urgência. Por exemplo, trabalham de forma “rápida e eficientemente”, “focados”, oferecem “agilização” e “gerenciamento”. E assim, constituem uma gramática específica sobre léxico da vida organizacional (BALL, 2014, p. 160). Não apenas isso, o pesquisador afirma também que os textos e os discursos de reforma carregam poder e significado, normalmente associados aos medos e anseios do público – causas e demandas de mobilização – que são “convocados” a partir das políticas e das pressões de reforma, ou seja, modernização. “É um discurso salvador que promete salvar escolas, líderes, professores e alunos do fracasso, dos terrores da incerteza e das confusões das políticas e deles mesmos – suas próprias fraquezas” (BALL, 2014, p. 160).

O paradoxo desse modelo regulatório é que ao mesmo tempo que cresce a autonomia dos sujeitos também aumenta o controle sobre eles. Esse modelo de autonomia está centrado em maior responsabilização dos envolvidos que têm de responder pelo que fazem, como fazem e para que fazem. Sendo assim, aumenta a responsabilidade dos trabalhadores docentes sobre o êxito dos alunos, ampliando os raios de ação e competência desses profissionais. O desempenho dos alunos passa a ser algo exaustivamente mensurado, avaliado sistematicamente por instrumentos que não são elaborados no contexto escolar. Da mesma maneira, são muitas as demandas que chegam a esses trabalhadores como provas e exigências de sua competência em conseguir responder às prescrições de ordem orçamentária, jurídica, pedagógica e política. (OLIVEIRA; VIEIRA; AUGUSTO, 2014, p. 535).

A política de responsabilização para alcance dos índices de desempenho escolar coloca professores, gestores e estudantes num campo de tensões entre a autonomia e o controle. Reside na centralidade dos sistemas de avaliação, a centralidade na obrigação de alcance de determinados resultados, como uma nova forma de gestão do Estado e da escola que, por fim, estabelece uma dinâmica de concorrência na remuneração do professor, que é

em parte dependente do desempenho do estudante (OLIVEIRA; VIEIRA; AUGUSTO, 2014, p. 531).

Assim, os resultados dos exames de avaliação passam a ser utilizados como instrumento de comparação entre sistemas de ensino, e a qualidade e a eficácia do sistema educativo passam a ser medidas pelos resultados obtidos pelos alunos. Essas comparações têm sido largamente utilizadas tanto em âmbito nacional quanto internacional para criticar os sistemas educativos, seus currículos e formas de organização e justificar mudanças de políticas educacionais, inclusive em relação aos docentes. Sob o argumento da melhoria da qualidade, por meio da comparação de resultados obtidos pelos sistemas educativos, as políticas e práticas educativas de um contexto nacional que são consideradas eficazes acabam por ser implantadas em âmbito diferente, em que o contexto cultural para onde são transplantadas é totalmente desconsiderado, apoiando-se na evidência. (OLIVEIRA; VIEIRA; AUGUSTO, 2014, p. 536).

Trata-se do processo de influência da retórica de organizações internacionais, no qual a crise do ideal de igualdade de oportunidades é deslocada para a demanda por igualdade de resultados, dentro de um movimento por justiça escolar. Portanto, a obrigação de resultados seria uma parte da definição dessa justiça escolar, pactuada como prestação de contas ao Estado do dinheiro investido e da qualidade do serviço ofertado (OLIVEIRA; VIEIRA; AUGUSTO, 2014, p. 536).

Na análise de Gaulejac (2007), este seria “o discurso da insignificância”, em que os termos são apresentados como objetivos e neutros numa construção abstrata, um discurso operatório que se preocupa mais em criar adesão. Portanto,

a insignificância e quantofrenia são duas figuras do poder (poder em impor uma visão de mundo que legitima seu ponto de vista como universal). Uma permite evitar a crítica e a contestação, pois ela impede de chegar ao sentido dos mecanismos que estão em prática, e a outra permite apresentar como neutro e objetivo um programa que leva os agentes a interiorizar a ideologia gerencialista. (GAULEJAC, 2007, p. 97).

E dessa forma as “ideias de “reforma” ou formas de “melhoria” que pareciam radicais, mesmo impensáveis”, estabelecem-se discursivamente como possíveis, enquanto normais e necessárias (BALL, 2014, p. 183). Na medida em que a educação pública passa a ser considerada como “quebrada”, então há mais “concertos” para o setor privado fazer, contribuindo para a produção de “soluções” sobre escolas e professores.

A falsa neutralidade dos instrumentos de gestão – os instrumentos que parecem ser os mais objetivos, modelam a realidade conforme normas preestabelecidas, permitem tornar públicos os resultados de cada um, de efetuar comparações, de produzir equivalências entre o trabalho de uns e de outros. Introduzem uma aparência de objetividade em um mundo de concorrência e contradições. Tranquilizam uma vez que parecem limitar o arbitrário e a incerteza (homogeneização das práticas e dos processos de avaliação). Os instrumentos de gestão colocam transparência onde reina o arbitrário, objetividade onde reina a contradição, segurança em um mundo instável e ameaçador, função de regulação. (GAULEJAC, 2007, p. 101).

A construção argumentativa de Lopes (2015, p. 455) discute a construção de uma base comum nacional como garantia da qualidade de ensino e como estratégia de controle da produção curricular. Assim também penso sobre a política de responsabilização. Igualmente nessa proposta existe o vínculo entre educação e desenvolvimento econômico, com caráter salvacionista da educação, que reduz a educação a níveis mínimos de aprendizagem e a garantias forjadas em padrões de aprendizado uniformes.

Esse processo é ainda mais perverso quando a qualidade da educação é vinculada à possibilidade de fornecer garantias aos empregadores de que os alunos têm as competências esperadas, tornando o processo educacional submetido fortemente às expectativas de aprendizagem vinculadas aos critérios econômicos. Todavia, mesmo que essas propostas fossem feitas – e muitas vezes o são – em nome dos projetos de emancipação e de formação crítica dos sujeitos, mesmo que estejam alinhadas com propósitos que tentam frear a colonização das escolas por discursos do mercado, do individualismo, da competitividade, do cientificismo, sua conexão com a ideia de homogeneidade e de unidade mostra-se problemática para uma perspectiva democrática. E, por vezes, viabiliza a articulação com os grupos sociais que limitam a educação a processos de mercado. (LOPES, 2015, p. 461).

Dessa forma, é interrogada não só a uniformização curricular, mas também a valorização da testagem em larga escala como meio de controle do que se aprende. A partir de Lopes e Oliveira (2015), transfiro o debate das autoras sobre a garantia do direito ao aprendizado, para pensar a garantia da qualidade. Em ambos os debates, a construção dessa garantia pelas vias da uniformização curricular ou da tentativa de controle limita processos democráticos e possibilidades outras de fazer/pensar a política de currículo.

Parece-nos mais democrático e produtivo investir para que várias possibilidades de ser e de conhecer sejam construídas. E isso pode ser feito por meio do investimento na garantia das condições para que os alunos e alunas estudem e para que professores e professoras exerçam o seu trabalho de ensinar. De formas múltiplas, diferentes, contextualmente construídas, e, por isso mesmo, imprevisíveis. (LOPES; OLIVEIRA, 2015, s.p.).

Assim, analisar as políticas curriculares numa perspectiva teórica discursiva e compreendendo o discurso como prática representa compreender a realidade discursivamente, as articulações, disputas e negociações que produzem essas significações políticas como contextos políticos, práticas e construções sociais.

No caso particular das políticas de currículo, é possível afirmar que são decorrentes de diferentes articulações entre demandas representadas como advindas de comunidades disciplinares, equipes técnicas de governo, empresariado, partidos políticos, associações, instituições e grupos/movimentos sociais os mais diversos. Por intermédio das articulações entre essas demandas diferenciais, grupos políticos são organizados, significações de currículo são instituídas. Um dos possíveis exemplos dessas lutas é a que se organiza em torno dos sentidos de qualidade da educação. (LOPES, 2015, p. 449).

Portanto, Lopes (2015) propõe o exercício de compreender discursivamente finalidades sociais incorporadas à educação e enunciadas na esfera política, na tentativa de desestabilizar discursos que definem certas relações de poder e objetificam conhecimento e currículo. Assim, pode-se operar a partir do propósito de desconstruir discursivamente e ao mesmo tempo explicar e abalar, segundo o pensamento do filósofo Jacques Derrida. Com isso logra-se abordar a política educacional enquanto não imune à necessidade de negociação e tradução contextual, percebendo-a como dimensão de “negociação que produz discursivamente conhecimento na escola em conexão com tantas outras produções socialmente instituídas” (LOPES, 2015, p.455-456).

Portanto, no centro do debate sobre qualidade, ficam evidenciados mecanismos de classificação e controle – exames, testes, auditorias, laudos, inspeções, avaliações, gestão de desempenho – que são o objeto de lutas simbólicas nas políticas educacionais. Cabe a análise das cadeias discursivas que legitimam esses mecanismos de *accountability*, de modo a compreender o processo metonímico nas demandas por modernização da gestão, qualidade social, valorização docente, testagem e *accountability* – elementos que num *continuum* alcançam a metáfora da responsabilização na política educacional em Pernambuco (LACLAU, 2006; 2011; 2014).

[...] para nossa análise política: contiguidade [metonímia] e analogia [metáfora] não são essencialmente diferentes uma da outra, mas dois polos de um *continuum*. [...] podemos dizer que isso é inerente à operação política central que chamamos de “hegemonia”: o movimento da metonímia à metáfora, da articulação *contingente* ao pertencimento *essencial*. (LACLAU, 2011, p. 196).

Assim, Laclau (2006; 2011; 2014) torna visível o espaço das substituições tropológicas para a lógica hegemônica, apresentando os conceitos de metáfora e metonímia como movimentos tropológicos, para ir mais além do sentido literal, através de formas de condensação e deslocamento. A condensação foi assimilada à metáfora e o deslocamento à metonímia, através da qual um objeto comum se torna substituto de uma coisa inalcançável. Essa transgressão tropológica demonstra uma possibilidade que movimentos retóricos ocorram não só no nível do significado, mas também no do significante, pois ambas têm por princípio subverter a lógica diferencial: “a metáfora é o *telos* da metonímia, o momento em que a transgressão de regras de combinação atingiu um ponto em que não tem volta [...]” (LACLAU, 2011, p. 195).

Considero que ocorre uma articulação contingente dos sentidos de modernização da gestão, qualidade social, valorização docente, testagem e *accountability* como parte da significação do termo “responsabilização”. Essa contiguidade possui uma natureza metonímica que subverte a lógica diferencial entre esses sentidos e tende a transformar-se gradativamente em analogia ao termo “responsabilização” na política educacional, ou seja, a metonímia se torna metáfora (LACLAU, 2011, p. 196). Com base nesse entendimento, a responsabilização é tida como expressão direta de qualidade, “um significante significando um ponto cego inerente à significação” (LACLAU, 2011, p. 197), mas se trata de uma representação distorcida de um objeto ao mesmo tempo impossível e necessário na cadeia discursiva da política educacional.

A diferença entre analogia e contiguidade é que, apesar de as duas, por meio de suas substituições, subverterem essa lógica diferencial, a visibilidade do que é subvertido está muito presente no caso da metonímia, enquanto tende a desaparecer no da metáfora. (LACLAU, 2011, p. 198).

Na perspectiva teórica de Laclau (2006; 2011; 2014), cada instituição política e cada categoria de análise política se apresentam como locais de jogos de linguagem indecidíveis. Assim, a retórica é pensada nas dimensões de figura de linguagem para análise social, como condição de uma prática hegemônica que requer o equilíbrio instável, contingente e temporal em uma espécie de vínculo naturalizado. Assim, no campo discursivo, incorporam-se posições simultâneas numa dualidade temporal entre a metáfora, como substituição que mascara a ausência e a diferença, e a metonímia, que registra a falta percebida. Nisso, está a

potencialidade da análise retórica nas dinâmicas sociais, ao perceber quais os processos de articulação que permitem a hegemonização de determinados sentidos no campo político.

3.2 TEORIA DO DISCURSO E AS LÓGICAS SOCIAIS, POLÍTICAS E FANTASMÁTICAS

Dentro da perspectiva teórica pós-estruturalista, percebe-se a discursividade como condição ontológica de constituição da realidade e do objeto de pesquisa. Assim, também a teoria é entendida como construção discursiva do sujeito ao conhecer a realidade não como algo que lhe é exterior (OLIVEIRA; OLIVEIRA; MESQUITA, 2013), mas se coloca como dilema para as pesquisas que têm como referência a teoria do discurso elaborada por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe.

Segundo Glynos e Howarth (2007 *apud* BARROS, 2008, p. 167-168), é necessário problematizar correntes interpretativas da teoria política do discurso que possuem um enfoque positivista ao privilegiar um aspecto empírico-explicativo na análise política e social. Os estudos dos autores citados ampliam o campo de análise política ao focalizar a constituição de identidades políticas e o surgimento e declínio de práticas e regimes hegemônicos. Assim, apresentam aspectos teóricos e metodológicos com referências na teoria do discurso e propõem um quadro analítico para a pesquisa social de forma a suprir o déficit metodológico dessa corrente de pensamento.

Glynos e Howarth (2007 *apud* OLIVEIRA; OLIVEIRA; MESQUITA, 2013, p. 1332) trazem algumas proposições de trabalho teórico-metodológico, no sentido de pensar o campo discursivo e sistematizar a pesquisa empírica: a) pesquisa orientada ao problema; b) lógica de racionalidade retrodutiva; c) conceito de lógicas como unidade explicativa; e d) perspectiva da articulação. Temos uma discussão que coloca a construção de uma “metodologia” em função da problematização proveniente do discurso social no campo observado e as possibilidades de diferentes técnicas e recursos no desenho metodológico da pesquisa, propiciando uma intervenção como questionamento da naturalidade ou essencialidade dessa realidade, seus sentidos e lógicas. Trazem ao pesquisador a possibilidade de enunciar as condições necessárias para aquele fenômeno/discurso, o que não indica uma lei causal, padrões ou modelo totalizado, por considerar as precariedades e contingências de constituição dessa realidade. Nessa perspectiva, busca-se identificar as lógicas sociais nas construções discursivas e hegemônicas dos sujeitos sociais, como sistemas de regras que estabelecem as relações possíveis num dado social. Lógicas políticas como condição que torna possível a emergência e sustentação dos

sistemas na realidade e para produzir/fortalecer novos discursos e identidades. E lógicas fantasmáticas que “constituem e contestam continuamente as realidades pesquisadas e analisadas” (OLIVEIRA; OLIVEIRA; MESQUITA, 2013, p. 1342).

Portanto, os autores problematizam os enfoques atuais de explicação causalista que resulta no predomínio nas ciências sociais do paradigma positivista de leis causais, regras e generalizações para explicar e prever eventos e práticas políticas. Esse modelo se projeta nas ciências sociais e tem reduzido o propósito da pesquisa social à busca de explicações e previsões numa abordagem positivista através de um raciocínio dedutivo ou indutivo (GLYNOS; HOWARTH, 2007 *apud* BARROS, 2008, p. 170)⁴³.

Assim, Glynos e Howarth (2007 *apud* BARROS, 2008, p. 171-172) propõem uma virada para um paradigma de explicação pós-positivista nas ciências sociais a partir do conceito de “retrodução”, que é um tipo de raciocínio nem indutivo nem dedutivo, baseado em hipóteses. O raciocínio retrodutivo descreve o processo de explicação que começa com a problematização de um fenômeno, ou seja, não é dedutivo ou indutivo, mas retrodutivo, pois envolve o processo de ir e voltar entre o problema investigado e as várias explicações para torná-lo compreensível.

Howarth e Glynos colocam a forma retrodutivo da explicação em uma lógica de pesquisa mais abrangente que inclui três momentos dialeticamente conectados: o momento da problematização de um fenômeno, o momento da explicação retrodutivo do fenômeno problematizado e o momento de persuasão da comunidade acadêmica relevante e dos atores envolvidos. (BARROS, 2008, p. 171, tradução nossa).⁴⁴

Em síntese, o paradigma de pesquisa científica pós-positivista propõe uma transição das abordagens dominantes, que focalizam a verificação e explicação, para a abordagem retrodutivo, que conecta esses dois momentos, problematização e explicação retrodutivo, ou seja, focalizando no processo de justificar as explicações propostas. Assim, essa articulação supõe a constante reformulação desses momentos e sugere um processo de explicação aberta e não estática, que é expressa no “ciclo retrodutivo” (GLYNOS; HOWARTH, 2007, p. 40 *apud* BARROS, 2008, p. 172). Portanto, a explicação retrodutivo se apresenta como uma

⁴³ A lógica dedutivo parte de uma generalização ao particular, diferentemente da lógica indutivo que é o inverso. Há uma aproximação entre positivismo e racionalismo, pois em ambas as correntes existe a determinação de ciência a partir do método. Ressaltamos que mesmo o método sendo objetivo em relação à ciência, a subjetividade do pesquisador é apagada em ambos os casos.

⁴⁴ O texto em língua estrangeira é “Howarth y Glynos sitúan la forma retroductiva de explicación en una lógica de investigación más abarcadora que comprende tres momentos dialécticamente conectados: el momento de la problematización de un fenómeno, el momento de explicación retroductiva del fenómeno problematizado y el momento de persuasión de la comunidad académica relevante y de los actores involucrados.”

abordagem alternativa nas ciências sociais para a forma de explicação dedutiva que submete os objetos de pesquisa a leis causais. Ou seja, uma abordagem alternativa que considera as interpretações contextualizadas dos sujeitos e que intenta transcender a descrição particularista e explicitar criticamente os fenômenos problematizados (BARROS, 2008, p. 174).

A noção de lógica proposta por Glynos e Howarth é oposta à análise formal de proposições para determinar sua validade. Os autores apontam que "a lógica de uma prática inclui as regras ou a gramática de uma prática, bem como as condições que tornam a prática possível e vulnerável" (GLYNOS; HOWARTH, 2007, p. 40 *apud* BARROS, 2008, p. 136). A partir dessa noção geral, esses autores propõem três tipos de lógica para a análise política: social, política e fantasmática. A **lógica social** refere-se à caracterização das práticas ou regimes em determinado contexto ou domínio social, a partir da identificação das regras que tornam possível os tipos de entidades que o compõem. A **lógica política** possibilita a análise de como essas práticas ou regimes em questão são constituídos ou contestados. E por último, a **lógica fantasmática**, que busca compreender as razões ideológicas pelas quais os sujeitos são "apreendidos" ou "submetidos" a essas práticas discursivas. Damos destaque à definição dos autores da "lógica fantasmática", que enfatiza o papel da ideologia⁴⁵ na sustentação ou colapso dessas práticas ou regimes. (GLYNOS; HOWARTH, 2007 *apud* BARROS, 2008, p. 174-175).

A investigação sociológica proposta pelos autores, juntamente com a contribuição metodológica da Teoria do discurso, investe no processo de articulação discursiva que ocorre nos campos de hegemonia envolvendo três lógicas ou dimensões: social, política e fantasmática. Essa proposta metodológica não incita o pesquisador a fazer uma "coleção de lógicas", mas a compreender essas dimensões discursivas – social, política e fantasmática – numa relação dialética (ANDRADE, 2013, p.84-87).

A **lógica social** refere-se ao caráter normativo e institucional da produção do discurso como norteadora das práticas sociais. A lógica social atua como um sistema de regras hegemônicas, práticas discursivas já sedimentadas e institucionalizadas. São discursos da lei, da família, da burocracia, que orientam as ações cotidianas (ANDRADE, 2013, p.84 e 88).

⁴⁵ Sobre a conceituação de ideologia, entende-se numa vertente gramsciana como um sistema de crenças característico de uma classe ou grupo social; ou numa vertente marxista como um sistema de crenças ilusórias, falsa consciência percebida nas relações de poder e de dominação de classe para assegurar a coesão social. A teoria do discurso se aproxima da vertente marxista, compreendendo como ideologia quando estão naturalizadas as relações hegemônicas pela pretensa totalidade de representação e de completude social.

A lógica política procede de demandas sociais e está associada a momentos de instituição e contestação que desafiam as relações sociais existentes. A lógica política diz respeito a uma dimensão em que se contrapõe à cultura política institucionalizada. Assim, como na teoria do discurso, não há um único centro de poder, a lógica política é difusa e emerge de relações de poder e práticas sociais de contestação (ANDRADE, 2013, p. 85).

A lógica fantasmática corresponde ao papel de suporte, de coesão e coerência das práticas sociais. A lógica fantasmática atua no processo de construção das cadeias de equivalência, no qual os indivíduos constroem uma unidade significativa entre diferentes demandas que se agregam em busca de uma mesma finalidade. “As utopias, os desejos de mudança, os ideais revolucionários, todos eles podem ser concebidos como expressões da lógica fantasmática” (ANDRADE, 2013, p. 86). E vale ressaltar que essa unidade é contingente e também não está imune a uma possível fixação futura que tende a ser sedimentada como senso comum.

Através dessa tipologia de lógicas, Glynos e Howarth procuram captar "o que" se caracteriza por uma prática ou regime, "como" se constitui e "por que" é de fato possível, respondendo, assim, as três questões básicas de toda pesquisa social. O principal deste trabalho de Howarth e Glynos está na sistematização do rigoroso aparato conceitual e metodológico que fornece a teoria política do discurso. Isso se reflete no esclarecimento conceitual e prático da noção de "lógica social", bem como na caracterização de práticas e regimes discursivos estudada através do registro de regularidades e fixações de sentidos sedimentados, operação que tem sido uma tarefa fundamental na análise do discurso. Assim, Howarth e Glynos dão um quadro ontológico particular que sustenta e molda as lógicas explicativas que eles propõem (BARROS, 2008, p. 174-175).

Glynos e Howarth partem da premissa de que as ações, as práticas e os regimes ou sistemas de práticas têm um caráter discursivo. Essa premissa é complementada pelo pressuposto de que toda formação discursiva é marcada por uma contingência radical, ou seja, é atravessada por uma negatividade que põe em jogo significados das ações, práticas e regimes dessa formação discursiva (GLYNOS; HOWARTH, 2007 *apud* BARROS, 2008, p. 175). A partir dessa ontologia negativa, a teoria do discurso é principalmente uma teoria do político interessada em trazer à luz os momentos de instituição política da construção social e hegemônica de sentido. Os autores elaboram o "método de prática articulatória", em referência ao conceito de articulação desenvolvido por Laclau e Mouffe. Esse método permite conceber a pesquisa como uma prática que conecta diferentes elementos teóricos e empíricos

através da invocação do princípio da articulação (GLYNOS; HOWARTH, 2007, p. 180-183 *apud* BARROS, 2008, p. 176-177).

Howarth, Glynos e Griggs (2016) argumentam que a teoria do discurso traduz-se como uma nova abordagem explicativa e crítica aos estudos das políticas e práticas, explorando questões de poder e ideologia. Os autores respondem a críticas de déficits metodológicos de estudos da teoria do discurso e propõem estratégias como ferramentas de intervenção crítica. Assim, levantam os pressupostos básicos da teoria do discurso. Primeiro, a política é entendida como a instituição de relações e práticas sociais, mostrando o papel do poder e da exclusão na sua formação, de modo que toda estrutura discursiva é desigual, hierárquica e contingente. “Em outras palavras, discursos políticos são sistemas particulares de prática significativa ou articulatória, que são construções finitas e contingentes, constituídas politicamente pela construção de antagonismos sociais e da criação de fronteiras políticas” (HOWARTH; GLYNOS; GRIGGS, 2016, p. 2). Segundo, a mudança política ou mesmo estabilidade política resultam de lutas hegemônicas entre diferentes formações discursivas ou coalizões discursivas.

Nesse sentido, hegemonia entendida como um tipo de prática política envolve tanto construir quanto romper com coalizações políticas, bem como manutenção das políticas, práticas e regimes que são formados por tais forças. São de particular importância nessas lutas hegemônicas as lógicas políticas da equivalência – aproximação de fronteiras políticas construídas através da união de diferentes demandas e identidades sociais – e da diferença – as demandas são negadas, mediadas e negociadas. Portanto, nesse processo hegemônico, a conceituação de ideologia serve para esconder a contingência e contestabilidade das relações sociais e para naturalizar as relações de dominação em discursos ou práticas significativas.

O foco analítico nesse sentido é a produção de certas narrativas políticas fantasmáticas, que estruturam as maneiras pelas quais diferentes sujeitos sociais estão ligados a determinados significantes, os diferentes tipos de demanda que se identificam com discursos e levam à crença nas coisas que fazem. Assim, Glynos e Howarth (2007) utilizam os pressupostos básicos da teoria do discurso na pesquisa política, na qual o processo analítico é conduzido de modo a unir uma pluralidade de lógicas para dar conta de um fenômeno problematizado, capturando as regras que regem regimes ou práticas, bem como as condições e objetos que tornam tais regras possíveis.

Todavia, a teoria do discurso se contrapõe a modelos positivistas de pesquisa que “buscam extrair os dados da realidade e garantir sua validade através do uso estrito de uma metodologia reconhecida e supostamente neutra e universal” (OLIVEIRA; OLIVEIRA;

MESQUITA, 2013, p.1331). Logo, a proposição de Glynos e Howarth (2007) de pesquisa orientada ao problema também se opõe a abordagens de pesquisa orientadas a partir da teoria ou do método. A proposição dos autores não implica exiguidade de reflexões teóricas ou rigor metodológico, mas representa o enfrentamento do problema e que a teoria e a metodologia possam munir a pesquisa de recursos que permitem aprofundar a compreensão do problema ou realidade discursiva analisada. Assim, a própria teoria é observada como um discurso contingente e articulado aos discursos sociais – a teoria e metodologia como processo discursivo são atravessados por relações agonísticas de poder que o pesquisador deve considerar em sua análise (OLIVEIRA; OLIVEIRA; MESQUITA, 2013, p. 1331).

Esse modelo coloca como elemento central o problema definido a partir das demandas e experiências dos sujeitos no campo investigado. Portanto, as concepções epistemológicas precisam ser explicitadas a partir do enfrentamento dos problemas e articuladas ao contexto dos sujeitos sociais. Diante disso:

O papel da investigação, nessa perspectiva, não é o de construir panaceias, sanar contradições nos sistemas ou buscar soluções imediatas para problemas específicos, a proposta é ampliar a própria compreensão do problema de modo a reconhecer suas relações com as lógicas e processos sociais mais amplos, a demonstrar que qualquer solução para os problemas aparentemente pontuais passa por uma redefinição dos termos do próprio problema e por um deslocamento das condições que promovem sua emergência. (OLIVEIRA; OLIVEIRA; MESQUITA, 2013, p. 1333).

Ainda além, Oliveira, Oliveira e Mesquita (2013, p. 1333-1334) advertem quanto à forma de tratamento dos problemas sociais em geral abordados nos limites de um recorte academicista e simplista em seu alcance. Ao contrário, as escolhas metodológicas com propostas discursivas possibilitam captar as lógicas da dinâmica produtiva de um discurso, visto que pesquisas referenciadas na teoria do discurso interrogam os problemas do campo observado, investigam como esses problemas são construídos, bem como questionam as soluções estabelecidas através desses discursos e como essas soluções estão condicionadas à formulação desses problemas. Portanto,

A produção de pesquisas e discussões teóricas já se constitui assim – na medida em que contribui para interpelar, articular, deslocar, legitimar e/ou contestar sentidos e lógicas que circulam no campo social – em um movimento de intervenção na realidade. Intervenção, não no sentido da proposição direta de estratégias de resolução dos problemas reconhecidos na realidade social a partir dos parâmetros – ou das regras do jogo – que configuram essa própria realidade e constituem esses problemas enquanto tais. Mas, no sentido do questionamento da naturalidade ou essencialidade

dessa realidade e das regras mesmas que a constituem. (OLIVEIRA; OLIVEIRA; MESQUITA, 2013, p. 1334).

A problematização não se limita a compreender e caracterizar o contexto atual das políticas, os principais problemas e alternativas desse contexto. Essa perspectiva investiga de forma mais radical as condições discursivas que possibilitaram a emergência e sustentação da concepção hegemônica da política e o processo de construção e consolidação dessa hegemonia. Assim, a construção metodológica das pesquisas referenciadas na teoria do discurso deve ser desenvolvida em função da problematização e possui possibilidades amplas de utilização de diferentes recursos no desenho metodológico, como, por exemplo: análise de documentos, entrevistas, narrativas, imagens, produtos audiovisuais, dados etnográficos e dados estatísticos ou a combinação entre essas alternativas (OLIVEIRA; OLIVEIRA; MESQUITA, 2013, p. 1335).

Essa proposição é complementar à racionalidade retrodutiva elaborada por Glynos e Howarth (2007), pois busca enunciar as condições necessárias para que a ocorrência de determinado fenômeno ou organização simbólica e social da realidade se constitua como possível. Trata-se de uma contraposição ao processo de busca de explicações nas ciências humanas e sociais a partir da construção de hipóteses que posteriormente são reduzidas a variáveis e indicadores para realização de testes empíricos e que podem determinar a validade ou falsidade dessas hipóteses em relação ao fenômeno estudado. Glynos e Howarth (2007) questionam, a partir da perspectiva retrodutiva, até que ponto os elementos do campo social são redutíveis a indicadores formais e quantificáveis, também questionando se uma situação social complexa uma vez traduzida em variáveis e indicadores realmente conserva-se significativa em relação ao contexto pesquisado. Portanto, a pesquisa referenciada na teoria do discurso torna-se incompatível com o modelo de explicação hipotético-dedutivo, uma vez que compreende que a pesquisa social produz explicações de caráter precário, contingente e implicado com discurso científico (OLIVEIRA; OLIVEIRA; MESQUITA, 2013, p. 1336-1337).

Os procedimentos teórico-metodológicos que exemplificam a articulação entre a teoria do discurso e a lógica retrodutiva são pesquisas que buscam investigar os principais discursos que se articularam numa determinada construção social hegemônica, propondo pensar como essa articulação se tornou possível e quais as perspectivas negadas ou excluídas pelo discurso estabelecido. Esse tipo de análise não busca testar uma hipótese ou estabelecer uma relação causal entre os elementos, nem tão pouco prioriza somente a interpretação das noções

discursivas enunciadas pela política, como, por exemplo, qualidade, cultura entre outros. A pesquisa parte de uma realidade observada e busca identificar as condições que possibilitaram a construção dessa realidade, bem como desafiar a naturalização da mesma (OLIVEIRA; OLIVEIRA; MESQUITA, 2013, p. 1338).

Ao reconhecer que a realidade é constituída discursivamente, Glynos e Howarth (2007) utilizam a categoria lógica como unidade explicativa do campo social nas dimensões sociais, políticas e fantasmáticas, de modo que “as lógicas são reconhecidas como sempre dependentes das construções discursivas e hegemônicas dos próprios sujeitos sociais, não como realidades – ou representações de realidades – externas ao campo discursivo e hegemônico” (OLIVEIRA; OLIVEIRA; MESQUITA, 2013, p. 1339-1341).

Nesse sentido, a perspectiva elaborada Glynos e Howarth (2007) aponta para pesquisas com referência na teoria do discurso que evidenciam através da dinâmica retrodutiva as lógicas sociais, políticas e fantasmáticas que constituem e contestam as realidades pesquisadas e analisadas, o que possibilita ao pesquisador compreender de forma contextual a realidade observada, além de investigar quais as lógicas que constituem tais discursos, possibilitando a elaboração de explicações contingentes e parciais sobre esse contexto (OLIVEIRA; OLIVEIRA; MESQUITA, 2013, p. 1342).

Por fim, a articulação é alçada como relação ativa e implicada com a realidade social, demonstrando uma proposição de articulações como conexões simbólicas entre conceitos e categorias presentes nos discursos sociais. Assim, as articulações são construídas, desafiadas e deslocadas continuamente por processos hegemônicos. E o discurso científico é apenas um enunciador possível para a realidade analisada e constituída por lógicas parciais e contingentes. Como afirmam Oliveira, Oliveira e Mesquita (2013), não existe racionalidade naturalizada, nem universalidade que não seja precária ou venha a ser deslocada e contestada por outras lógicas e discursos.

Afirmar que todo projeto de racionalidade é constituído a partir de lógicas parciais e contingentes, atravessadas por relações de poder, não significa negar a possibilidade de qualquer racionalidade ou mesmo negar sua importância como fator de articulação de sentidos e de uma realidade comum. Ao contrário, significa indicar que qualquer realidade humana somente torna-se possível através da construção de discursos que articulam sentidos e lógicas racionais em seu contexto. Significa também, todavia, reconhecer que não existe uma racionalidade única ou natural, independente das convenções, regras ou lógicas estabelecidas em cada contexto e, portanto, que todo o projeto de universalidade – inclusive o da racionalidade ocidental – é sempre já um projeto comprometido e precário, passível de

resistência, deslocamento e contestação por outras lógicas e discursos. (OLIVEIRA; OLIVEIRA; MESQUITA, 2013, p. 1344-1345).

Ao pesquisar a construção política de responsabilização educacional, acredito ser apropriado focalizar a lógica fantasmática que permite detectar narrativas específicas que fornecem fechamento ideológico para o assunto. Essa interpretação privilegia a análise das práticas e estratégias que ativamente parecem impedir a contestação pública das normas sociais. A ocultação dessa possível contestação será realizada de forma mais completa e eficaz se os sujeitos forem cúmplices ideologicamente nas práticas de que participam, de forma a não desafiar esse sistema de regras (HOWARTH; GLYNOS; GRIGGS, 2016, p. 3-4), mas ao pensar essas relações de dominação, nas quais os sujeitos sociais estão implicados, num modo de identificação, e são tomados por esse discurso de responsabilização. “Isto é, identificar uma norma social como possível objeto de contestação pública, ao mesmo tempo alegando que uma norma é ativamente impedida de ser contestada pelo exercício de poder, pressupõe alguma visão de dominação social.” (HOWARTH; GLYNOS; GRIGGS, 2016, p. 4, tradução nossa)⁴⁶.

Em resumo, pretendo realizar uma abordagem desconstrucionista (SALES, 2018, p. 127-130) dos aspectos políticos de uma prática e das lógicas utilizadas por essa prática, ao me apropriar dos conceitos derivados do sistema de pensamento objeto de pesquisa, de modo a questionar os conceitos de responsabilização, modernização, *accountability*, avaliação e qualidade nos quais essa política está ancorada. Todo caminho teórico-metodológico proposto demonstra o investimento na condição de contingência radical – essa contingência penetra o campo da normatividade e indica a necessidade de desenvolver um *éthos* adequado para realização da pesquisa, do mesmo modo que as normas e ideais projetados no objeto de estudo são intrinsecamente contestáveis e revisáveis.

⁴⁶O texto em língua estrangeira é: “*That is to say, identifying a social norm as a possible object of public contestation, while also claiming that a norm is actively prevented from being contested by the exercise of power, presupposes some view of social domination.*”

4 POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL EM PERNAMBUCO: o “Estado do controle” e o “Estado do fazer”

No Brasil a reforma administrativa do Estado no âmbito da Gestão Pública ou reforma gerencial se inicia ano de 1995⁴⁷. Esse processo compreendeu três dimensões: a) a dimensão institucional-legal, buscando remover os obstáculos de ordem legal para maior eficiência do aparelho do Estado, voltada para a descentralização da estrutura organizacional e possibilitando outros formatos organizacionais, a exemplo das organizações sociais; b) a dimensão cultural, para substituir a cultura da administração burocrática pelos novos valores gerenciais na administração pública brasileira; e c) a dimensão gerencial, que enfatiza as práticas administrativas e os instrumentos gerenciais com a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores, a administração por resultados, a competição administrada por excelência e o controle social. Da mesma forma, as relações administrativas dos Estados nacionais no cenário internacional – por influência dos processos de globalização que modificam as relações de produção, mercado de bens e serviços – também se alteram. Isso gera um impacto quanto à atuação das agências internacionais de financiamento fortemente na América Latina, impulsionando o fenômeno da reforma administrativa do Estado. O modelo gerencial também passa a influenciar o campo educacional, relacionado às parcerias com as agências externas de cooperação e financiamento (CAVALCANTI, 2011, p. 77-78).

Um destaque nesse processo de reforma é a formalização do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – PNAGE⁴⁸, em que ficam estabelecidos recursos oriundos de empréstimo contraído pela União com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 2006 e formalizado entre Estados e União para repasse da Caixa Econômica Federal. No âmbito do PNAGE, a modernização institucional é vista de forma transversal e integrada do ciclo de gestão pública em relação ao planejamento, orçamento, gestão e controle, de modo a incentivar o compartilhamento de soluções de modernização em âmbito das administrações estaduais e entre os estados.

Para o financiamento do setor público, o BID possui três categorias de empréstimo: os empréstimos de investimento, que financiam bens, obras e serviços para promover o

⁴⁷ PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf/view>.

⁴⁸ Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE) Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/programas-e-projetos-de-gestao/apresentacao>.

desenvolvimento social e econômico; os empréstimos com base em políticas para apoiar reformas de políticas e/ou mudanças institucionais em um determinado setor ou subsetor; e os empréstimos especiais para desenvolvimento que apoiam os países mutuários durante uma crise macroeconômica, de forma a amenizar os efeitos sobre o progresso econômico e social. Nesse sentido, o Brasil obteve empréstimo com base em política, recebendo assistência técnica às reformas sistêmicas através de apoio orçamentário ao governo.

Em anuência à reforma gerencial proposta pelo governo federal, o estado de Pernambuco adere ao modelo gerencial a partir do governo Eduardo Campos em 2007, porém vale ressaltar que o processo de formulação de uma agenda reformista é concebido ao longo do governo Jarbas Vasconcelos (1999-2006), no qual foram criados preceitos da modernização da gestão. Também, houve criação da Secretaria de Administração e Reforma do Estado⁴⁹ (SARE) em consonância com a Lei complementar nº 49 de 2003, para promover o uso das novas tecnologias de gestão. Assim, o estado de Pernambuco vivenciou políticas alinhadas ao projeto liberal-corporativo que contribui para a implantação da agenda neoliberal de reforma, com ênfase no ajuste fiscal, reestruturação institucional e modernização gerencial (CAVALCANTI, 2011; SILVA, Ítalo A., 2013; SILVA, Alison F. S., 2013).

Quadro 2: Contextualização cronológica dos governos federal e estadual⁵⁰

GOVERNADORES	PLANOS DE EDUCAÇÃO	SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO	PRESIDENTES	MINISTROS DA EDUCAÇÃO
Eduardo Campos 2007-2014	2002 a 2012	Danilo Jorge de Barros Cabral 2007-2010 Nilton Mota 2010-2011 Anderson Gomes 2011-2012	Luiz Inácio da Silva 2003-2011	Fernando Haddad 2005-2012 Aloizio Mercadante 2012-2014
João S. Lyra Neto 2014-2015		Ricardo Dantas 2012-2015	Dilma Rousseff 2011-2016	José Henrique Paim 2014-2015 Cid Ferreira Gomes 2015 Luiz Cláudio

⁴⁹ A Secretaria de Administração e Reforma do Estado (SARE), é substituída pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), criada em 2007, juntamente com a Secretaria de Administração do Estado (SAD), pelo governo Eduardo Campos. A SAD possui funções administrativas de gestão de pessoal, infraestrutura, compras, licitações, patrimônio etc. E a SEPLAG assume a função de gestão estratégica, incluindo planejamento, orçamento e coordenação do novo modelo de gestão. (CRUZ; MARINI; LEMOS, 2014, p. 5).

⁵⁰ Quadro adaptado de Oliveira *et al.* (2006, p.195-196).

Paulo Henrique Câmara 2015-2019	2015 a 2025	Frederico da Costa Amancio 2015-Atual	Costa 2015 Renato Janine Ribeiro 2015 Aloizio Mercadante 2015-2016 José Mendonça Bezerra Filho 2016-2018 Rossieli Soares da Silva 2018
			Michel Temer 2016-2019

A modernização em Pernambuco deve ser entendida como um processo de continuidade política acompanhando o ritmo de reformas de modernização, a partir do início do governo de Eduardo Campos em 2007, destacando o forte apoio do governo federal e a disposição de investimentos com intuito de impulsionar a economia estadual (SILVA, Ítalo A., 2013). Em Pernambuco, o intuito de reforma tem como principais características a descentralização das políticas públicas, a redução de gastos públicos, equilíbrio fiscal e valorização dos resultados. Assim também no âmbito do governo federal foi pautada a reforma na educação, visando promover uma educação com qualidade social, princípios da gestão democrática e projetando parâmetros em resultados de impacto na política educacional, bem como no cenário econômico.

Como demonstra Matheus (2013), na expressão *educação de qualidade*, o termo *qualidade* classifica-se como locução adjetiva, tendo a função de atribuir características à educação enunciada. Já na expressão *qualidade da educação*, *qualidade* torna-se um substantivo adjetivado, caracterizando um tipo de qualidade educacional. Os estudos de Matheus (2013) de análise discursiva de políticas curriculares destacam que o significante “educação de qualidade” adota o sentido de superioridade por algo que é excelente, referindo-se à boa educação. Para o significante “qualidade da educação”, o sentido predominante refere-se a uma perspectiva de nível de melhoria, algo a ser elevado, controlado e aferido.

A representação de qualidade a partir da análise de políticas curriculares está muito próxima dos objetivos da avaliação, ora visando à produtividade do ensino, ora por uma educação que promova transformação social. Assim, alguns documentos curriculares trazem o conceito de qualidade social ligada à equidade por defender a “igualdade de acesso ao conhecimento a todos” (MATHEUS, 2013, p. 85). Esse conceito se contrapõe à qualidade que se baseia na eficácia/eficiência para atingir os resultados e padrões predefinidos.

O traço híbrido dessa cadeia discursiva em que se define qualidade está marcado pela associação da qualidade social voltada para a justiça social. Logo, esse cenário político que preza pela qualidade social, mas que adota a centralidade na avaliação, também se vale dos princípios que norteiam a qualidade que se pretende total para pensar educação.

Ao mesmo tempo que nessa política busca-se expulsar os sentidos instrumentais e performáticos da cadeia de equivalência da qualidade social, na articulação atual, lança-se mão de sistemas de avaliação em massa que são recomendados por agências multilaterais [...] como solução para os problemas da qualidade de ensino. Com isso, o que foi expulso da articulação representada pelo significante qualidade social é reintroduzido, pois para medir se a finalidade da educação foi alcançada, recorre-se aos mesmos princípios instrumentais negados. (MATHEUS, 2013, p. 110).

Desse modo são estabelecidos critérios diferenciados para a promoção de igualdade educacional. Qualidade torna-se um termo ambíguo com funções significativas diferenciadas dentro de um mesmo sistema discursivo, utilizado num arranjo estratégico para significação política. Para além da demanda por qualidade, podemos perceber um processo de construção de significação articulado pela ideia de falta ou melhoria, para atender a uma delimitação discursiva de modernização e responsabilização, ambas atribuídas à educação.

Nesse processo de estruturação da gestão pública em Pernambuco, fica instituído através de Decreto nº 29.289/2006, o Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do estado de Pernambuco (PNAGE-PE), com o objetivo de melhorar a eficiência e a transparência institucional da administração estadual:

Art. 2º O PNAGE-PE será executado com recursos de financiamento, oriundos do Acordo de Empréstimo firmado entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, transferidos mediante Convênio de Participação no Programa, a ser firmado entre o Governo do Estado e o MP e com os correspondentes recursos de contrapartida a cargo do Estado. (PERNAMBUCO, 2006).

Assim, como afirma Cavalcanti (2011), o PNAGE-PE possui como um de seus princípios a gestão por resultados, um dos pressupostos da administração gerencial em Pernambuco. Esse seria um marco da Gestão Eduardo Campos, pois alia a reforma administrativa do Estado para instituir, em 2008, o Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para educação – PMGP/ME⁵¹, dando início à reforma da educação no estado.

⁵¹ O “Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para educação” foi lançado em 3 de junho de 2008, como desdobramento para o setor da educação do projeto de governo Todos por Pernambuco (PERNAMBUCO,

A partir do programa, o processo de reforma na área da educação teve como objetivo: “elevar os indicadores sociais, consolidando a prática democrática e a participação popular nas unidades educacionais, baseados em diagnóstico, planejamento e gestão” (CAVALCANTI, 2011, p. 80). Vale observar que a proposta do PMGP/ME se apresenta como resposta aos baixos índices de desempenho no IDEB de Pernambuco – “o pior IDEB Brasil no ensino fundamental de 5ª a 8ª série (2,4)”, estabelecendo como meta alcançar a média de seis pontos (6,0) no IDEB até 2021 (PERNAMBUCO, 2008b; 2012a). Dessa forma, os programas demonstram a ideia de políticas públicas baseadas na normatização para pensar também as políticas educacionais amparadas na regulação estatal vinculada aos organismos financeiros internacionais como resposta à ideia instaurada de crise. Como destaca a reportagem “Escolas sem professores e até sem teto, uma realidade em Pernambuco”, publicada no jornal O Globo, em 15/04/2007⁵²:

Segundo o secretário de Educação de Pernambuco, Danilo Cabral, outros colégios enfrentam os mesmos problemas. Cabral, que assumiu a pasta em janeiro, classifica de caótica a estrutura física da rede estadual. [...] Nos últimos oito anos ao que vínhamos assistindo em Pernambuco era um processo de desinvestimento na educação. Os gastos com professores, que chegavam a 59,1% da receita para a educação, caíram para 41,5% no final da administração anterior. Houve também uma inversão de prioridades. Os gastos com alunos e infra-estrutura [sic] somavam 44% da receita do setor, mas caíram para 26%. A prioridade ficou para planejamento, administração, ensino superior e o Conselho Estadual de Educação – criticou o presidente do Sindicato estadual de Professores e Trabalhadores em Educação, Heleno Araújo. [...] Alguns secretários do governo anterior, como o da Ciência e Tecnologia, Cláudio Marinho – o atual governador, Eduardo Campos, substituiu os dos governos de Jarbas Vasconcelos e José Mendonça Filho –, reconhecem que a educação foi um dos pontos frágeis da administração passada, quando o Ministério Público exigiu do governo a contratação de dez mil professores.

Portanto, o Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação explicita os anseios da gestão da educação em Pernambuco a partir dos objetivos estratégicos e ações prioritárias traçadas. São elas: ampliar o acesso à educação, melhorar a qualidade social e valorização da cultura. A identidade estratégica adotada pelo sistema público de ensino tem como principal compromisso a educação de qualidade social em Pernambuco. Essa identidade estratégica é composta por visão, missão e valores: Visão – consolidar-se como referência nacional em Educação de qualidade social até 2014; Missão – assegurar, por

2008b). Esse documento originalmente foi publicado no *site* da SEE, mas não se encontra mais disponível para acesso público.

⁵² Fonte: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/406035/noticia.htm?sequence=1>.

meio de uma política de Estado, a educação pública de qualidade social para todos, focada em resultados, visando garantir o acesso, a permanência e a formação plena do estudante, pautando-se nos princípios de inclusão e cidadania; Valores – equidade, igualdade, solidariedade, integração, compromisso, ética, justiça social, transparência e inovação (PERNAMBUCO, 2012b, p. 3; PERNAMBUCO, 2012c, p. 13).

A defesa da modernização da gestão pública e o crescimento da competitividade nacional no Brasil podem ser percebidos na atuação do setor empresarial na educação, a partir de projetos como: o Movimento Brasil Competitivo (MBC), que atua principalmente no campo da reforma do Estado; e o Movimento Todos pela Educação (TPE), que articula o desenvolvimento desse projeto no setor educacional (SILVA, Ítalo A., 2013, p. 10). Esse argumento de desenvolvimento da competitividade nacional através da educação tem justificado nas políticas recentes a incorporação das demandas do capital, bem como dos mecanismos de responsabilização educacional.

Assim, o modelo integrado de gestão adotado no governo Campos com o Programa Todos por Pernambuco se consolida como política de Estado. E como destaca Ítalo A. Silva (2013), o Programa de Modernização da Gestão para a Educação, enquanto projeto em 2007, se valida como programa em 2008 para elevar os indicadores educacionais da rede estadual aliado à remuneração por mérito. Vale ressaltar que o presidente fundador do Movimento Brasil Competitivo é Jorge Gerdau, um nome controverso por defender a ação empresarial, sua lógica e princípios para a melhoria da qualidade da educação.

Dessa forma, o modelo de gestão adotado em Pernambuco alia os preceitos empresariais e demandas de organismos internacionais para consolidar do ponto de vista político seu projeto hegemônico de modernização a partir da reforma do Estado. Por isso, a compreensão desse modelo de gestão se torna relevante, bem como as demandas que se convergem em pressupostos para a configuração da política educacional vigente. Isso tornou a gestão do governo Campos a vitrine partidária do PSB desde então (SILVA, Ítalo A., 2013, p. 68).

Sobre esse plano de governo denominado “Um novo Pernambuco (2007–2010)”, apresentado na campanha eleitoral de 2006, em seu objetivo principal refere-se aos mecanismos de gestão estarem voltados para atender as necessidades de crescimento econômico e para a melhoria dos indicadores sociais no estado de Pernambuco, apresentando propostas para áreas do governo em quatro dimensões estratégicas: econômica, social, espacial e político-institucional. Na dimensão econômica, propõe o desenvolvimento das regiões interioranas do estado e a integração estadual com a economia nacional, a partir de

investimentos governamentais federais e privados, atraindo novos empreendimentos para Pernambuco. A dimensão social indica a necessidade de o governo de buscar a melhoria das condições sociais das populações nas várias regiões do estado⁵³, desenvolvendo ações para elevar os indicadores, a exemplo do Índice Desenvolvimento Humano (IDH), em direção à aproximação e/ou superação das médias nacionais (FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO, 2006, p. 11-12). A dimensão espacial refere-se a uma abordagem de integração das ações do programa de governo de forma transversal nas áreas econômicas e sociais, para promover acesso mais igualitário à infraestrutura social – prestação de serviços de saúde e educação – e dotação de bens públicos. E, por fim, a dimensão político-institucional possui um aspecto mediador, viabilizador e regulador das outras dimensões, pois diz respeito à participação da sociedade e à garantia das condições para realizar as políticas públicas de modernização do sistema de gestão pública (FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO, 2006, p. 13).

Segundo esse novo modelo de gestão das estruturas públicas do governo estadual, a proposta apresentada prioriza mecanismos de gestão comprometidos com o interesse público, baseados em três eixos: primeiro, a organização gerencial no que se refere aos mecanismos de gestão voltados para superação dos déficits sociais e desenvolvimento econômico; segundo, a democratização da relação governo-cidadão, propondo planejamento estratégico participativo com monitoramento dos resultados das políticas públicas e transparência para o cidadão, assim também como democratização das relações com os servidores públicos e suas representações; e terceiro, o sistema de controle das funções estatais, visando ao controle de indicadores que mensurem o custo-benefício das ações do Estado, além de instituir comitês de avaliação das políticas públicas (FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO, 2006, p. 66).

Assim, podemos verificar que o plano de governo “Um novo Pernambuco” (2006) apresenta propostas de mudanças significativas no aspecto de planejamento e gestão do Estado, a partir das quais as ações do governo se voltam para construir um modelo de planejamento e gestão denominado “Todos por Pernambuco: gestão democrática e regionalizada com foco em resultados” (2007), como podemos verificar no “Relatório da Ação do Governo 2007” (PERNAMBUCO, 2008g), que descreve o processo de estruturação

⁵³ Pernambuco possui três Mesorregiões (Zona da Mata, Agreste e Sertão), divididas em 12 Regiões de Desenvolvimento (RD): Metropolitana, que possui 14 municípios; Mata Sul, 24; Mata Norte, 19; Agreste Central, 26; Agreste Meridional, 26; Agreste Setentrional, 19; Pajeú, 17; Araripe, 10; Sertão Central, 8; Moxotó, 7; Itaparica, 7; e São Francisco, 7. Fonte: Agência CONDEPE/FIDEM. Disponível em: www.condepefidem.pe.gov.br/.

do modelo de gestão, com a finalidade de incorporar elementos capazes de promover um salto de qualidade inadiável no Poder Público de modo democrático e regionalizado.

As ações do governo são desenvolvidas a partir do Mapa da Estratégia 2007-2010⁵⁴, que se trata de uma matriz das perspectivas que orientam a ação integrada do governo e da prática que conduz a gestão, organizada num fluxograma estruturado por: visão de futuro do governo, premissa, focos prioritários e objetivos estratégicos. Esse documento apresenta não só a descrição dos elementos que alinham uma visão geral do governo, mas compreende que as relações entre os componentes são estabelecidas com base no grau de contribuição para se construir a visão de futuro como projeção.

O processo de estruturação do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco concentra-se inicialmente na operacionalização das rotinas definidas para a formulação da política pública, que envolvem a construção dos Mapas da Estratégia e de Objetivos Estratégicos para o governo. Inicialmente, a partir de elementos extraídos literalmente do Programa de governo, a equipe de desenvolvimento do Modelo explicita: i) a Visão de Futuro, entendida como o patamar perene e sustentável da realidade socioeconômica que o Estado pretende alcançar ao final da implantação das atividades e ações estratégicas propostas; ii) a Premissa, entendida como o princípio que norteia as ações do Estado durante seu período de atuação; iii) os Focos Prioritários, alvos principais da atuação do governo que se propõe a reduzir as desigualdades sociais e interiorizar o desenvolvimento. Por sua vez, os Objetivos Estratégicos são agrupados em torno de temas estratégicos, ou Perspectivas, criadas a partir dos Eixos Estruturantes propostos no Programa de governo. A junção de todos esses elementos (Visão de Futuro, Premissa, Focos Prioritários, Perspectivas e Objetivos Estratégicos) suscita a elaboração, pela equipe de desenvolvimento do Modelo, do Mapa da Estratégia de Pernambuco para cada quadriênio, tomando como base metodológica os Mapas Estratégicos propostos no *Balanced Scorecard*.⁵⁵

Dessa forma, o projeto "Todos por Pernambuco" (TPPE) foi elaborado como uma proposta de elaboração consultiva a partir da realização dos seminários regionais com o intuito de acolher as demandas no processo de planejamento das políticas públicas. Além de aderir à gestão pública por resultados que utiliza metas anuais pré-fixadas, metas fiscais e para melhoria dos indicadores de qualidade de vida como descreve a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que coordena as ações em parceria com as demais áreas do governo para a efetivação do modelo de gestão.

⁵⁴ Ver anexos 1, 2 e 3.

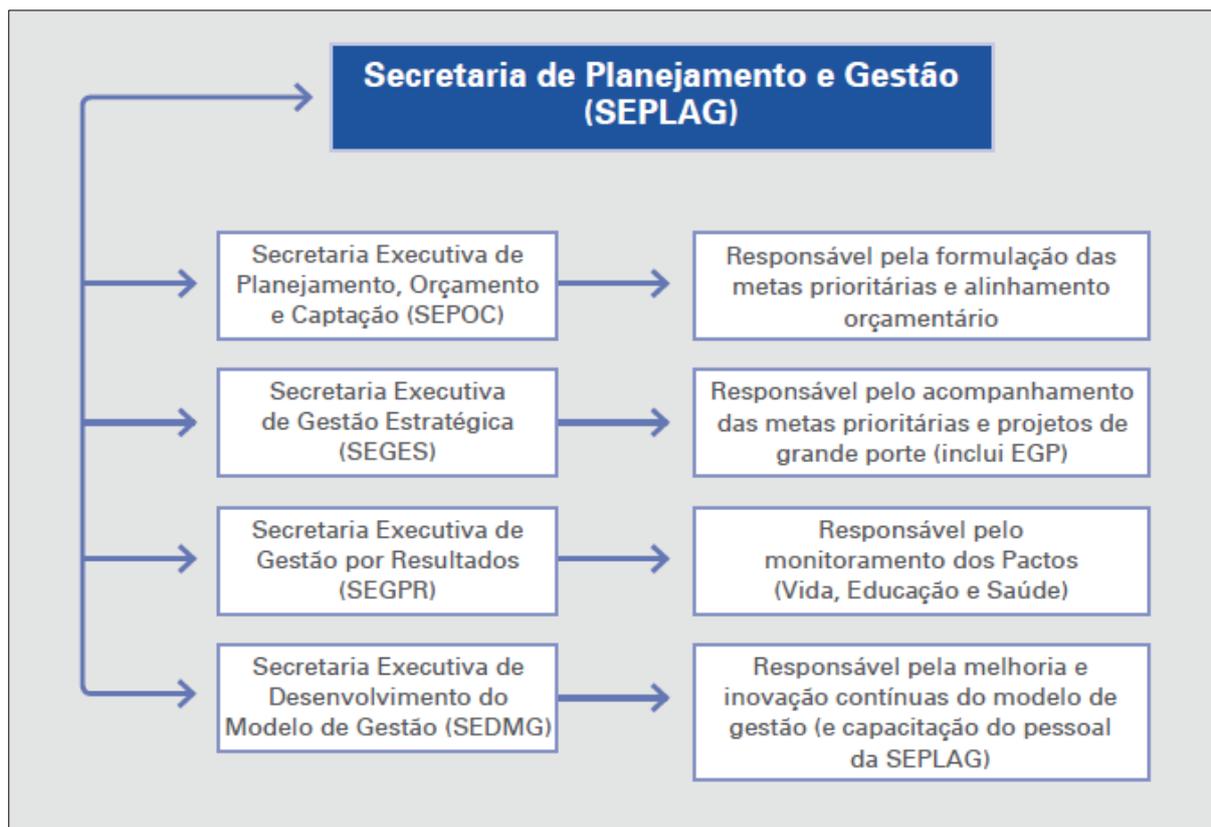
⁵⁵ *Balanced Scorecard*: trata-se da utilização de indicadores quantificáveis para medição do desempenho. Mapa da Estratégia – Disponível em: <http://www.seplag.pe.gov.br/web/tppe/todos-por-pe-mapa-da-estrategia>.

A Nota Técnica do BID⁵⁶ aponta que essa reforma gerencial e metas referem-se aos processos e produtos gerados pelo governo, principalmente em três setores, segurança, saúde e educação, que incorporam o modelo de resultados. Esses setores – segurança, saúde e educação – firmaram pactos de desempenho, definindo metas de resultados a serem alcançados pelas instituições prestadoras dos serviços que integram o governo estadual, excluindo os prestadores de serviço municipal. Em síntese, a nova abordagem gerencial possui três preocupações centrais: (i) responsabilização dos gestores; (ii) garantia de coesão em toda a administração e (iii) obtenção de resultados para os cidadãos (BID, 2014, p. 3).

Segundo nota técnica do BID de autoria do pesquisador Martín Alessandro e outros colaboradores (BID, 2014), a Secretaria de Planejamento e Gestão é um órgão de peso no modelo de gestão de Pernambuco, pois é responsável pelo planejamento, orçamento e gestão do modelo. A criação de uma nova Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) foi tida como uma inovação desse novo núcleo de governo (ver Figura 1), que separa as responsabilidades de implantação do novo modelo gestão pública das tarefas da administração pública, como a gestão de recursos humanos e aquisições, atribuídas à nova Secretaria de Administração (SAD). A SEPLAG é formada por quatro secretarias executivas, sendo a quarta (Secretaria Executiva de Desenvolvimento do Modelo de Gestão – SEDMG) responsável pelo aprimoramento do modelo e da capacitação do pessoal da SEPLAG por intermédio de seu Instituto de Gestão PE.

⁵⁶ Nota técnica do BID, N° 638.

Figura 8: Estrutura Institucional SEPLAG



Fonte: BID, 2014.

Com aporte nos estudos de Bhabha (1998, p. 203), configura-se neste projeto uma “metáfora progressista da coesão social moderna”, que reproduz uma falsa ideia de sociedade reconciliada, sendo uma expressão dessa contrariedade social. E assim como aponta Macedo (2015), ao questionar o sentido de nacional – ou de estado ampliado que promove um conceito único de realidade – como “metáfora progressista da coesão social moderna”, ao buscar representar um sistema de inclusão total “somos todos um” – ou nesse caso “Todos por Pernambuco” – a iniciativa do Governo do Estado se estabiliza na exclusão da diferença.

Dessa, forma admite-se que não há sistema de inclusão total que se estabilize sem a exclusão (LACLAU, 2000 *apud* MACEDO, 2015, p. 904). E ainda Macedo (2015) se opõe ao cumprimento dessa promessa por meio da redução do singular ao “um” da nação – eu acrescentaria o “todos” do estado pernambucano –, uma vez que a literatura pós-colonial descreve essa ideia de universalidade, esse “um” foi erigido sobre a redução da diferença à diversidade que classifica, assimila e exclui (SAID, 1978; BHABHA, 1998 *apud* MACEDO, 2015, p. 904). “Não são apenas os diferentes que são privados de suas vidas para se enquadrarem na mesmidade universal, todos perdem o seu direito à diferença ao serem

integrados na promessa de todos como um” (MACEDO, 2015, p. 897-898). Isso leva à reflexão sobre as negociações de significados no interior do discurso nacional e de que forma este produz fixações outras, cultura, identidade etc.

Como acrescenta Ítalo A. Silva (2013, p. 75), o controle exercido por meio dos resultados é um elemento fundamental na reforma gerencial, através do uso de indicadores e instrumentos de avaliação. Assim, ao adotar o princípio de eficiência, ao qual o governo Campos adere no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, assevera-se um modelo de administração pública gerencial, caracterizado fundamentalmente por observar a eficiência dos serviços prestados aos cidadãos, tidos como “clientes privilegiados” do Estado, a partir da avaliação de desempenho e controle de resultados (BRASIL, 1995, p.7 e p.42-43).

Assim, o Governo do Estado realiza o projeto de modernização da Gestão Pública tendo como eixo central o desenvolvimento o Modelo de Planejamento e Gestão “Todos por Pernambuco” já citado. E essa iniciativa exerce papel essencial na estruturação das ações do Estado com atuação fundamental de Eduardo Campos e seu Vice-Governador nesse processo de modernização. Portanto, “são recorrentes esses dois imaginários: um da quantofrenia⁵⁷ (no que diz respeito ao mundo ordenado e controlado) e a ordem visível do poder da cultura política local: o Patriarca” – se condensam nesse projeto a obsessão por resultados e a determinação que evoca a figura política de Eduardo Campos (SANTOS, 2010, p. 87).

O modelo de gestão,

denominado Todos por Pernambuco – Gestão Democrática e Regionalizada, constitui-se num poderoso instrumento que permite, a um só tempo: a) a existência de um diálogo eficiente com a sociedade, na escala regional e na escala estadual; b) uma visão nítida da estratégia adequada para cada região do estado; c) o foco em resultados através da utilização da gestão por processos, adotando a estruturação do ciclo do PDCA, que considera as fases de P – Planejar (formulação); D – Desenvolver (executar e monitorar); C – Controle (análise e avaliação) e A – Ação Corretiva (revisar o plano). (PERNAMBUCO, 2008j, p. 6).

Como abordado acima, o ciclo de gestão PDCA (PERNAMBUCO, 2014c), focado na melhoria da gestão pública de Pernambuco, associa novas expressões: Planejar (*plan*), Fazer (*do*), Checar (*check*) e Agir (*act*). Leia-se que esse novo modelo de gestão gerencial se consolida como política de Estado e não de governo, ao ser sancionada a Lei Complementar

⁵⁷ A quantofrenia – ou a doença da medida – designa uma patologia que consiste em querer traduzir sistematicamente os fenômenos sociais e humanos em linguagem matemática (GAULEJAC, 2007, p. 94).

nº 141/2009 (PERNAMBUCO, 2009b), sendo este um marco para o governo num movimento de reforma gerencial e implantação do que se denomina “Estado do Fazer”.

O referido modelo integrado de gestão é composto pela combinação de quatro sistemas: sistema de controle social; sistema de planejamento e gestão; sistema de gestão administrativa; e sistema de controle interno. Trata-se de organização sistêmica que adota ferramentas de gestão: metodologias e práticas gerenciais desenvolvidas nas áreas da ciência da administração, aplicáveis ao setor público (PERNAMBUCO, 2009b). O **sistema de controle social** tem suas atribuições definidas nos incisos I e II do artigo 6º da Lei Complementar nº 141/2009:

I - coordenar, articular e mediar as relações do Governo na implementação de suas políticas públicas com os diferentes setores da sociedade civil organizada; propor a criação, promover e acompanhar a implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Governo do Estado; atuar no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil; promover a descentralização e desconcentração das ações de governo; subsidiar o Governo do Estado com informações obtidas junto à população e a entidades representativas sobre a execução das políticas públicas e o funcionamento dos serviços públicos;

II - coordenar a criação e o funcionamento dos comitês de articulação municipal e de articulação regional; promover a participação de representantes das regiões, no Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social, influenciando no processo de elaboração do planejamento e acompanhamento das políticas públicas; promover o debate das políticas estaduais para cada região e da integração das economias regionais. (PERNAMBUCO, 2009b, p. 2).

O sistema de planejamento e gestão (art. 11) corresponde às atividades de planejar, desenvolver e acompanhar ações de desenvolvimento territorial, econômico e social do estado de Pernambuco; o plano plurianual; a execução da legislação orçamentária; e por fim coordenar a gestão estratégica do governo, bem como desenvolver e aperfeiçoar o modelo de gestão. O sistema de gestão administrativa (art. 12) encarrega-se de desenvolver e coordenar a gestão de pessoal, organizacional e de modernização administrativa na gestão pública estadual, além de estipular o desenvolvimento de planos e projetos de tecnologia da informação, normas relativas a patrimônio e transporte, a sistematização da política de compras e os procedimentos dos processos de licitação e contratos. E o sistema de controle interno (art. 14) fica incumbido das ações de defesa do patrimônio público, auditoria pública, prevenção e combate à corrupção, o que inclui a transparência da gestão no âmbito da administração pública estadual (PERNAMBUCO, 2009b, p. 3).

O Programa de Modernização da Gestão para a Educação (PMGP-ME) é citado como parte importante da política educacional no Mapa da Estratégia para 2008 (PERNAMBUCO, 2008i). Neste documento, apresentam-se o modelo de gestão e o programa de governo para o referido ano, detalhando a política educacional adotada:

Nossa política educacional de Estado prevê quatro eixos básicos: a valorização dos professores e dos trabalhadores; a modernização e ordenamento da rede das escolas; a política de alfabetização e correção de fluxo escolar; a educação básica com foco no ensino médio integrado à ação profissional. As metas visam, até 2011, a tornar Pernambuco uma referência nacional em educação de qualidade. Para isso, o Projeto de Modernização da Gestão para a Educação está focado na melhoria dos indicadores educacionais do Estado, sobretudo do Índice de Desempenho da Educação Básica (Ideb) e do Sistema de Avaliação do Estado de Pernambuco (Saepe). (PERNAMBUCO, 2008i, p. 13).

Portanto, o documento “Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para a educação” (PMGP-ME) contém a definição da identidade estratégica da Secretaria de Educação, esclarecendo pontos importantes como as metas para as escolas, o sistema de monitoramento e avaliação segundo o IDEPE e o bônus de desempenho educacional.

Implantamos uma política de Estado, onde as ações são dirigidas para todos, com metas que ultrapassam gestões de Governos. Estamos implantando um Modelo de Gestão que tem foco em resultados e que na área da educação significa o meio mais eficaz para alcançarmos melhores indicadores sociais, diminuindo as taxas de repetência e evasão escolar, de analfabetismo e, sobretudo, proporcionando uma educação de qualidade às crianças e jovens pernambucanos, onde todos tenham direito de aprender e evoluir. (PERNAMBUCO, 2008b, p. 3).

O documento citado refere-se apenas à educação, mas o Programa de Modernização da Gestão Pública, como gestão baseada em metas e resultados, integra a administração pública do estado, sendo “adotado pelo Governo de Eduardo Campos nas áreas da Saúde, Educação, Segurança e Finanças” (PERNAMBUCO, 2008a).

Em apoio à análise da política pública educacional em Pernambuco nas últimas décadas, proponho uma breve análise da execução orçamentária com intuito de identificar o direcionamento dos recursos com foco na bonificação. Ao privilegiar a análise das despesas, a partir dos dados obtidos nos Balanços Gerais do Estado, é possível confrontar os discursos oficiais do cenário educacional (OLIVEIRA *et al.*, 2006). Em comparação com a despesa total do Estado por ano e os gastos com educação básica, considera-se um aumento gradual nos valores percentuais a cada gestão. De modo geral, todas as gestões pesquisadas

executaram gastos expressivos na área educacional em relação à despesa total do Estado, variando proporcionalmente de 11% a 13%. E conforme demonstram a Tabela 1 e o Gráfico 1, um percentual médio de 12% se mantém, com sensível queda na gestão Paulo Câmara (2015-2018).

Tabela 1: Despesa com educação em comparação com a despesa total do Estado⁵⁸

Gestão	Ano	Despesa Total do Estado (A)	Despesa com Educação (B)	(B)/(A) em %
Eduardo Campos	2007	11.470	1.389.518.482,54	12,11%
	2008	13.938	1.713.699.641,41	12,30%
	2009	16.355	1.953.221.427,90	11,94%
	2010	19.039	2.486.201.450,49	13,06%
Eduardo Campos /João Lyra Neto	2011	21.516	2.785.579.992,56	12,95%
	2012	24.470	3.082.145.743,54	12,60%
	2013	27.133	3.106.197.831,91	11,45%
	2014	29.664	3.740.979.208,65	12,61%
Paulo Câmara	2015	28.204	3.279.216.054,84	11,63%
	2016	30.092	3.582.358.543,57	11,90%
	2017	33.320	3.824.831.425,80	11,48%
	2018	34.759	3.911.805.237,44	11,25%

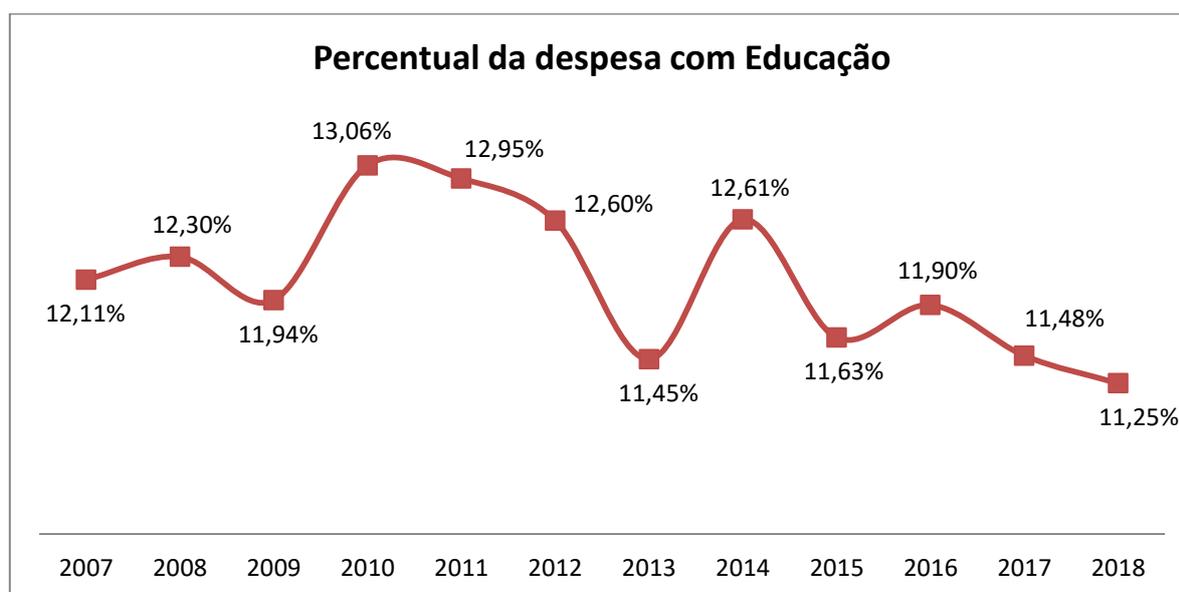
(A) Valores em R\$ bilhões

(B) Valores em R\$ bilhões

Fonte: elaborado pela autora com base no Balanço Geral de Pernambuco.

⁵⁸ Demonstração consolidada da despesa do Estado por órgão no exercício de 2007 a 2018, especificação da despesa: 14.000 - Secretaria de Educação. A opção no demonstrativo por órgão e não pela função se deu pelo fato de a classificação de despesa “12 - Educação” englobar outras unidades com atribuições específicas dentro da organização do Estado, além da Secretaria de Educação, por exemplo: Distrito Estadual de Fernando de Noronha; Universidade de Pernambuco – UPE; Secretaria de Ciência e Tecnologia; Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, Procuradoria do Estado e Secretaria de Defesa Social. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Balancos.aspx>.

Gráfico 1: Percentual da despesa com Educação



Fonte: elaborado pela autora com base no Balanço Geral de Pernambuco.

Na despesa dirigida ao Bônus de Desempenho Educacional, houve um crescimento progressivo nas duas gestões Eduardo Campos e Lyra Neto (2007-2014). Já na gestão Paulo Câmara (2015-2018), a despesa com o BDE sofre um declínio considerável como pode ser observado na Tabela 2 e no Gráfico 2. Através dessas representações é possível visualizar a evolução dessa despesa que foi estabelecida como parte da política de reajuste salarial e valorização docente, apesar de o aumento de recursos destinados à educação no BDE ter representado percentuais inexpressivos de 0,41% a 0,51%. As rubricas de despesas utilizadas, assim como os valores extraídos do Balanço Geral do Estado, foram de despesas executadas, ainda que inferiores aos valores da dotação orçamentária (OLIVEIRA *et al.*, 2006).

Tabela 2: Despesa com BDE em comparação com a despesa em educação⁵⁹

Gestão	Ano	Despesa com Educação (B)	Despesa BDE (C)	(C)/(B) em %
Eduardo Campos	2007	1.389	-	-
	2008	1.713	28.844.230,11	1,68%
	2009	1.953	30.493.990,00	1,56%
	2010	2.486	40.558.000,00	1,63%
Eduardo Campos / João Lyra Neto	2011	2.785	42.994.685,89	1,54%

⁵⁹ Demonstração consolidada das despesas correntes por natureza/item: 3.1.90.11.39 - Bônus de Desempenho Educacional - BDE; essa classificação foi alterada em 2014; 3.1.90.16.15 - Bônus de Desempenho Educacional - BDE; 3.1.90.92.20 - DEA - Bônus de Desempenho Educacional - BDE; esta última é uma classificação referente a exercício anterior. Para detalhamento dessas despesas, ver o *Manual de Classificação da Despesa Pública de Pernambuco*: categoria econômica/grupo de natureza de despesa/modalidade aplicação/elemento/item de gasto (PERNAMBUCO, 2016a).

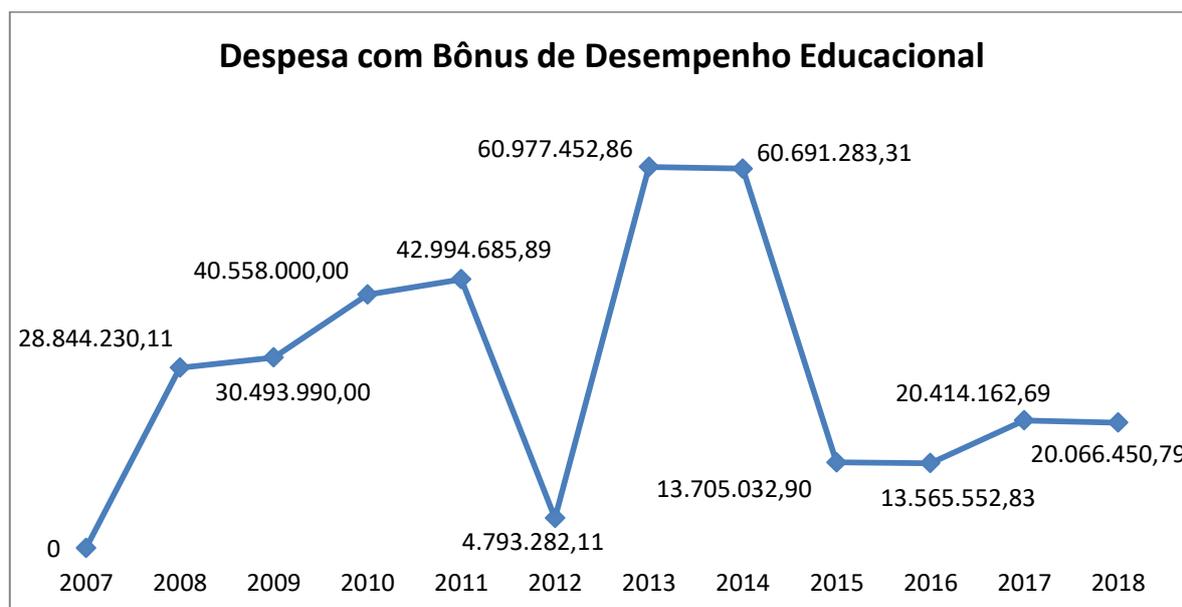
	2012	3.082	4.793.282,11	0,15%
	2013	3.106	60.977.452,86	1,96%
	2014	3.740	60.691.283,31	1,62%
Paulo Câmara	2015	3.279	13.705.032,90	0,41%
	2016	3.582	13.565.552,83	0,37%
	2017	3.824	20.414.162,69	0,53%
	2018	3.911	20.066.450,79	0,51%

(B) Valores em R\$ bilhões

(C) Valores em R\$ milhões

Fonte: elaborado pela autora com base no Balanço Geral de Pernambuco.

Gráfico 2: Despesa com Bônus de Desempenho Educacional



Fonte: elaborado pela autora com base no Balanço Geral de Pernambuco.

No ano de 2009, o BDE, “criado pelo Governo do Estado para beneficiar os servidores das escolas que melhorarem seus indicadores educacionais”, segundo declaração em 20 de julho da Secretaria de Administração de Pernambuco (SAD), só seria pago aos servidores das unidades de ensino que aderiram à greve se voltassem ao trabalho até o dia 22 do mesmo mês e atestassem o retorno às atividades em termo de compromisso (PERNAMBUCO, 2009c). Naquele ano de greve, em todo o estado havia 19 escolas totalmente paralisadas e 193 em funcionamento parcial, do total de 1.105 unidades. E dos 40 mil profissionais localizados nas escolas, 3.493 tiveram seus pontos cortados por terem aderido ao movimento.

Assim, quando analisamos, os três pilares que constituem o *accountability* (AFONSO, 2012; 2013) – avaliação (testes), prestação de contas (divulgação pública do desempenho) e responsabilização (recompensa e sanções) – vemos que a responsabilização não se restringe a consequências da avaliação ou à imputação subjetiva de culpabilidade, pois podemos avistar consequências punitivas concretas que caracterizam por completo esse arquétipo. A

antecipação do pagamento que normalmente ocorre ao final do terceiro quadrimestre demonstra que o BDE, além de ter um efeito de coerção e sanção, se prestou como ferramenta de ajuste secundário da política de responsabilização, pois, segundo a Secretaria de Educação, em torno 1.513 profissionais não receberiam o bônus no dia 29 de julho de 2009, por estarem na relação dos grevistas à época (PERNAMBUCO, 2009c).

Como relata matéria em jornal “o bônus por desempenho virou uma arma contra a greve do magistério em Pernambuco” (WEBER, 2009), sob a justificativa de que a greve foi considerada ilegal a partir de uma liminar a favor do governo pernambucano. Dias após o ultimato, houve o pagamento para quem não aderiu à paralisação. Já para aqueles que cederam à pressão do governo, o pagamento se deu no mês seguinte em 5 de agosto de 2009, mediante um acordo que firmava compromisso no qual esses professores prometem não parar novamente. Assim, dentre esse grupo de profissionais da educação, 788 voltaram a trabalhar; já os demais só receberam o BDE após o fim da greve e sem uma data definida.

Na época, o atual Governador, ainda Secretário de Administração de Pernambuco, Paulo Câmara, declarou: “O estado não quis premiar servidor que está confrontando decisão judicial. Quando voltar ao trabalho, recebe o bônus em data a ser definida” (WEBER, 2009). Assim, ainda que a categoria pleiteasse um reajuste no ano de 2009, o movimento foi abafado de forma arbitrária como alega o SINTEPE. Essa ruptura quanto à finalidade do mecanismo da premiação indica que a bonificação na política responsabilização também pode operar como medida punitiva ou como instrumento de ameaça da suspensão do bônus para forçar uma negociação em caso de greve.

Já no ano de 2012, havia uma dotação para o BDE de 51,5 milhões declarados pela SEE, mas, segundo os dados do balanço, verificou-se um valor destoante da série, uma drástica redução no valor do bônus para 4,7 milhões naquele ano. Ao se apurar através de notas do SINTEPE⁶⁰, vê-se que os resultados das avaliações em 2011 não corresponderam às expectativas da secretaria, o que explicaria a redução da despesa. O número de escolas que atingiram a partir 50% das metas caiu de 761 em 2009 para 520 e as que alcançaram 100% das metas despencaram de 550 para 369 no mesmo período de um total de 928 escolas avaliadas. E no caso dos trabalhadores em educação, considerando o mesmo período, o número de contemplados com o BDE caiu de 34.648 para 24.145. Assim, os resultados das avaliações de língua portuguesa e de matemática até então apresentados como êxito pela SEE foram confrontados pelo SINTEPE:

⁶⁰ Disponível em: <http://www.sintepe.org.br/site/v1/index.php/publicacoes/coluna-semanal/2743-mais-um-ano-de-reprovacao-na-educacao-basica>.

A educação não é um jogo, não é um espaço de competição, onde após o período de um ano letivo se publica a lista dos primeiros lugares (com “prêmio”) e a lista dos últimos lugares (sem “prêmio”). Este pode ser um dos motivos que levou [sic] à reprovação e ao abandono 185.094 alunos das escolas públicas em 2009, quantidade maior que os 127.132 que responderam as provas do SAEPE (português e matemática) em 2011. (SINTEPE, 2012).

Outro ponto relevante, diz respeito à redução da verba destinada ao BDE a partir de 2015.⁶¹ em anos anteriores foram investidos até 60,6 milhões, caindo para cerca de 13 milhões com a diminuição do recursos. Aqui fica demonstrado que o bônus pode até agir como incentivo, mas as políticas de reajuste salarial e valorização ainda demandam o devido empenho na execução orçamentária do governo. Em destaque o secretário de educação à época esclareceu o motivo da limitação do bônus (AZEVEDO, 2015):

Houve um grande esforço para pagar o BDE este ano. Mas tivemos que transferir parte do recurso que estava previsto no bônus para a progressão salarial dos professores, em acordo com o Sintepe. Garantimos as progressões, que melhoram os salários dos docentes e permanecem no vencimento. Foram cerca de 56 milhões para isso. Restaram R\$ 12,2 milhões para o bônus.

Nas declarações do governo, “o BDE é um instrumento importantíssimo de reconhecimento” e como parte da política de educação do estado, auxilia na avaliação de desempenho das escolas e definição das estratégias para melhorar os resultados, de acordo com secretário executivo da SEPLAG (PERNAMBUCO, 2015b). A tabela a seguir mostra comparativamente, os valores pagos aos professores:

Tabela 3: Comparativo dos valores de pagamento do BDE

BDE	2013	2014
Maior BDE pago	R\$ 4.691,37	R\$ 584,24
Menor BDE pago	R\$ 624,12	R\$ 63,14

Fonte: a autora, 2018.

Mas, ao observar o comparativo de valores pagos, o cenário econômico é caracterizado como adverso pelo secretário executivo da SEPLAG. O BDE foi mantido pelo

⁶¹ O pagamento do BDE deverá ser realizado até o final do semestre subsequente ao da publicação do resultado da avaliação de desempenho (PERNAMBUCO, 2008e). Portanto, é uma despesa consolidada na demonstração do ano seguinte, ou seja, o BDE 2013 é pago em 2014, o BDE 2014 é pago em 2015 e segue nos anos subsequentes.

governo e parte do orçamento total que estava previsto para o bônus foi repassado aos profissionais de educação como progressão salarial, via Plano de Cargos e Carreiras, conforme acordo feito com o sindicato da categoria. O governo do Estado caracteriza que “a diferença é que parte do valor se transformou, neste ano, de benefício temporário para permanente, visto que parte do recurso entrou para a progressão dos profissionais em Educação”, explicou Severino Andrade (PERNAMBUCO, 2015b). Porém, esse registro de “reconhecimento profissional” ainda é tido como desvalorização pelos professores, na declaração de um professor sobre a mudança: “Foi desolador saber que o BDE deste ano será tão baixo. É um valor vergonhoso. O bônus é um incentivo para nós, professores, que somos tão desvalorizados” (AZEVEDO, 2015).

Já o SINTEPE afirma que ocorre uma inversão de valores em relação ao mérito, ou melhor, os professores da rede estadual de ensino de Pernambuco tiveram seus méritos negados. O sindicato contesta a recompensa do governo com valores mais significativos aos gestores escolares, como a gratificação adicional mensal, Adicional de Eficiência da Gestão (AEG)⁶², instituído por lei estadual em 2016 para valorização dos profissionais da gestão escolar. De acordo com o SINTEPE, “a política governamental de meritocracia dá margem a esse tipo de distorção, além de não valorizar o principal responsável pelo avanço educacional nas escolas: o professor” (SINTEPE, 2017):

Os valores do AEG vão de R\$ 300,00 a R\$1.140,00 a depender do porte da escola e função dos profissionais. Quando somados os valores das gratificações de representação e o AEG, as bonificações podem chegar a R\$ 2.400,00, um estímulo e tanto. [...] Entretanto, para os professores, o valor é pago apenas uma vez ao ano, e os valores são bem mais modestos. Ano passado, o bônus variou de R\$ 63,18 a R\$ 584,24, um valor nada estimulante quando se analisa principalmente um ano inteiro de trabalho.

A resposta oficial da SEE⁶³ à declaração feita pelo SINTEPE traz distinções sobre a finalidade do Adicional de Eficiência Gerencial (AEG) e o Bônus de Desempenho Educacional (BDE), descritos como instrumentos de valorização dos profissionais de educação:

⁶² O Adicional de Eficiência Gerencial (AEG) é o índice de eficiência gerencial composto pela média ponderada por três indicadores: Indicador de Eficiência Operacional; Indicador de Regularidade na Prestação de Contas e Indicador de Regularidade no Registro de Informações Gerenciais. Fonte: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=37&art=4155>.

⁶³ Reportagem “Secretaria Estadual de Educação responde a críticas do Sintepe” publicada no NE10 - Portal do Sistema Jornal do Commercio de Comunicação, de 24/08/2017. Fonte: <https://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2017/08/24/secretaria-estadual-de-educacao-responde-criticas-do-sintepe/>.

[...] o AEG tem como objetivo valorizar a gestão das escolas da rede estadual. Os recursos obtidos para pagamento do AEG são gerados por economias próprias obtidas pelas ações de eficiência das equipes gestoras das escolas, sendo, portanto, meio transparente de valorização por mérito e reconhecimento de milhares de profissionais da Educação. Não se trata de benefício para poucos, considerando que mais de 4 mil servidores vêm sendo contemplados com o AEG, dentre os quais, quase a totalidade são professores que ocupam as funções de diretor, diretor adjunto, assistente de gestão, secretário escolar e educador de apoio. O Bônus de Desempenho Educacional (BDE) foi criado com o objetivo de beneficiar todos os profissionais de educação da rede estadual, em função do desempenho das escolas no Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDPE). A bonificação anual do BDE engloba todos os profissionais que contribuem para a melhoria do resultado nas escolas que atingem as metas pactuadas. Em tempos de desafios nas finanças públicas na maioria dos estados, Pernambuco vem buscando alternativas para valorizar ainda mais os profissionais da educação estadual.

A questão da eficiência é um fator preponderante num sistema de gestão de responsabilização educacional estabelecido através do modelo de gestão para resultados. A descrição do modelo de gestão se fez necessária para esclarecer a estruturação da ideia de modernização em Pernambuco e as estratégias de governo que atuam nesse modelo gerencial TPPE, visando ao cumprimento de suas medidas ao longo dos três últimos planos governamentais, via pactos de resultados referentes às metas prioritárias anualmente junto aos dirigentes das secretarias e entidades da administração do estado. A partir deste ponto, continuamos a abordar o Programa de Modernização da Gestão Pública em Pernambuco, priorizando a Política de Responsabilização Educacional como objeto de estudo. E com esses pressupostos, a SEE instituiu uma atuação voltada para a gestão de resultados.

No que se refere aos principais programas, políticas e instrumentos legais consultados, apresentamos um quadro que sintetiza normativos e objetivos:

Quadro 3: Documentos, leis e decretos da política educacional

TÍTULO	DESCRIÇÃO
Decreto nº 29.289/2006	Institui o Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento de Pernambuco (PNAGE/PE) e dá outras providências.
Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e desafios	Apresenta os principais pontos do modelo de governança para resultados adotado pelo governo do estado desde 2007, centrando-se nas ações de planejamento e gestão.
Lei nº 13.273/2007	Estabelece normas voltadas para a Lei de Responsabilidade Educacional do Estado de Pernambuco.
Lei nº 15.362/2014.	Introduz alterações na Lei de Responsabilidade Educacional.
Programa de Modernização de Gestão Pública: Metas	Apresenta os principais pontos da organização da

para Educação	proposta de modernização da gestão no contexto educacional.
Avaliação das escolas estaduais e o Bônus de Desempenho Educacional (BDE): Nota Técnica.	Traz os principais pontos sobre o PMGP-ME, envolvendo um esclarecimento técnico do seu funcionamento, especificamente no que diz respeito ao processo de avaliação das escolas e do BDE.
Lei nº 13.486/2008.	Institui o Bônus de Desempenho da Educação (BDE).
Decreto nº 32.300/2008.	Regulamenta a Lei nº 13.486/2008, que institui o Bônus de Desempenho Educacional do Estado (BDE) e dá outras providências.
Lei nº 13.696/2008	Altera a Lei que institui o Bônus de Desempenho Educacional (BDE).
Lei nº 13.938/2009	Altera a Lei que institui o Bônus de Desempenho Educacional (BDE) e institui gratificação de localização especial para professores da rede pública estadual de ensino, e dá outras providências.
Lei nº 14.514/2011	Altera a Lei que institui o Bônus de Desempenho Educacional (BDE).
Lei Complementar nº141/2009	Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco.
Lei nº 14.602/2012	Dispõe sobre a divulgação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nas escolas públicas da rede estadual de ensino.
Decreto nº 39.336/2013	Estabelece o Valor Público como objetivo dos Programas de Estado, fixa diretrizes para a Gestão por Resultados e estabelece a execução dos Pactos de Resultados no âmbito do Poder Executivo Estadual.
Política de Responsabilização Educacional	Consulta realizada no <i>site</i> do Sistema de Informação da Educação de Pernambuco (SIEPE).
Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (SAEPE)	Consulta realizada no <i>site</i> da Secretaria de Educação de Pernambuco (SEE).
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE)	Consulta realizada no <i>site</i> da Secretaria de Educação de Pernambuco (SEE).
Termo de Compromisso e Responsabilidade	Consulta realizada no <i>site</i> da Secretaria de Educação de Pernambuco (SEE).

Fonte: Quadro adaptado (SANTOS, 2016; NÓBREGA, 2016).

Ao assumir como pressuposto de pesquisa a perspectiva discursiva, apresentamos os principais documentos políticos que compõem o *corpus* de análise e evidenciam os sentidos articulados numa dimensão instituinte da política. E nesse contexto indagamos sobre quais demandas estão em disputa e se hegemonizam na política de responsabilização educacional. Essa questão se desdobrará na análise dos diferentes aspectos que influenciam a Política de Responsabilização Educacional, mediante a construção discursiva da qualidade social vinculada ao modelo gestão por resultados como estratégia de legitimação do *accountability*, adotado a partir governo Eduardo Campos em 2007. Proponho a problematização dos discursos que circulam nessa proposição da política educacional na última década e resalto que esse recorte de análise, para além de dados empíricos, representa um período histórico em

que se promoveu o modelo gerencial na administração pública e conseqüentemente na educação.

4.1 MAPEANDO REDES POLÍTICAS

Dentro dessas novas políticas, organizações desempenham um papel de construção no discurso educacional que transita entre crise, reforma e melhoria da qualidade, mas principalmente ocupam uma variedade de papéis e posições nas redes políticas que ligam as organizações e projetos educacionais. Comumente apresentadas como soluções ao problema educacional ou pontes para acesso direto à qualidade, tornam-se também uma janela de oportunidade lucrativa. Porém, cada vez mais essas redes políticas defendem o processo de ensino-aprendizagem num entendimento padronizado. Ball (2014) descreve que elas estão coligadas como comunidade política epistêmica e que essas relações locais ou conexões externas compartilham conceitos a respeito do campo educacional.

As redes evoluem constantemente, são generativas e dinâmicas; novos locais, novos canais e novas oportunidades estão sendo continuamente gerados e criados dentro das relações de rede, com o efeito de construir capital social. Mais uma vez, essa proliferação trabalha para estender o fluxo de ideias e multiplicar posições a partir das quais se fala e se cria aparência de aceitação ampliada. Idioletos específicos desenvolvem-se os quais são partilhados entre locais e oradores. Os membros da rede publicam os trabalhos uns dos outros, falam nos eventos uns dos outros e encontram financiamento para os projetos uns dos outros [...] (BALL, 2014, p. 93).

Algo preponderante entre os atores-chaves de redes políticas está na capacidade de transitar entre o social, o político e o mundo dos negócios. E não só deslocam-se do campo da educação ao mundo financeiro, mas também é notável que redes políticas possuem recorrência, sobreposições e referências cruzadas compostas por atores que desempenham diferentes papéis – negócios, operações bancárias, filantropia, agências multilaterais, governos de estado etc., em torno de interesses ou causas em comum (BALL, 2014, p. 98).

Assim, as redes políticas constituídas como comunidades epistêmicas, articulam-se em torno de um conjunto de questões sobre educação e conhecimento, assumindo um regime de verdades que envolvem nomenclaturas estratégicas, como, por exemplo: responsabilização, modernização, *accountability*, gestão de resultados etc. Essas expressões e outras são interesses políticos e empresariais para fazer parte do imaginário neoliberal estendido ao Estado como panoramas ideológicos e financeiros (Ball, 2014, p. 108-109).

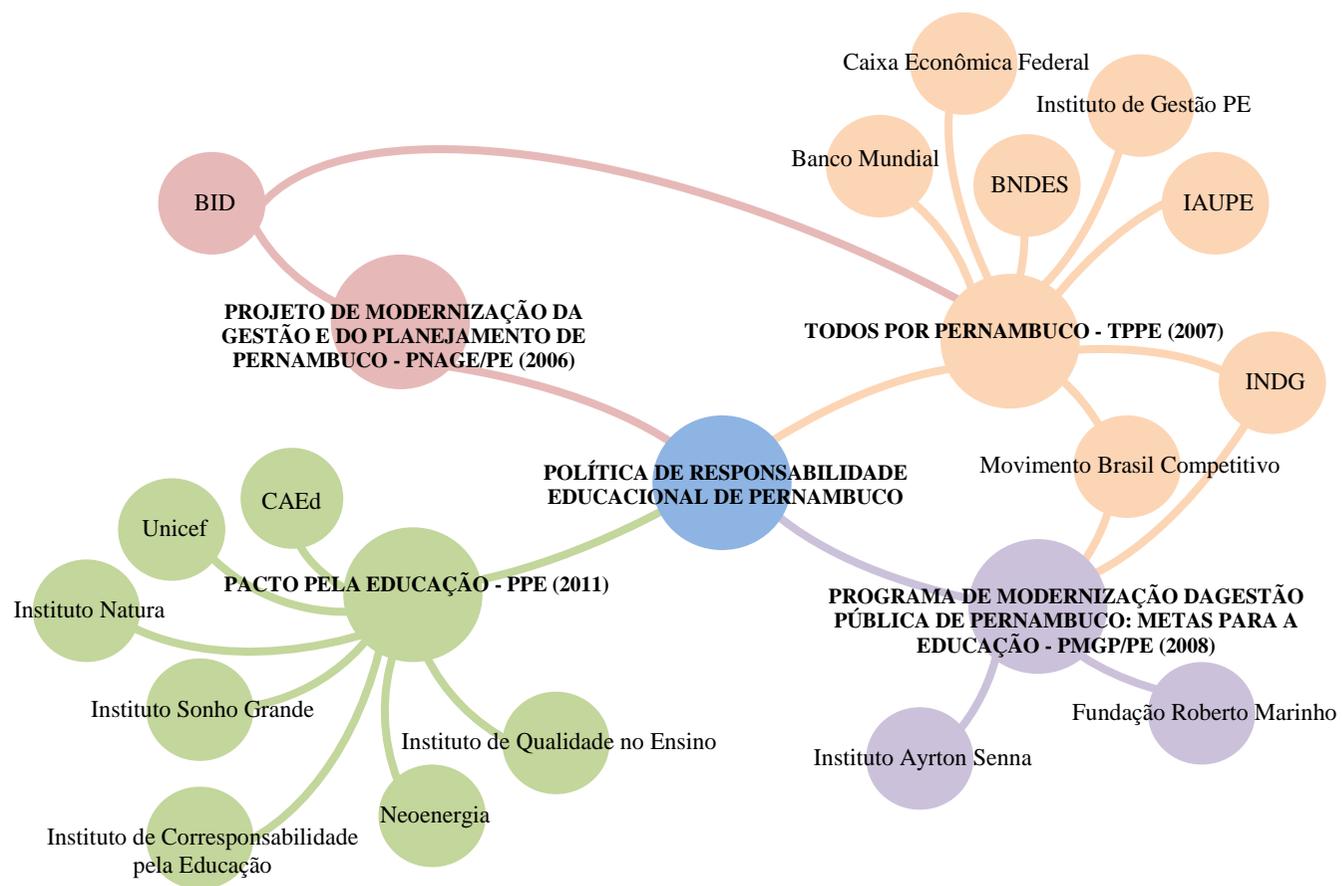
Os panoramas ideológicos e financeiros são termos do pesquisador Anjur Appadurai (1994), que define cinco dimensões dos fluxos culturais globais: *ethnoscapes*, *mediascapes*, *technoscapes*, *financescapes* e *ideoscapes*. Esses conceitos étnicos, midiáticos, tecnológicos, financeiros e ideológicos utilizam o sufixo panorama ou paisagem – *landscape* – para indicar perspectivas construídas culturalmente, considerando o posicionamento de diferentes agentes, podendo ser “os estados nacionais, as multinacionais, as comunidades diaspóricas, bem como os grupos e movimentos subnacionais (religiosos, políticos ou econômicos)” (APPADURAI, 1994, p. 312). Assim, o autor trata de uma dinâmica de manifestações globais que atravessam disjunções entre a economia, a cultura e a política, relações moldadas através dos posicionamentos históricos, linguísticos e políticos que apontam para formas fluidas e irregulares dessas paisagens.

Particularmente enfatizo os *ideoscapes* – “ideopanoramas” ou paisagens “ideológicas” – que dialogam com a ideia de redes políticas porque são imagens, recursos políticos que se relacionam com as ideologias dos ou movimentos contraideológicos. Tais imagens preenchem a narrativa política como “bem-estar”, “direitos”, “democracia”, “cidadania”, formando um caleidoscópio terminológico que estado e grupos buscam incorporar. O uso de termos-chave por agentes políticos não preenche apenas a retórica política, mas é traduzido para a política pública e/ou (re)produzido num contexto desterritorializado. Existe uma fluidez de ideopanoramas e outras novas correntes de significados que surge no discurso educacional, porém o que se pretende dizer da “responsabilização” como termo-chave para o crescimento do desempenho ou qualidade da educação (APPADURAI, 1994, p. 316-317)?

A rede política tal como apresentada (ver Figura 9) seguiu uma necessidade seletiva e indicativa, mostrando sua formação por fundações, bancos comerciais, instituições de capital privado e outras organizações com e sem fins lucrativos que atuam no setor educacional global. E apesar de ser uma rede diversificada, ela é bem inter-relacionada, como é possível perceber pelo número de interações, conexões, recorrências e sobreposições (ver Figura 10)⁶⁴:

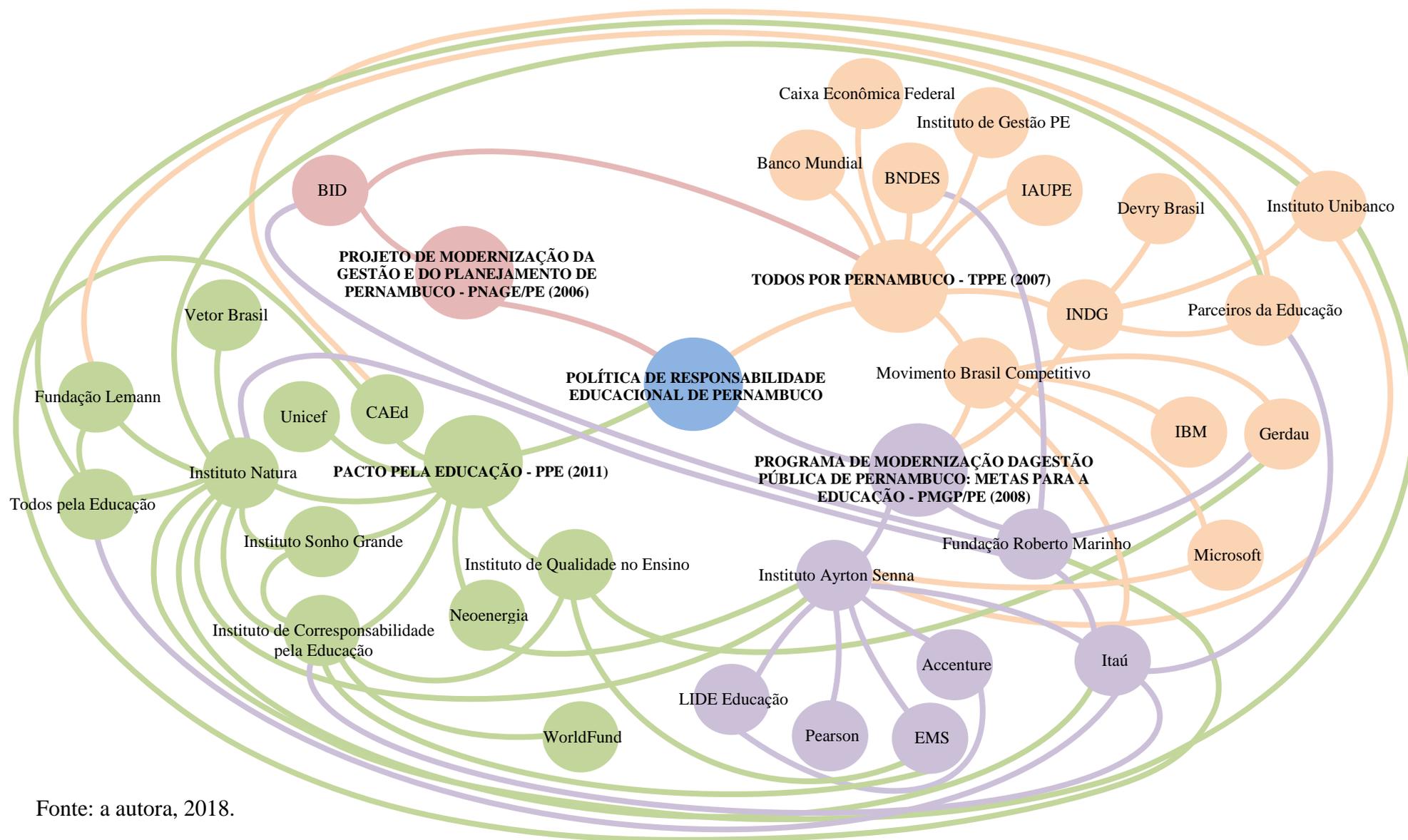
⁶⁴ A representação gráfica apresentada foi inspirada no estudo sobre redes complexas que demonstra as propriedades topográficas – hierárquica e modular – da corrupção no Brasil (1987-2014), intitulado: “*The dynamical structure of political corruption networks*”. Ver: Ribeiro *et al.* (2018).

Figura 9: Mapeamento dos atores políticos



Fonte: a autora, 2018.

Figura 10: Mapeamento dos atores políticos e articulações



Fonte: a autora, 2018.

Esse mapeamento demonstra alguns atores da política educacional e seus cruzamentos – complexos, opacos, obscuros e híbridos – que constituem a paisagem neoliberal. Existem diversas organizações que transitam por essas redes com diferentes posições morais que se deslocam entre Estado, terceiro e quarto setor. O terceiro setor é configurado por organizações da iniciativa privada, sem fins lucrativos que prestam serviços de utilidade pública. Ao contrário do terceiro setor, o quarto setor possui fins lucrativos, pois é composto por organizações em que o negócio principal está relacionado ao desenvolvimento social ou ambiental. Antes, o que era caracterizado como ajuda internacional ou subsídios aos governos e ONGs⁶⁵, hoje faz parte do *edu-businesses*, ou seja, investimentos para o desenvolvimento de mercado e de soluções para problemas educacionais (BALL, 2014, p. 146).

Assim, vemos com clareza atores, organizações, empreendedores de políticas e redes transnacionais que fazem parte desse novo paradigma educacional global como um campo heterogêneo que tem transformado o setor público nas relações de rede. Essa comunidade discursiva – sujeitos e práticas – com seus interesses e domínios do discurso afeta diretamente as políticas produzidas nesse contexto. Compõe uma formação discursiva que apresenta certa regularidade nas declarações, objetos e conceitos – sobre o baixo desempenho a ser combatido ou o bom desempenho a ser alcançado –, formando um conjunto de regras e práticas materiais numa “linguagem inter-relacionada e cognata de conceitos e práticas” (BALL, 2014, p. 148).

A partir da representação em uma rede dinâmica, à luz dos estudos de Ball (2014, p.150), são explorados “novos espaços de possibilidades emaranhadas”, constituídos pelas novas redes políticas educacionais globais. Também é possível demonstrar o que o autor chama de colonização das infraestruturas políticas, ao normalizar a lógica neoliberal através de parcerias diversas que atuam “sobre e contra o Estado e a educação do setor público por meio de uma variedade de formas e de relações” (BALL, 2014, p. 150). E também na produção de textos e ideias para políticas educacionais através de avaliações, assessorias, consultorias e recomendações, muitas vezes provenientes do setor privado que tem operado dentro do governo, fazendo parte dessa “comunidade de criação de políticas” (BALL, 2014, p. 162).

⁶⁵ O termo Organização Não Governamental (ONG) provém da Organização das Nações Unidas - ONU, para designar instituições da sociedade civil que não estivessem vinculadas ao Estado. Porém, o Código Civil Brasileiro não define o termo ONG; essa sigla é usada para denominar as organizações do terceiro setor, como, por exemplo: associações, fundações, institutos etc. Para aprofundamento dessas questões, *vide* Landim (1993).

Ao listar essas organizações, parcerias e atividades conjuntas⁶⁶, surgem pontos de conexão ou articulação por meio de redes políticas que podem ser rastreadas. A rede da política de responsabilização educacional de Pernambuco é conectada por um complexo de organizações:

Gráfico 3: Categorias das entidades na rede política



Fonte: a autora, 2018.

Numa variedade de modos, trata-se de organizações da sociedade civil (OSC) um conceito que se refere aos atores coletivos mobilizados por causas e interesses diversos da população, constituindo organizações que atuam diante da carência ou precariedade dos

⁶⁶ Todas as organizações citadas foram mapeadas através de documentos e páginas da Internet acessadas durante 2018:

<http://icebrasil.org.br/parceiros-estrategicos/>
<http://institucional.caed.ufjf.br/>
<http://institutoayrtonsenna.org.br/pt-br.html>
<http://www.frm.org.br/parceiros/>
<http://www.institutonatura.org.br/instituto-natura/>
<http://www.institutounibanco.org.br/>
<http://www.iqe.org.br/parceiros/parceiros.php>
<http://www.mbc.org.br/portal/sobre-o-mbc/#associados>
<http://www.parceirosdaeducacao.org.br/parcerias/>
<http://www.vetorbrasil.org/>
<https://br.pearson.com/>
<https://fundacaolemann.org.br/parceiros>
<https://worldfund.org/site/br/>
<https://www.accenture.com/br-pt/company>
<https://www.falconi.com/educacao/clientes/>
<https://www.iadb.org/pt>
<https://www.institutohonogrande.org/parceiros>
<https://www.lideglobal.com/>
<https://www.todospelaeducacao.org.br/>
<https://www2.gerdau.com.br/sobre-nos/perfil>

serviços ofertados pelo o Estado. Fazem parte desse universo de OSCs as seguintes designações: as organizações de base (*grassroots*) que atuam para o desenvolvimento local de entidades e iniciativas comunitárias em prol de lutas populares; as ações de grupos ou organizações para defesa e promoção de direitos (*advocacy*); as organizações de assessoria e pesquisa (*think tanks*); as organizações privadas sem fins lucrativos como as fundações e institutos que financiam projetos sociais já existentes realizados por terceiros (*grantmakers*); e por fim as organizações de assistência social sem fins lucrativos que são as entidades filantrópicas que atuam em parceria com a administração pública para atendimento de famílias, indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade ou risco social (OLIVEIRA; HADDAD, 2001, p. 62).

Entidades outras como igrejas, organizações profissionais e corporativas, sindicatos, centrais e federações têm origens, propósitos e práticas diferentes, ainda que a legislação brasileira lhes atribua o denominador comum do setor sem fins lucrativos. Portanto, para analisar as OSCs se faz necessário a exclusão empírica desses segmentos. Ainda que exista certa dificuldade para determinar um recorte adequado, reside o interesse em destacar as instituições do terceiro setor, ou seja, iniciativas privadas sem fins econômicos atuando em conjunto com governos, instituições internacionais ou multilaterais e empresas privadas.

O conceito de terceiro setor⁶⁷ substitui o binômio Estado/sociedade civil, pelo tripé Estado/mercado/sociedade civil, como uma “terceira esfera”, numa interseção entre o espaço público e o privado. Assim, a crescente influência do terceiro setor se dá através da articulação em redes de OSCs, múltiplas e transversais, que canalizam intenso fluxo de informações locais, regionais e internacionais (OLIVEIRA; HADDAD, 2001, p. 63-64).

Outro destaque sobre a atuação das entidades do terceiro setor são as “organizações da sociedade civil de interesse público” (OSCIPs), estabelecidas pela Lei Federal nº 9.790 sancionada em 23 de março de 1999 (BRASIL, 1999). É uma qualificação jurídica para entidades do terceiro setor, mediante avaliação do Ministério da Justiça. As OSCIPs devem cumprir exigências legais de prestação de contas e ter como finalidade áreas do setor público como a assistência social, cultura, educação e saúde, entre outros objetivos sociais.

Essa lei amplia a abrangência de atuação das organizações da sociedade civil e institui e regulamenta a parceria entre o poder público e a iniciativa privada, de modo a facilitar o acesso a recursos públicos e privados, oferecendo a dedução fiscal das doações de empresas

⁶⁷ O Estado (poder público) é denominado o primeiro setor; o mercado (empresas privadas) é o segundo setor; e as organizações da sociedade civil (entidades privadas sem fins lucrativos que prestam serviços de finalidade pública) são o terceiro setor.

patrocinadoras dessas entidades. Diante disso, observamos o crescente interesse de grupos empresariais e grupos financeiros de modo geral, quanto ao rumo e controle das políticas no campo educacional.

Há uma proliferação de institutos e fundações de empresas privadas, constituídas muitas delas com base nas isenções fiscais, quase todas mantendo a educação como uma das suas atividades principais. A forte presença do capital no plano das ações sociais e da educação, em particular, demonstra duas faces contraditórias. Mas, ao mesmo tempo, aponta também para um crescente descomprometimento do setor público com a educação, correndo-se o risco de rompimento de um dos aspectos mais importantes na construção da democracia social brasileira. (OLIVEIRA; HADDAD, 2001, p. 80).

Nessa rede está articulado um fluxo de ideais de políticas que carrega uma bagagem discursiva com a narrativa empreendedora, de reforma do Estado, de redefinição e diversificação dos processos e canais de política (BALL, 2014, p. 107). Entre as organizações intergovernamentais, destaca-se a atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, que são instituições de financiamento, assessoria política e assistência técnica aos governos de países em desenvolvimento – além das instituições do sistema financeiro nacional, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal (CEF), que são empresas públicas com influência direta na execução da política de crédito do governo federal brasileiro. O discurso de reforma e modernização do Estado também provém de institutos que desenvolvem atividades de apoio administrativo e consultoria a empresas públicas ou privadas em planejamento e gestão, como o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), Instituto de Apoio à Fundação Universidade de Pernambuco (IAUPE) e Instituto de Gestão PE, hoje denominado Instituto de Gestão Pública de Pernambuco Governador Eduardo Campos. Este último assume o papel de formação, normatização e disseminação do modelo de gestão, segundo o Decreto nº 37.828/2012 (PERNAMBUCO, 2012f).

Também questiono a existência de um “jogador nodal” (BALL, 2014, p.105) no desenvolvimento de serviços educativos nessa rede política, tal como o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), vinculado à Universidade Federal de Juiz de Fora – essa instituição operacionaliza, elabora e desenvolve programas estaduais e municipais destinados a mensurar o rendimento de estudantes das escolas públicas. O CAEd é atuante junto ao governo federal, estados, municípios, instituições e fundações na realização de avaliações de larga escala com a produção de medidas de desempenho e na investigação de

fatores intra e extraescolares associados ao desempenho, além de desenvolver *software* para a gestão de escolas públicas com o objetivo de modernizar a gestão educacional. Em Pernambuco, o CAEd já vinha auxiliando no cálculo anual do IDEPE e também na formulação do Índice do Pacto pela Educação com o objetivo principal de oferecer dados e informações úteis e capazes de subsidiar as ações de melhoria da qualidade da educação e equidade nas oportunidades educacionais.

As fundações advindas de empresas corporativas também têm forte presença nas arenas de formulação de políticas educacionais e iniciativas que esgotam o discurso de melhoria da qualidade das escolas públicas (BALL, 2014, p. 106). Temos a Fundação Lemann e a Fundação Roberto Marinho, organizações brasileiras sem fins lucrativos atuantes na área da educação em parceria com governos, empresas e outras entidades da sociedade civil para o desenvolvimento e implantação de suas ações no âmbito da educação, cultura e meio ambiente. Saliento a participação do Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), que é uma entidade sem fins econômicos criada por um grupo de empresários motivados a conceber um novo modelo de escola e resgatar o padrão de excelência do Ginásio Pernambucano, localizado em Recife; o Instituto de Qualidade no Ensino (IQE), associação civil de caráter educacional e de assistência social, sem fins econômicos, criada e mantida com o apoio de empresas privadas e parcerias com governos para promover e desenvolver projetos educacionais que têm por objetivo a inclusão social através da melhoria da qualidade do ensino público básico; o Instituto Natura, grupo especialista em educação, comunicação e gestão de projetos que apoia pessoas e organizações que participam da educação; o Instituto Sonho Grande, instituição atuante na melhoria do ensino público brasileiro e em parcerias com outras ONGs e fundações ligadas à educação; e o Instituto Unibanco, que é uma das instituições responsáveis pelo investimento social privado do Itaú Unibanco, dedicando-se a elaborar e implementar soluções de gestão – Gestão Escolar para Resultados de Aprendizagem – em diversas instâncias da rede de ensino (escolas, regionais e secretarias) atuando em mais de dez estados brasileiros.

Da mesma maneira atua o Instituto Ayrton Senna, uma organização sem fins lucrativos brasileira, no campo da educação, estabelecendo parcerias com secretarias estaduais e produzindo “soluções educacionais”. Entidades como a Fundação Ayrton Senna têm trabalhado com grande influência em reformas educacionais brasileiras, fornecendo serviços educacionais, conhecimentos e técnicas de treinamento de professores e sistemas de aceleração de ensino, além da produção de material próprio – apostilas – com vistas à melhoria da qualidade dos sistemas educacionais.

O papel financeiro de movimentos oriundos das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPIs) é igualmente importante. A configuração desses projetos serve como modelo de legitimidade para levar essas iniciativas para outras localidades (BALL, 2014, p. 98). Destaco o Movimento Brasil Competitivo (MBC), que fomenta e implanta programas e projetos para o desenvolvimento socioeconômico nacional na gestão pública e privada. Os Parceiros da Educação é uma associação sem fins lucrativos com atuação em dois focos: promover a parceria entre empresas, empresários e organizações da sociedade civil com escolas públicas; e apoiar governos na adoção de políticas públicas. E também nesse bojo, o Todos Pela Educação (TPE), que é um movimento da sociedade fundado em 2006 pelos presidentes de diversas empresas brasileiras. O TPE tem como propósito a melhoria da qualidade e a equidade da educação básica, congregando representantes de diferentes setores da sociedade, como gestores públicos, educadores, pais, estudantes, pesquisadores, profissionais de imprensa, empresários e organizações sociais.

Citamos ainda as empresas de rede transnacionais, como a Accenture, que é uma empresa global do setor de consultoria de tecnologia e terceirização (*outsourcing*). O Grupo Pearson é a maior empresa de educação do mundo no desenvolvimento de “soluções para a educação”, além de materiais didáticos e paradidáticos e tecnologias educacionais. E a World Education & Development Fund (Worldfund) é uma entidade privada sem fins econômicos com sede em Nova York – tem como principal foco a melhoria da qualidade da educação pública na América Latina nas áreas de matemática, ciências e robótica. No Brasil atua em escolas públicas através da formação dos professores e da iniciação científica. Também lembramos do Grupo Gerdau, empresa do ramo de metalurgia a que possui operações no Brasil e em outros países da América do Sul, América do Norte e Ásia – o Grupo Gerdau inclusive é uma organização parceira do Todos pela Educação e atualmente Jorge Gerdau faz parte do conselho de fundadores do TPE, assim como Viviane Senna presidente do Instituto Ayrton Senna. Essas entidades “são canais locais de uma rede internacional de relações para a difusão de conhecimento e de informação” que estão mudando o pensamento de governos nacionais, num fluxo de normas, ideias e discursos (BALL, 2014, p. 62-63).

Por fim, no empreendedorismo social do quarto setor⁶⁸, temos o Grupo de Líderes Empresariais (LIDE)⁶⁹, que é um movimento empresarial – de capital privado – formado por

⁶⁸ O empreendedorismo social faz parte do quarto setor da economia, formado por organizações com fins lucrativos, cuja atuação está relacionada ao desenvolvimento social e/ou ambiental. Na verdade, o quarto setor situa-se no intervalo entre os negócios privados e as ONGs, ou seja, entre o segundo e o terceiro setor, como define o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Fonte:

corporações nacionais e internacionais que atua de forma multisetorial, fomentando a livre iniciativa para o desenvolvimento econômico e social, no setor público e privado. Já o Vetor Brasil⁷⁰ é uma organização sem fins lucrativos, uma *startup* suprapartidária que realiza Programas Trainee de Gestão Pública para implementação de projetos estratégicos e prioritários nos governos estaduais.

A abordagem do empreendedorismo social – capitalismo criativo – prevê a ação conjunta de governos, negócios, organizações sem fins lucrativos em prol de uma agenda de solução de problemas sociais, no caso em particular na política educacional (BALL, 2014). Observa-se que as organizações envolvidas – pessoas, dinheiro e ideias – se deslocam entre o Estado, o terceiro e o quarto setores e os negócios, assumindo, assim, diferentes posições morais. Seus atores “são funcionários, consultores, administradores, empreendedores, filantropos, defensores e incentivadores,” empenhados em um agenda de oportunidades, interesses e compromissos de difícil distinção, pois mesclam caridade, empreendedorismo social e compromissos empresariais (BALL, 2014, p. 147).

Assim, Ball (2014) aponta a dificuldade de distinção entre Estado e mercado, uma fronteira porosa ou híbrida dos novos arranjos dentre tantas tipologias organizacionais. Nessa tensão sobre “onde o social termina e o empreendimento começa” (BALL, 2014, p. 148), o autor salienta que capitalismo social ou empreendedorismo social são empreendimentos que tendem a prosperar onde o Estado falhou. E nessa pequena amostragem de entidades, temos um campo heterogêneo de atores políticos privilegiados dentro da transformação do setor público, compartilhando conceitos e práticas na formação discursiva. Além disso, essas relações e organizações indicam a interconectividade social e epistêmica e a densidade das redes, em que os atores políticos movem-se entre nódulos da rede, evidenciando a junção de esforços epistêmicos financeiros e de políticas (BALL, 2014, p. 119).

Como apresentado, entre os atores políticos mais relevantes envolvidos no arranjo e articulação da política de responsabilização, é possível observar a atuação de instituições de consultoria e empresas de serviços educacionais em âmbito internacional, nacional regional e

[http://sustentabilidade.sebrae.com.br/Sustentabilidade/Para%20sua%20empresa/Publica%C3%A7%C3%B5es/Negocios2.5\[1\].pdf](http://sustentabilidade.sebrae.com.br/Sustentabilidade/Para%20sua%20empresa/Publica%C3%A7%C3%B5es/Negocios2.5[1].pdf).

⁶⁹ Este grupo integra o cenário educacional do Estado, reunindo empresários e gestores da área educacional. No conselho de gestão regional tem como presidente o atual secretário de Educação de Pernambuco, Frederico Amâncio, ligado ao LIDE Pernambuco.

⁷⁰ O Vetor Brasil firmou acordo de cooperação com a Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco para elaboração, desenvolvimento e implementação de programa de seleção e treinamento de Trainees de Gestão Pública. As ações da entidade envolvem a capacitação e qualificação técnica de agentes públicos com foco na gestão de políticas públicas para promover e incentivar a melhoria da gestão pública, a eficiência administrativa e eficácia das políticas públicas (PRENAMBUCO, 2016b).

local que “exportam produtos e conhecimentos sobre políticas educacionais”, oportunizadas pelos processos de reforma e de “modernização” do setor público. Essas organizações vêm realizando no setor educativo pesquisas e avaliações, arquitetam programas, oferecem conselhos e recomendações e elaboram relatórios que respaldam ações de filantropia educacional, ações engajadas discursivamente em “novas iniciativas políticas e prioridades” para o setor. Um discurso que traz *rankings* e comparações, aliados a práticas e métodos que carregam consigo a ideia de solução e melhoria. O setor público em diferentes governos tem feito uso desses tipos de empresas e instituições como dispositivos de políticas, e uma vez no interior do Estado, essas organizações estão interligadas como uma rede de elaboração de políticas públicas (BALL, 2014, p. 170-172). Estamos diante de um panorama, que colabora para a ação dos interesses e lógica do setor privado nos serviços educacionais. Na formação do discurso da educação pernambucana, percebem-se diferentes posições na rede política que ligam as organizações e indivíduos e que mobilizam a agenda da política de responsabilização.

5 A RETÓRICA DA RESPONSABILIZAÇÃO: condições de uma prática hegemônica

A partir de uma proposta analítica com viés discursivo, ao investigar um projeto educacional, não vamos observar apenas a formação e continuidade através de política pública de uma demanda social particular, mas examinar também as práticas de articulação para se tornar um projeto hegemônico. Como salienta Southwell (2014), a partir da leitura de Laclau, identificam-se nos projetos educacionais duas características que se dão no campo da hegemonia como um efeito discursivo:

- 1) pretensão de totalidade: todo projeto pedagógico pretende assumir o horizonte total de valores e padrões culturais de uma sociedade particular, em um dado momento; 2) pretensão à representação: para alcançar uma ordem de completude, os projetos educacionais são construídos sobre a noção de transformação social. (SOUTHWELL, 2014, p. 139).

Portanto, a educação vincula-se diretamente aos projetos políticos de cada sociedade, mas na análise social deve-se considerar a noção de sobredeterminação para não recair numa análise de causa e efeito, atentando para a multiplicidade de articulações possíveis, inclusões e exclusões discursivas nas práticas sociais, antagonismos e configurações de identidades sociais que se constituem no resultado de uma relação hegemônica. Seguindo esses apontamentos iniciais, as políticas educacionais devem ser entendidas como o resultado de uma complexa dinâmica sobredeterminada e permeada por processos de significação que constituem sujeitos.

Se for possível retornar a um exemplo já citado sobre a conceito de civilização como ponto nodal na história educacional do Ocidente, esse mito civilização que se contrapõe à barbárie apresenta-se como a representação de uma ideia que constitui um horizonte de demandas e ações possíveis, tornando o mito em imaginário social (SOUTHWELL, 2014, p. 140). Esse mesmo sentido do imaginário permite pensar as dinâmicas sociais em termos da ilusão de completude ou a ilusão de plenitude como um horizonte possível de totalização e que gera modos de identificação e novas relações sociais.

Assim, como a autora pontua a construção de imaginário para analisar processos político-sociais e visa à compreensão dos modos de identificação e construção da fantasia social, pretendo abordar o conceito de responsabilização na política educacional pernambucana que vislumbra a qualidade como horizonte almejado e modifica

profundamente as relações no âmbito educacional. Southwell (2014) ainda reforça que os sistemas educacionais em distintos momentos históricos transmitem e difundem mitos que cultivam certas ideias e ordens sociais. Esse espaço mítico pode apresentar-se tanto como alternativa ao discurso estrutural dominante, como uma imagem.

A eficácia do mito é essencialmente hegemônica: consiste em constituir uma nova objetividade através da rearticulação de elementos deslocados. A condição de emergência de um imaginário é a metaforização do conteúdo literal de certa reivindicação social. Na medida em que co-existem [sic], cada vez mais, deslocamentos não integráveis a este espaço de representação, o espaço é, por assim dizer, reliteralizado, sua capacidade metaforizante diminui e perde, portanto, sua dimensão de horizonte. (SOUTHWELL, 2014, p. 141).

Portanto, entender a prática hegemônica coloca como marco para a pesquisa os significados sociais compartilhados através da política educacional como prática discursiva da qual fazem parte posicionamentos diferenciais. Assim sendo, ao visibilizar essa composição política hegemônica, estamos focando no seu processo de emergência, mas também nas disputas, deslocamentos e substituições de sentidos, conquistas e retrocessos dessas relações de poder que adentram o social.

5.1 INVESTIGAÇÃO E ANÁLISE DOS DISCURSOS

Em vista de compreender a construção política e seu processo hegemônico, opta-se por abordar o *corpus* empírico numa perspectiva discursiva. Busca-se nesta análise observar as demandas e principais agentes políticos nesse processo que articula entes públicos e privados no discurso das políticas.

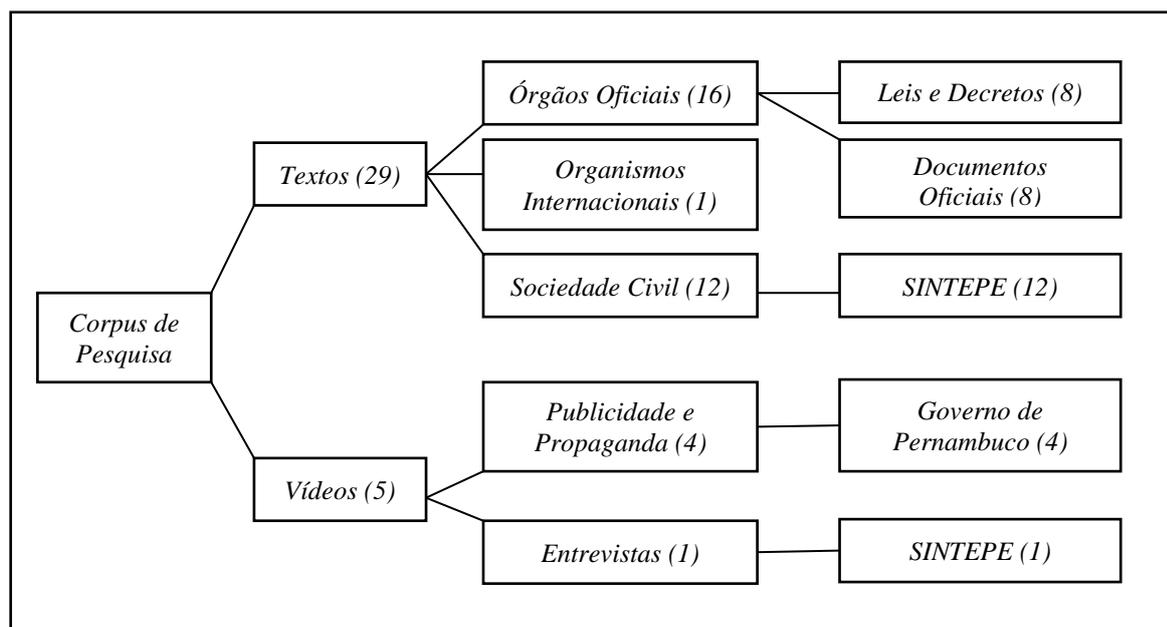
O *corpus* de pesquisa para analisar a Política de Responsabilização Educacional em Pernambuco é composto por documentos, páginas da Internet e vídeos. Esse conjunto abarca diferentes posicionamentos e atores políticos. Numa análise inicial, foi possível identificar discursos antagônicos entre o governo de Pernambuco e a sociedade civil na figura do SINTEPE⁷¹. Também, identifica-se que de ambas as posições – governo e sindicato – que se

⁷¹ O SINTEPE representa os trabalhadores em educação do estado, englobando professores, orientadores, supervisores, técnicos e o pessoal administrativo lotado na Secretaria de Educação da rede pública estadual. Representa ainda os trabalhadores da educação de 32 redes municipais em Pernambuco. É filiado à CNTE e à Central Única dos Trabalhadores (CUT). (OLIVEIRA; VIEIRA, 2014, p. 113). Possui mais de 28 mil filiados na rede estadual. Fonte: www.sintepe.org.br. Consulta em 30 de março de 2019.

colocam a favor e contra à política de responsabilização, emergem ressignificações quanto à qualidade social almejada para a educação.

Assim, a composição do *corpus* se deu a partir da seleção de documentos oficiais referentes à política, notícias de órgãos oficiais sobre o objeto de estudo, coleta de dados extraídos em *sites* de entidades da sociedade civil – sindicato, ONGs, fundações, instituições financeiras, organismos internacionais, institutos, movimentos políticos e movimentos empresariais – e vídeos que mais diretamente se relacionam com a temática da pesquisa. Os dados coletados abrangem um recorte temporal de 2007 a 2018, somando-se dois documentos oficiais datados de 2006 (decreto e programa de governo). O *corpus* segue a codificação de descrição de referências da ABNT – autor, título, local e data – de forma que os trechos selecionados serão citados indicando em parênteses autor, seguido do ano e paginação, se houver. Essa remissiva bibliográfica será utilizada para qualquer elemento do *corpus*.

Figura 11: *Corpus* de pesquisa



Fonte: a autora, 2018.

As próximas seções dedicam-se à análise do material empírico da pesquisa, observando as disputas por significação, demandas, articulações e antagonismos. Para tanto, o acesso ao *corpus* será feito a partir de unidades de análise como estratégia procedimental numa perspectiva discursiva nas seguintes etapas: i) leitura e destaque de conceitos-chaves a partir das unidades de análise; ii) caracterização das principais demandas e articulações; iii) identificação das unidades de sentido no *corpus* atribuídas à política e nas manifestações outras em disputa. Assim, em decorrência desse movimento para acessar a construção

discursiva hegemônica e sua rede de produção de sentido, foram extraídas do léxico que constitui a política as categorias ou unidades que serão analisadas a seguir.

5.1.1 Modernização: da reforma à gestão por resultados

A ideia de modernização pertencente ao projeto pernambucano teve como alvo a reforma da gestão pública estadual com o propósito de desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional (PNAGE-PE), da qual se destacam: implantação, manutenção e atualização de indicadores de impacto e de execução; acompanhamento dos indicadores de resultado; e utilização de metodologias de monitoramento e avaliação definidos pela coordenação do programa no âmbito federal e pelo BID (PERNAMBUCO, 2006).

Esse movimento foi fortemente associado à liderança política do governo Eduardo Campos, tido como herói no setor público na transformação da gestão pública. As ações creditadas ao seu governo foram descritas como “capazes de traduzir esperanças em projetos viáveis”, como relata o documento “Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e desafios”, elaborado pela Secretaria de Planejamento e Gestão (PERNAMBUCO, 2014c, p. 6):

Eduardo Campos foi inegavelmente um herói. [...] Seu feito é o que Pernambuco se tornou, o salto que deu em tão pouco tempo. Aceitar e vencer o desafio de transformar a administração pública e a política para gerar efetivo desenvolvimento é um ato heróico! [sic] Não é para qualquer um. Morreu em combate, em campanha para salvar o Brasil.

Os esforços denotam a construção de um modelo de governança para resultados, implementado pelo governo do estado desde 2007. Esse modelo fundamentou as ações desenvolvidas pelo governo nas áreas temáticas ou estratégicas de forma interligada, sendo essa a nova face da gestão pública que pressupõe a boa governança. O termo governança aqui empregado significa mais que gestão e mais que governo, pois considera os múltiplos arranjos de diversos atores do Estado, do terceiro setor e do mercado privado no desenvolvimento da gestão de políticas públicas, e também quanto à oferta de serviços públicos que adentram setores como saúde e educação (PERNAMBUCO, 2014c, p. 7).

A premissa desse modelo está centrada no ciclo de gestão que busca identificar demandas e expectativas da sociedade (origem) e por fim prestar contas sobre resultados ao cidadão (destino) (PERNAMBUCO, 2014c, p. 11 e 12). Portanto, desde 2006, ocorre uma

transição do paradigma de reforma do Estado, que em governos anteriores buscou a racionalização e redução dos gastos públicos, como, por exemplo, a transferência de prestação de serviços públicos para Organizações Sociais (OS) e também a privatização de empresas estatais. Agora, a administração pública assume o foco na gestão de resultados e o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco adota um processo que atende aos três pilares básicos de modelo de governança pública:

i) formulação da estratégia (no caso de Pernambuco, elaborada com dois movimentos - de *fora para dentro* e *top-down*, com a pactuação de metas prioritárias); ii) fortalecimento da capacidade de implementação (gerenciamento intensivo e assistido pela SEPLAG e analistas); iii) monitoramento e avaliação dos resultados (com liderança executiva legitimada e institucionalizada, e adoção de nova tecnologia com sala de situação). (PERNAMBUCO, 2014c, p. 58).

Do mesmo modo, os elementos propostos na estratégia de governo e as demandas validadas nos objetivos pactuados tornam-se compromissos a serem perseguidos até o final do quadriênio do governo, a exemplo dos eixos que estruturam os programas de governo firmando pactos de resultados em áreas prioritárias com os secretários: Pacto pela Vida (2007), Pacto pela Saúde (2011; 2015) e Pacto pela Educação (2011; 2015). Assim, ao se estabelecer um pacto, são definidos indicadores e metas de resultado, mas também a adoção de intensivo monitoramento (PERNAMBUCO, 2014c, p. 99-101).

Portanto, são aspectos centrais no modelo de gestão pública de Pernambuco: construção da estratégia; gestão do orçamento; monitoramento e avaliação; Pacto pela Educação; Pacto pela Saúde; Pacto pela Vida; controle interno; e gestão de pessoas. Também destaca-se o tom de propaganda e vitrine de seu modelo de gestão, que é associado com resultado, qualidade, tornando-se referência ao receber missões de outros governos estaduais, como Rio Grande do Sul, Bahia, Espírito Santo e até de outros países como a Colômbia, com interesse nessa experiência.

Em todo caso, é inegável que a estratégia de implantação de um modelo de governança para resultados a partir do centro do Governo foi uma possibilidade bem constituída no caso pernambucano. Esta foi, sem dúvida, uma forma engenhosa de marcar o início de um promissor processo de melhoria da governança no Estado. **E neste ponto reside outro importante desafio do Modelo de Gestão: o envolvimento direto do Governador.** (PERNAMBUCO, 2014c, p. 152, grifo nosso).

A partir do modelo integrado de gestão, serão definidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão os parâmetros, conteúdos e cláusulas dos Pactos de Resultados, considerando, total ou parcialmente, o conjunto de resultados a serem obtidos ou produtos a serem entregues, cuja implementação esteja sob responsabilidade das Secretarias de Estado a cada ano segundo a Lei Complementar nº 141/2009 (PERNAMBUCO, 2009b).

Ao focalizar o gerencialismo público, o Decreto nº 39.336/2013 estabelece a execução dos pactos de resultados fixando diretrizes para a gestão por resultados, tendo o valor público como objetivo dos programas de Estado, ou seja, todo investimento de recursos públicos deve resultar em benefício para a sociedade. A gestão por resultado é definida por essa política, no artigo 2º, como o conjunto de conceitos e ferramentas de gestão para a obtenção de valor público definido nos instrumentos de planejamento e na pactuação do governo (PERNAMBUCO, 2013a).

Essa demarcação dos resultados do governo como valor público é comumente traduzida em métricas, em destaque nos artigos a seguir (PERNAMBUCO, 2013, grifo nosso):

Art. 3º - § 1º [...] considera-se Valor Público a melhoria do indicador de resultado quando houver: I - aumento da eficiência da aplicação dos recursos públicos; II - melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade; e III - geração de bem-estar social. § 2º Os principais indicadores de resultados são: I - Taxa de Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI; **II - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB**; e III - Taxa de Mortes por Causas Evitáveis - MCE.

Art. 5º São requisitos do modelo de Gestão por Resultados: I - meta mobilizadora associada a resultados finalísticos [...]; II - metas intermediárias associadas à melhoria da eficiência [...]; III - sistemática de monitoramento e avaliação [...]; **IV - protocolos de ação que priorizem a meritocracia no serviço público.**

Dessa forma, os objetivos estratégicos de educação, saúde e segurança constantes no mapa da estratégia são planejados e executados através da metodologia de pacto de resultados. E os pactos de resultados teriam por finalidade obter a melhoria em indicadores de qualidade dos serviços públicos. A meritocracia no serviço público atravessa todas as categorias e mais especificamente a definição de qualidade nesta política.

Art. 13. Todas as Secretarias de Estado devem envidar esforços para orientar suas bonificações, gratificações de desempenho, progressões e promoções funcionais no sentido de atender aos critérios de merecimento, e estimular a obtenção de resultados operacionais e finalísticos de seus programas

estratégicos. Parágrafo único: Nas Secretarias Executoras de Pactos de Resultados, as bonificações, gratificações de desempenho, progressões e promoções funcionais devem buscar o alinhamento com o modelo de Gestão por Resultados referido no art. 5º. (PERNAMBUCO, 2013a).

Assim, o governo, ao capitanear a modernização da gestão pública de Pernambuco a partir de 2007, buscou o apoio do Movimento Brasil Competitivo (MBC) para implantação e modernização de um modelo de gestão para resultados na educação, saúde e segurança pública. Isto posto, incorpora a esse modelo estratégias de *accountability*, tendo como premissa a qualidade social, a transparência na gestão e o controle social da ação do governo (PERNAMBUCO, 2012a). Ao que parece, trata-se de uma articulação contraditória entre *accountability* e qualidade social, não pela associação em si, mas principalmente pelo modo como a qualidade é significada, uma vez que o sentido de social aqui foi esvaziado e opera como substantivo adjetivado ao conservar no significante “qualidade social”, restando apenas o sentido predominante de algo a ser controlado, aferido e numericamente melhorado.

São constatações presentes em Nota Técnica do BID (2014, p. 2), que afirma: a institucionalização e a sustentabilidade desse modelo se dão pelo conjunto de leis e instrumentos legais que determinam sua obrigatoriedade, mas também por uma cultura organizacional que se instala pela sua continuidade até hoje. Vê-se o espectro sempre presente da liderança do governador Eduardo Campos como ator-chave por trás dessas inovações, aqui elencadas: a definição das prioridades estratégicas, a alocação de recursos orçamentários para seu cumprimento, o monitoramento da execução e a intervenção em caso de desempenho insatisfatório.

E ainda hoje, a gestão pública de Pernambuco carrega a imagem da liderança política atrelada a Campos, como declara Paulo Câmara, o atual governador do estado:

Por isso, sou muito otimista com todo o trabalho que estamos fazendo aqui no Estado, cuidando do futuro com uma educação de qualidade. Com todos esses avanços que Pernambuco vem registrando, eu não tenho dúvidas que iremos realizar o sonho do ex-governador Eduardo Campos em transformar a educação pública na escola de todos. (PERNAMBUCO, 2018b).

Na Nota Técnica do BID consta que a modernização adotada como abordagem gerencial está centralizada: na responsabilização dos gestores; na garantia de coesão em toda a administração; e na obtenção de resultados para os cidadãos (BID, 2014, p. 3). É uma cultura organizacional orientada por dados e por quantitativos, “*buon viso a cattivo gioco*” – numa tradução livre: “uma boa cara para um jogo ruim” – visto que a gestão por resultados possui

foco na melhoria dos indicadores – Educação, Saúde e Segurança – que serve de suporte para a execução de uma política de meritocracia, transformação da gestão, planejamento e supervisão das atividades voltadas à elevação do nível de eficiência e eficácia⁷².

Nesse âmbito, instâncias de monitoramento estão fortemente presentes no Pacto pela Educação. A Nota técnica do BID (2014, p. 17), cita, por exemplo, que a secretaria busca detectar escolas com níveis baixos de rendimento, na tentativa de auxiliar os gestores regionais e os diretores de escolas na implantação de técnicas de gestão para melhorar seu desempenho. No entanto, o modelo não tem ampliado o seu foco em resultados e impactos ao centrar-se apenas no acompanhamento da evolução dos resultados, sem estabelecer uma relação de causa e efeito entre as melhorias na gestão interna do governo e os resultados para a sociedade que poderia contribuir para identificar com mais clareza o que funciona e o que não funciona. (BID, 2014, p. 20).

Portanto, a ideia de modernização tal como executada pela SEPLAG e demais secretarias de governo permite identificar as unidades e os indivíduos responsáveis pela obtenção de resultados e monitorar o cumprimento das metas prioritárias. Contudo, a realização dos processos nem sempre traz garantias da obtenção de resultados (BID, 2014, p. 21):

O modelo se concentrou mais na otimização desses processos internos, a fim de permitir a geração eficiente e oportuna de produtos, do que na vinculação dessas atividades do governo a resultados sociais. O modelo previa o monitoramento dos resultados desde 2007 para um setor (segurança) e, em 2011, passou a contemplar outros dois (educação e saúde). O real efeito das ações do governo sobre os resultados geralmente não foi mensurado por meio de casos mais rigorosos de avaliação de impacto.

O que parece ser uma política de suposição tem como elementos distintivos do modelo gerencial: a iniciativa e liderança pessoal do governador, os pactos, o monitoramento e os incentivos como mecanismos de governo:

Uma das características distintivas do modelo de Pernambuco é o intenso envolvimento do governador. O governador pessoalmente possui *controle* do desempenho, já que assume a responsabilidade por ele. Para a maioria dos entrevistados, isso foi fundamental para assegurar que o modelo fosse levado a sério: ninguém quer dar a impressão de despreparo na frente do governador. Em Pernambuco há a percepção de que o envolvimento pessoal

⁷² Secretaria Executiva de Gestão por Resultados. Disponível em: <http://www2.seplag.pe.gov.br/web/seplag/seplag/estrutura>.

do governador foi preponderante para o sucesso do modelo. (BID, 2014, p. 24 e 25).

A modernização possui uma arquitetura de desempenho como ponto forte do modelo de gestão de Pernambuco, direcionando suas ações para os objetivos que estão sendo buscados, mas também sobre seus responsáveis. Logo, “os resultados são de ‘propriedade’ de pessoas reais” (BID, 2014, p. 30), fator visto como vantagem para o governo porque deu foco ao trabalho colaborativo e apoio na obtenção dos resultados pretendidos, mas, por outro lado, traz a carga da responsabilização inerente a esse modelo de gestão. Vejamos o que é dito a respeito na Nota Técnica do BID:

A qualidade dos dados comunicados pelos setores parece ser sólida. O único problema sério a esse respeito ocorreu nas etapas iniciais do modelo. Uma série de diretores de escolas apresentaram [sic] números implausíveis de absenteísmo dos alunos e, depois de pressionados pelo governador e pela SEPLAG, admitiram ter “melhorado” os números. O governador imediatamente demitiu os 14 diretores, em um evidente sinal de que tentativas de burlar o sistema não seriam toleradas (nas reuniões de monitoramento muito raramente há esse nível de confrontação). (BID, 2014, p. 31).

Porém, alguns números de Pernambuco se equiparam aos de outros estados com pequenas variações, parecendo haver uma supervalorização de índices como evidências de melhoria. Na leitura da Nota Técnica do BID, nos contornos traçados pelos indicadores de resultados no que se referem aos pactos, percebe-se que o governo está concentrado em fornecer “boas notícias” (BID, 2014, p. 35), o que significa dar sempre as boas-novas da modernização.

É possível perceber em propaganda veiculada pelo governo de Pernambuco (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2016a) destaque de que o estado possui o melhor ensino público do Brasil, citando-se que a gestão pernambucana tem acertado nas políticas educacionais e usando-se como comprovação a conquista do resultado do Ideb. Nesse vídeo é publicizada a notícia de que “Pernambuco tem a melhor educação pública do Brasil” por liderar o *ranking* nacional do Ensino Médio, “segundo o Ideb – índice que mede a qualidade da educação básica e informa que desde 2007 o estado saltou da 21ª posição para o 1º lugar no indicador”. E afirma: “Só há um meio de comemorar esse resultado: continuar priorizando a educação em todo o estado, mesmo na crise.” E isso seria atestado, uma vez que o governo continuaria investindo nas escolas de tempo integral, com o título de “maior rede de escolas

em tempo integral do país”, 335 no total, além de ser o estado com menor taxa de evasão escolar.

Esse contexto descrito como crise educacional reverte-se em “favorável”, dada a situação fiscal saudável do estado de Pernambuco. Dessa forma, a capacidade política de liderança para aplicar a gestão por resultados e também para assumir o controle do desempenho como responsabilidade pessoal é fator que oportuniza a ideia de modernização ao adotar-se, com certa tranquilidade, o novo modelo de gestão. No entanto, o SINTEPE representa uma voz divergente através de contestações feitas nos anos seguintes a 2007, em oposição às ferramentas desse modelo aplicado à educação, postura visível em controversas afirmações entre governo e sindicato quanto à valorização salarial do professor e sobre o desvio de finalidade do próprio mecanismo da premiação.

O SINTEPE se posiciona contrário ao Bônus, defendendo que os recursos financeiros sejam utilizados para a melhoria do salário do professor, que é o pior do Brasil. Defendemos a utilização do dinheiro do Bônus, por dentro do Plano de Cargos e Carreira e na forma de salário, repercutindo também na aposentadoria e não apenas uma gratificação paga anualmente e com critérios nunca esclarecidos. (SINTEPE, 2013c).

Os salários dos funcionários públicos tiveram aumentos expressivos. Sistemas de remuneração por desempenho foram instituídos. A remuneração por desempenho também foi criada no setor da educação: os professores das escolas que alcançarem suas metas (em termos de rendimento dos alunos em testes padronizados e outros indicadores, como taxas de evasão) receberão um “Bônus por Desempenho Escolar”. Essa injeção de recursos ajudou a reduzir a possível resistência ao modelo e contribuiu para a consecução dos objetivos. (BID, 2014, p. 23).

Criado para premiar professores que conseguem melhorar a aprendizagem dos alunos, o bônus por desempenho virou uma arma contra a greve do magistério em Pernambuco. [...] Os profissionais que aceitaram voltar ao trabalho semana passada receberão o bônus só em 5 de agosto [2009]. São 788, segundo a Secretaria de Estado de Educação. Eles assinaram termo de compromisso no qual prometem não parar novamente. (WEBER, 2009).

É difícil estabelecer uma distinção entre o efeito específico do modelo sobre o alcance de certos resultados e o efeito da melhoria das condições econômicas. As greves dos professores, por exemplo, que eram endêmicas antes de 2007 (e que custaram 200 dias letivos em 10 anos), não voltaram a ocorrer desde então. Como a implantação do modelo coincidiu com aumentos salariais para os professores, não é possível avaliar o efeito específico de cada um desses fatores sobre a melhora da situação. (BID, 2014, p. 24).

A cada mandato desde 2007, as reformas no sentido da modernização foram consolidadas na forma de atuação do governo, ou seja, foram pactuados entre governador e seus secretários, conforme os “mapas da estratégia” de quatro anos”⁷³. Assim, ao definir esses objetivos e pactos de desempenho entre governo e secretários, os mesmos significam os resultados a serem alcançados nas áreas prioritárias do governo. E como já citado, o modelo de gestão possui três áreas prioritárias de ação do governo – segurança, educação e saúde – que contam com o monitoramento centralizado no desempenho. Tais práticas de gestão do governo são vinculadas a uma cultura de foco em resultados. A Nota Técnica do BID expõe a dinâmica de gestão:

O monitoramento sistemático é um dos principais impulsionadores do modelo. O empenho pessoal do governador com a realização das sessões de monitoramento convenceu gestores de toda a administração de que esse é um processo para valer, com consequências reais se as metas não estiverem sendo atingidas. (BID, 2014, p. 30).

De fato, a conjunção de fatores políticos econômicos e fiscais favoreceu a implantação de um modelo gerencial com efeito de modernização e seguindo construções ou dispositivos retóricos com afirmações do tipo: “a roda do desenvolvimento girando para todos”; “capacidade de gerar resultados para todos os pernambucanos”; “educação de qualidade para todos” (PERNAMBUCO, 2010). Em todas reside um marco figurativo: de pacto social que representa a modernização, por ser uma causa pernambucana. Assim, o marco figurativo consiste na enunciação do governo, que apresenta e assume a metáfora progressista de coesão social e que pode ser resumida em “Todos por Pernambuco” – um objetivo comum para todos ou todos por um objetivo comum – como um horizonte a ser alcançado (BURGOS, 2009). E a partir das metas estabelecidas no pacto, apresenta-se um modelo de identificação que validaria a prática educativa com qualidade.

Do mesmo modo, uma das principais propostas em prol da eficácia do modelo constatada por indicadores, ao citar-se o “Estado do fazer”, é a “assinatura dos pactos de resultados para estabelecimento de metas junto à sociedade”. Esse instrumento representa mais do que resultados, pois os pactos são ferramentas de atuação do governo, que define, para além das metas, os “produtos a serem entregues” pelos órgãos executores e publicizados no Portal da Transparência (PERNAMBUCO, 2010, p. 99-100):

⁷³ Ver anexos.

A melhor maneira de comprovarmos a eficácia do modelo na ampliação da capacidade do Governo em implementar políticas públicas é através da constatação que indicadores sociais importantes, medidos tanto por fontes externas quanto por fontes internas do Governo, apresentaram leituras sensivelmente melhores nos últimos quatro anos. [...] Por fim, a implantação e consolidação das diversas etapas do ciclo de gestão estão dedicadas à sua instalação para toda a estrutura do Estado, não apenas de um Governo transitório ou setor específico. O que permite, tanto aos agentes governamentais como às representações sociais ou a qualquer cidadão interessado, compreender e se referenciar por um permanente alinhamento estratégico, o monitoramento das ações e a avaliação regular dos resultados alcançados pelas políticas públicas. (PERNAMBUCO, 2010, p. 97-98).

Na educação, a modernização propõe consolidar uma cultura democrática e de participação popular no que se refere à demanda por qualidade. Sua atuação está baseada no diagnóstico, planejamento e gestão. E também se reflete nas inovações adotadas pelo governo, como, por exemplo, as Escolas de Referência e as Escolas Técnicas:

No período 2007/2010, foi ampliado em 1.100% o número de Escolas de Referência, expandindo-se de 13 unidades encontradas, em 2006, para 160 em funcionamento em 2010, atendendo 74 mil alunos, 70 mil a mais do quantitativo atendido em 2006 no escopo do Programa de Educação Integral. (PERNAMBUCO, 2010, p. 13).

Em 2007, o primeiro ano da gestão do governador Eduardo Campos, o Estado era o 21º colocado neste *ranking*, subindo, portanto 17 (dezessete) posições em apenas seis anos. Para o alcance desse exitoso resultado foi fundamental a implantação de uma política estadual apoiada nos seguintes eixos: Ampliação das EREMs - Escolas de Referência do Ensino Médio (Integral e Semi-integral); Ampliação das ETES - Escolas Técnicas Estaduais; **Implantação do Pacto pela Educação (modelo de gestão por resultados)**; Implantação da política de alfabetização e correção de fluxo escolar; Valorização dos profissionais de educação; Modernização pedagógica; Melhoria da estrutura física das escolas. (PERNAMBUCO, 2014d, p. 9, grifo nosso).

Também na ação política descentralizadora constituíram-se parcerias público-privadas – como afirma Ball (2014, p.163) são soluções que ofertam “melhorias” e adentram à prestação de serviço público, tornando-se algo “contratável” e que pode ser “terceirizado”:

Foi implantado, em setembro de 2007, o Programa Travessia, uma parceria com o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Roberto Marinho, para a aceleração dos estudos dos alunos que apresentavam distorção idade x série. O programa, complementar aos programas Se Liga e Acelera – esses voltados para o Ensino Fundamental. (PERNAMBUCO, 2010, p. 12).

No que se refere às parcerias público-privadas, trata-se de política baseada em evidências, para isso sintetizando-se o uso de indicadores de desempenho numa compreensão reducionista e equivocada de “melhoria” educacional. É o que se pode ver nas parcerias público-privadas firmadas com o Instituto Ayrton Senna (Se Liga, Acelera e Alfabetizar com sucesso) e a Fundação Roberto Marinho (Travessia) para corrigir a distorção entre idade e a série e acelerar a aprendizagem de estudantes do ensino fundamental e médio com mais de dois anos de repetência. Em vídeo publicitário que aborda a renovação em 2014 da parceria entre o governo de Pernambuco e o Instituto Ayrton Senna, essa relação é celebrada com o intuito, nas palavras do Governador João Lyra, de fazer “com que nós possamos avançar ainda mais, além das escolas integrais, além das escolas técnicas. Nós temos um eficiente programa de recuperação do tempo, correção de fluxo dos estudantes das escolas públicas municipais e estaduais. Assim, nós vamos avançar e continuar avançando e melhorando os indicadores da educação de Pernambuco” (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2014).

Essa mesma construção discursiva de “melhoria” e de “soluções” para o campo educacional evoca uma dimensão de “resgate” da qualidade, que poderia remeter a uma ideia de que este seja um referencial perdido.

Equacionadas as questões de infraestrutura e de ambiência, o foco agora se concentra na elevação dos índices educacionais, buscando resgatar a qualidade do Ensino Público Estadual. O grande objetivo é o de continuar elevando a posição de Pernambuco no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB nos anos iniciais, finais e no Ensino Médio e colocá-lo entre os primeiros do País em percentual de crescimento. (PERNAMBUCO, 2010, p. 15).

Essa ideia de resgate também se associa, por exemplo, à definição do Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), uma entidade sem fins lucrativos criada em 2003, por um grupo de empresários que concebe um modelo de escola para resgatar o padrão de excelência, então dito “decadente” do Ginásio Pernambucano, localizado em Recife. Esse movimento reforça toda uma cadeia de equivalência sobre modernização que enfatiza a melhoria da gestão da rede escolar, através de metas como:

Aumentar o número de escolas monitoradas pelo Pacto pela Educação, modelo de gestão escolar orientado para resultados, com objetivos, estratégias, prioridades e prazos definidos; Consolidar a implantação do modelo de governança que assegure a estruturação de uma equipe básica de profissionais para cada escola [...] (PERNAMBUCO, 2014d, p. 12).

Portanto, a significação de modernização está associada às “boas práticas da gestão” pública (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2017), que através da melhoria nos serviços públicos prestados aos cidadãos se transpõe numa “boa educação”, reafirmada pelo Pacto pela Educação. Como declarou Frederico Amâncio (Secretário de Educação de Pernambuco):

As escolas anteriormente, cada uma tinha uma estratégia diferenciada, e com o Pacto pela Educação passou se a ter uma estratégia do Estado, uma estratégia da educação. [...] Então, a partir do momento que a gente percebeu que quando algumas escolas estavam avançando, as outras também começavam querer avançar e hoje a gente conseguiu criar uma rede que persegue essa melhoria contínua. [...] Pernambuco foi o único Estado do Brasil que evoluiu todos os anos nos resultados do Ideb e do Idepe, que é o indicador local. (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2017).

E como reflexo na política curricular, a modernização através do modelo de gestão com foco em resultados é compreendida numa leitura simplista como o meio mais eficaz para o estado alcançar melhores indicadores sociais na educação, diminuindo as taxas de repetência e evasão escolar, de analfabetismo e, sobretudo, como meio de proporcionar uma educação de qualidade às crianças e jovens pernambucanos, de forma que todos tenham o direito a aprender. Como está descrito no documento, *Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para a educação* (PERNAMBUCO, 2008b):

Essas ações constituem uma via de mão dupla, onde o Estado fornece as condições mínimas para viabilizar o processo ensino-aprendizado e ao mesmo tempo cobra resultados. Esse princípio do Programa de Modernização da Gestão Pública é o meio mais eficaz para o Estado alcançar os objetivos desejados, definindo para cada escola metas a serem cumpridas de forma que a unidade evolua em relação a ela mesma. (PERNAMBUCO, 2008b, p. 5).

Portanto, a esteira da modernização traz consigo transformações gerenciais da ordem pública como *accountability*, gestão de resultados e responsabilização, mas também carrega uma petição de princípio que consiste em afirmar uma tese cuja conclusão é assumida como premissa verdadeira (LACLAU, 2006; FREITAS, 2013). Isso representa assumir que a modernização em todo seu conjunto seria o meio mais eficaz para alcançar a melhor educação, ou seja, trata-se de transformar a conclusão numa premissa: não há melhor educação sem modernização, sem gestão de resultados, sem *accountability*, sem responsabilização. Porém, se critico a “petição de princípio” em que a política de responsabilização foi forjada, também não pretendo seguir um caminho de argumentação

circunscrita numa negação – a contestação pela contestação –, que serviria meramente à refutação e à condução deste estudo para uma linha de suposição de que só há boa educação sem esses elementos.

5.1.2 Responsabilização: da crise aos índices

O contexto de modernização da gestão pública no estado de Pernambuco favoreceu a implementação de políticas de responsabilização educacional a partir dos resultados da escola, visto que o governo caracteriza um contexto de crise como justificativa para as suas medidas. Passamos agora a refletir sobre como é operacionalizada a modernização descrita como estruturação do aparelho do Estado para prestar um serviço público de qualidade, bem como focalizaremos a criação de mecanismos de responsabilização na educação.

Esses resultados evidenciavam uma condição de fragilidade na gestão da educação pública em nosso Estado, provocando impactos negativos na oferta dos serviços educacionais, na qualidade da educação pública, nas condições de trabalho para os profissionais da Educação, na gestão dos recursos, materiais e equipamentos alocados na rede pública de ensino. Os dados analisados revelaram a visão de uma escola pública, à época, pouco equipada, carente de recursos, exposta à violência e, enfim, pouco acessível à população. (PERNAMBUCO, 2010, p. 10).

Diante desse cenário, é apresentada a necessidade de uma matriz curricular única, para viabilizar a avaliação do desempenho acadêmico que contemplasse os conteúdos mínimos definidos pela Secretaria de Educação a cada bimestre. Para isso, havia necessidade de mudanças nas condições físicas das unidades para melhoria no processo de ensino e aprendizagem e também precisava-se implementar nova cultura e instrumentos para aprimorar a gestão escolar (PERNAMBUCO, 2010, p. 12).

Para a melhoria da gestão escolar, a decisão também foi por providências reestruturantes, partindo-se da adoção de grade curricular mínima para toda a rede, implantação de avaliações bimestrais com notas, aferição anual do desempenho de todas as escolas através da realização do SAEPE e IDEPE e criação do Bônus de Desempenho Escolar – BDE, que premia com um 14º salário os profissionais das escolas que atingiram suas metas de melhoria aferidas pelo SAEPE. Os números confirmam que Pernambuco encontrou o caminho da boa educação. Segundo o SAEPE 2009, 85% das escolas atingiram mais da metade de suas metas de melhoria e fizeram jus ao BDE contra um percentual de 51% no ano anterior. Nesta mesma avaliação, o Estado atingiu, já em 2009, as metas estabelecidas para o ano de 2011 pelo

MEC para o IDEB, tanto no Ensino Fundamental, como no Ensino Médio. (PERNAMBUCO, 2010, p. 12).

Assim, são componentes da política de responsabilização educacional: objetivos especificados em metas e adoção de parâmetros baseados em testes padronizados; avaliação externa para medir o alcance dos objetivos; e mecanismos de recompensa. Segundo, literatura da área (BROOKE, 2006; 2008; 2013), a responsabilização pode ser denominada de *low-stakes* com consequências simbólicas que envolvem a publicação e disseminação de informações sobre os resultados e indicadores de desempenho da unidade escolar, como ocorre, por exemplo, com os boletins pedagógicos. Já a responsabilização *high-stakes* prevê consequências administrativas na forma de prêmios ou punições associadas aos resultados, a exemplo dos bônus salariais. Considera-se que Pernambuco, assim como Rio de Janeiro, São Paulo e Ceará, adota o sistema *high-stakes*.

Torna-se latente a imagem de um Estado que estrutura mudanças com vista a um padrão de modernidade e inovação, para aprofundar e disseminar o modelo de gestão em curso e, assim, consolidar “a cultura da gestão orientada para obtenção de resultados positivos” (PERNAMBUCO, 2014d, p. 57). Dessa forma, os pilares do *accountability* se destacam no modelo de gestão adotado, ao serem estabelecidos mecanismos de prestação de contas à sociedade sobre os resultados obtidos, de modo que a sociedade acompanhe as ações da gestão pública, o que contribui para aumentar a confiança da população em relação ao papel do Estado (PERNAMBUCO, 2014c, p. 12-13).

Já com a expansão dos pactos na gestão pública a partir de 2011, a exemplo do Pacto pela Saúde e Pacto pela Educação, houve a adoção do padrão de gestão em rede e monitoramento intensivo com indicadores e metas: “A partir da segunda metade do ano, as primeiras medições foram realizadas, iniciaram-se as visitas às escolas envolvidas no Pacto pela Educação (PPE) para apresentação da proposta de trabalho, das ferramentas a serem utilizadas e dos resultados esperados” (PERNAMBUCO, 2014c, p. 110).

Observa-se também o seguinte relato citado no mesmo documento elaborado pela SEPLAG (PERNAMBUCO, 2014c, p. 110):

As visitas realizadas em 2011 às Gerências Regionais de Educação (GRE) e às escolas que participaram do Pacto pela Educação contribuíram para dirimir as resistências das áreas com a Gestão por Resultados. Ao conhecerem a proposta e o objetivo a ser alcançado, as escolas se interessavam pelo Pacto.

Assim, o Pacto pela Educação instituído em 2011, a partir das demandas do “Todos por Pernambuco”, objetiva a melhoria da qualidade da educação tendo como principais linhas de atuação o reconhecimento do mérito, desempenho, monitoramento e avaliação dos processos e resultados. Tem como alvos: gestor da GRE, diretores das escolas, equipe escolar e professores das escolas com baixo rendimento, denominadas escolas prioritárias apontadas pelos indicadores. Portanto, o Pacto pela Educação

[...] visa alcançar todos os atores envolvidos no Pacto, partindo do professor, passando pelo gestor da GRE, chegando ao nível estratégico, governador e secretários de Estado. Por ser uma política de gestão por resultados, o PPE utiliza indicadores de processo e de resultados como mecanismos para avaliar e mensurar objetivamente o desempenho das ações educacionais desenvolvidas pelo Estado de Pernambuco. Os principais indicadores de resultados utilizados no PPE são o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e o IDEPE (Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco), o primeiro é medido bianualmente pelo Governo Federal e o segundo é medido anualmente pelo próprio Governo do Estado de Pernambuco.⁷⁴

Assim como Freitas (2005) afirma, os indicadores são uma construção social legitimada pela avaliação institucional proveniente das políticas públicas. Porém, na política educacional pernambucana, a qualidade negociada não parece ser assumida como um significado negociável numa espécie de pacto social. Pelo contrário, essa pactuação tenta fixar padrões de qualidade, sem compreender o caráter de negociação contínua da política educacional. Portanto, negligencia a provisoriedade desse acordo, ao estabelecer índices de corte. Dessa forma, a política educacional no estado olha os indicadores como balizadores de qualidade, mas também no controle da produção curricular. Essa ideia de composição dos índices, para além da avaliação externa, ainda é composto pelo “percentual cumprimento dos conteúdos”, como ocorre no instrumento que instituiu o Bônus de Desempenho Educacional (BDE), a Lei nº 14.514/2011 (PERNAMBUCO, 2011b):

IV- o cumprimento, pelo professor, do conteúdo curricular correspondente a cada bimestre, de acordo com as matrizes curriculares, as modalidades e níveis de ensino, a ser aferido a partir de registro informatizado- SIEPE; e
V - o cumprimento, pelo professor, de 100% (cem por cento) das aulas previstas no ano letivo, de acordo com as matrizes curriculares, as modalidades e níveis de ensino a ser aferido a partir de sistema de frequência [sic] informatizado.

⁷⁴ Disponível em: <http://www.seplag.pe.gov.br/web/pped/pacto-pela-educacao>.

O controle sobre os professores é algo problemático, como observa o SINTEPE, pois o objetivo é de que o profissional aplique todo o conteúdo correspondente a cada bimestre e também cumpra 100% das aulas previstas no ano letivo. São todas demandas da escola, mas o que parece beneficiar os professores e estudantes pode gerar conflitos com os direitos dos profissionais (SINTEPE, 2011d):

Nós sempre fomos contra o BDE, pois, ao invés de pagar salários dignos, o Governo dá prêmios que estimulam o individualismo, a concorrência e não estimulam a formação em educação [...]. Fica claro para o Sintepe que o Governo quer ter mais controle sobre os professores. Pois é quase impossível os docentes conseguirem cumprir totalmente a frequência [sic]. Isso penaliza os que tiverem qualquer problema de saúde, pois a licença médica não possibilita que o profissional esteja presente em 100% das aulas. Além disso, os professores não teriam direito a comparecer às assembleias da categoria, em congressos e não poderiam investir nas próprias carreiras, através de cursos, pós-graduações e mestrados, algo que é garantido por lei.

Ao pensar sobre a política de incentivos, vê-se que está intrínseca a política de responsabilização. Segundo definição do Decreto nº 32.300/2008 e da Lei nº 13.938/2009, o BDE corresponde a uma premiação por resultados concedida aos servidores lotados e em exercício nas Gerências Regionais de Educação e nas unidades escolares da Rede Pública Estadual de Ensino em função do seu desempenho no processo educacional, de acordo com as metas calculadas, considerando-se a variação do IDEPE do ano anterior e a efetivamente alcançada pela unidade escolar no ano da concessão do benefício (PERNAMBUCO, 2008e; 2009a). Portanto, o bônus é um incentivo para promover a qualidade do ensino e valorizar a remuneração dos profissionais da educação, mas não faz parte do salário mensal dos servidores (PERNAMBUCO, 2008c).

Entre as medidas adotadas para as escolas que não atingem as metas previstas no termo de Compromisso de Gestão Escolar, como está descrito no artigo 2º da Lei nº 13.696/2008, está o recebimento de reforço técnico, pedagógico e estrutural, com o objetivo de reenquadrá-las nos critérios do Bônus de Desempenho Educacional no ano letivo seguinte (PERNAMBUCO, 2008f). Como podemos ver, a política de responsabilização se alinha aos pilares do *accountability* – leia-se como corolário dessa percepção a Lei nº 14.602/2012, que estipula a possibilidade de sanções, em especial o artigo 3º (PERNAMBUCO, 2012d):

Art. 1º As escolas da rede pública de ensino do Estado de Pernambuco ficam obrigadas a afixar cartaz exibindo a respectiva nota obtida no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, bem como o IDEB médio do Estado.

Parágrafo único. O cartaz deve ser afixado de forma destacada, em local visível ao público, preferencialmente na secretaria das unidades de ensino, medindo 297x420 mm (Folha A3), com caracteres em negrito com, no mínimo, 2 cm.

Art. 3º Os dirigentes dos estabelecimentos de ensino que descumprirem a obrigação imposta nesta Lei ficarão sujeitos às sanções disciplinares cabíveis.

O BDE é coletivo e todos os funcionários lotados e em exercício na escola têm direito ao bônus, que é proporcional ao cumprimento da meta e ao tempo de permanência do servidor na escola. Nesse contexto, na política de responsabilização desenvolvida pela SEE, destaca-se o sistema de incentivos, que objetiva incentivar a permanência do professor e demais servidores em uma única escola e o desenvolvimento de ações coletivas, no interior das unidades, voltadas para a melhoria da qualidade do ensino (PERNAMBUCO, 2012a, p. 24-25). Com isso, a política de responsabilização tenta integrar a valorização docente. Porém, uma declaração da secretaria de educação a época chama a atenção sobre os profissionais da educação que recebem bônus por desempenho em Pernambuco:

O secretário de Educação, Ricardo Dantas, destacou a evolução dos resultados, atribuindo ao trabalho de valorização do servidor da educação em Pernambuco. **“Este bônus é uma oportunidade para os profissionais de Educação mostrarem seu valor ao perseguirem os resultados pactuados anualmente, tendo como contrapartida uma recompensa que é de acordo com o seu esforço”**, resumiu Dantas. (PERNAMBUCO, 2013b, grifo nosso).

Essa narrativa está corroborada na veiculação midiática dos resultados positivos que reforçam que os mesmos estão atrelados ao esforço coletivo, como identifica reportagem de Azevedo (2014). Essa matéria jornalística detalha brevemente a trajetória de conquista do bônus de uma escola que estava há dois anos sem ganhar o BDE em 2014. Tal escola comemorou o bom resultado e estava no universo de 23% de unidades que atingiram todas as metas naquele ano. Os bons resultados são justificados pela maior participação das famílias, dos funcionários, professores e reformulação do projeto pedagógico, como destaca o trecho em que uma professora diz: “Estávamos muito desmotivados, não éramos reconhecidos. A mudança foi de toda a escola”.

Figura 12: Reportagem no Jornal do Commercio, de 01/08/2014

Professor dedicado ganha 14º salário

Mais da metade das metas acordadas com o Estado foi cumprida e os funcionários receberão salário adicional no dia 21

Publicado em 01/08/2014, às 07h02

f t G+ in ✉



Foto: Bobby Fabisak/JC Imagem

Fonte: (AZEVEDO, 2014).

Porém, essa mesma lógica do esforço e dedicação – ou seria de responsabilidade e culpa – também é questionada por quem não ganhou o bônus, por ser uma lógica que acumula muita frustração para os professores, como evidencia a fala de um professor de outra unidade escolar, não premiada: “É impossível que a gente não tenha avançado nada. Não sabemos quais são os critérios que a secretaria usa” (AZEVEDO, 2014). De modo semelhante, o SINTEPE se posiciona contrário às políticas de premiação em detrimento da valorização docente, intitulando o BDE como “Bom para Desencantar o Educador” (SINTEPE, 2011a):

Vamos juntos resistir e rechaçar as políticas educacionais de premiação e de gestão da educação colocada em prática. Essas políticas estimulam a competição, o *ranking* escolar e os conflitos nos locais de trabalho em detrimento da solidariedade, da avaliação diagnóstica, da prática transparente e democrática da gestão escolar.

E apesar de o SINTEPE atuar na resolução de problemas da categoria, como descontos salariais devido ao pagamento por causa do aumento do percentual deduzido pelo Imposto de Renda após a bonificação, o sindicato reitera (SINTEPE, 2011b):

[...] o Sintepe mantém a postura de rejeição à atual política de bonificação adotada pelo governo de Pernambuco. O presidente da entidade, Heleno Araújo, justifica que os critérios para definir os premiados não são transparentes. "Nós condenamos essa política equivocada da gestão educacional. Educação não é prêmio, é um direito".

Assim, o sindicato questiona a política da meritocracia a partir de uma significação que destaca as armadilhas da bonificação (SINTEPE, 2011c):

Nessa altura perguntamos: vamos avaliar o que? Os profissionais de educação? Para isso temos o PCC. Os alunos através do Saepe? Ou a unidade de ensino? Separada ou no todo? A política da meritocracia fomentada pelo neoliberalismo e abraçada pelo governo do estado que se autointitula de socialista, foi desde a sua imposição rechaçada pela categoria como bem expressou o seu canal representativo: o SINTEPE, mas que não foi ouvido pelo mesmo.

Outra questão apresentada pelo sindicato, diz respeito ao sistema de trabalho no sistema capitalista, que tende a gerar problemas de saúde, pois a política de responsabilização dos professores produz adoecimento, como enfatiza a afirmação sobre as condições de saúde dos trabalhadores em educação (SINTEPE, 2013b):

No período recente, o tema tem ganhado repercussão das entidades sindicais, porque as últimas pesquisas apontaram o crescimento dos casos relacionados aos transtornos mentais. [...] a precarização do trabalho no capitalismo tem levado o trabalhador ao adoecimento. Outro aspecto apontado por ela está na necessidade da sobrevivência do profissional, que precisa ter dois ou mais vínculos empregatícios devido aos baixos salários. "Levamos para nossa vida uma carga de trabalho que não suportamos fisicamente, nem psicologicamente. As políticas que adotam a eficiência e eficácia transformam a escola em ditadura militar".

Dessa forma, o sindicato propõe ações de enfrentamento e disputa no campo hegemônico (SINTEPE, 2013a):

Desenvolvemos várias formas de enfrentamento à política focalizada dos Governos Municipais e Estadual, com atos públicos, paralisações, debates, panfletagens e reuniões com a comunidade escolar, para barrar a busca insana por melhores resultados no IDEB, que levou os governos a impor

uma grade curricular única, com ênfase na língua portuguesa e matemática. Essa medida intensificou o trabalho de todos os professores com repetição de tarefas e aumento do número de alunos para as disciplinas que não são avaliadas no IDEB.

Assim, o SINTEPE tem apresentando suas divergências com relação à política de responsabilização, principalmente contra a política de bonificação e a ideia de “premiação” que advêm do BDE. O SINTEPE continua marcando uma posição antagônica na luta pela valorização e contra a bonificação, cobrando do governo do estado demandas que derivam de Campanha Salarial Educacional: atualização do piso salarial nacional dos professores; reformulação do plano de cargos; auxílio técnico educacional; concurso público em contrapartida aos contratos temporários; entre outras.

O SINTEPE, historicamente defende a valorização dos profissionais da educação através do pagamento de salários justos. No caso dos professores, esses recebem em média entre 60% e 70% do que recebe um outro profissional com o seu mesmo nível de formação. Fica evidente a desvalorização profissional e salarial. O Bônus de Desempenho Educacional (BDE) não representa 14º salário, como divulga o Governo do Estado. (SINTEPE, 2016).

O presidente do SINTEPE à época reafirmou a demanda por reajuste salarial, uma das principais reivindicações da categoria no período de greve vivenciado no ano de 2009:

“Política de valorização é ter o profissional motivado e com tranquilidade para trabalhar. E tranquilidade para trabalhar se dá quando a gente sabe que em casa a contas estão pagas, a família está alimentada e eu posso me sentir à vontade para trabalhar com os meus estudantes, cuidar dos meus estudantes, além da minha família, além da minha pessoa [...]” (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2009).

Essas são tensões e demandas administrativas e pedagógicas relacionadas à gestão por resultados que, ao serem incorporadas na política educacional, centradas na melhora dos indicadores educacionais, podem ser traduzidas em remuneração por mérito. Portanto esse debate também está diretamente ligado à valorização do outro e à valorização da escola quanto a aspectos específicos do trabalho dos profissionais da educação que careceriam de uma análise mais aprofundada. Porém, expostos esses limites, lembremos que as questões relacionadas à valorização profissional docente abrangem dimensões objetivas e subjetivas (OLIVEIRA; VIEIRA, 2014, p. 86):

(1) objetivas – regime de trabalho; piso salarial profissional; carreira docente com possibilidade de progressão funcional; concurso público de provas e títulos; formação e qualificação profissional; tempo remunerado para estudos, planejamento e avaliação, assegurado no contrato de trabalho, e condições de trabalho; e (2) subjetivas – reconhecimento social, autorrealização e dignidade profissional.

Mas é preciso ressaltar que o aspecto remuneratório é central nas discussões sobre a valorização do magistério. Em Pernambuco os menores vencimentos encontram-se alocados nos municípios de pequeno porte, sobretudo dos profissionais da educação infantil, conforme dados recentes (OLIVEIRA; VIEIRA, 2014). Por isso, observa-se que o principal foco da atuação do SINTEPE é a luta por melhorias salariais, ainda que não se ocupe exclusivamente com tal questão. O SINTEPE direciona suas ações para a melhoria da educação e pela valorização docente, exercendo um papel de destaque como interlocutor da política educacional do estado nos espaços de decisão (OLIVEIRA; VIEIRA, 2014, p. 86).

A escola como instituição pública precisa e deve ser eficiente, mas o que se questiona é sobre que moldes de eficiência devem ser adotados – e se eles devem ou não coincidir com os preconizados na gestão por resultados.

O modelo de gestão para resultados aplicados à educação demanda a definição de responsabilidades e o cumprimento das atribuições por cada uma das partes envolvidas (SEE, GRE e Escola), resultando em um sistema de gestão de responsabilização educacional pautado por características como a flexibilidade, a descentralização e pela participação dos atores no processo educacional. (PERNAMBUCO, 2012a, p. 6).

Assim, a garantia de uma educação com qualidade social para todos torna-se o eixo central da política de responsabilização educacional, com o objetivo de estabelecer responsabilidades no âmbito das escolas, das Gerências Regionais e da Secretaria de Educação. E através do sistema de gestão de responsabilização educacional, nas palavras do governo, o sistema de ensino passaria “a compreender a relevância de se desempenhar eficazmente o seu papel no processo educacional, tendo como objetivo principal a melhoria da aprendizagem de todos os estudantes” (PERNAMBUCO, 2012a, p. 7). Como se essas responsabilidades já não estivessem colocadas no campo da prática política curricular, só que não eram responsabilidades morais com traduções numéricas.

O governo de Pernambuco tenta construir uma narrativa heroica ao divulgar o 1º lugar no Ideb em 2016 e a conquista do Prêmio Professores do Brasil no estado, afirmando que “para construir uma rede de ensino campeã, contamos com verdadeiros heróis para conduzir as salas de aula”, em referência ao professor premiado. E ainda complementa: “é um dos

professores que acreditam no poder da Educação em transformar a sociedade. Não é à toa que já recebeu o título de Melhor Professor do Brasil!” (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2016b).

Nesse sentido, as estratégias de responsabilização trazem implícitos os mecanismos do *accountability* numa gestão escolar que pretende atribuir sentido democrático e participativo, ao tornar possível o conhecimento dos resultados das escolas estaduais para os pais e comunidade escolar (PERNAMBUCO, 2012a, p. 7). Porém, nessa política, o termo *accountability* é compreendido como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo, ou seja, “a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra pessoa, por alguma coisa ou algum tipo de desempenho” (PERNAMBUCO, 2012a, p. 12).

O sistema escolar não admite a construção de trajetória divergente, apenas a construção linear, sem erro ou fracasso, porque premia isso. Não admite a diferença, que é o desvio, “o pequeno número”, esse indivíduo desviante, professor ou estudante. O baixo desempenho é marca de incompletude, a impossibilidade de totalização. Essa é a ameaça à política educacional como lógica dominante no sistema escolar.

Assim, a responsabilização educacional é incorporada à política numa tentativa de melhorar os resultados da escola mediante incentivos materiais ou simbólicos, de acordo com o desempenho medido por procedimentos avaliativos (PERNAMBUCO, 2012a), mas também parece nítido que, assim como os incentivos, as sanções também possuem caráter material ou simbólico. Desse modo, os resultados das avaliações de desempenho têm resultado em decisões políticas com consequências administrativas nas escolas. Como já observado, a existência de processos avaliativos estaduais é componente essencial para a adoção de políticas de responsabilização educacional como o eixo central na gestão de sistemas públicos de ensino. “E embora mecanismos de responsabilização educacional não sejam previstos nas diretrizes nacionais para a educação, esses estados estão implantando procedimentos administrativos com consequências para os envolvidos” (PERNAMBUCO, 2012a, p. 19).

A responsabilização educacional adquire um sentido restrito ao manter pessoas responsáveis pelo cumprimento de objetivos e metas, estabelecendo incentivos de acordo com o desempenho descrito como adequado. Nesse sentido, a SEE entende que o objetivo principal de um sistema de ensino é ofertar uma educação pública de qualidade social como direito fundamental de todas as pessoas, de modo que as escolas, gerências regionais e órgão central passem a se responsabilizar pela qualidade da educação (PERNAMBUCO, 2012a). Essas são medidas de um campo progressista que pode ser interpretado como um coletivo administrativo que se compromete ou como culpabilização do professor, sendo um desafio

necessário refletir sobre esse dilema e ao mesmo não reproduzir a percepção da política como reificação do mal.

Nas palavras de Bhabha (1998, p. 47), “esta reflexão ocupa um espaço discursivo que não é delimitado exclusivamente pela história da direita e nem pela da esquerda”. É um momento ou movimento da política, marcado pela ambivalência que existe no intervalo entre essas polaridades políticas, nas quais “as posições políticas não são identificáveis simplesmente como progressistas ou reacionárias, burguesas ou radicais” (BHABHA, 1998, p. 48). Portanto, é preciso reconhecer a força do discurso retórico da responsabilização e sua metafóricidade, essa retórica pública é capaz de representar diferentes e opostos conteúdos políticos presentes na enunciação política (BHABHA, 1998, p. 49).

Diante de um território conceitual disputado, a análise sobre o signo responsabilização revela um “movimento narrativo duplo” (BHABHA, 1998, p. 206), em que a responsabilização não se refere simplesmente a resultados e performances, mas representa uma complexa estratégia retórica de referência social sobre o que é ter ou não qualidade, uma matriz produtiva da política que define o social e torna-se disponível como objetivo da e para a ação docente.

5.1.3 A relação entre qualidade e avaliação

De fato, a cultura de avaliação instaurada no Brasil a partir do SAEB nos anos 1990 quebrou resistências iniciais quanto aos diagnósticos para formulação de políticas públicas de melhoria da qualidade da educação, tornando-se preponderante para estabelecer no país uma cultura de testagem. O uso da avaliação para medir os resultados da escola e do sistema de ensino resultou na implantação de um sistema de responsabilização educacional que tem acelerado as mudanças na gestão dos sistemas educacionais, nos três níveis: federal, estadual e municipal (PERNAMBUCO, 2012a, p. 16).

O IDEB passa a ser o mais importante indicador de monitoramento da qualidade da educação básica no Brasil. Tanto o governo quanto a sociedade civil organizada dispõem de amplos mecanismos de divulgação dos resultados do IDEB por escola e por sistema de ensino e, cada vez mais, os estudantes e os pais se apropriam destes mecanismos de controle social dos serviços públicos educacionais, pressionando as escolas por melhores resultados. (PERNAMBUCO, 2012a, p. 16).

Ao mesmo tempo, o movimento para a melhoria da qualidade da educação tem pressionado o poder público a focalizar políticas e investimentos nos resultados escolares em todas as esferas da administração pública (PERNAMBUCO, 2012a, p. 19). A defesa da qualidade se expande em demais aspectos:

A defesa da melhoria da qualidade de vida da população é bandeira histórica da Frente Popular de Pernambuco. Portanto, apresentar qualidade de vida como primeiro eixo do programa de governo encontra máxima sintonia com as raízes de sua constituição e atuação política, revelando a centralidade do tema em relação aos demais. (PERNAMBUCO, 2014d, p. 7).

O estado de Pernambuco buscou consolidar um novo ciclo voltado para a qualificação do ensino regular considerando parâmetros nacionais e os resultados dos indicadores de aprendizagem. E assume como desafio universalizar a oferta de ensino público de qualidade, por vezes descrito como padrão desejável das unidades educacionais com jornada ampliada, a exemplo do modelo de Escolas de Referência (PERNAMBUCO, 2014d):

Os avanços obtidos com o intenso investimento na estruturação da rede de equipamentos públicos, estabelecendo padrão de qualidade mais compatível com o compromisso de assegurar melhores serviços à população que mais precisa desse atendimento, reconfigurou a presença do Estado com meios de atuação mais eficientes. Na educação e na saúde há condições para o ambiente de aprendizagem, atenção básica e atendimento, acelerando a evolução dos indicadores de desempenho e oferecendo o que antes só podia ser adquirido no setor privado. Tal esforço vem promovendo a ampliação do acesso a serviços e informações de alto padrão, como o processo, já iniciado, de universalização das Escolas de Referência (tempo integral e semi-integral) e Escolas Técnicas. (PERNAMBUCO, 2014d, p. 7).

E para além de da compreensão de qualidade a partir de padrões de desempenho, o sentido de qualidade também é definido como inclusão e cidadania. Essa percepção é construída a partir da oferta de educação pública de qualidade focada em resultados. Uma vez assegurada por meio de uma política de Estado, visa garantir acesso, permanência e formação plena do estudante. Sendo assim, está pautada nos princípios de inclusão e cidadania. (PERNAMBUCO, 2008b, p. 8).

Do mesmo modo, educação de qualidade como direito advém desse tipo de construção retórica de significação. Assim, o papel da Secretaria de Educação (SE) está designado em formular e coordenar a implementação da políticas públicas educacionais, apoiando as escolas no desenvolvimento de seus projetos pedagógicos e avaliando os resultados obtidos e

verificando se os direitos dos estudantes por uma educação de qualidade estão sendo respeitados (PERNAMBUCO, 2008b, p. 9).

O modelo de gestão por resultados estabelece um novo paradigma para o sistema de ensino estadual, propondo “ofertar uma educação pública de qualidade social como direito fundamental de todas as pessoas, fundamentando-se no respeito aos direitos humanos, na equidade, na relevância, na pertinência, na eficácia e na eficiência” (PERNAMBUCO, 2012a, p. 6). Assim, qualidade social se articula aos princípios de: direito, relevância, pertinência, eficácia e eficiência, prevendo a adequação das escolas a padrões básicos de qualidade.

Isto significa que a educação como um **direito** demanda do Estado a obrigação de respeitar, assegurar, proteger e promover este direito.

Para garantir a **equidade**, entende que é necessário assegurar o acesso e a igualdade nos processos e nos resultados. Deve tratar de forma diferenciada o que é desigual na origem para se chegar a resultados de aprendizagem equiparáveis e não reproduzir as desigualdades presentes na sociedade.

A **relevância** responde ao quê e para quê da educação. A partir de um enfoque de direitos, a SEE busca em conjunto com os atores envolvidos responder quais são as finalidades da educação e se estas representam as aspirações do conjunto da sociedade e não apenas de determinados grupos de poder.

A **pertinência** nos processos educacionais refere-se à necessidade de que esta seja significativa para pessoas de diferentes estratos sociais e culturas, e com diferentes capacidades e interesses, de forma que possam apropriar-se dos conteúdos da cultura local e global e construir-se como sujeitos, desenvolvendo sua autonomia e sua própria identidade.

A **eficácia** e **eficiência** são dois atributos básicos da educação de qualidade social para todos e relaciona-se com a capacidade do Estado em garantir o direito à educação pública de qualidade para todos que dela necessitam. A SEE e as GRES são eficazes na medida em que conseguem traduzir em termos concretos as condições indispensáveis para que a escola ofereça uma educação de qualidade social para todos. E são eficientes na medida em que garantem o uso adequado dos recursos públicos, oriundos da população, e que devem ser retribuídos na oferta de educação de qualidade social. Neste sentido, a eficiência não deve ser considerada como um atributo meramente economicista e sim uma obrigação derivada do respeito à condição e direitos individuais universais. (PERNAMBUCO, 2012a, p. 20-21)

Desde o diagnóstico do sistema de ensino, as matrizes curriculares perpassam pela definição de padrões de aprendizagem dos estudantes e de desempenho de professores pertencentes a esse imaginário de qualidade:

Algumas ações relacionadas com a qualidade do ambiente escolar e a melhoria dos estímulos para a permanência dos alunos nas unidades educacionais devem ser ampliadas, inclusive apostando em alternativas de competições e premiações que desenvolvam a cultura da meritocracia, com esforço, trabalho e perseverança. (PERNAMBUCO, 2010, p. 15)

Fazemos um destaque à coletiva de imprensa em que o governador Eduardo Campos e o secretário de educação Ricardo Dantas, à época, ao anunciarem as escolas que receberam o BDE no ano de 2013, exibiram ao fundo um painel pantográfico com propaganda do governo que sintetiza a seguinte fórmula: “Incentivos + Bonificação = Qualidade na Educação” (PERNAMBUCO, 2013b).

Figura 13: Assinatura do Bônus de Desempenho Educacional (2013)



Fonte: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=37&art=1351>.

Nesse ano, estava no topo da lista das gerências premiadas a GRE de Salgueiro no Sertão Central. Orgulhoso da pontuação das escolas que alcançaram a meta, o gerente da referida GRE relata na reportagem como conseguiu alavancar os resultados da regional:

“Em 2007, quando assumimos esta gerência, estávamos na 16ª colocação do Estado. Naquela época, tínhamos mais de 80% dos professores formados em pedagogia ou em letras. E hoje, com a chegada das universidades na região, conseguimos aumentar e diversificar as áreas de ensino. Aliado a isso, contou [sic] a determinação, a perseverança e a coragem para enfrentar as adversidades, pois, como diz o governador, não demos intimidade aos problemas. Graças aos incentivos do Governo, não só Salgueiro é exemplo para o País, mas as todas regionais, que também têm conquistado resultados constantemente gradativos”, elogiou o gestor, que coordena o trabalho de 37 escolas, dentre as quais oito são indígenas. (PERNAMBUCO, 2013b).

Os apontamentos do evento de anúncio e premiação do BDE demonstram o que Ball (2014) define como “sociabilidade de significado”, tratando esses locais de fala como espaços em que os discursos circulam. E ainda registra que as “ideias de políticas não se movem no vácuo, elas são criações sociais e políticas que são contadas e recontadas em microespaços de políticas” (BALL, 2014, p. 120). Portanto, esses microespaços podem ser vislumbrados de modo físico ou virtual como *blogs*, *Tweeter*, *Facebook*, *YouTube*, que se traduzem no direito de falar e de ser ouvido, mas reverberam as relações, negociações e discursos⁷⁵.

Nesses microespaços, *Power Points* são apresentados, documentos circulam, vídeos são mostrados, experiências são recontadas, “pesquisas” são relatadas, e sucessos de política comemorados em processos de produção de conhecimento “contingentes, cumulativos e emergentes”. [...] Esses microespaços de políticas são configurações sociais preeminentes e eventos de falas e de trocas onde a confiança é construída, e os compromissos e os negócios são feitos. (BALL, 2014, p. 120)

Essas ações também fazem parte de uma política pública de monitoramento da qualidade das escolas estaduais. E outra razão para que isso ocorra é o termo de compromisso. Como um marco figurativo do pacto, o termo surge como aderência a essa ideia de qualidade garantida via termo. O termo compromisso é assinado pela gestão da escola e pela secretaria de Educação, contemplando todos os indicadores de processo que influenciam na melhoria da qualidade do ensino. (PERNAMBUCO, 2008b, p. 9).

⁷⁵ Essa discussão remete ao pensamento que Ball (1994) desenvolve sobre micropolítica da escola. O conceito de micropolítica é definido em conexão com três esferas essenciais e relacionadas à atividade organizacional: 1) os interesses dos atores; 2) a manutenção do controle da organização; e 3) os conflitos em torno da política, em termos gerais, a definição da escola. O autor refere-se à escola e outras organizações sociais como campos de luta, de conflitos e ideologicamente diversos.

O sistema de monitoramento e avaliação toca em questões do controle curricular. O monitoramento tem como objetivo alcançar as metas estabelecidas para as escolas, já a avaliação da aprendizagem dos estudantes afere se os resultados obtidos encontram-se em consonância com as metas estabelecidas (PERNAMBUCO, 2008b, p. 9). Assim, o sistema de monitoramento das escolas estaduais – equipe técnica e sistema informatizado – permite: o registro; a consolidação; a medição e a análise das informações referentes à frequência dos estudantes e dos professores; as aulas previstas e as efetivamente ministradas; o desenvolvimento [cumprimento] do currículo; a causa das faltas e das ausências; a idade e a série em que os estudantes estão matriculados (PERNAMBUCO, 2008b, p. 10).

É pertinente salientar que o sistema de monitoramento tal qual foi descrito evoca a discussão do sentido de currículo como controle e da intensificação das estratégias de controle. Em certo sentido, essa fantasia de controle é reforçada também pelo sistema de avaliação e justificada por uma equação que torna a qualidade dependente do controle (MACEDO, 2016b, p. 46). Assim, as políticas de regulação e monitoramento da educação expressam a tentativa de hegemonizar um sentido de qualidade educacional, fixando o processo de significação através do controle do currículo, que representaria “um estancamento do fluxo incontrolável de sentidos” (MACEDO, 2016b, p. 47).

Isto posto, corroboro a crítica de Macedo (2016a) ao instrumentalismo que marca a política curricular recente, uma vez que a política de responsabilização educacional naturaliza a ideia de currículo como controle e contribui para a hegemonização dessa significação. A linguagem política da responsabilização oferece para professores e profissionais da educação um reforço da cultura da testagem que retira a autonomia e o controle sobre seu próprio trabalho (MACEDO, 2016b, p. 49).

Par tanto, o sistema próprio de avaliação (SAEPE) constitui-se de uma avaliação padronizada e censitária que permite aferir o desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática no 3º, 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio. E o retorno dos resultados para a escola é feito através de boletins pedagógicos, contendo os resultados por escola e as orientações para os professores, equipe gestora e técnica. O boletim pedagógico tem como objetivo promover a discussão dos resultados, possibilitando a todos conhecerem o desempenho da escola.

A divulgação dos resultados da avaliação é considerada uma prestação de contas, em que o governo informa à comunidade escolar, pais e sociedade civil os resultados de suas escolas e as políticas públicas educacionais implementadas para melhorar a qualidade do ensino.

Avaliação Educacional de Pernambuco – SAEPE busca, então, observar o desempenho de estudantes por meio de testes padronizados, cujo objetivo é aferir o que eles sabem e são capazes de fazer, a partir da identificação do desenvolvimento de habilidades e competências consideradas essenciais para que consigam avançar no processo de escolarização. (PERNAMBUCO, 2017a, p. 7; PERNAMBUCO, 2017b, p. 7).

Ao publicizar as escolas contempladas com o bônus em virtude do atingimento total ou parcial das metas pactuadas, a consulta pode ser realizada no *site* da Secretaria de Educação através de uma planilha em ordem alfabética iniciada por GRE, município, nome da escola, nota no IDEPE, matrículas e percentual de atingimento meta. Constam nesse relatório apenas as escolas contempladas no BDE. Caso a escola não esteja na lista de contempladas, deve-se solicitar os dados ou resultados à respectiva GRE.

Figura 14: Divulgação do BDE

Secretaria de Educação

BDE já está disponível para consulta

SECRETARIA

Perfil do Secretário: Administrador - 28/10/2016 15:24h

Organograma: Valor do Bônus para as 502 escolas contempladas será pago no mês de novembro

Quem é quem: Mesmo em meio ao cenário econômico adverso, o Governo de Pernambuco ampliou o valor do Bônus de Desempenho Educacional (BDE), que saiu de R\$ 12,2 milhões para R\$ 15 milhões. Foram contempladas 502 escolas da rede estadual com o Bônus em virtude do atingimento total ou parcial das metas pactuadas ano passado. Destas, 342 alcançaram 100% das metas e 160 atingiram entre 50% e 99%.

Galeria dos Secretários: Nesse contexto, o maior valor neste ano para as escolas foi de R\$ 907,00, superior ao maior valor pago ano passado (R\$ 584,00). Os valores serão disponibilizados aos 19.553 professores e 3.387 técnicos de educação do Estado na mesma data da folha de pagamento, no início do mês de novembro.

Fale com a Ouvidoria

Histórico da Secretaria

Imprensa

Mapa da Estratégia 2018: Uma das unidades de ensino que cumpriu a meta em 100% e pela primeira vez entrou na lista das premiadas foi a Escola Lagoa Encantada, localizada no bairro do Ibura, no Recife. Entre as diversas melhorias que a escola apresentou, está a proficiência em português e matemática nos 9º e 3º ano do Ensino Médio, a redução do abandono escolar e o aumento da taxa de aprovação.

EDUCAÇÃO

Fonte: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=37&art=3196>.

Além disso, todas as escolas recebem o boletim pedagógico impresso com seus resultados no SAEPE, disseminados ao público geral na Internet através do Portal da Avaliação⁷⁶, desenvolvido de forma conjunta entre funcionários da secretaria e especialistas do CAEd (PERNAMBUCO, 2012a, p. 23-24).

O sistema de monitoramento e avaliação consolidado na rede estadual de Pernambuco é considerado uma inovação no setor público educacional brasileiro. A partir da sistematização de um conjunto de indicadores estaduais agrupados por atividades, a Secretaria de Educação, como órgão central do sistema educacional, as Gerências Regionais de Educação (GRE),

⁷⁶ Site: <http://www.saepe.caedufjf.net/>.

órgãos intermediários, e a Escolas, como unidades-fim, desenvolveram a capacidade de registrar, compilar, medir, processar e analisar uma série de informações que revelam o desenvolvimento das atividades programadas, orientadas para alcançar os objetivos e metas estabelecidas para cada escola. (PERNAMBUCO, 2012a, p. 28).

Assim, o IDEPE, como resultado desse sistema de monitoramento e avaliação, teria também que cumprir esse papel de diálogo com a escola, fornecendo um diagnóstico de sua qualidade, apontando os pontos em que precisa melhorar e sinalizando a evolução ano a ano (PERNAMBUCO, 2008b, p. 11). Através de critérios e indicadores da avaliação de desempenho, segundo a Lei nº 13.486/2008 (PERNAMBUCO, 2008d):

Art. 2º Os critérios e indicadores que deverão orientar e possibilitar a avaliação do desempenho [...]: I – o desempenho dos alunos em Leitura e Matemática aferidos pelo Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco - SAEPE; II – o fluxo dos alunos nas diferentes séries registrado pela taxa de aprovação; III – a meta específica para cada unidade escolar, estabelecida em Termo de Compromisso de Gestão Escolar; IV- o cumprimento, pelo professor, do conteúdo curricular correspondente a cada bimestre, de acordo com as matrizes curriculares, as modalidades e níveis de ensino, a ser aferido a partir de registro informatizado - SIEPE; V - o cumprimento, pelo professor, de 100% (cem por cento) das aulas previstas no ano letivo, de acordo com as matrizes curriculares, as modalidades e níveis de ensino a ser aferido a partir de sistema de frequência [sic] informatizado.

Nessa relação, avaliação e qualidade encontra-se numa convocação pública como marco figurativo (BURGOS, 2009) em que o sistema de avaliação educacional de Pernambuco e as metas para a educação básica constituem uma política pública cuja diretriz é assegurar a melhoria da qualidade da educação pública. Isso requer o comprometimento de todos: professores, gestores, estudantes e suas famílias, unidos no esforço de cumprimento das metas estipuladas (PERNAMBUCO, 2008c). Em vista disso, a melhoria da qualidade passa a ser compreendida como elevar o IDEPE:

Para elevar o IDEPE, a escola deverá, necessariamente, apresentar melhorias na média da proficiência dos estudantes no SAEPE e na média da taxa de aprovação dos estudantes. Por isso, foi pactuado com a escola, através da assinatura do Termo de Compromisso, as metas a serem alcançadas pelos alunos das 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. A escola que alcançar a partir de 50% da meta estabelecida será contemplada com o Bônus de Desempenho Educacional. (PERNAMBUCO, 2008c).

Assim, o IDEPE é tido como um termômetro de qualidade:

Na rede pública estadual, os resultados da avaliação do SAEPE e as taxas de aprovação da escola, ao comporem o IDEPE, além de servirem de diagnóstico para o sistema de educação de Pernambuco, serão o requisito fundamental para o estabelecimento do bônus, cujas metas estão descritas no Termo de Compromisso que a escola firmou com a Secretaria de Educação. (PERNAMBUCO, 2008c).

É interessante perceber o fato de esse sistema de avaliação estar baseado substancialmente em índices e quantitativos de desempenho, mas também de estar suscetível a mecanismos de fraude desses números:

Note que, como o IDEPE é a multiplicação do SAEPE pelas taxas de aprovação, escolas que selecionam fortemente os melhores alunos, deixando de lado os que tropeçam no caminho, não possuirão um IDEPE extremamente alto. Se por um lado a escola poderá ter melhores notas no SAEPE, por outro ela perderá pontos devido à baixa taxa de aprovação. A idéia [sic] por trás da construção do IDEPE é que uma boa escola democrática deve prover uma educação de qualidade a todos os alunos. (PERNAMBUCO, 2008c)

Vê-se que a avaliação está sendo concebida de forma reducionista e os sentidos de qualidade decorrentes desse processo também. Entre os objetivos do SAEPE, destaco a contribuição e/ou interferência direta para adaptação das práticas curriculares às necessidades dos estudantes, segundo diagnóstico por meio dos instrumentos de avaliação. Assim também existe uma associação dos resultados da avaliação às políticas de incentivo com a intenção de reduzir as desigualdades e elevar o grau de eficácia da escola (PERNAMBUCO, 2008c).

Os itens que compõem os testes da avaliação educacional em larga escala são elaborados a partir das matrizes de referência. Cabe destacar que as matrizes não englobam todo o currículo. A partir de um recorte das diretrizes curriculares, são definidas as habilidades passíveis de serem avaliadas em testes padronizados de desempenho, constituindo as referidas matrizes de referência para a avaliação. Tendo em vista essas características da avaliação, é necessário ter atenção aos usos possíveis e adequados de seus resultados. (PERNAMBUCO, 2017a, p. 27; PERNAMBUCO, 2017b, p. 37).

Além de construções retóricas outras, também identificadas nos boletins pedagógicos, há produções do CAEd destinadas aos professores e ao gestor escolar para discussão dos resultados do SAEPE, em destaque um trecho da apresentação do documento: “Monitorar para avançar – avaliação expressa compromisso com o direito de aprender e permite a construção de políticas públicas com base em evidências.” (PERNAMBUCO, 2017a, p. 6;

PERNAMBUCO, 2017b, p. 6); Em outro trecho do documento, destinado à discussão dos resultados e indicadores de desempenho por disciplina e etapa de escolaridade, acrescenta-se que o “desempenho revela qualidade da oferta” (PERNAMBUCO, 2017a, p. 12; PERNAMBUCO, 2017b, p. 17). São destaques importantes porque demonstram a significação sobre avaliação e qualidade incorporadas pela política.

Segundo o CAEd, os resultados SAEPE⁷⁷ pretendem informar a qualidade e a equidade da oferta educacional. É preciso recapitular: trata-se de um teste padronizado de proficiência, e seus resultados apontam o percentual de acertos de itens no teste. Claramente um processo metonímico que ultrapassa sua representação como se o resultado/testagem em si fosse o único referente de qualidade e equidade. Essa significação compõe discursivamente o campo metafórico da política de responsabilização.

O SAEPE, ao eleger a escola como unidade básica de análise, permite diagnosticar o quanto a unidade escolar e o sistema se aproximam ou se distanciam de uma educação de qualidade. A partir desse diagnóstico, é possível definir, além de novas práticas pedagógicas, políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino e para a redução das desigualdades educacionais.⁷⁸

Os sentidos de equidade e igualdade no SAEPE podem promover distorções, desde cortes das metas quanto ao desempenho até distorções entre as unidades do sistema educacional. Como o documento esclarece, as metas são compatíveis com o estágio atual da escola, ou seja, escolas que tiveram resultados piores no SAEPE terão uma meta mais baixa do que as melhores escolas. O objetivo, entretanto, é que, no longo prazo, as diferenças entre as escolas em Pernambuco fiquem cada vez menores, assegurando equidade e igualdade para todos os estudantes (PERNAMBUCO, 2008c). Convém observar que, ainda que existam esses preceitos de equidade e igualdade, a responsabilização é uma prática consubstanciada em consequências positivas ou imputações negativas e estigmatizantes sobre escolas, profissionais e redes de ensino (FREITAS, 2013, p.353), ao passo que determinadas escolas podem ser preteridas devido ao ranqueamento.

Face ao exposto, nas contradições e resistências na relação entre qualidade e avaliação como mecanismo de controle da rede de ensino e também como qualificadora da educação, observa-se o deslocamento de princípios que inicialmente seriam a disputa por qualidade, passando a ser disputa pelos índices. Portanto, o indicador central na política de

⁷⁷ Os resultados obtidos por meio das metodologias: Teoria de Resposta ao Item (TRI) e Teoria Clássica do Teste (TCT).

⁷⁸ Fonte: <http://www.saepe.caedufjf.net/colecoes/colecao-2008/>.

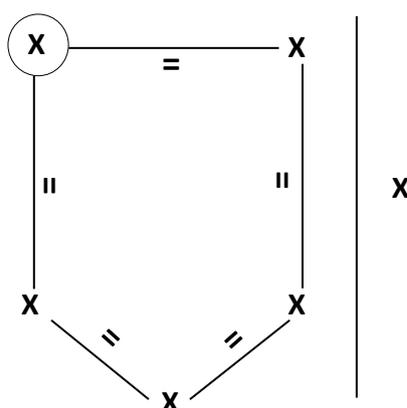
responsabilização, o IDEPE, se utilizado como medida de proficiência, atenderia à finalidade para a qual foi pensado, mas, como medidor de qualidade, é um equívoco. É um eficiente produtor de dados sobre a educação pernambucana, mas qual é o produto a partir desses dados para além do *ranking* e da bonificação? A quem interessa essa “avaliação diagnóstica” que apenas focaliza os extremos, a premiação ou a precariedade da escola. A avaliação não termina quando o dado aparece, é preciso problematizar os resultados e olhar novamente para a realidade a partir desses dados.

5.2 A CONSTITUIÇÃO HEGEMÔNICA DA POLÍTICA

No intuito de trazer a sofisticação e densidade teórica da Teoria do Discurso, a análise seguirá essa matriz de pensamento para este trabalho, ainda que por vezes desvie da linguagem acadêmica com uma forma impessoal – entende-se, considera-se etc. – que invisibiliza o sujeito da fala no propósito de vender como se consolidado fosse um discurso, expressões, conceitos, ideias que continuam em disputa, pois se trata de linguagem.

Assim, faço uso do texto como tessitura social para pensar como uma lógica política compõe a lógica social, ao investigar o significante – responsabilização – que está no centro da política. Também olhamos para o seu exterior e temos um cenário composto por *Estado*, *textos* que articulam *sentidos* e que expressam *lutas*. Portanto, este trabalho terá como tarefa a análise numa leitura discursiva. Em se tratando de linguagem, buscar entender o que o termo significa é entender sua diferença com outros termos. No exemplo citado por Laclau (2013), para entender o que a palavra pai quer dizer, precisamos também entender o que a palavra mãe e filho significam. Uma vez que pai não significaria nada fora desse complexo diferencial e relacional.

Portanto, a linguagem constitui um sistema geral e todos os termos de linguagem estão unidos entre si por vínculos diferenciais, por conseguinte a totalidade da linguagem está incluída em cada ato singular de significação (LACLAU, 2013). Este exemplo, afirma o autor, é extensível a toda forma possível de significação, e qualquer prática social se estrutura da mesma maneira, na qual a linguagem é um sistema relacional e também um sistema fechado, como veremos adiante (Figura 15). Laclau (2013) explica que, se não há limites precisos, abre-se uma dispersão geral de significação e nada significaria exatamente nada, ou seja, para que haja significação, é necessário um sistema – de linguagem relacional e diferencial – que encontra provisoriamente o momento de fechamento.

Figura 15: Relação hegemônica⁷⁹

Fonte: (LACLAU, 2013).

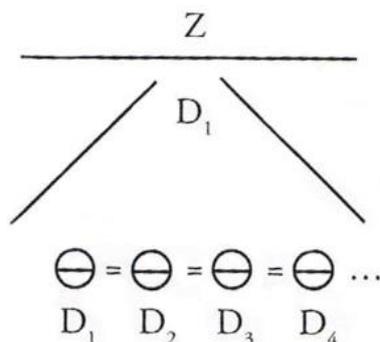
Um sistema significativo se constitui por elementos diferenciais (X), mas também equivalentes (=), e o que está além desse limite é uma diferença externa como elemento excluído desse sistema. Assim, cada elemento articulado (—) nesse sistema fechado se comporta como totalidade ao expulsar esse elemento diferencial radical. Para tanto, essa relação hegemônica é construída na dialética particular/universal, na qual uma diferença particular assume a totalidade do sistema (X no interior do círculo), e esse significante hegemônico é tendencialmente vazio. Vejamos um exemplo da economia: o ouro como mercadoria particular assume a função de medida geral de valor dentro do sistema monetário. Portanto, o significante vazio é necessário para a constituição de uma política hegemônica (LACLAU, 2013).

Essa relação hegemônica implica articulação e tensão (Figura 16), pois a totalidade unitária do sistema necessita que a equivalência subverta a diferença, ou seja, na representação de diferentes demandas (D_n), em oposição a uma diferença radical (Z), a distinção entre equivalência/diferença subverte a identidade diferencial de cada elemento. No exemplo de Laclau (2013), temos a articulação de diferentes demandas dos operários por melhores condições salariais (D_1), demandas dos estudantes pela reforma educacional (D_2), demandas de políticos por liberdade política (D_3) e assim por diante, todas em oposição a um regime repressivo (Z). No esquema abaixo, D_1 , torna-se significante hegemônico, pois simboliza a totalidade da cadeia – significante vazio – diante de uma fronteira significativa, e

⁷⁹ Essa representação gráfica foi elaborada pelo Professor Dr. Ernesto Laclau, em sala de aula, durante o curso da Escola de Altos Estudos em Teoria do Discurso, sediada pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro no segundo semestre de 2013.

quanto mais demandas individuais esse significante abarca, menos características diferenciais vão prevalecer.

Figura 16: Cadeia de equivalência



Fonte: (LACLAU, 2005, p. 164).

Assim, seguindo a rota pós-estruturalista de análise ao criticar determinismos essencialista, Laclau (MENDONÇA; RODRIGUES, 2014, p. 39) se utiliza de uma abordagem pós-fundacional que compreende o “estabelecimento de ordens, de fundamentos parciais, marcados pela contingência e pela precariedade”, e embota a condição ontológica de fundamento (MENDONÇA; RODRIGUES, 2014, p. 43). Para tanto, a teoria do discurso é empreendida como ferramenta para compreensão do social. Para Laclau, o social é percebido a partir da lógica do discurso.

Discurso, por sua vez não deve ser aqui entendido como um simples reflexo de conjuntos de textos. Discurso é uma categoria que une palavras e ações, que tem natureza material e não mental e/ou ideal. Discurso é prática – daí a noção de prática discursiva – uma vez que quaisquer ações empreendidas por sujeitos, identidades, grupos sociais são ações significativas. O social, portanto é um social significativo, hermenêutico. Não aparece como algo a ser simplesmente desvendado, desvelado, mas compreendido, a partir de sua miríade de formas, das várias possibilidades de se alcançar múltiplas verdades, note-se, sempre contingentes e precárias. (MENDONÇA; RODRIGUES, 2014, p. 49).

Dessa forma, Laclau concebe a realidade de modo sobredeterminado, em oposição à visão marxista, que, sob a lógica essencialista e reducionista da sociedade e das relações sociais, admite a determinação econômica – capital e trabalho – do social. Assim, para o

autor, o social caracteriza-se como um campo ilimitado de significação em que os sentidos sociais possuem caráter precário e contingente. É a partir dessa precariedade do discurso que a hegemonia de um projeto político ou de uma política social se estabelece contingentemente (MENDONÇA; RODRIGUES, 2014, p. 49). Porém, a compreensão da constituição do discurso é precedida pela noção de prática articulatória, na qual a articulação estabelece o vínculo entre diferentes elementos em torno de um ponto nodal comum como “princípio articulador”. Esses elementos combinados entre si se convertem em momentos – “elementos-momentos” – da prática articulatória, instituindo o discurso, ou seja, palavras e ações produzem “sentidos que vão disputar espaço no social” (MENDONÇA; RODRIGUES, 2014, p. 50).

Assim, esses elementos-momentos são diferenças articuladas, ou seja, em parte conservam suas demandas particulares e até certo ponto anulam suas diferenças ao formar uma cadeia articulatória em relação a um inimigo comum que marca um corte antagônico que se opõe a essas demandas. Nesse sentido, o antagonismo é entendido como um discurso exterior que resulta na impossibilidade da constituição plena de uma totalidade discursiva. Portanto, a relação antagônica ocorre entre um exterior constitutivo que ameaça a existência de um interior. Voltamos ao exemplo do governo autoritário ou regime repressivo que não acolhe as demandas da sociedade e torna-se a condição para a articulação dessas demandas populares (MENDONÇA; RODRIGUES, 2014, p. 51-52).

[...] a produção de sentidos pelo interior discursivo está limitada pelo exterior antagônico, supondo-se, assim, que o primeiro nunca poderá articular elementos do segundo sem que isso altere radicalmente suas estruturas. Articular o que se nega, significa, no limite, negar o que se é, e isso representaria a completa desestruturação do interior. (MENDONÇA; RODRIGUES, 2014, p. 52).

Dessa forma, ao pensar sobre a relação antagônica que constitui o objeto de estudo, é possível observar que a política de responsabilização opera dentro de uma construção discursiva de qualidade da educação *versus* não qualidade da educação. Da mesma forma, na relação antagônica, a diferença que se constitui em oposição radical exterior faz do antagonismo a condição paradoxal de possibilidade e de impossibilidade do discurso. Assim, a política de responsabilização, ao utilizar parâmetros que apontam um diagnóstico da imperfeição, da falha ou déficit do sistema educacional, faz dessa mesma imperfeição – não um defeito – uma condição de não plenitude, de não completude que justifica sua existência

como exterior necessário ao discurso da responsabilização e que instaura no cenário educacional uma eterna performatividade⁸⁰.

Assim, a noção de hegemonia central na teoria do discurso utilizada como ferramenta de análise surge em contraposição à ideia de falta constitutiva que o processo hegemônico tenta suprir. Resume-se por ser uma relação da qual uma demanda particular assume a representação de outras demandas num sentido de universalização, cumprindo a função de suplementação precária e contingente de uma plenitude ausente (MENDONÇA; RODRIGUES, 2014, p. 53-54). Para Laclau, no campo da discursividade:

[...] estabelecer uma relação hegemônica significa a tentativa da constituição de uma relação de ordem. Um discurso hegemônico é essencialmente um discurso sistematizador, aglutinador. É, enfim, um discurso de unidade: unidade de diferenças. (MENDONÇA; RODRIGUES, 2014, p. 53).

Por isso, a imprecisão do signo ao centro de uma constituição hegemônica é a expressão máxima de sua eficácia política. Temo ser este o caso da política de responsabilização que tem acumulado demandas sociais por educação de qualidade do Estado por modernização e controle de gestão, dos organismos internacionais por *testagem e accountability* e até dos professores por melhores condições salariais e valorização docente. Todas essas demandas se contrapõem ou excluem da cadeia de significação aquilo que representaria uma educação sem qualidade, averiguada através de testagens e índices que recaem numa justificativa científica sobre a presença ou ausência de qualidade – crise – do sistema educacional.

Assim, o discurso caracteriza-se por ser um sistema de produção de sentidos coconstitutivo da realidade social e ao mesmo tempo produzido socialmente (BURITY, 2014). Assim, Laclau e Mouffe (2015, p. 39) esclarecem que toda configuração social é significativa. Vejamos o exemplo a seguir:

Se uma pessoa chutar um objeto esférico na rua ou se chutar uma bola em um jogo de futebol, o fato físico é o mesmo, mas seu significado é diferente. O objeto é um futebol somente na proporção em que estabelece um sistema de relações com outros objetos e essas relações não são dadas para mera materialidade referencial dos objetos, mas são socialmente construídas. Esse conjunto sistemático de relações é o que chamamos de discurso.

⁸⁰ Pretendo discorrer ao longo da análise sobre o fato de essa performatividade ocorrer porque o conceito de qualidade social tornou-se artificial, fruto da combinação entre mito e narrativa. Algo mitológico no sentido de uma construção de contorno fictício (crise), combinado a uma verdade seletiva e de narrativa não crível (*accountability*).

Portanto, no exemplo acima, o futebol pertence e/ou depende de uma configuração discursiva específica, ou seja, está integrado a um sistema de regras socialmente construídas – discurso – que irá definir não somente o objeto físico, mas também a posição de sujeito, uma vez que “o mesmo sistema de regras que faz de um objeto esférico uma bola de futebol, faz de mim um jogador”. (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 39). Isto posto, a realidade é discursiva e se constitui de sistemas de significação que demandam sentido.

Assim, o sentido social de determinado fenômeno incorpora unidades ampliadas de significação e estabelece uma formação discursiva como um conjunto que articula diversos e diferentes discursos, um sistema de regras de produção de sentido que permite uma coleção de enunciados e ações. Logo, uma formação discursiva, ao alcançar a hegemonia em torno de um discurso, não é um todo unívoco produzindo “efeitos de posicionamento, autorização e restrição sobre sujeitos que nela se constituem ou expressam” (BURITY, 2014, p. 66).

Desse modo, os fenômenos sociais são atravessados por diferentes formações discursivas, compreendendo discurso – palavras e ações – enquanto categoria teórica que compõe a ontologia social. O discurso busca compreender as regras de produção de sentido de um fenômeno social que se faz hegemônico ao articular um conjunto de discursos entre si, como esclarece Burity (2014, p. 66):

Os fenômenos sociais são sobredeterminados: não têm uma única forma de abordar, de descrever, de explicar, não estão sujeitos a uma relação simples de causalidade; não se constituem por um único investimento de sentido, ou uma única agência; não envolvem implicações unívocas; não se esgotam na pura facticidade dos acontecimentos encadeados que permitem narrar-lhes um certo desdobramento no tempo e no espaço. [...] Antes, é assim porque efetivamente todo fenômeno social é o cruzamento de diversas formas de construção daqueles acontecimentos. Construção discursiva daqueles acontecimentos. Construção política dos acontecimentos, o que significa a mesma coisa.

Por isso, ao abordar a formação discursiva, estamos tratando de um campo de práticas que circunda um fenômeno social, ainda que heterogêneo, envolvendo uma trama de relações tecida em torno de um discurso. Ao explorar analiticamente processos sociais que inicialmente são identificados no âmbito da linguagem – responsabilização e *accountability* –, reconhecemos que a linguagem compartilha elementos dos processos sociais (BURITY, 2014, p. 70). E tendo em vista que ambos os termos se manifestam dentro de um fenômeno na política educacional em torno do significante vazio de “qualidade”, esses termos pertencem a uma rede conceitual ou ideacional que tem permitido a multiplicidade de articulação com significados outros.

Porém, se por um lado a hegemonia de uma política é um processo de universalização do particular, por outro também é uma formação discursiva continente, construída numa conjuntura social, ou seja, também sofre desgaste. Ainda que perdurem por muito tempo, esses discursos hegemônicos podem sofrer transformações, afetando sua capacidade de interpelação. Assim, ocorre a emergência de discursos de contestação do lugar de totalidade. Uma vez ocupado pelo discurso hegemônico, essa transformação discursiva não significa apenas uma mudança retórica, mas se apresenta como um horizonte agônico do qual está sujeito (BURITY, 2014, p. 73).

E para superar explicações reducionistas ou deterministas dos processos educacionais, Southwell (2014, p. 134-135) reafirma a noção de discurso como marco teórico pós-estruturalista na análise política para compreender as condições de possibilidade dos fenômenos sociais, conduzindo a investigação de modo a observar a construção de um campo de sentido preexistente. É sobre esse campo discursivo que devemos nos debruçar, ao conceber discurso como uma configuração significativa aberta que transcende o linguístico e o extralinguístico, sendo uma condição das práticas hegemônicas.

Conceituar hegemonia como uma prática discursiva não implica reduzi-la às formas linguísticas da construção do consenso, mas sim, reconhecer que as operações específicas envolvidas numa prática hegemônica têm como condição estarem estruturadas em redes significativas, socialmente compartilhadas. (BUENFIL *apud* SOUTHWELL, 2014, p. 137).

Portanto, a tarefa do pesquisador está em buscar compreender a configuração social, reconstituindo os sentidos e articulações políticas ao compor determinado cenário social. Por isso, certos termos são objeto de luta ideológica na sociedade, constituindo-se como significantes vazios, ou seja, um significante é tendencialmente vazio quando há uma pluralidade de sentidos em seu entorno que permite a multiplicidade de articulações com significados sem fixar um sentido único. Assim, na construção discursiva, o significante vazio exerce papel central na relação hegemônica, pois torna-se lócus de disputa permanente por significação e/ou “preenchimento”. Essa vacuidade expressa a capacidade de articulação, e uma vez que ocorre, essa transição da vacuidade à representação de uma totalidade se estabelece uma relação hegemônica (BURITY, 2014; SOUTHWELL, 2014).

Utilizando o exemplo citado por Southwell (2014, p. 137), a noção de civilização foi fundante para o sistema educativo na América Latina no século XIX e perdurou até o século XX. Dentre as significações que ocorreram em diferentes discursos políticos-pedagógicos, destaca-se a ideia de civilizar – o outro – em contraposição à barbárie. Assim, os sistemas

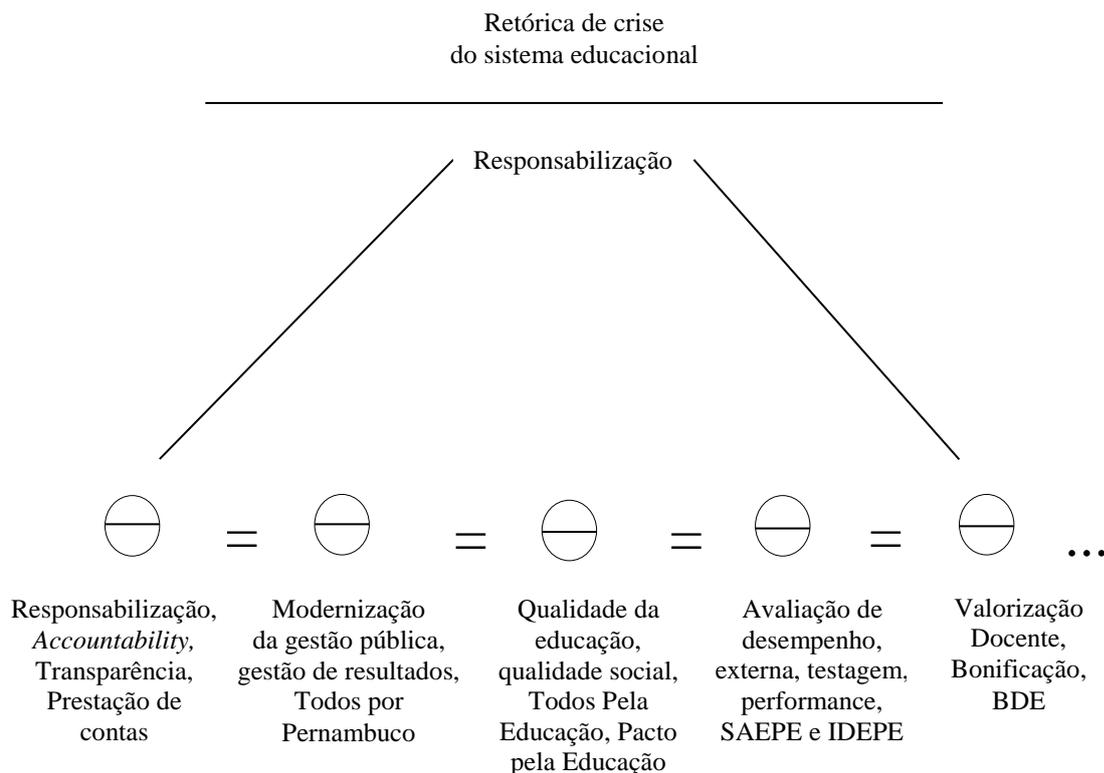
educacionais como um campo de poderes simbólicos se constituem como espaços para “lutar contra o que se denominou a barbárie e desenvolvimento de uma cultura civilizada”. E os espectros dessa matriz de pensamento na história da educação reaparecem nas políticas educacionais.

Observa-se que os sistemas educacionais se estabeleceram a partir da ideia de sociedade como resultado da ação educativa, assim, nessa concepção, coube aos sistemas educacionais a função de diagnóstico ao identificar a “disfunção social” e buscar corrigi-la (SOUTHWELL, 2014, p. 139). Do mesmo modo, deparamo-nos com espectros dessa concepção nas políticas educacionais centradas na qualidade e avaliação, que tendem a reprimir o que assombra, os índices que não correspondem aos parâmetros de qualidade, nesse estado de irresolução de “crise” permanente.

A modernização é uma palavra associada à ideia de progresso, mudanças sociais que envolvem melhorias. E a responsabilização que está associada ao dever e obrigação de prestar contas por algo torna-se responsável por um acontecimento de forma positiva (mérito) ou negativa (culpa). Ambas aparecem em políticas nacionais e especificamente em políticas educacionais como um novo valor, naturalizado, qualitativo, a ser perseguido pelo os agentes públicos do governo. Entretanto, os significados dessas palavras – modernização e responsabilização – podem mudar, a depender da conjuntura e local da enunciação. “Isso implica o exame de duas operações políticas discursivas: de um lado, circulação e fixação parcial; do outro, ambiguidade [sic] e movimentos políticos” (BURGOS, 2003, p. 55).

Os estudos de Burgos (2003) analisam a ideia de “parceria” – *partnership* – como um significante flutuante e vazio nas políticas educacionais no caso do México. Do mesmo modo, o significante responsabilização circula com uma profusão de significados e locais de enunciação, ganhando centralidade na política educacional através de articulações discursivas nesse breve percurso histórico analisado. E semelhante ao caminho tomado por Burgos (2003, p. 55), adotarei como argumentação-chave nesta seção que o significante responsabilização permite a fixação temporária do fluxo de significados na política educacional, operando como um ponto nodal que pode ser entendido como significante vazio pela condensação de sentidos. A ênfase dada pelo estudo difere apenas quanto à disputa do significante por outras cadeias discursivas – significante flutuante –, por isso, o enfoque na responsabilização como significante hegemônico.

Figura 17: Cadeia discursiva da política de responsabilização educacional



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

A ambiguidade do significante responsabilização demonstra ser eficaz na construção de uma política hegemônica, pois amplia o fluxo de significados articulados nessa cadeia discursiva. Portanto, a ambiguidade constitutiva da responsabilização permite a significação tanto do interesse privado por modernização da gestão nas decisões educacionais quanto das demandas de entidades civis, como a do sindicato por valorização docente, ainda que este ponto sinalize dissenso. São posicionamentos do SINTEPE:

- Demandas salariais;
- Crítica à meritocracia;
- Defesa da valorização profissional;
- Crítica a políticas de responsabilização e aos critérios de premiação (BDE);
- Discussão da eficácia do BDE e impactos nos números da educação pernambucana.

Como podemos ver, os sentidos produzidos que integram a cadeia discursiva são singularizados enquanto acontecimento discursivo (BURGOS, 2003), por isso a análise

ocupa-se em compreender como a responsabilização é construída e permanece hegemônica na política educacional em Pernambuco. Seguindo a contribuição da teoria do discurso na análise política, o foco está na construção retórica da política educacional, e a reforma gerencial no governo de Pernambuco não pode ser negligenciada, além, do fato de ligar-se ao processo político de modernização da gestão enunciado em diversos documentos oficiais. Para tanto, apresento aos significados que foram articulados a responsabilização como parte da reforma gerencial nas leis, decretos e normativos da educação no estado, evidenciando como esses significados são articulados em diferentes locais de enunciação e atores políticos, nos principais programas de governo e também como esse processo de significação sofre resistências e oposições.

Assim, após a observação analítica quanto à dispersão e ambiguidades de significados na política, tal como Burgos (2003, p. 56), procurei realizar “dois movimentos analíticos: a desconstrução e a genealogia⁸¹”, na tentativa de compreender a trajetória e as operações realizadas pelo significante responsabilização, de modo que fossem discutidos alguns ângulos políticos e éticos – responsabilidade separada da culpa – dessa ambiguidade do significante responsabilização “neste novo horizonte de plenitude e salvação prometido por nossa condição global de pós-bem-estar”⁸² (BURGOS, 2003, p. 56).

Desse modo é possível observar os deslocamentos do significante responsabilização em diferentes configurações discursivas, como, por exemplo, nas instâncias do governo, organismos internacionais, organizações da sociedade civil distintas, dentre outras, o sindicato dos professores. Assim, a responsabilização é compreendida como parte da configuração de significados das reformas educacionais baseadas em política de *accountability* em outros estados (ver quadro 1). A reforma – modernização – ocorrida no estado de Pernambuco pode ser analisada com certa iterabilidade na cadeia discursiva pela condensação de vários significados em cada enunciação (BURGOS, 2003, p. 58) que aparecem ligados ao significante responsabilização.

Para contextualizar a narrativa da responsabilização nas políticas públicas, é possível identificar três momentos a partir dos quais se constrói o sentido qualidade na educação (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p .8-12):

⁸¹ São conceitos derivados das obras de Jacques Derrida e Michael Foucault.

⁸² A agenda de pós-bem-estar é descrita por Ball (2006, p.11-12) a partir de uma reflexão teórica que diferencia o Estado centralizador, garantidor de direitos, justiça social e promotor do bem-estar social (Estado do bem-estar keynesiano) do Estado de pós-Bem-Estar-Social, que representa a redução do Estado como promotor de bem-estar social, para um Estado regulador e avaliador (Estado do trabalho schumpeteriano) com preceitos empresariais na gestão pública de performatividade, eficiência, flexibilidade, privatização e liberalização.

- O primeiro quanto à ampliação da oportunidade de escolarização (1940);
- O segundo concerne à correção do fluxo escolar (1970/1980);
- E o terceiro refere-se à aferição de desempenho cognitivo com uso de testes em larga escala (1990).

A natureza do significado de responsabilização envolve uma complexidade de fatores que fazem parte de um “sistema de regulações”. Por isso, faz-se relevante evidenciar o uso do termo “regulação” nas políticas educativas nos últimos anos (BARROSO, 2005):

- o termo regulação está associado à reforma administrativa do Estado na educação; e no sentido de modernização, caracteriza-se por um Estado regulador baseado nos resultados em setores como a administração da educação pública.
- o termo regulação também é utilizado para enfatizar uma ruptura com a intervenção direta do Estado no gerenciamento do sistema público de educação, no sentido de introduzir a participação da iniciativa privada através da criação de “quase-mercados” educacionais.

Essa dispersão de significados foi apresentada inicialmente em duas séries discursivas interligadas que compõem a política de responsabilização educacional (BURGOS, 2003, p. 58-59). Primeiro, os programas e projetos de desenvolvimento nacionais e no estado de Pernambuco. E segundo, as leis e normativas relativas à educação. Esse exercício propiciou descortinar essa proliferação de significados ligados ao significante responsabilização dentro do campo de enunciação nacional e internacional. Também foi possível observar um vocabulário no campo de enunciação dentro dos mesmos temas ou significados equivalentes, juntamente com outros significantes construídos na tentativa de preencher o vazio e fixar a responsabilização educacional. São temas que constituem as demandas da política educacional em Pernambuco:

- Modernização como modelo gerencial na administração pública;
- Responsabilização como modelo de governança para resultados na rede pública de ensino;
- Qualidade focada em resultados e qualidade social como direito;
- Avaliação de desempenho: testagem, diagnóstico e monitoramento.

Assim, reformas educacionais, programas e leis adquirem significado na medida em que fazem parte de sistemas mais amplos (BURGOS, 2003, p. 59). Nessa cadeia discursiva, foram encontradas várias iterações do significante responsabilização como sinônimos de *accountability*, pacto de resultados, prestação de contas, bonificação, bônus fazendo parte do programa de modernização na área educacional desde 2008. Em todo o *corpus* analisado sobre a política da SEE, essas iterações eram recorrentes. O espectro da reforma gerencial do aparato estatal que alcança a educação pernambucana insere a responsabilização vinculada à qualidade social, transparência, modernização, equidade, eficiência e eficácia educacional. E a política, ao mencionar a responsabilização, direciona aos professores uma forte carga de mediação para o alcance da modernização educacional, muito mais do que ao órgão gestor da rede, pais ou grupos privados envolvidos nesse pacto social.

O significante responsabilização possui centralidade na articulação da cadeia discursiva, pois legitima o caráter social e consensual desses programas e políticas numa espécie de convocação pública com o objetivo de estabelecer responsabilidades e garantir uma educação com qualidade social para todos. São características presentes dessa construção discursiva:

- um Estado Avaliador que exercer a regulação por meio de técnicas liberais de controle indireto, eficazes como instrumentos executivos do Estado.
- uma consequência de democratização das relações institucionais que redefine a responsabilidade da educação pública em relação à definição de conteúdo, seu financiamento e resultados.
- o eficientismo mercadológico é incorporado ao sistema escolar através da gestão e controle, inserindo nova racionalidade: a descentralização, a autonomia, a participação e avaliação de resultados.
- a ênfase nos conteúdos: indicadores de desempenho mensuráveis e soluções técnicas também marcam a “falência” da intervenção estatal no atendimento da educação básica, dando credibilidade ao discurso de construção da política de responsabilização.
- a melhoria dos serviços públicos para atendimento de demandas sociais com qualidade social, o que no campo da educação compreende os princípios de justiça, equidade e qualidade para todos os alunos. E para os professores melhores condições salariais e valorização docente.

A proliferação de significados pode ser traçada a partir da noção-chave de modernização, a partir de programas de governos anteriores a 2006 e 2007, organizando a reforma gerencial no estado com efeitos sociais, na economia e na política. Os sentidos articulados à responsabilização perpassam os três planos de governo, e o mais recente plano de educação (2015-2025), em termos administrativos, vincula-se à gestão, planejamento e avaliação, descentralização, transparência e eficiência. E quanto aos valores políticos, é construído como equivalente ao desenvolvimento e progresso social, compromisso coletivo, envolvimento político e trabalhista, melhorias no ensino. Nesse contexto, o papel desempenhado pelo significante responsabilização pode ser traduzido em três esferas: envolvimento, direitos/deveres e práticas (BURGOS, 2003, p. 60-61):

- Envolvimento social: ideia de bem-estar social; elaboração consultiva do modelo de gestão; convocação pública em prol da melhoria da educação; compromisso coletivo para assumir a educação como bem social; empreendedorismo social e compromissos empresariais; autovigilância docente e mútua vigilância da sociedade.
- Direitos e deveres: a educação como um direito demanda do Estado a obrigação de respeitar, assegurar, proteger e promover esse direito; política pública cuja diretriz é assegurar a melhoria da qualidade social da educação pública; benefício coletivo de docentes e estudantes: direito ao bônus; direito ao aprendizado.
- Ações: monitoramento e avaliação (testagem), monitoramento dos indicadores de desempenho, pactos de resultados, ranqueamento, definição de objetivos e metas, contrato de gestão via termo de compromisso e bonificação.

Em relação às questões educacionais, a responsabilização é construída tendo como pano de fundo as mudanças nas formas da ação pública, principalmente de governança na educação, que mesclam público e privado nas relações e práticas reguladoras na educação pública. A forma como a relação público-privada é inserida à luz da modernização e responsabilização denota um apagamento de distinções na rede política entre o investimento público e o privado. Existe uma carga de apelo e cooperação para que esses diferentes atores atuem na construção do que seria um compromisso coletivo, “Todos por Pernambuco”. Essa relação entre atores sociais e econômicos que trabalham em rede de colaboração e parcerias nas políticas públicas se entrelaça com as mudanças sociais, tornando mais complexa a conexão entre Estado e sociedade civil. A responsabilização está ligada a esses diferentes tópicos (BURGOS, 2003, p. 62-63):

- como principal recurso para alcançar a qualidade educacional, a conformidade normativa estabelecida por padrões de desempenho e a descentralização;
- como imperativo da condição global e cosmopolita das dinâmicas sociais que tensionam o jogo político do espaço público.
- como consequência do Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para a educação (PMGP-ME), cuja responsabilização é o objetivo do plano e como consequência da forma de governo;
- como um valor público a ser alcançado na execução dos Pactos de Resultados como objetivo dos programas de Estado, um valor universal, naturalizado.

Assim, a responsabilização é construída em oposição a um cenário de falta de qualidade educacional, traçando uma linha de oposição à ideia de “crise” da educação pública, mas também com contornos de diferença quanto (BURGOS, 2003, p. 62) ao:

- paradigma burocrático da administração pública, políticas públicas de matriz estadocêntrica, limites à intervenção privada, centralização da estrutura organizacional, obstruções ao direito à informação ou transparência para o cidadão, barreiras ao controle social da ação do governo, falta de responsabilização em questões educacionais e não equidade de resultados.

O caráter universal do significante responsabilização em programas e políticas públicas nacionais resulta do apagamento ou artificialidade na construção discursiva de significados outros de qualidade (social). Logo, a ideia universalizada na agenda política é uma ideia particular que articulou sentidos ligados de forma equivalencial ao conceito de qualidade, a relação insumos-processos-resultados, mensuráveis como um conceito normativo e excluindo elementos de subjetividade – o imponderável e imprevisível que não pode ser quantificado. Ou seja, constrói em torno de si fronteiras políticas, antagonizando outras ideias como um valor particular que hegemoniza no campo discursivo (BURGOS, 2003, p. 65). As lógicas operantes na política de responsabilização são:

- a lógica do controle como solução de problemas educacionais, através de medidas centradas na avaliação, monitoramento do desempenho e intervenção em caso de desempenho insatisfatório.

- a lógica de *performances* compõe esse modelo de política educacional de meritocracia e institucionaliza um modelo gerencial de governo que reconfigura a presença do Estado e seus meios de atuação via *accountability*.

Os sentidos enunciados nessa configuração discursiva são tentativas de preenchimento do significante – vazio – responsabilização. Porém, com uma ampla cadeia de articulações de sentidos, esse processo hegemônico tem sua precariedade marcada pelo significante – flutuante – valorização docente que pode ter a diferença reativada por pertencer a um campo de luta de oposição interna. Desse modo, a universalização, naturalização e normalização de sentidos no processo hegemônico representam o momento em que são apagadas as fronteiras que separam o que está incluído e o que é excluído da cadeia discursiva. E o regime resultante aparece como se fosse dado como tal, sempre esteve lá e assim por diante (BURGOS, 2003, p. 66).

Considerando a construção retórica da significação, a partir dos movimentos analíticos – desconstrução e a genealogia –, a responsabilização foi construída no contexto dos avanços globais de pós-bem-estar que se refletem no movimento de modernização da gestão pública. A naturalização do significante responsabilização, ou seja, o apagamento da instauração política e discursiva, e a disseminação e ambiguidade constitutiva são características de um processo metonímico/metafórico. E também a normalização do significante responsabilização através do estabelecimento de um sistema de avaliação e indicadores educacionais – sistema de exclusão da diferença – e sua sedimentação é legitimada por meio de dispositivos legais (leis, programas, reformas, orçamentos etc). Assim, tanto a naturalização quanto a normalização são entendidas como construções políticas (BURGOS, 2003, p. 71).

Portanto, responsabilização é um ponto nodal que opera como um significante flutuante na educação e nos planos estaduais de desenvolvimento. Isso demonstra que o significante se faz presente nas narrativas do governo, de modo a ser articulado a significados específicos (BURGOS, 2003, p. 71). Logo, responsabilização é um significante que assume certa universalidade ao representar outras demandas – modernização, qualidade da educação, *accountability*, testagem, performance e valorização docente – configurando a fixação nodal de fluxos de sentidos nessa configuração discursiva. A política de responsabilização atua como uma superfície de inscrição de significados. Esse esvaziamento é a condição para que a responsabilização se torne um significante universal da modernização, progresso e salvação educacional. Assim, a responsabilização é composta por narrativas que vão da modernização à salvação. Esses enunciados estão disponíveis em torno de diferentes pontos nodais

(BURGOS, 2003, p. 72): responsabilização, *accountability*, transparência, prestação de contas, modernização, gestão de resultados, Todos por Pernambuco, Pacto pela Educação, testagem, performance, SAEPE, IDEPE, bonificação, qualidade social etc.

Sendo assim, a política de responsabilização educacional, ao operar com uma variedade de significados – superfície de inscrição discursiva –, oportuniza que este significante se torne universal quanto à representação da modernização, do progresso, da salvação educacional, mas principalmente da qualidade da educação. A responsabilização como significante hegemônico simboliza um valor universal para a totalidade da cadeia discursiva que diante do corte antagônico de “crise” se ergue em torno campo discursivo de salvacionismo que movimenta redes políticas. Existe aqui a ilusão de plenitude da construção discursiva a partir da responsabilização na política educacional que vislumbra a qualidade como um horizonte possível de totalização. Os demais significantes da cadeia são em parte preenchidos de sentido na prática hegemônica de responsabilização – disputas, deslocamentos e substituição de sentidos, relações de poder – resultados de articulações contingentes que normalizaram essa representação como caminho para salvar a educação pública (escolas, gestores, professores e alunos do fracasso), apagando os momentos de inclusão e exclusão de sentidos ao ser apresentada como única representação possível da plenitude (BURGOS, 2003, p.72).

Porém, essa narrativa contemporânea de salvacionismo está circunscrita a uma lógica aporética da garantia de equidade de padrões de desempenho, um objeto ao mesmo tempo impossível e necessário, porque traz marcas de incompletude e está sujeito à ressignificação, contestação, deslocamento e subversão. (BURGOS, 2003, p. 73). Considerando que o caráter ambíguo do significante responsabilização, por um lado, está inserido na narrativa salvacionista para a modernização e progresso, equidade e qualidade da educação, por outro, mobiliza redes políticas que operam na lógica do eficientismo mercadológico na educação e gestão de resultados, redefinindo a responsabilidade do governo sobre a educação pública e intercruzando investimento público e privado. Mesmo assim, sempre há possibilidade de que esse sentido hegemônico na política educacional pernambucana sofra contestações, ressignificações, num cenário de expansão do terreno de disputa discursiva. Vale lembrar que a responsabilização tem hegemonia, mas a luta docente se impõe à política que vigora em terreno contestado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa se posicionou contra os enfoques gerencialistas, instrumentais e restritivos da significação currículo nas políticas educacionais. No entanto, a tese não faz com que a política de responsabilização educacional seja negada, mas ecoa um pensamento político contrário, ainda que a responsabilização se imponha politicamente como ideia hegemônica. E ainda que a política de responsabilização tenha como premissa a “qualidade social para todos”, nem sempre o que é para todos é bom e de fato compreende todos. Basta recuperar a dinâmica de significação, admitindo as inclusões e exclusões discursivas nas práticas sociais para constituir uma relação hegemônica.

Existe uma retórica que explora a ideia de “crise” e fracasso do sistema educacional, mobilizando redes políticas no arranjo e articulação da política de responsabilização a partir dos processos de reforma e de “modernização” do setor público. Essas estruturas de poder, mesmo fluidas, que se impõem sobre o indivíduo precisam ser questionadas, assim como a lógica da regulação que se sobrepõe à lógica da emancipação e o caráter de regulação e controle dos sistemas educativos traduzidos em mecanismos de gestão e governança. Dessa forma, corroboro com o questionamento pertinente que Silva (2010, p. 9) faz sobre a significação do social, do político e do educativo:

Como num catecismo, temos as perguntas e também as respostas. Os problemas? Os gastos sociais, os obstáculos ao crescimento do mercado, o papel regulador do Estado. Os culpados? Os servidores públicos, os movimentos sociais, os pobres. As soluções? A flexibilização do mercado de trabalho, a desregulamentação, a competitividade, a adaptação à “nova ordem mundial” e à globalização. Entretanto, o social, o político, o educativo podem ser outra coisa, podem adquirir outros significados e outro sentidos; podemos não apenas dar outras respostas às perguntas mas até mesmo, e talvez principalmente, fazer outras perguntas, definir os problemas de um outra forma. É nossa tarefa e nosso trabalho, como educadores e educadoras críticos/as, abrir o campo do social e do político para a produtividade e a polissemia, para a ambiguidade e a indeterminação, para a multiplicidade e a disseminação do processo de significação e de produção de sentido.

É válido destacar que temos lidado com difíceis “idealidades” para a educação quando esta é tencionada nos moldes do *accountability*, a exemplo de políticas curriculares de controle e regulação, como a BNCC ou até do movimento Escola sem Partido⁸³. Dessa

⁸³ O movimento Escola sem Partido foi idealizado em 2004 com apoio de pais e estudantes e tenta se tornar lei no Brasil.

maneira, a lógica política, ao constituir a lógica social, tem transitado entre o desejo de produtividade e controle que advém do gerencialismo até o medo na ideia de crise da educação ou de educação “sem qualidade”, como um organizador social conservador que empobrece a experiência humana, a exemplo da experiência americana⁸⁴. E nessa arquitetura do controle e de cidadania regulada, instaura-se um pacto de responsabilidade, de medo e culpa, quisera o oposto dessa racionalidade ao defender uma realidade educacional com menos padronização e mais permeada pela multiplicidade que a questiona.

Desse modo, a qualidade anunciada na política de responsabilização pertence a um repertório de posições conflituosas que constitui o sujeito desse discurso, atravessado pela regulação dos parâmetros de desempenho. A responsabilização fornece ao mesmo tempo um ponto de identificação na diferença, entre escolas que recebem o bônus e as escolas que não recebem o bônus, classificadas como prioritárias. E também um problema para o pretendido fechamento no interior do discurso, isto porque o reconhecimento da diferença define as escolas com qualidade e sem qualidade, tal como está implícito na política de responsabilização.

No cerne dessa discussão sobre a responsabilização, também está a centralidade dos indicadores e o modo como são empregados via avaliação externa, provas standardizadas, evidenciando o predomínio de uma racionalidade instrumental nas políticas públicas para educação. Indicadores sintéticos como o IDEPE podem emitir mensagens políticas equivocadas e pouco robustas, se forem mal interpretados. A visão geral do resultado de um indicador sintético também pode induzir políticos a tomar decisões simplistas, que, se combinadas a outras observações de aspectos sociais, propiciariam conclusões políticas mais sofisticadas (BRASIL, 2006b, p. 17-19).

A responsabilidade docente já existe, mas é preciso resolver a febre e não sumir com o termômetro, uma vez que a responsabilização de professores não deveria ser feita somente com base no IDEPE, que é um parâmetro, mas não é o único parâmetro. A responsabilidade de gestores públicos, governadores e prefeitos passa pela judicialização da política educacional, como, por exemplo, gastos e valores de investimento mínimo constitucional, e outras questões administrativas de responsabilidade conjunta, que possui uma legislação punitiva correspondente⁸⁵. Porém, fica demonstrado que existe a individualização da responsabilidade sobre cada professor.

⁸⁴ O *accountability* no sistema educacional americano articula currículo e avaliação de larga escala.

⁸⁵ Cf. Lei nº 13.273/2007 (PERNAMBUCO, 2007).

Diante dessa realidade, a pauta de valorização do profissional da educação vem à tona e também perpassa a política de responsabilização educacional, a gestão democrática, a avaliação e a regulação da prática docente. Ao analisar a entidade da área como um espaço de disputa discursiva, o sindicato dos professores tem promovido pautas contra-hegemônicas de mobilização em relação à política de responsabilização que tem acirrado a competitividade na escola e também não supre as demandas por melhorias salariais. Além individualizar a responsabilidade do professor, ao instituir um modelo de premiação por desempenho, reafirma a cultura de testagem embasada em um paradigma classificatório que desconsidera o contexto no qual ocorre o trabalho do professor, negando as dimensões e complexidades da prática pedagógica (ALMEIDA; SILVA; MENDES, 2016, p. 201).

Assim sendo, a política de responsabilização educacional contribui para constituir um caráter meritocrático no trabalho docente, já instaurado pelo ranqueamento e competitividade. A cultura de avaliação meritocrática elege a competição e o esforço individual como molas propulsoras da qualidade educacional e transfere aos professores a responsabilidade pelo desenvolvimento e modernização do setor educacional (ALMEIDA; SILVA; MENDES, 2016, p. 202).

Para concluir, a significação da qualidade social presente na política de responsabilização educacional, pormenorizada nos extratos analisados, encena uma qualidade estereotipada, projetada nos índices de desempenho construídos a partir da referência retórica progressista de desenvolvimento. Este “é o cenário da fantasia colonial [...], isto porque o estereótipo é ao mesmo tempo um substituto e uma sombra” (BHABHA, 1998, p. 126). Essa é realidade da política educacional retratada na última década em Pernambuco, cujas decisões políticas seguirão habitadas pelo “fantasma constitutivo⁸⁶” da qualidade.

⁸⁶ Cf. MACEDO (2016b, p. 47).

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. **Políticas educativas e avaliação educacional:** para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). Braga: Universidade do Minho, 1998.
- AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.22, n.75, p.15-32, ago. 2001.
- AFONSO, Almerindo Janela. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 22, p. 35-46, jan./abr., 2003.
- AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun., 2012.
- AFONSO, Almerindo Janela. Políticas de *Accountability* e modelos de gestão das escolas. *In: Congresso Internacional Políticas Educativas, Eficácia e Melhora das Escolas*, Évora, Portugal: Universidade de Évora, 2013. Disponível em: <http://www.turmamais.uevora.pt/docs/PEEME/AJPEEME.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2016.
- ALMEIDA, L.; SILVA, S.; MENDES, G. A formação de professores no desafio de democratização da educação básica. *In: SANFELICE, José Luís; SIQUELLI, Sônia Aparecida. Desafios à democratização da educação no Brasil contemporâneo*. Uberlândia: Navegando Publicações: 2016. p.186-212.
- ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. Políticas de educação e Estado Avaliador na América Latina: uma análise para além das avaliações externas. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, v. 11, n. 4, p. 77-91, 2013.
- ANDRADE, Michely Peres. A contribuição metodológica de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe para a sociologia contemporânea. **Crítica e Sociedade: revista de cultura política**, v. 3, n. 1, p. 74-91, ago. 2013.
- ANTUNES, M. F. de S. Reforma do Estado: política educacional e formação continuada de professores. *In: XVIII CONBRACE/ V CONICE*, Brasília/DF, 2013.
- ARENDT, Hannah. **Responsabilidade e Julgamento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- APPADURAI, Anjur. Disjunção e diferença na economia cultural global. *In: FEATHERSTONE, Mike et al. (Org.). Cultura Global: nacionalismo, globalização e modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 311-327.
- APPADURAI, Anjur. **O Medo ao Pequeno Número:** ensaio sobre a geografia da raiva. São Paulo: Iluminuras, 2009.

ARRUDA, Cleciana A. A. **Colaboração intergovernamental ou indução de ações pela união?** Analisando a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Agreste de Pernambuco. 2013. 154 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

AVELAR, M. Entrevista com Stephen J. Ball: Uma análise de sua contribuição para a pesquisa em política educacional. (*translated version*). **Revista Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 24, 2016.

BALL, S. J. **La micropolítica de la escuela:** hacia una teoría de la organización escolar. Barcelona: Paidós, 1994.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dez., 2006.

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. (Org.). **Políticas educacionais:** questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011, p. 21-53.

BALL, S. J. **Educação Global S. A.:** novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

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

BALL, S. J.; YOUDELL, D. Privatización encubierta en la educación pública. *In:* Congreso Mundial Internacional de la Educación, 5., 2007. **Anais...** Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242778067_Privatizacion_encubierta_en_la_educacion_publica_INTERNACIONAL_DE_LA_EDUCACION_V_CONGRESO_MUNDIAL_JULIO_DE_2007. Acesso em: 30 maio 2018.

BARROS, Mercedes María. Articulación de lógicas y conceptos: el análisis político desde la teoría del discurso post-estructuralista. **Pensamento Plural**, Pelotas, ano 2, n. 3, p. 167-178, jul./dez., 2008.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação de políticas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BAUER, Adriana. Estudos sobre Sistemas de Avaliação Educacional no Brasil: um retrato em preto e branco. **Revista @mbienteeducação**, v. 5, n. 1, p.7-31, jan./jun., 2012.

BAYLIS, J. *et al.* **The Globalization of World Politics:** an introduction to international relations. Oxford: Oxford University, 2014.

BEECH, J.; MEO, A. I. Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina. **Revista Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 23, 2016.

BHABHA, Homi. **O local de cultura**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

BONDIOLI, Anna. **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação**: a qualidade negociada. Campinas: Autores Associados, 2004.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago., 2006.

BROOKE, Nigel. Responsabilização educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, v. 1, n. 1, p. 94-109, 2008.

BROOKE, Nigel. Controvérsias sobre políticas de alto impacto. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43 n. 148, p. 336-347, jan./abr. 2013.

BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Org.). **Pesquisa em eficácia escolar**: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BURGOS, Rosa N. Buenfil. Partnership as a floating and empty signifier within educational policies: the Mexican case. In: FRANKLIN, B.; POPKEWITZ, T.; BLOCH, M. (Editors). **Educational partnerships and the state**: the paradoxes of governing schools, children, and families. New York: Palgrave Macmillan, 2003, p.55-79.

BURGOS, Rosa N. Buenfil. Retórica: una herramienta para el análisis de discursos educativos. In: **X Congreso Nacional de Investigación Educativa**. Veracruz, México: 21 al 25 de septiembre de 2009. Disponível em: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_08/ponencias/0524-F.pdf.

BURITY, J. A. Discurso, política e sujeito na teoria da hegemonia de Ernesto Laclau. In: MENDONÇA, D. de; RODRIGUES, L. P. R. (Org.). **Pós-estruturalismo e teoria do discurso**: em torno de Ernesto Laclau. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p. 59-74.

CABRAL, Carla C. M. **Os cenários de continuidade presentes na política de gestão escolar na rede estadual de Pernambuco**. 2015. 136 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr., 1990.

CAMPOS, Maria Malta. A qualidade da educação em debate. **Revista Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n.22, p.5-36, 2000.

CANCLINI, Néstor García. A globalização: objeto cultural não-identificado. In: CANCLINI, Néstor García. **A Globalização Imaginada**. São Paulo: Iluminuras, 2003. p.41-68.

CAVALCANTI, Ana C. D. **Programa de modernização da gestão pública/metapara a educação/2007- 2010**: análise sobre a “gestão democrática” da educação de Pernambuco. 2011. 285 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

COSTA, Maria F. S. **O Programa Gestão Nota 10: parceria público-privado na educação.** 2013. 154 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2013.

CRUZ, Maurício Serra Moreira da; MARINI, Caio; LEMOS, Marina. Modelo de gestão Todos por Pernambuco: características e avanços. *In: Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Brasília, DF, 2014.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, maio/ago., p.423-460, 2004.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **A qualidade da educação: conceitos e definições.** Brasília, DF: INEP/MEC, 2007. (Série “Textos para discussão”, n. 24).

FIMYAR, Olena. Governamentalidade como Ferramenta Conceitual na Pesquisa de Políticas Educacionais. **Educação e Realidade**, v. 34, n. 2, p. 35-36, maio/ago. 2009.

FISCHMAN, G.; SALES, S. R. Formação e pedagogias críticas. É possível ir além das narrativas redentoras? **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 43, p. 1-24, 2010.

FOUCAULT, M. **O nascimento da biopolítica.** São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRANGELLA, Rita de Cássia P. A tarefa da pesquisa como tradução: significando a investigação em Educação. *In: GUEDES, N.; IBIAPINA, I.; ARAUJO, H. (Org.). Pesquisa em Educação: contribuições ao debate na formação docente.* 1. ed. Teresina: EDUFPI, 2013. v. 1, p. 13-24.

FRANGELLA, Rita de Cássia P. Entre o comum e o singular; entre direito e justiça – problematizando políticas curriculares. *In: XII Colóquio sobre questões curriculares*, Recife, PE: UFPE, 2016.

FRANGELLA, Rita de Cássia P.; BARREIROS, Débora. Currículo como enunciação: discurso e produção curricular. *In: MACEDO, Elizabeth et al. (Org.). Discurso, texto, narrativa nas pesquisas de currículo.* Campinas: FE/Unicamp, 2009. p. 66-76.

FRANGELLA, Rita de Cássia P.; BARREIROS, Débora. Um novo olhar sobre o sentido de política nos estudos curriculares. **Revista Roteiro** [online], v. 35, p. 231-250, 2010. Disponível em: <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/view/259>. Acesso em: 4 maio 2014.

FRANGELLA, Rita De Cássia P.; MENDES, Juliana Camila Barbosa. “O que é o bom resultado?” Indagando o sentido da avaliação e suas articulações curriculares. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 26, n.99, p. 296-315, abr./jun. 2018.

FREITAS, Luiz Carlos. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.

FREITAS, Luiz Carlos de (Org.). Dossiê Políticas públicas de responsabilização na educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 345-351, abr./jun., 2012.

FREITAS, Luiz Carlos de. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43 n. 148 p. 348-365 jan./abr., 2013.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Sergipe**: batalhas ganhas. Avaliação educacional - Blog do Freitas, 16 de out. 2015. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2015/10/16/sergipe-batalhas-ganhas/>. Acesso em: 26 de jul. 2018.

GADOTTI, Moacir. Qualidade na educação: uma nova abordagem. *In*: **CONGRESSO DE EDUCAÇÃO BÁSICA**, 3., Florianópolis, 2013. Qualidade na aprendizagem... Florianópolis: UFSC, 2013. v. 1. p. 1-17.

GAULEJAC, Vincent. Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. 3. ed. Aparecida: Ideias & Letras, 2007.

GLYNOS, Jason; HOWARTH, David. **Logics of critical explanation in social and political theory**. London: Routledge, 2007.

GUISBOND, Lisa; NEILL, Monty; SCHAEFFER, Bob. A década de progresso educativo perdida sob a NCLB: que lições tirar desse fracasso político? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 405-430, abr./jun., 2012.

HORTA NETO, João L. **As avaliações externas e seus efeitos sobre as políticas educacionais**: uma análise comparada entre a União e os Estados de Minas Gerais e São Paulo. 2013. 358f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

HORTA NETO, João L. Avaliações educacionais e seus reflexos em ações federais e na mídia eletrônica. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 172-201, set./dez. 2014.

HOWARTH, David; GLYNOS, Jason; GRIGGS, Steven. Discourse, explanation and critique. **Critical Policy Studies**. vol. 10, Ed. 1, pág. 1-6, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/303037650_Discourse_explanation_and_critique. Acesso em: 30 maio 2018.

KRAWCZYK, N.R. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 799-819, out., 2005.

LACLAU, Ernesto. Discurso. Publicado originalmente em Goodin Robert e Philip Pettit (Ed.) **The Blackwell Companion To Contemporary Political Thought**, The Australian National University, Philosophy Program, 1993. (Tradução para o espanhol de Daniel Saur. Revisão Rosa Buenfil).

LACLAU, Ernesto. **La razón populista**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.

LACLAU, Ernesto. **Misticismo, retórica y política**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

LACLAU, Ernesto. **Emancipação e diferença**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2011.

LACLAU, Ernesto. **A construção discursiva dos antagonismos sociais**. Notas de aula - Escola de Altos Estudos em Teoria do Discurso. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LACLAU, Ernesto. **Los fundamentos retóricos de la sociedad**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2014.

LACLAU, E; MOUFFE, C. **Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical**. São Paulo: Intermeios, 2015.

LANDIM, Leilah. **A Invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome**. 1993. 239 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

LOPES, Alice Casimiro. Discurso nas políticas de currículo. **Currículo sem Fronteiras** [online], v. 6, n. 2, p. 33-52, jul./dez., 2006.

LOPES, Alice Casimiro. Currículo, Política, Cultura. *In*: SANTOS, Lucíola (Org.). **Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente: currículo...** Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 23-38. (Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino). Disponível em: <http://perdigital.files.wordpress.com/2011/04/livro_6.pdf>. Acesso em: 4 maio 2014.

LOPES, Alice Casimiro. Políticas de Currículo: questões teórico-metodológicas. *In*: LOPES, A. C.; DIAS, R. E.; ABREU, R. G. **Discursos nas Políticas de Currículo**. Rio de Janeiro: Quartet, 2011. p. 19-45.

LOPES, Alice Casimiro. Por um currículo sem fundamentos. **Revista Linhas Críticas**, v. 21, n. 45, p. 445-466, maio/ago. 2015.

LOPES, Alice Casimiro. A Teoria da Atuação de Stephen Ball: E se a Noção de Discurso Fosse Outra? **Revista Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, vol. 24, n. 25, 2016.

LOPES, A. C.; MACEDO, E. **Teorias de currículo**. São Paulo: Cortez, 2011.

LOPES, A. C.; OLIVEIRA, A. de. Como diferentes teorias de currículo leem a proposta de uma Base Nacional Comum Curricular? **Revista Coletiva** [online], n. 16, maio/ago., 2015. Disponível em: <http://anteriores.coletiva.cf/index.php/artigo/como-diferentes-teorias-de-curriculo-leem-a-proposta-de-uma-base-nacional-comum-curricular/>. Acesso em: 30 jan. 2016.

LOPES, A. C.; LOPEZ, S. B. A performatividade nas políticas de currículo: o caso do ENEM. Educação em Revista (*print version*), Belo Horizonte, vol. 26, n. 1, p. 89-110, abr. 2010.

MACEDO, Elizabeth. Currículo como espaço-tempo de fronteira cultural. **Revista Brasileira de Educação**, v. 11, n. 32, p. 285-372, 2006.

- MACEDO, Elizabeth. A noção de crise e a legitimação de discursos curriculares. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 3, p. 436-450, set./dez. 2013.
- MACEDO, Elizabeth. Base Nacional Curricular Comum: novas formas de sociabilidade produzindo sentidos para educação. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 1530-1555, out./dez. 2014.
- MACEDO, Elizabeth. Base Nacional Comum para Currículos: direitos de aprendizagem e desenvolvimento para quem? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 891-908, out./dez., 2015.
- MACEDO, Elizabeth. Por uma leitura topológica das políticas curriculares. **Revista Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 26, p. 1-23, fev. 2016a.
- MACEDO, Elizabeth. Base Nacional Curricular Comum: a falsa oposição entre conhecimento para fazer algo e conhecimento em si. *Educação em revista*, Belo Horizonte, v. 32, n. 2, p. 45-67, abr./jun. 2016b.
- MACEDO, Elizabeth. Mas a escola não tem que ensinar?: Conhecimento, reconhecimento e alteridade na teoria do currículo. **Currículo sem Fronteiras**, v. 17, n. 3, p. 539-554, set./dez. 2017.
- MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006a.
- MAINARDES, Jefferson. A abordagem do ciclo de políticas e suas contribuições para a análise da trajetória de políticas educacionais. **Atos de Pesquisa em Educação**, Blumenau, v. 1, n. 2, p. 94-105, 2006b.
- MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, 2009.
- MARQUES, Luciana Rosa. **Qualidade da educação**: sentidos e práticas na gestão escolar. Recife, 2013. [Projeto de Pesquisa].
- MARQUES, Rodrigo Ferraz J. **Indicadores de desempenho, qualidade e efetividade da gestão**: o caso do Parque Estadual Mata da Pimenteira, Serra Talhada – PE. 2014. 67 f. Monografia (Especialista em Gestão Florestal) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.
- MATHEUS, Danielle dos Santos. **O discurso da educação de qualidade nas políticas de currículo**. 2013. 213 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- MELO, Danila V. de. **“Quando vai falar de IDEPE, você fala de bônus”** – as influências do índice de desenvolvimento da educação de Pernambuco (IDEPE) nas escolas estaduais. 2015. 144 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

MENDES, Juliana C. B. **Avaliação como espaço de dissenso**: traduções possíveis na política curricular da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro. 2014. 106 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MENDES, Juliana C. B. Coordenação pedagógica: especulações sobre um espaço relacional. *In*: FRANGELLA, Rita de Cássia P. (Org.). **Políticas curriculares, coordenação pedagógica e escola**: desvios, passagens e negociações. Curitiba, CRV, 2016, p. 49-67.

MENDONÇA, D. de; RODRIGUES, L. P. R. (Org.). **Pós-estruturalismo e teoria do discurso**: em torno de Ernesto Laclau. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

MILLER, Janet L. Teorização do currículo como antídoto contra/na cultura da testagem. **Revista e-Curriculum**, v. 12, n. 3, p. 2043-2063, out./dez. 2014.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 11-23, nov. 2005.

MULLER P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NEAVE, Guy. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. **European Journal of Education**, v.23, n.1/2, p.7-23, 1988.

NEAVE, Guy. The evaluative state reconsidered. **European Journal of Education**, v.23, n.3, p.265-284, 1998.

NÓBREGA, Simone Andrade. **Programa de modernização da gestão pública – metas para a educação**: mudanças no trabalho docente e valorização profissional na rede estadual de Pernambuco. 2016. 144 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

OLIVEIRA, Anna Cynthia; HADDAD, Sérgio. As organizações da sociedade civil e ONGs de educação. **Cad. Pesqui.** São Paulo, n. 112, p. 61-83, mar. 2001.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan. /abr. 2005.

OLIVEIRA, M. *et al.* **Continuidades e discontinuidades das políticas de educação básica**: o caso de Pernambuco. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. VIEIRA, Livia Fraga. **Trabalho na educação básica em Pernambuco**. Gestrado - UFMG SINTEPE. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2014.

OLIVEIRA, Gustavo; OLIVEIRA, Ana; MESQUITA, Rui. A teoria do Discurso de Laclau e Mouffe e a pesquisa em educação. **Educação e Realidade**, Porto Alegre: v. 38, n. 4, p. 1327-1349, 2013.

OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F.; AUGUSTO, M. H. Políticas de responsabilização e gestão escolar na educação básica brasileira. **Revista Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 20, n. 43, p. 529-548, set./dez., 2014.

ORTIZ, Renato. A redefinição do público, entre o nacional e o transnacional. *In*: ORTIZ, Renato. **Mundialização: saberes e crenças**. São Paulo: Brasiliense, 2006. p. 77-106.

PAPADÓPULOS, Jorge. Da cidadania regulada à universalização: a política de assistência social brasileira como paradigma emergente de política social de inclusão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 575-594, maio/jun. 2005.

PESSOA, Carlos. Hegemonia em tempos de globalização. *In*: MENDONÇA, D. de; RODRIGUES, L. P. R. (Org.). **Pós-estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau**. 2 ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p.151-161.

RAMOS, Aura Helena. **O lugar da diferença no currículo de educação em direitos humanos**. Rio de Janeiro: Quartet: FAPERJ, 2011.

REVEL, Judith. **Michael Foucault conceitos essenciais**. São Paulo: Ed. Claraluz, 2005.

SALES, R. Hegemonia e pesquisa social: implicações teórico-metodológicas da teoria política do discurso. *In*: LOPES, A.; OLIVEIRA, A; OLIVEIRA, G. (Org.). **A teoria do discurso na pesquisa em educação**. Recife: Ed. UFPE, 2018. p. 105-131.

RIBEIRO, H. V.; ALVES, Luiz G. A; MARTINS, Alvaro F.; LENZI, Ervin K.; PERC, Matjaz. The dynamical structure of political corruption networks. **Journal of Complex Networks**, v. 6, n. 6, 1º dez. 2018, p. 989-1003.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Ana Maria Xavier de Melo. **Significações político-pedagógicas na Gerência Regional de Educação – Limoeiro: da quantofrenia ao pai do pai à quantofrenia**. 2010. 144 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

SANTOS, Maria L. S. dos. **Políticas de avaliação educacional no estado de Pernambuco: contra números, há argumentos!** 2016. 206 f. Dissertação (Mestrado em Educação Contemporânea) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Tessituras intergovernamentais das políticas de *accountability* educacional. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 55, n. 43, p. 162-186, jan./mar. 2017.

SHIROMA, E.; CAMPOS, R.; GARCIA, R. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez., 2005.

SILVA, Ítalo A. O. **O programa de modernização da gestão pública**: uma análise da política de responsabilização educacional em Pernambuco no governo Campos (2007-2011). 2013. 219 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

SILVA, Alison F. S. **A reforma do estado e o modelo gerencial da educação na rede pública estadual de Pernambuco (2007-2010)**: um estudo das políticas de formação continuada de professores do ensino médio. 2014. 164 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

SOUTHWELL, Myriam. Em torno da construção de hegemonia educativa: contribuições do pensamento de Ernesto Laclau ao problema da transmissão da cultura. In: MENDONÇA, D. de; RODRIGUES, L. P. R. (Org.). **Pós-estruturalismo e teoria do discurso**: em torno de Ernesto Laclau. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p. 133-150.

SOUZA, Sandra Zákia. Avaliação de desempenho do professor. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

SILVA, Tomaz Tadeu da. Políptico. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 45, jun. 2007. p. 309- 322.

SILVA, Tomaz Tadeu da. **O currículo como fetiche**: a poética e a política do texto curricular. 4. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2010.

TEODORO, António. Governando por números: os grandes inquéritos estatísticos internacionais e a construção de uma agenda global nas políticas de educação. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 29, n. 96, p. 41-52, maio/ago., 2016.

VEIGA-NETO, Alfredo. Anotações sobre a escrita. In: OLIVEIRA, Adriano; ARAÚJO, Emília; BIANCHETTI, Lucídio. (Org.). **Formação do Investigador**: reflexões em torno da escrita/pesquisa/autoria e a orientação. 1. ed. Braga, Portugal: CECS – Universidade do Minho, v.1, p.62-73, 2014.

DOCUMENTOS

AZEVEDO, Margarida. Professor dedicado ganha 14º salário. **Jornal do Commercio**. Recife, 01 ago. 2014. Disponível em:
<https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/educacao/noticia/2014/08/01/professor-dedicado-ganha-14-salario-138182.php>. Acesso em: 5 nov. 2018.

AZEVEDO, Margarida. Bônus da Educação limitado a R\$ 584,24. **Jornal do Commercio**. Recife, 25 set. 2015. Disponível em:
<https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/educacao/noticia/2015/09/25/bonus-da-educacao-limitado-a-r-58424-200684.php>. Acesso em: 05 nov. 2018.

BID. **Liderando a partir do centro**: o modelo de gestão de Pernambuco. ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano; SHOSTAK, Ray (Org.). Nota técnica do BID, nº 638. Brasília, 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**. Brasília, 24 mar. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm. Acesso em: 31 mai. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 7420, de 2006**. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Brasília, DF: 2006a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação na diversidade**: como indicar as diferenças? Coleção Educação para Todos, Série Avaliação, n. 8, v. 25. Brasília, DF: MEC/SECAD; UNESCO, 2006b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Elementos conceituais e metodológicos para definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento do Ciclo de Alfabetização (1º, 2º e 3º anos) do Ensino Fundamental**. Brasília: MEC, 2012.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO. **Programa de governo Eduardo Campos**: um novo Pernambuco 2007-2010. Recife, 2006.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA; INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; UNIÃO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. **Redes de aprendizagem**: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender. Brasília, DF: UNICEF, 2008.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA; UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Caminhos do Direito de Aprender**: boas práticas de 26 municípios que melhoraram a qualidade da educação. Coordenação UNICEF. Brasília, DF: UNICEF, 2010.

DIARIO DE PERNAMBUCO. **Sindicato não acredita nas punições do Governo**. 2009. 4 min. e 30 seg. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=T2rKiJQ5vBk>. Acesso em: 30 maio 2018.

GOVERNO DE PERNAMBUCO. **Renovação da parceria com Instituto Ayrton**. 2014. 59 seg. Disponível em: <https://www.facebook.com/governope/videos/667526396656742/>. Acesso em: 30 maio 2018.

GOVERNO DE PERNAMBUCO. **Pernambuco: Melhor Educação do Brasil**. 2016a. 1 min. e 1 seg. Disponível em: <https://www.facebook.com/governope/videos/1096840600391984/>. Acesso em: 30 mai. 2018.

GOVERNO DE PERNAMBUCO. **Para construir uma rede de ensino campeão**. 1 min. e 10 seg. 2016b. Disponível em: <https://www.facebook.com/governope/videos/1114046018671442/>. Acesso em: 30 maio 2018.

GOVERNO DE PERNAMBUCO. **Boas Práticas da Gestão Pública - Pacto Pela Educação/PE**. 2017. 1 min. e 41 seg. Disponível em: <https://www.facebook.com/governope/videos/1476383945770979/>. Acesso em: 30 maio 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA; FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Aprova Brasil: o direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil**. Brasília, DF: UNICEF, 2007.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 30 maio 2018.

PERNAMBUCO. Decreto nº 29.289, de 7 de junho de 2006. Institui o Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco – PNAGE-PE, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, 8 jun. 2006.

PERNAMBUCO. Lei nº 13.273, de 05 de julho de 2007. Estabelece normas voltadas para a Lei de Responsabilidade Educacional do estado de Pernambuco. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, 06 jul. 2007.

PERNAMBUCO. Bônus de Desempenho Educacional: educadores podem dobrar o salário em dezembro. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, 3 jun. 2008a.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação de Pernambuco. **Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para a educação**. Recife: SEE, 2008b.

PERNAMBUCO. **A avaliação das escolas estaduais e o Bônus de Desempenho Educacional – BDE**. Nota Técnica. 2008c. Disponível em: http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/nota_tecnica_idepe.pdf. Acesso em: 28 jul. 2016.

PERNAMBUCO. Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008. Institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito do estado de Pernambuco, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, 2 jul. 2008d.

PERNAMBUCO. Decreto nº 32.300, de 08 de setembro de 2008. Regulamenta a Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, que institui o Bônus de Desempenho Educacional – BDE, no âmbito do estado de Pernambuco, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, 9 set. 2008e.

PERNAMBUCO. Lei nº 13.696, de 18 de dezembro de 2008. Altera a Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, que institui o Bônus de Desempenho Educacional – BDE, no âmbito do estado de Pernambuco, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, 19 dez. 2008f.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Relatório de Ação do Governo 2007**. Recife: SEPLAG, 2008g. Disponível em: <http://www2.seplag.pe.gov.br/web/seplag/downloads/relatorio-da-acao-do-governo>. Acesso em: 27 jul. 2016.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Mapa da Estratégia 2007-2010**. Recife: SEPLAG, [2008h]. Disponível em: http://www.seplag.pe.gov.br/image/image_gallery?img_id=39209&t=1416579211408. Acesso em: 27 jul. 2016.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Mapa da Estratégia para 2008**. Recife: SEPLAG, 2008i. Disponível em: <http://www2.seplag.pe.gov.br/web/seplag/downloads/mapa-da-estrategia>. Acesso em: 27 jul. 2016.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Monitoramento das ações em 2008**. Recife: SEPLAG, 2008j. Disponível em: <http://www2.seplag.pe.gov.br/web/seplag/downloads/monitoramento-das-acoes-em-2008>. Acesso em: 27 jul. 2016.

PERNAMBUCO. Lei nº 13.938, de 04 de dezembro de 2009. Modifica a Lei nº 13.486, de 01/07/2008, e alterações, que institui o Bônus de Desempenho Educacional – BDE, no âmbito do estado de Pernambuco, e institui gratificação de localização especial para professores da rede pública estadual de ensino, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, 5 dez. 2009a.

PERNAMBUCO. Lei Complementar nº 141, de 03 de Setembro de 2009. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do estado de Pernambuco. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, 4 set. 2009b.

PERNAMBUCO. Secretaria de Administração de Pernambuco. **Bônus será pago esse mês aos servidores da Educação**. Recife: 20 jul. 2009c. Disponível em: http://www.sad.pe.gov.br/web/sad/exibir_noticia?groupId=11927&articleId=22281&templateId=12770. Acesso em: 5 nov. 2018.

PERNAMBUCO. **O novo Pernambuco**: melhor para trabalhar, melhor para viver. Programa de governo 2011-2014. Recife, 2010.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação de Pernambuco. **Governo lança Projeto de Modernização Pública do Estado de Pernambuco**. Recife: 27 de novembro de 2011a. Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/?cat=3&art=46>. Acesso em: 27 jul. 2016.

PERNAMBUCO. Lei nº 14.514, de 7 de dezembro de 2011. Altera a Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, que instituiu o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito do estado de Pernambuco. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, 8 dez. 2011b.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Mapa da Estratégia 2011-2014**. Recife: SEPLAG, [2011c]. Disponível em: http://www.seplag.pe.gov.br/image/image_gallery?img_id=39195&t=1436190065468. Acesso em: 27 jul. 2016.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação de Pernambuco. **Secretaria de Educação Construindo a excelência em gestão escolar**: curso de aperfeiçoamento: Módulo XII – Políticas de responsabilização educacional. Recife: SEE, 2012a.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação de Pernambuco. **Secretaria de Educação Construindo a excelência em gestão escolar**: curso de aperfeiçoamento: Módulo I – Políticas Públicas para a Educação. Recife: SEE, 2012b.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação de Pernambuco. **Secretaria de Educação Construindo a excelência em gestão escolar**: curso de aperfeiçoamento: Módulo II – Gestão com foco na educação em valores, cultura de paz e sustentabilidade. Recife: SEE, 2012c.

PERNAMBUCO. Lei nº 14.602, de 21 de março de 2012. Dispõe sobre a divulgação do índice de desenvolvimento da educação básica - IDEB nas escolas públicas da rede estadual de ensino. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, 22 mar. 2012d.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Mapa da Estratégia 2012-2014**. Recife: SEPLAG, 2012e. Disponível em: <http://www2.seplag.pe.gov.br/web/seplag/downloads/mapa-da-estrategia>. Acesso em: 27 jul. 2016.

PERNAMBUCO. Decreto nº 37.828 de 02 de fevereiro de 2012. Cria o Instituto de Gestão Pública de Pernambuco - "GESTÃO/PE" na estrutura organizacional da Secretaria de Planejamento e Gestão do estado de Pernambuco. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, 3 fev. 2012f.

PERNAMBUCO. Decreto nº 39.336, de 25 de abril de 2013. Estabelece o Valor Público como objetivo dos Programas de Estado, fixa diretrizes para a Gestão por Resultados, e estabelece a execução dos Pactos de Resultados no âmbito do Poder Executivo Estadual. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, 26 abr. 2013a.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação de Pernambuco. **Profissionais da educação recebem bônus por desempenho em Pernambuco**. Recife: SEE, 17 jul. 2013b. Disponível

em: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=37&art=1351>. Acesso em: 22 fev. 2017.

PERNAMBUCO. Lei nº 15.377, de 16 de setembro de 2014. Estabelece as diretrizes orçamentárias do estado de Pernambuco para o exercício de 2015, nos termos dos arts. 37, inciso XX; 123, § 2º; 124, § 1º, inciso I, com a redação dada pela EC nº 31, de 2008; e 131, da Constituição do estado de Pernambuco, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, 17 set. 2014a.

PERNAMBUCO. Lei nº 15.362, de 02 de setembro de 2014. Introduce alterações na Lei nº 13.273, de 5 de julho 2007 - Lei de Responsabilidade Educacional, que estabelece normas voltadas para a Lei de Responsabilidade Educacional do estado de Pernambuco, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, 3 set. 2014b.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e desafios**. Recife: SEPLAG, 2014c.

PERNAMBUCO. **O novo Pernambuco avança**. Programa de governo 2015-2018. Recife, [2014d].

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Mapa da Estratégia 2015-2018**. Recife: SEPLAG, 2015a. Disponível em: <http://www.seplag.pe.gov.br/web/tppe/todos-por-pe-mapa-da-estrategia>. Acesso em: 27 jul. 2016.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação de Pernambuco. **BDE será disponibilizado no mês de outubro**. Recife: SEE, 25 de set de 2015b. Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=37&art=2578>. Acesso em: 27 jul. 2016.

PERNAMBUCO. Secretaria da Controladoria-Geral do Estado. **Manual de Classificação da Despesa Pública**. Recife: CGE, 2016a. Disponível em: http://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/manual_classificacao_da_despesa_atualizado.pdf. Acesso em: 5 nov. 2018.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação de Pernambuco. Acordo de Cooperação Técnica. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, 29 nov. 2016b.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação de Pernambuco. **SAEPE – 2017: Revista do Gestor Escolar**. Juiz de Fora: UFJF/CAEd, v. 2, jan./dez., 2017a.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação de Pernambuco. **SAEPE – 2017: Revista do Sistema**. Juiz de Fora: UFJF/CAEd, v. 3, jan./dez., 2017b.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação de Pernambuco. **Relatório Anual de Indicadores de 2017: Lei de Responsabilidade Educacional**. Recife: SEE, [2018a].

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação de Pernambuco. **Balço da Educação 2017**. Recife: SEE, [2018b].

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação de Pernambuco. **GREs e Regiões de Desenvolvimento**. Recife: SEE, [s.d.]. Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&men=77>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SINTEPE. **Bom para Desencantar o Educador**. Recife, 1º ago. 2011. Disponível em: <http://www.sintepe.org.br/site/v1/index.php/publicacoes/coluna-semanal/1586-bde-bom-para-desencantar-o-educador>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SINTEPE. **Sintepe consegue parcelamento de descontos salariais**. Recife, 2 ago. 2011b. Disponível em: <http://www.sintepe.org.br/site/v1/index.php/component/content/article/40-noticias/1593-sintepe-consegue-parcelamento-de-descontos-salariais>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SINTEPE. **Os sem bônus: significados e armadilhas**. Recife, 10 ago. 2011c. Disponível em: <http://www.sintepe.org.br/site/v1/index.php/artigos/da-diretoria/1623-os-sem-bonus-significados-e-armadilha>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SINTEPE. **Estado tenta alterar BDE para ter mais controle sobre professores**. Recife, 30 nov. 2011d. Disponível em: <http://www.sintepe.org.br/site/v1/index.php/component/content/article/40-noticias/1977-estado-tenta-alterar-bde-para-ter-mais-controle-sobre-professores>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SINTEPE. **Mais um ano de reprovação na Educação Básica**. 2012. Disponível em: <http://www.sintepe.org.br/site/v1/index.php/publicacoes/coluna-semanal/2743-mais-um-ano-de-reprovacao-na-educacao-basica>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SINTEPE. **Proposta de resolução da tese 1**. Recife, 14 nov. 2013a. Disponível em: <http://www.sintepe.org.br/site/v1/index.php/campanhas/9o-congresso-2013/3881-proposta-de-resolucao-da-tese-1>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SINTEPE. **9º Congresso Estadual de Educação**. Recife, 20 dez. 2013b. Disponível em: <http://www.sintepe.org.br/site/v1/index.php/campanhas/9o-congresso-2013/3883-9o-congresso-estadual-de-educacao>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SINTEPE. **BDE e municipalização**. Recife, 22 de Julho de 2013c. Disponível em: <http://www.sintepe.org.br/site/v1/index.php/publicacoes/coluna-semanal/3651-bde-e-municipalizacao>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SINTEPE. **Bônus não é 14º salário**. Recife, 28 set. 2016. Disponível em: <http://www.sintepe.org.br/site/v1/index.php/component/content/article/89-destaque/4428-bonus-nao-e-14o-salario->. Acesso em: 22 fev. 2017.

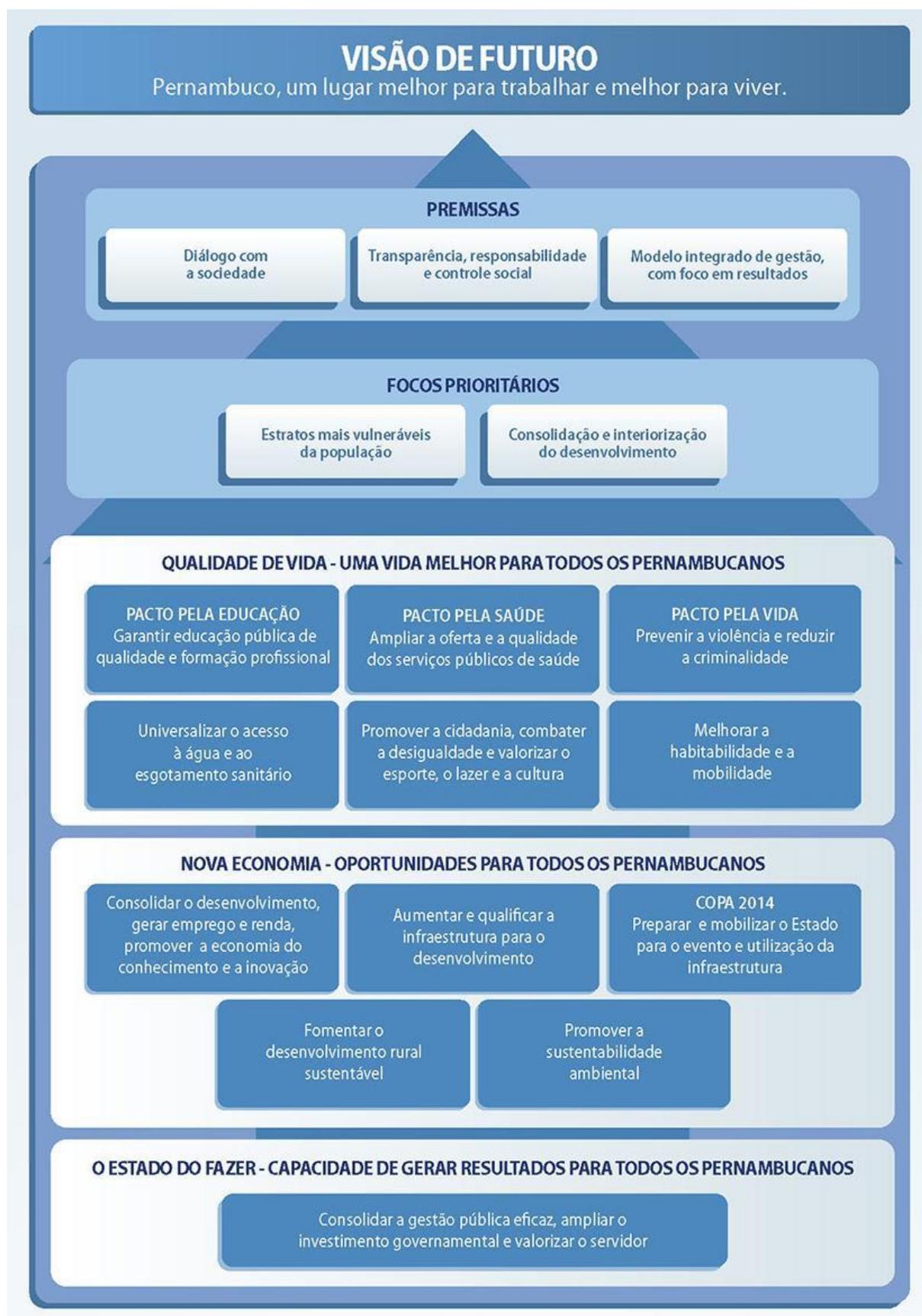
SINTEPE. **A inversão do mérito**. Recife, 23 ago. 2017. Disponível em: <http://www.sintepe.org.br/site/v1/index.php/saiunamidia/4601-2017-08-23-17-35-28>. Acesso em: 30 maio 2018.

WEBER, D. Bônus para professor em PE vira arma contra greve. **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 jul. 2009. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/bonus-para-professor-em-pe-vira-arma-contra-greve-3120475>. Acesso em: 5 nov. 2018.

ANEXO A – Mapa da Estratégia 2007-2010 (PERNAMBUCO, 2008h)



ANEXO B – Mapa da Estratégia 2011-2014 (PERNAMBUCO, 2011c)



ANEXO C – Mapa da Estratégia 2015-2018 (PERNAMBUCO, 2015a)

