

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE LETRAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM LETRAS E LINGUÍSTICA  
MESTRADO EM LINGUÍSTICA**

**ANGELA MARIA GOMES DA SILVA**

**O(S) SENTIDO(S) DO DISCURSO SOBRE A EDUCAÇÃO NO PLANO  
NACIONAL DE EDUCAÇÃO - PNE (2014-2024)**

**Maceió/AL  
2019**

**ANGELA MARIA GOMES DA SILVA**

**O(S) SENTIDO(S) DO DISCURSO SOBRE A EDUCAÇÃO NO PLANO NACIONAL  
DE EDUCAÇÃO - PNE (2014-2024)**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Linguística e Literatura da Faculdade de Letras da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Linguística, com linha de pesquisa em Discurso: Sujeito, História e Ideologia.**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Virgínia  
Borges Amaral**

**Maceió/AL  
2019**

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**

Biblioteca Central

Divisão de Tratamento Técnico

**Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale – CRB4 - 661**

S586s Silva, Angela Maria Gomes da.  
**O(s) sentido(s) do discurso sobre a educação no Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024) / Angela Maria Gomes da Silva. – 2019.**  
123 f.

Orientadora: Maria Virgínia Borges Amaral.  
Dissertação (mestrado em Letras e Linguística: Linguística) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Letras. Programa de Pós-Graduação em Letras e Linguística. Maceió, 2019.

Bibliografia: f. 113-123.

1. Análise do discurso. 2. Ideologia. 3. Produção de sentidos. 4. Educação e Estado. 5. Capitalismo. I. Título.

CDU: 801:37.014.5



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE LETRAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM LINGUÍSTICA E LITERATURA



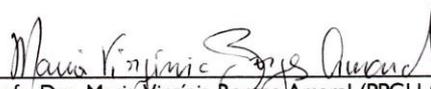
## TERMO DE APROVAÇÃO

ANGELA MARIA GOMES DA SILVA

Título do trabalho: "O(S) SENTIDO(S) DO DISCURSO SOBRE A EDUCAÇÃO NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE (2014-2024)"

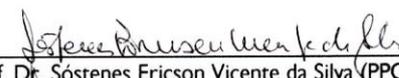
Dissertação aprovada como requisito para obtenção do grau de MESTRA em LINGUÍSTICA, pelo Programa de Pós-Graduação em Letras e Linguística da Universidade Federal de Alagoas, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora:

  
\_\_\_\_\_  
Prof.ª. Dra. Maria Virgínia Borges Amaral (PPGLL/Ufal)

Examinadores:

  
\_\_\_\_\_  
Prof.ª. Dra. Elione Maria Nogueira Diógenes (Ufal)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Sóstenes Ericson Vicente da Silva (PPGLL/Ufal)

Maceió, 13 de junho de 2019.

À minha filha Dani e  
ao meu neto Pedro

## AGRADECIMENTOS

À força maior, Deus!

À minha família, pelo que significa em minha vida.

A todos aqueles que contribuíram para a realização deste trabalho, em especial aos professores do Programa de Pós-Graduação em Linguística e Literatura da Universidade Federal de Alagoas.

À minha orientadora, professora doutora Maria Virgínia Borges Amaral, a quem admiro pelo conhecimento, elegância e generosidade, que me encaminhou e acompanhou durante toda a trajetória desta pesquisa, bem como pela amizade e confiança mútua que cultivamos ao longo dos dois anos de convivência. Ao professor doutor Sóstenes Ericson Vicente da Silva, fonte de inspiração, por suas aulas e discussões produtivas, bem como por suas orientações por ocasião da Banca de Qualificação. À professora doutora Elione Maria Nogueira Diógenes, integrante de minha Banca de Qualificação, a quem admiro pelo conhecimento, leveza e história de vida, por suas preciosas aulas de políticas públicas e valiosas contribuições. Às professoras doutoras Maria do Socorro Aguiar de Oliveira Cavalcante e Belmira Rita Magalhães, às quais expresso a minha admiração e respeito pelo compromisso social que as constituem como analistas do discurso, por suas significativas aulas e mediações. Ao professor doutor Helson da Silva Sobrinho, pelas contribuições e mediações em suas aulas. À professora doutora Rita Zozzoli, tradução de conhecimento, simplicidade e admirável capacidade para compreender e saber lidar com as diferenças no trato com as pessoas, por suas valiosas discussões em suas aulas.

À professora doutora Stela Lameiras, querida amiga, a quem admiro pelo conhecimento, talento para transpor os sentidos com sabedoria e exemplo de ser humano, pelo constante apoio e incentivo. Meu especial agradecimento pelas traduções de textos para o francês.

À professora doutora Auxiliadora Freitas (CEDU/UFAL), amiga sempre presente e fonte de inspiração para os caminhos do conhecimento, pela estima e incentivo.

A todos os servidores da FALE/UFAL, em especial Wesslen Nicácio e Johnny Calheiros, pela atenção e apoio no atendimento às nossas demandas para a realização desta pesquisa. Aos amigos (as) Samuel Barbosa, Alexandre Cavalcante, Janaina Alves, Cristina Patriota (meu especial agradecimento pelas traduções de textos em inglês), Raphaela Alencar, Danielle Cândido, Simone Natividade, Giuliano, João Victor Araújo, Josenilda Rodrigues (Josy) e Manoel Santos (Cedu), pelo apoio à realização do nosso mestrado e por dividir as alegrias e angústias corriqueiras de uma produção acadêmica. Aos demais colegas/amigos(as) conquistados (as) por ocasião de nossa trajetória na FALE/UFAL, no GrAD e no CEDU/UFAL. Ao Senhor Crecêncio, pelas boas conversas regadas ao sabor de um café quentinho. Ao meu genro Israel, pessoa especial, por ter segurado a “barra” nesse período da chegada do Pedro (meu neto). A todos os meus estimados amigos (as) sempre torcendo por mim (cobrando a minha ausência), que cederam tantos momentos de convivência e lazer em prol desta pesquisa.

[...] o sentido de uma palavra, de uma expressão, de uma proposição etc., não existe em 'si mesmo' (isto é, em sua relação transparente com a literalidade do significante), mas, ao contrário, é determinada pelas posições ideológicas que estão em jogo no processo sócio-histórico no qual as palavras, expressões e proposições são produzidas (isto é, reproduzidas).

Michel Pêcheux, em *Semântica e Discurso*.

## RESUMO

Este trabalho tem como objeto de análise os processos discursivos que produzem sentidos no discurso sobre a educação, no Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024). O estudo se inscreve no campo da Análise do Discurso (AD), filiada a Michel Pêcheux e ancorada no materialismo histórico. O *corpus* selecionado, na sua materialidade simbólica, constituído por sequências discursivas (SDs) extraídas do referido plano, possibilita identificar pistas que nos encaminham para um gesto de interpretação. Daí considerar as Condições de Produção do Discurso (CPD) categoria essencial para compreender as relações do sujeito em sua participação na produção de sentidos na prática social. O nosso intento é contribuir para uma reflexão histórico-ideológica acerca do sentido desse Plano, para que se possa efetivar uma atitude crítica ante o que está posto e fazer uma leitura discursiva em face das diferentes manifestações desse discurso na prática social. Constatamos que o discurso sobre a educação encontra formas para operar na prática social com marcas de planejamento/plano e/ou programas e reformas em diferentes governos, de diferentes épocas, para exercer o controle do Estado/manutenção das relações de poder e cria evidências ideológicas de que as mudanças trazem benefícios para todos. Trata-se de um discurso que busca legitimar o sentido gerado no Plano “foco na superação das desigualdades sociais” que são históricas no país. Todavia, nas reflexões que permeiam, há décadas, as políticas públicas direcionadas ao complexo educacional do Brasil, no desvelamento dos sentidos mobilizados nesse discurso evidencia-se o desenvolvimento dos princípios, valores e objetivos do capital e a manutenção/conservação do *status quo* da sociedade capitalista.

Palavras-chave: Discurso. Ideologia. Produção de Sentidos. Educação. Capitalismo.

## RÉSUMÉ

L'objet de ce travail est l'analyse des processus discursifs qui produisent des sens sur l'éducation, dans le Plan National de l'Éducation – PNE (2014-2024). Cette étude s'inscrit sur le champ de l'Analyse du Discours (AD), venue de Michel Pêcheux et ancrée dans le matérialisme historique. Le *corpus choisi* dans sa matérialité symbolique, et constitué de séquences discursives (SDs) extraites du plan - PNE, permet d'identifier des pistes qui favorisent nos gestes d'interprétation. À partir de là, nous considérons les Conditions de Production du Discours (CPD) une catégorie essentielle pour la compréhension des relations du sujet concernant sa participation à la production des sens dans la pratique sociale. Notre objectif est de pouvoir contribuer à une réflexion historique-idéologique sur le vrai sens de ce plan-là, pour qu'il y ait une attitude critique face au dit ainsi que faire une lecture discursive face aux différentes manifestations de ce discours dans la pratique sociale. Nous avons constaté que le discours sur l'éducation découvre des formes d'extraire des effets particuliers dans la pratique sociale avec des marques de planification et / ou des programmes ou réformes dans de différents gouvernements, de plusieurs périodes, pour exercer le contrôle de l'État, le maintien des relations de pouvoir et crée des évidences idéologiques signalisant que les changements apportent du bien à tous. Il s'agit d'un discours qui vise légitimer le sens construit dans le Plan: "visée dans le dépassement des inégalités sociales", qui sont historiques dans le pays. Néanmoins, depuis des décennies, nous pouvons constater, à partir des réflexions autour des politiques publiques tournées vers le complexe éducationnel au Brésil, lors du dévoilement des sens mobilisés dans le discours, des évidences dans le développement des principes, des valeurs et des objectifs du capital, ainsi que le maintien du *status quo* de la société capitaliste.

Mots-clés: Discours. Idéologie. Production de Sens. Education. Capitalisme.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2. POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL: OS SENTIDOS DE EDUCAÇÃO</b> .....	21
2.1 Políticas públicas educacionais no Brasil .....	22
2.2 A educação no Brasil: sob a égide do capitalismo imperialista .....	31
2.3 O PNE e a sua historicidade: um retorno à Constituição de 1934 .....	37
<b>3. “UNIVERSALIZAÇÃO” E/OU “QUALIDADE” NO DISCURSO SOBRE A EDUCAÇÃO NO PNE (2014 – 2024): MOVIMENTO DOS SENTIDOS E DESVELAÇÃO</b> .....	46
3.1 “Universalização”: os sentidos por fora do dizer .....	48
3.2 A prática discursiva de “qualidade” e seus efeitos de sentidos .....	72
<b>4. “UNIVERSALIZAÇÃO” E “QUALIDADE” NA EDUCAÇÃO: UM DISCURSO QUE NÃO CONSTROI O “NOVO” NEM ROMPE COM O “VELHO”</b> .....	95
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	109
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	112

## 1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas no Brasil e a sua relação com o planejamento estão no centro de uma tessitura, sendo compreendidas no interior do quadro da crise que se instalou, nas últimas décadas, na estrutura do sistema do capital (reestruturação capitalista), com influência predominante da política neoliberal<sup>1</sup>, em que emerge a necessidade de serem implementadas políticas que possibilitem a criação de mecanismos capazes de responder rapidamente às demandas e condições de uma economia globalizada, num contexto de internacionalização, das economias nacionais, em que o mercado parece exercer o papel de árbitro de todas as relações humanas. No dizer de Estevão (2002, p. 09), a globalização é “um fenômeno complexo que mobiliza um conjunto de factores multidireccionais de ordem econômica, política e cultural, cujos efeitos não deixam igualmente de ser problemáticos em termos de natureza, de magnitude ou de resultados”

Nessa perspectiva, conforme Calazans (2011), nas últimas décadas o planejamento governamental tem tido um papel determinante como um forma de intervenção, engendrado pelo Estado que, assumindo-o como “força produtiva complementar” (OLIVEIRA, 1985), passa a conduzir as atividades econômicas – agricultura, indústria, câmbio, moeda, etc. – mas também atividades sociais, culturais e outras, tendo em vista induzir a dinamização de negócios que se traduziu no aumento da dívida<sup>2</sup> e na reprodução da pobreza, dentre outros, contribuindo para sedimentar um modelo de sociedade que acentuou distorções, em vez de corrigi-las. Desse modo, o planejamento se estabelece como “um surpreendente canal de condução de medidas mantenedoras do *status quo* [...]” (CALAZANS, 2011, p.18) da sociedade capitalista.

Observam-se, pois, os reflexos da política neoliberal, base para a compreensão das mudanças ocorridas com o processo de globalização que exigem do Estado novas formas de

---

<sup>1</sup> Na interpretação de Mendes Segundo (2005), atualmente, o mundo capitalista segue a orientação liberal, não resgatando os clássicos como Adam Smith ou David Ricardo, mas valorizando os chamados neoclássicos. Embora os neoliberais, como são denominados, mantenham os princípios das demais correntes do pensamento econômico de cunho liberal, tais como a igualdade, o individualismo, a não intervenção do Estado na economia, na propriedade e no contrato, sua concepção está calcada no mercado mundial, no fluxo do capital, na tecnologia avançada, no mundo sem fronteira, sob a égide das multinacionais e das corporações internacionais. Confere ao indivíduo o poder absoluto de decisão no livre jogo do mercado, impondo-lhe a responsabilidade pelas suas condições no quadro socioeconômico.

<sup>2</sup> Aqui estamos nos referindo à dívida externa e/ou interna da União. Há duas formas de endividamento: por meio da emissão de títulos públicos ou pela assinatura de contratos. Os títulos públicos são instrumentos de renda fixa emitidos pelos governos. Os contratos são usualmente firmados com agências governamentais e bancos privados. Quando a transação é feita em real, a dívida é interna. Quando ocorre em moeda estrangeira, em geral o dólar, classifica-se em dívida externa.

intervenção<sup>3</sup> que se configura com a reestruturação do sistema capitalista e, conseqüentemente, com o estabelecimento de novas relações entre capital e trabalho, bem como uma nova forma de enfrentamento à questão social, diminuindo ou até eliminando a intervenção estatal em diversas áreas e atividades, transferindo a responsabilidade, antes do Estado, para a sociedade civil.

Nesse entendimento, “o planejamento como forma de intervenção do Estado vem sobrepondo-se à ocupação de espaços que, por direito, são da sociedade civil; uma dessas formas é a intervenção na luta de classe e nos movimentos sociais” (CALAZANS, 2011, p. 36)”. No dizer de Oliveira (1977, p.16):

Planejamento não é a mesma coisa em qualquer espaço social do capitalismo [...]. Planejamento é, sem dúvida, uma forma técnica da divisão do trabalho [...]. Enquanto forma técnica da divisão do trabalho, num sistema capitalista, é uma forma técnica da divisão do trabalho improdutivo que comanda o trabalho produtivo.

Para Calazans (2011, p.37), “exercitando articulações aos setores oligopolizados<sup>4</sup>, o planejamento utiliza-se de artifícios, procurando sobrepor-se, disfarçando-se em mecanismos de caráter ‘progressista’”, típicos de setores que atuam em lutas específicas, que não se contrapõem de forma direta aos interesses do mercado, e cuja atuação como mediador da participação social permite apenas a interferência em limites já estabelecidos a partir de parâmetros econômicos. Trata-se de mecanismos que ajudam a manter a reprodução capitalista e a encobrir a intenção de adequar o Estado aos interesses capitalistas beneficiados com a reforma neoliberal. São priorizadas reformas institucionais e administrativas (privatização, terceirização e publicização), a flexibilização nas relações de trabalho, dentre outros. Tais mecanismos produzem excelentes resultados ideológicos por sua capacidade de

---

<sup>3</sup> Para os reformadores do neoliberalismo, a intervenção do Estado na economia e nos processos de produção impede o desenvolvimento do capital e do trabalho. “...o intervencionismo estatal é antieconômico e antiprodutivo, não só por provocar uma crise fiscal do Estado e uma reviravolta dos contribuintes, mas sobretudo porque desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar” (LAURELL, 1997, p. 192).

<sup>4</sup> No dizer de Calazans (2011), é conhecido o patrocínio do Estado aos projetos capitalistas nos setores de alimentação, habitação, saúde, educação, principalmente nas últimas três décadas, o que favorece os empórios que dominam estes setores no âmbito da economia capitalista – a dita privatização dos setores sociais. A esses, acrescentam-se os setores que concentram empresas em sua maioria multinacionais, e que dominam ampla fatia de mercado, os carteis econômicos que amarram a economia brasileira a exemplo de bancos, telefonia e internet, midiático, petroquímico, construção civil, etc. Muitos desses setores foram formados nas décadas de 1960 e 1970 e consolidados entre as décadas de 1980, 1990 e 2000. Baixo crescimento e inflação são os resultados visíveis dessa economia cartelizada e concentrada, fomentada pelos governos. Medidas ratificadas pelo modelo neoliberal. Essas empresas recebem bilhões de reais dos governos (federal e estadual) de diversas formas, principalmente em contratos, empréstimos subsidiados e anúncios. Também, financiam campanhas.

conferir a determinadas práticas sociais um caráter de consenso, mascarando seu comprometimento com grupos e práticas que poderiam ser contestáveis.

Nestes termos, a função principal incorporada ao orçamento público brasileiro é a de planejamento, que está ligada à técnica de orçamento por programas, cuja concepção está ligada à ideia de planejamento, e passa a ser “um instrumento de operacionalização das ações do governo, viabilizando seus projetos/atividades/operações especiais em consonância com os planos e as diretrizes formuladas no planejamento” (CRUZ NETO, 2009, p.1).

Todavia, no próprio processo de planejamento emerge sua contribuição decisiva na conversão da autonomia interna dos sistemas nacionais em motor reforçador da dependência externa com consequências inevitáveis para a ‘negação do social’ (OLIVEIRA, 1985, p.6), uma vez que nos países comandados pelo capitalismo neoliberal, o processo de planejamento é reforçador de peculiaridades desse modelo e sofre restrições que lhe são próprias nas relações sociais e seus desdobramentos – relações de produção, relações de trabalho etc.

Em tal sentido, “o Estado não se reduz à burocracia pública, em que os organismos estatais planejam e programam as políticas públicas, agindo como mero instrumento de planejamento e execução dessas políticas” (DIÓGENES, 2013, p.79-80). Mas é percebido na ótica marxiana como “uma relação, mais exatamente como a condensação material de relação de forças entre classes e frações de classes, tal como ele expressa de maneira sempre específica, no seio do Estado”. (POULANTZAS, 2000, p. 130).

No caso das políticas públicas de corte educacional, tal perspectiva não seria diferente, uma vez que as concepções acerca dessa esfera convivem no mesmo espaço governamental, contextualizado no cenário internacional e nacional de crise, da reestruturação capitalista e das mudanças no mundo do trabalho que vêm impulsionando as principais modificações e reformas no campo da educação brasileira, principalmente na educação básica.

Ressalte-se que o termo “reforma” tem sido bastante usado. Traz a conotação de melhoria, de mudança para obtenção de melhores resultados. Entretanto, no contexto neoliberal adquiriu outra acepção. No dizer de Oliveira (2010, p.35),

a palavra reforma foi sempre organicamente ligada às lutas do subalternos para transformar a sociedade e, por conseguinte, assumiu na linguagem política uma conotação claramente progressista e até mesmo de esquerda. O neoliberalismo busca utilizar a seu favor a aura de simpatia que envolve a ideia de ‘reforma’. É por isso que as medidas por ele propostas e implementadas são mistificadamente apresentadas como ‘reformas’, isto é, como algo progressista em face do ‘estatismo’, [...]. Desta maneira, estamos diante da tentativa de modificar o significado da palavra ‘reforma’: o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social,

controle e limitação do mercado, etc., significa, agora, cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle.

Nessa perspectiva, no bojo das propostas que vêm sendo implementadas, na ótica do projeto neoliberal, a educação passa a ser mediada pelo interesse do capital. Assim, as diretrizes que influenciam as políticas educacionais se pautam por uma lógica econômica, a de manutenção da ideologia capitalista e de submissão à ordem pré-estabelecida pelas grandes potências internacionais, em que novas perspectivas de mudanças que supõem a universalização do ensino, a melhoria da qualidade da educação/do ensino, entre outros aspectos, materializadas em marcos legais, são apontadas como capazes de enfrentar os desafios até então não superados.

Assim, este estudo busca analisar, a partir de uma materialidade discursiva – texto da Lei 13.005 de 25/06/2014 que instituiu o Plano –, os processos discursivos<sup>5</sup> que constituem o(s) sentido(s) do discurso sobre a educação no Plano Nacional de Educação – PNE (2004-2024). Trata-se de um discurso que se move a partir do já posto que busca legitimar o sentido gerado no plano “foco na superação das desigualdades sociais”. Todavia, no desvelamento dos sentidos mobilizados nesse discurso, a partir da identificação das marcas discursivas na análise que empreendemos na seção 3, nas contradições constitutivas do discurso, evidencia-se o desenvolvimento dos princípios, valores e objetivos do capital e a manutenção/conservação do *status quo* da sociedade capitalista neoliberal. No processo de análise foi possível desvelar as configurações do movimento que deu origem a esse discurso, cujo arcabouço foram as influências do ideário Educação para Todos (EPT)<sup>6</sup>, em estreitas afinidades com a reestruturação operada pelo movimento de crise do capital. Foi possível identificar como os processos discursivos funcionam para representar a Formação Ideológica Capitalista que se concretiza na Formação Discursiva do Mercado<sup>7</sup>, bem como marcas discursivas que indicam, também, a presença da FD neoliberal (FDN).

É relevante dizer que priorizamos os conceitos “universalização” e “qualidade”, por entendermos serem fundamentais para captar os sentidos sobre a educação no Plano, uma vez

---

<sup>5</sup> Compreendidos como relações de paráfrases inerentes à formação discursiva (PECHEUX & FUCHS, 1993, p. 170). Na interpretação de Brandão (1993, p. 35), “Os processos discursivos constituem a fonte de produção dos efeitos de sentido do discurso e a língua é o lugar material em que se realizam os efeitos de sentido. Segundo essa perspectiva, se processo discursivo é produção de sentido, discurso passa a ser o espaço que emergem as significações. E aqui, o lugar específico da constituição de sentidos é a formação discursiva, noção que, juntamente com a de condição de produção e formação ideológica, vai constituir uma tríad básica nas formulações teóricas da análise do discurso”. Ressalte-se que os conceitos de formação discursiva, formação ideológica e condições de produção serão desenvolvidos mais adiante.

<sup>6</sup> Acerca do projeto de EPT e seus desdobramentos desenvolvemos na seção 3.

<sup>7</sup> “Lugar discursivo que produz efeitos de mudanças nas relações de trabalho” (AMARAL, 2016, p.29).

que esses aparecem prescritos como direitos sociais na Constituição Federal/88 e são recorrentes em outros marcos legais, a exemplo da LDB 5692/96. Buscamos conhecer os estudos que tratam dessas duas temáticas no campo da educação como artigos<sup>8</sup> e produções. Entre as produções identificadas mencionamos duas obras, com as quais estabelecemos alguma interação no processo reflexivo do tema desta dissertação, conforme discorreremos nas seções 2 e 3.

Fazemos, então, referência às duas obras seguintes: “Educação e universalização no capitalismo” de Maceno (2011) que, sob a base das relações entre o trabalho, a educação e as relações de reprodução social, busca entender como o projeto burguês de universalização da educação – entendido pelo autor, como o processo de expansão e ampliação do acesso à educação em sentido estrito ou formal, particularmente na modalidade escolar, esbarra nas exigências colocadas pelo próprio sistema; e “Qualidade e cidadania nas reformas da educação brasileira: o simulacro de um discurso modernizador” de Cavalcante (2007), desenvolvida na perspectiva da Análise do Discurso (AD). A autora analisa os discursos sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais e o discurso consubstanciado em seus objetivos gerais. Busca desvelar as dimensões discursivas que caracterizam os ideais neoliberais no que se refere às políticas educacionais, tomando como base os processos discursivos e os efeitos de sentido produzidos nos lugares enunciativos que constroem o efeito de sentido de mudança, de ensino de qualidade e de cidadania.

Importa dizer que os diferentes sentidos de “universalização” e “qualidade” referidos no Plano, conforme análise na seção 3, no nosso entendimento, expressam valores e ideais proclamados que, por sua vez, configuram os propósitos das forças políticas dominante próprias da sociedade burguesa. Pensamos que em cada produção que surge está a possibilidade da contribuição por se tratar de uma nova leitura, mesmo que de forma incompleta e lacunar, pois outros olhares darão outros contornos de limite ao objeto contemplado. Vislumbramos avançar em nossos propósitos no sentido de intervir, não para abrir uma nova via, mas para possibilitar uma leitura aproximada do real, do discurso da sociedade.

Tomamos por base, para orientar nossos estudos, a perspectiva da Análise do Discurso, fundada por Michel Pêcheux, e ancorada no materialismo histórico, que possibilita

---

<sup>8</sup> Citamos como exemplo: Direito à educação, universalização e qualidade: cenários da Educação Básica e da particularidade do Ensino Médio, de Monica Ribeiro da Silva, *Jornal de Políticas Educacionais*, v.9. n. 17 e 18, janeiro-junho e agosto-dezembro de 2015, pp. 61-74; e Da universalização do Ensino Fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica, de Romualdo Portela de Oliveira, *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n.100 – Especial, p.661-690, out. 2007.

empreender conceitos nucleares – discurso, ideologia e sujeito – e outros da teoria do discurso, tentando atravessar redes de memória, interagindo inter e intradiscursivamente, em meio a um processo que põe em relação sujeito, língua e história.

É partindo, portanto, de uma concepção de linguagem aqui entendida como “[...] mediação necessária entre o homem e a realidade natural e social” (ORLANDI, 2001, p.51) como um processo dinâmico e concreto das relações entre os diversos sujeitos sociais em diferentes lugares e tempos históricos, que desenvolvemos nossa leitura. A língua, então, não é tratada como sistema fechado em si mesmo. É pela língua que o discurso se materializa, concretiza-se, e o que possibilita o novo de cada acontecimento discursivo<sup>9</sup> é a sua natureza de incompletude, opacidade, sua sujeição à falha, ao equívoco.

Nessa perspectiva, a AD articula o linguístico ao sócio-histórico ideológico e seu objeto de estudo – o discurso – é “[...] uma *práxis humana* que só pode ser compreendida a partir do entendimento das contradições sociais que possibilitam a sua objetivação” (MAGALHÃES, 2003, p.75). O discurso é, portanto, efeito e trabalho nas relações sociais, e “[...] todo processo discursivo se inscreve numa relação ideológica de classes” (PÊCHEUX, 1988, p.92).

Nesse sentido, problematizar o discurso sobre a educação no PNE (2014 – 2024), na atual conjuntura, impõe pensá-lo no antagonismo de classe, integrado no jogo político e ideológico das propostas das políticas educacionais pautadas nas orientações dos organismos multilaterais, o que possibilita entender a educação como “um dispositivo de luta capaz de conservar a sociabilidade vigente ou levar ao seu questionamento e à problematização” (SILVA, 2017, p. 244), portanto, *locus* de resistência.

É importante considerar, segundo Lameiras (2008), que os dispositivos teórico-analíticos da AD não veem o discurso como redutível face ao linguístico, nem tampouco face à ideologia. Na análise do processo de produção dos sentidos, a AD considera as formações discursivas (FD)<sup>10</sup> como componentes ou imbricadas de uma determinada formação ideológica (FI)<sup>11</sup>, em articulação com as condições de produção em que se realiza o discurso.

Nesse aporte teórico, a AD considera a exterioridade como marca fundamental e parte, segundo Orlandi (2001), de uma relação necessária entre o dizer e as condições de produção

<sup>9</sup> Acontecimento discursivo entendido como “‘ponto de encontro entre uma atualidade e uma memória’, ou seja, irrupção de equívoco, na sua dimensão simbólica e histórica, nos processos discursivos.” (AMARAL & ZOPPI FONTANA, 2015, p.52).

<sup>10</sup> A partir de então, FD, FDs, substituindo formação discursiva e formações discursivas, respectivamente. Esse conceito da Análise do Discurso será desenvolvido posteriormente.

<sup>11</sup> A partir de então, FI, FIs, substituindo formação ideológica e formações ideológicas, respectivamente. Esse conceito da Análise do Discurso será desenvolvido posteriormente.

desse dizer. Para a referida autora, as condições de produção do discurso (CPD) incluem o sujeito e a situação, apresentando um sentido restrito, ou seja, as circunstâncias da enunciação, o seu contexto imediato, e um sentido amplo: o contexto sócio-histórico, ideológico. Assim, o sujeito ao produzir o discurso, o faz a partir de um lugar social, de uma perspectiva ideológica.

No dizer de Zandwais (2009, p. 22), “o conceito de condições de produção tomado do materialismo histórico [...] viria a criar as condições para inscrever, de modo concreto, a história na ordem do discurso e o discurso no campo da práxis”. Como lembra Marx (1974), a história (como resultado das práticas sociais) se realiza sob condições materiais determinadas, ou seja, embora os homens produzam sua própria existência, esta só se realiza sob condições concretas de possibilidades. O termo produção deve ser aqui entendido como “produção de um efeito”. (PÊCHEUX; FUCHS, 1993, p. 237).

Para a perspectiva teórica da AD pecheutiana, os sentidos das palavras são produzidos no processo das relações sociais<sup>12</sup> estabelecidas pelos sujeitos, no processo sócio-histórico, em que a ideologia fornece evidências para o entendimento de que as palavras têm sentidos determinados. Assim, nossa análise leva em conta que os sentidos produzidos sobre a educação, materializados no Plano – conforme identificados na seção 3 –, se inscrevem em uma rede de formulações<sup>13</sup> que, no dizer de Courtine (2009), consiste em um conjunto estratificado ou desnivelado de formulações, que constituem as reformulações<sup>14</sup> possíveis dos enunciados. Courtine esclarece que “estratificação” ou “desnivelamento” das formulações remete à dimensão vertical (ou interdiscursivas) de um enunciado.

O *corpus* foi constituído por sequências discursivas<sup>15</sup> extraídas do PNE (2014-2024), materializado em forma de Lei 13.005 de 25/06/2014 (com suas metas e estratégias anexas), tomado em sua historicidade e na apreensão dos sentidos produzidos, possibilita leituras/reflexões que nos conduzem a buscar respostas para questões tais como: de que forma se constituem os sentidos do discurso sobre a educação no PNE (2014-2024), e como se dá

---

<sup>12</sup> Relações entre diferentes classes, em um momento histórico, com bases em práticas decorrentes do modo de produção.

<sup>13</sup> Termo tomado de Foucault por Courtine (2009).

<sup>14</sup> Na interpretação de Amaral (2016) sobre formulações, a partir da perspectiva de Courtine (1981), o intradiscorso é caracterizado como sendo uma formulação /e/, ao que ele reconhece como uma horizontalização da dimensão vertical do discurso. Essa dimensão vertical do discurso é o interdiscorso, formulações /E/, já existentes, que constituem a memória discursiva. Uma SD aparece como o lugar de “sequencialização dos elementos de saber” onde o desnivelamento interdiscursivo dos /E/ é linearizado, planejado em uma superfície de /e/ articulados. É no encontro ou entrecruzamento dessas duas linhas discursivas, horizontalidade (intradiscorso) e verticalidade (interdiscorso) que uma SD produz sentido, a partir da repetição e da variação de formulações no discurso.

<sup>15</sup> A partir de então, SD, SDs, substituindo sequência discursiva e sequências discursivas, respectivamente.

esse percurso? Questões que nos conduzem a entender os sentidos mobilizados nesse discurso produzindo o apagamento das relações sociais, que buscam desconstruir o diferente, tentando homogeneizá-lo.

Na concepção de Courtine (2009, p.57), as SDs constituem o *corpus* discursivo “enquanto um conjunto de sequências estruturadas, de acordo com um plano definido de referência a um certo estado de condições de produção de discurso”. Perspectiva essa, que implica considerar um *corpus* discursivo um conjunto aberto de articulações, cujo procedimento prevê as etapas sucessivas de um trabalho sobre *corpus* ao longo do procedimento.

É importante pontuar que priorizamos para a análise, na seção 3, 14 (quatorze) SDs que se referem à educação básica sem, no entanto, limitarmo-nos a esse nível de ensino quando de nossas reflexões sobre elementos de saber que possibilitam um gesto de interpretação.

Ressalte-se, ainda, que esta pesquisa se inscreve no campo discursivo<sup>16</sup> de referência de um discurso oficial, cuja base “nasce de uma fonte em um momento histórico definido” (ORLANDI, 2001, p. 30) o que possibilita considerar o discurso como “ideologicamente marcado, logo regulável, submetido à história” (ORLANDI, 1998b, p.16). Trata-se de um discurso sobre “enquanto lugar que organiza, disciplina a memória e a reduz” (ORLANDI, 1990, p. 37), que é determinado pela conformação das relações de forças vigentes (luta de classes) na sociedade contemporânea, que apontam para o domínio do capital sobre o trabalho e que tem a educação institucionalizada pelo Estado, para atender às suas demandas imediatas. No dizer de Silva (2015), falar sobre requer uma autorização, pois, não é de qualquer lugar que se pode assumir tal condição. Implica, portanto, autoridade ao que fala, simulando autonomia e distanciamento/neutralidade, diante do que diz e do interlocutor.

A esse propósito, diz-nos Mariani (1996, p. 64):

os discursos sobre são discursos que atuam na institucionalização dos sentidos, portanto, no efeito de linearidade e homogeneidade da memória. Os discursos sobre são discursos intermediários, pois ao *falarem sobre um discurso de* (discurso-origem), situam-se entre este e o interlocutor, qualquer que seja. De modo geral, representam lugares de autoridade em que se efetua algum tipo de transmissão de conhecimento, já que *falar sobre* transita na co-relação entre o narrar/descrever um acontecimento singular,

---

<sup>16</sup> O ‘campo discursivo’, conforme Maingueneau (1993, p.116), é definido como um conjunto de formações discursivas que se encontram em relação de concorrência, em sentido amplo, e se delimitam, pois, por uma posição enunciativa em uma dada região.

estabelecendo sua relação com um campo de saberes já reconhecido pelo interlocutor.

Enquanto um discurso do Estado, portanto, um discurso do poder, trata-se de um discurso político que seleciona dizeres da ordem do poder estatal (em documentos oficiais e/ou discursos orais), constituindo, assim, relações com o discurso jurídico, uma vez que esse regula o que é ou não papel do Estado, e opera em relação constante com o discurso econômico, que aparece silenciado pelo político. Para Florêncio (2007, p.61), o Estado adquire um direito e uma soberania que o autorizam a atos de interesses particulares, respaldados por leis propostas por ele mesmo e aceitas pelo segmento legislador, mas sempre benéfico aos que detêm a propriedade e não ao povo em geral.

Tais reflexões remetem-nos ao entendimento de Orlandi (2001, p.30):

Os dizeres não são, como dissemos, apenas mensagens a serem decodificadas. São efeitos de sentidos que são produzidos em condições determinadas e que estão de alguma forma presentes no modo como se diz, deixando vestígios que o analista de discurso tem de apreender. São pistas que ele aprende a seguir para compreender os sentidos aí produzidos, pondo em relação o dizer com sua exterioridade, suas condições de produção. Esses sentidos têm a ver com o que é dito ali, mas também em outros lugares, assim como com o que não é dito, e com o que poderia ser dito e não foi. Desse modo, as margens do dizer, do texto, também fazem parte dele.

Trazendo tal reflexão à nossa pesquisa, considerando o processo de apreensão do nosso objeto de estudo – o discurso sobre a educação no PNE (2014 – 2024) –, vimos que os sentidos de “universalização” e de “qualidade” aparecem alinhados às suas diretrizes e estão em sintonia com o ideário neoliberal. No dizer de Freitas (1995, p. 121), “um pragmatismo ‘cego’ que caminha guiado pelo projeto capitalista que exige do sistema educacional o ajuste às demandas do mercado.”

Assim, desenvolvemos as três seções a seguir – que compõem a estrutura deste trabalho de pesquisa – numa perspectiva que entende a educação como uma prática de intervenção na realidade social e um processo social complexo, que não pode ser apreendido, e nem tampouco explicitado, sem considerar as condições de produção em que é produzida.

Na seção **Política educacional no Brasil: os sentidos de educação** concentramos nossa atenção nas relações sociais e nos mecanismos da sociedade capitalista, buscando entender como esta se alia para produzir os discursos, a forma como se processou a constituição histórica do capitalismo no Brasil enquanto particularidade do sistema global do capital, bem como a imbricação das políticas públicas na relação política, poder, capital e

Estado, e o processo de constituição do PNE (2014 – 2024). Perspectiva que possibilita compreender, no item **2.1. Políticas públicas educacionais no Brasil**, uma concepção de Política Pública como forma de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social; entender os fundamentos que movem as classes sociais e como seus interesses são impossíveis de ser reconciliados na realidade, observando-se as Políticas Públicas na relação política, poder, capital e Estado. No item **2.2 A educação no Brasil: sob a égide do capitalismo imperialista** abordamos o caráter hipertardio do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, e como marca, sobremaneira, o processo da afirmação histórica do país e os seus reflexos no discurso dominante sobre a educação, subordinado às influências dos organismos multilaterais. Finalizamos a seção com o item **2.3 O PNE e a sua historicidade: um retorno à Constituição de 1934**, situando o PNE em curso e fazendo um retrospecto do percurso dos planos constituídos ao longo de décadas (até a Constituição Federal de 1934), naquilo que consideramos pertinente aos acontecimentos que irrompem em nosso material de análise.

Na seção **“Universalização” e/ou “qualidade” no discurso sobre a educação no PNE (2014 – 2024): movimento dos sentidos e desvelação**, fizemos a análise de 14 (quatorze) SDs selecionadas. Trata-se das condições sócio-históricas que possibilitam a formulação do discurso sobre a educação no PNE (2014 – 2024) e dos processos discursivos que constituem o movimento desse discurso. Refletimos sobre algumas questões que servirão para apreendermos nos não ditos o que produz diferentes sentidos e desvendar, na medida do possível, a não-transparência da linguagem, via efeitos de sentidos que favorecem, na nossa análise, possíveis gestos de interpretação, a partir da apreensão dos sentidos de “universalização” no item **3.1 “Universalização”: os sentidos por fora do dizer**, e de “qualidade”, no item **3.2 A prática discursiva de “qualidade” e seus efeitos de sentidos**.

Na seção 4. **“Universalização” e “qualidade” na educação: um discurso que não constroi o “novo” nem rompe com o “velho**, versamos sobre o espaço de ruptura em que memória e atualidade se ligam, de forma contraditória, pelo acontecimento presente. Trata-se de uma ruptura que se liga ao passado para, assim, permanecer no acontecimento presente.

Importa dizer que no projeto de pesquisa que resultou nesta dissertação, *a priori*, supomos que o PNE (2014 – 2024), embora com significativos avanços e como política de Estado, ancorada em um conceito de plano que implica assumir compromissos com o esforço contínuo de eliminação das desigualdades educacionais, a universalização da oferta de ensino e a qualidade na educação – entendidos como base e princípios da superação das históricas desigualdades econômicas e sociais do País –, estava longe de efetivar os seus propósitos,

pelos seguintes motivos: 1) graves fragilidades que são expostas as políticas educacionais, ao longo de décadas; 2) políticas da gestão da educação reduzidas à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou execução, sem apreendê-las no âmbito das relações de produção social em que se forjam as condições para a sua proposição e materialidade.

Espera-se contribuir para uma reflexão histórico-ideológica acerca do sentido desse Plano, para que se possa efetivar uma atitude crítica ante o que está posto e fazer uma leitura discursiva em face das diferentes manifestações desse discurso na prática social.

É, portanto, com a apreensão desses sentidos que fomos levados a refletir sobre o sentido do discurso sobre a Educação no PNE (2014-2024), uma vez que os desdobramentos que a partir dele se estabeleceram/estabelecerem tiveram/terão os seus princípios como direção.

## 2. POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL: OS SENTIDOS DE EDUCAÇÃO

A educação, embora nas últimas décadas já venha sendo pensada como um processo sócio-histórico, não obstante os avanços, ainda não atingiu um estágio que possibilite uma formação para uma prática pedagógica que faça surgir uma ação coletiva, realmente inovadora, que atenda às expectativas da população em geral.

Essa realidade aponta para uma educação que está sempre em crise e tem sido inerente à vida nacional porque não atingimos, até então, patamares mínimos de uma justiça social compatível com a riqueza produzida pelo país e usufruída por uma minoria<sup>17</sup>. Tem raízes históricas e se manifesta de diversas formas em conjunturas específicas. São vários os motivos de crise na educação que ganham amplitude em oportunidades variadas durante o século passado e se estende até o presente.

Surgem “novas” propostas como certezas e que colocam em xeque concepções, diretrizes e estratégias de tudo o que foi feito anteriormente<sup>18</sup>, e novas posturas são adotadas recontextualizadas<sup>19</sup>, e materializadas em programas, projetos, planos e reformas, sob o aparato jurídico estatal.

Posturas essas que seguem a “cartilha neoliberal” (CAVALCANTE & VASCONCELOS, 2013, p.88), em consonância com a crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2011), que defende a diminuição do Estado e a redução de sua participação na economia, a abertura dos mercados, a redução do custo-país, o controle dos gastos públicos, a privatização das empresas estatais, o mercado regulando os preços pela lei da oferta e da demanda, livre circulação de capitais internacionais e ênfase na globalização.

De fato, tais posturas ao revestirem-se de “iniciativas transformadoras” partem do princípio de que tudo deve começar do zero. Assim, ao proporem caminhos novos que ignoram as vias já percorridas, os governos que vêm assumindo ao longo de décadas, muitas vezes, castram ou desestimulam iniciativas que poderiam ser consideradas e/ou aprimoradas.

Em contraposição, os poucos resultados obtidos<sup>20</sup>, aceleram a crise de credibilidade de qualquer modelo de intervenção proposto, na educação, de tal sorte, que a consciência dessa

<sup>17</sup> Segund Cortella (2011), a crise é a mesma e não é uma crise qualquer. Não é, evidentemente, “privilégio” da educação, todos os setores sociais vivem sucessivas e contínuas crises.

<sup>18</sup> Citamos como exemplo tudo que foi feito em nome de Plano de Educação desde a Constituição Federal/1934. Ressalte-se que desde a CF/1934, antes do PNE em curso, foram produzidos cerca de 7 (sete) Planos.

<sup>19</sup> Na interpretação de Cavalcante (2007), a estratégia de re-contextualização consiste na ressignificação e reincorporação de discursos de Formações Ideológicas e Discursivas oponentes com significados radicalmente higienizados e transformados, ganhando, na perspectiva da Formação Ideológica do Capital, novos e (in)esperados significados.

<sup>20</sup> Como exemplo: A Meta 9, do PNE, que determinava a redução da taxa de analfabetismo, da população com 15 anos ou mais, a 6.5% até 2015 (que não foi alcançada) e erradicar o analfabetismo absoluto até 2024 (final

inadequação se dá muito antes da percepção da crise global, produto das relações sociais presentes no modelo econômico dominante e seus movimentos de reprodução.

Assim, nossas reflexões, nesta seção, buscam entender as relações sociais e os mecanismos da sociedade capitalista, especialmente no Brasil, para produzir os discursos, bem como para influenciar as políticas públicas educacionais, e os processos que levaram a constituição do PNE (2014 – 2024).

## 2.1 Políticas públicas educacionais no Brasil

Tratar de políticas públicas implica a abertura para novas reflexões, uma vez que, conforme Diógenes (2014), essas materializam seus estudos e pesquisas nos diferentes espaços sociais, concentrando-se na relação Estado e Sociedade Civil<sup>21</sup>. Nessa seara, o consenso<sup>22</sup> está longe de ser concretizado, e as questões nunca estão já sempre respondidas. Basta examinar a diversidade de conceitos que circulam na literatura sobre políticas públicas e as diferentes abordagens e tipologias, que manifestam a heterogeneidade do campo multidisciplinar<sup>23</sup> de saber histórico epistemológico das políticas públicas e que buscam explicar como elas são formuladas e executadas, bem como outros fatores a serem considerados.

Secchi (2015) diz que o uso dos conhecimentos produzidos na área de políticas públicas para estudos setoriais, ainda que aparentem distâncias uns dos outros, justifica-se pelo compartilhamento transversal de características político-administrativas. Para esse autor (Ibid., p. XII)

Independentemente do setor de intervenção, as políticas públicas são desenhadas em contextos institucionais com traços comuns, os atores políticos comportam-se de maneira semelhante, e os conteúdos das políticas podem ser analiticamente reduzidas a poucas categorias.

Tal entendimento se baseia no fato de que o referencial teórico, o instrumental analítico e o vocabulário das políticas públicas vêm se mostrando úteis a acadêmicos e/ou profissionais

---

da vigência do PNE). Lembrando que em 2014, quando do estabelecimento da referida meta, a taxa era de 8.3%. Observe-se a evolução da taxa de analfabetos dessa faixa etária: 2011, 8.5; 2012, 8.7; 2013,8.5; 2014, 8.3; 2015, 8%; 2016, 7,2%; 2017, 7% – 11,5 milhões de analfabetos. (PNAD – contínua). Consultado em 21.12.2017.

<sup>21</sup> Categoria desenvolvida por Gramsci. Cf. Gramsci (1991; 1996; e 1995).

<sup>22</sup> Sobre Teoria do Consenso. Ibid.

<sup>23</sup> Para Secchi (2015), os fundamentos disciplinares dos estudos de políticas públicas estão nas ciências políticas, na sociologia e na economia, bem como em outras disciplinas que abastecem esses estudos como a administração pública, a teoria das organizações, a engenharia, a psicologia social e o direito.

de diversos setores de intervenção, uma vez que os problemas públicos surgem de forma semelhante, bem como as alternativas de solução. Também os métodos de tomadas de decisões, os obstáculos de implementação e a avaliação de impacto das políticas públicas nesses setores são essencialmente parecidos.

Nas palavras de Diógenes (2014, p.36), “não há mais nichos privilegiados de discussão dessa temática e sim espaços plurais, onde se aprende, investiga-se e se produz sobre a mesma a partir dos diferentes setores a que se referem as políticas públicas [...]”.

Importa dizer que, como temática contemporânea, as políticas públicas constituem “[...] um campo de estudo da pesquisa social em desenvolvimento” (SILVA, 2001, p.44). “Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública” (SOUZA, 2007, p.68), pois se trata de uma expressão polissêmica, não há o domínio de estudo em políticas públicas em um campo específico de saber. Todavia, “a dificuldade em precisar teoricamente a categoria *políticas públicas* encontra-se menos em sua complexidade conceitual, por se tratar de um campo multidisciplinar; e mais pela superficialidade com a qual alguns estudos enfrentam essa questão.” (DIÓGENES, op.cit., p.48). Postura esta que, no entendimento dessa autora, pode eliminar a dialeticidade do conceito e levar a uma perspectiva positivista do processo. Podemos entender, então, que depende do enfoque teórico adotado e o contexto político e social ao qual se aplica.

Daí assumirmos a posição teórica que articula a AD, fundada por Pêcheux, pelo viés do materialismo histórico, partindo de uma concepção materialista da realidade, o que nos possibilita entender e também fazer trabalhar, nesta pesquisa, uma concepção de políticas públicas como “formas de interferência do Estado, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social” (HOFLING, 2001, p.30).

Para Marx e Engels (2006, p.59), a existência do Estado é uma necessidade das sociedades de classes e estas têm sua gênese na divisão do trabalho, na qual ocorre “ao mesmo tempo a contradição entre o interesse dos indivíduos ou da família isolada e o interesse coletivo de todos os indivíduos que se relacionam entre si [...]”. Para esses autores, a divisão do trabalho repousa na divisão natural do trabalho na família e na separação da sociedade em diversas famílias que se opõem entre si, envolve ao mesmo tempo a distribuição, e, com efeito a distribuição desigual, quantitativa e qualitativamente, do trabalho como de seus produtos. Impõe-se colocar que a gênese desse processo ocorre na esfera do trabalho em geral e precede o modo de produção capitalista, todavia, nele se acentua e assume novos fundamentos e contornos.

Assim, o caminho mais apropriado para o entendimento desse processo, então, seria partir dos fundamentos elaborados por Marx (2003), para quem o trabalho é o ato fundante do ser social e, portanto, da sociabilidade humana.

Marx e Engels (2006), opondo-se a concepção idealista da história, afirmam que o elemento inicial que provocou a distinção entre os seres humanos e os animais – o elemento fundante do mundo dos homens – consiste no fato de estes terem iniciado a produção de seus meios de subsistência por uma determinada forma de atividade, o trabalho, e a partir de então “os homens produzem indiretamente a sua própria vida material” (ibid., p. 33). Na perspectiva marxista, o trabalho é o fundamento ontológico do ser social, pois através da produção e reprodução do novo, possibilitada por ele, se estabelece o salto do ser biológico ao ser social. O trabalho possibilita que os homens ao transformarem a natureza, também se transformem. Daí, o processo de trabalho possibilita uma complexificação cada vez maior do ser social, originando os problemas e desafios que não podem mais ser resolvidos pelo trabalho, mas que exige novos complexos a exemplo da linguagem, do direito, da política, da educação – área na qual está inserido o nosso objeto de estudo –, entre outros.

Conforme Engels (1984), ao tratar das relações que permearam o desenvolvimento da sociedade e das instituições sociais, dos costumes, do crescimento da família e do conhecimento humano, das condições econômicas gerais que puseram fim à organização gentílica<sup>24</sup> e possibilitaram a chegada da civilização, entre outras questões, foram as mudanças na forma de produzir os meios de subsistência e instrumentos de trabalho, ou seja, no modo do homem mediar a sua relação com a natureza que acarretaram o surgimento das classes sociais e a complexificação da divisão do trabalho, a partir do excedente econômico provocado pelo revolucionamento dos meios de produção e, conseqüentemente, da propriedade privada, uma vez que o homem poderia produzir mais do que necessitava para a sua sobrevivência. Na assertiva de Engels (ibid, p.181):

O aumento da produção em todos os ramos – em criação de gado, agricultura, arte e ofícios manuais domésticos – tornou a força de trabalho do homem capaz de produzir mais do que o necessário para a sua manutenção. Ao mesmo tempo, aumentou a soma de trabalho diário correspondente a cada membro da gens, da comunidade doméstica ou da família isolada. Passou a ser conveniente conseguir mais força de trabalho, o que se logrou através da guerra; os prisioneiros foram transformados em escravos. Dadas

---

<sup>24</sup> Para Engels (1984), a organização gentílica caracterizava-se por um agrupamento natural de tribos, capazes de resolver seus conflitos no interior da própria organização, não havendo nenhuma forma de dominação ou distinção de direitos e deveres. A economia era baseada fundamentalmente na caça, na pesca e na coleta. A divisão do trabalho existia apenas entre os sexos, de forma que cada um tinha o controle de seu trabalho e a propriedade de seus instrumentos.

as condições históricas gerais de então, a primeira grande divisão social do trabalho, ao aumentar a produtividade deste, e por conseguinte a riqueza, e ao estender o campo de atividade produtora, tinha que trazer consigo – necessariamente – a escravidão. Da primeira grande divisão social do trabalho nasceu a primeira grande divisão da sociedade em duas classes: senhores e escravos, exploradores e explorados.

É, então, com a complexificação da divisão do trabalho e o surgimento das classes sociais que surge o Estado (ENGELS, 1984, p. 191) “como um modo particular de organização da vida em sociedade, mantendo uma estreita relação com as formas de produzir através do trabalho”. Para esse autor, o Estado é um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento, bem como é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis. No dizer de Lenin (2010), é o caráter inconciliável desse conflito que faz surgir o Estado como seu necessário produto histórico. Pressupõe, assim, a luta de classes (dominação/resistência-revolta) como o motor da história.

Nessa perspectiva, o caráter de classe do Estado é explicitado por Engels (1984, p. 193-194):

[...] o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida. Assim, o Estado antigo foi, sobretudo, o Estado dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados; o Estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes, e o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado.

Isso nos leva a compreender que no capitalismo, após o declínio do escravismo e do feudalismo, a essência da relação entre dominantes e dominados verificada em toda forma de sociedade de classes não se altera, o que muda é a função do Estado em face dos interesses da nova classe dominante.

No dizer de Melo (1999), as mudanças processadas no Estado na passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista e imperialista, ainda que tenham possibilitado a ampliação das atribuições do poder estatal, não alteram a natureza do Estado burguês. Ao contrário, o próprio desenvolvimento dos monopólios e constituição das políticas públicas demonstra que ele continuou sendo um instrumento utilizado pela burguesia para defesa de seus interesses, em especial, a proteção da propriedade privada e a manutenção e reprodução, da exploração do trabalho pelo capital.

Assim, sendo um legítimo protetor dos interesses da burguesia, o Estado precisa se adaptar às mudanças processadas na base material do sistema vigente. Nessa perspectiva, reforçando a articulação entre o Estado e o sistema capitalista já evidenciado por Marx em suas obras, diz Luxemburgo (1990, p. 60),

o processo de produção socializa-se cada vez mais e a intervenção do controle do Estado sobre o processo de produção é cada vez maior. Mas, ao mesmo tempo, a propriedade privada tem cada vez mais a forma de exploração capitalista brutal do trabalho de outrem e o controle exercido pelo Estado é cada vez mais marcado pelos interesses de classe.

Dessa forma, na atual sociedade, o Estado é necessário para que o capital cumpra a sua função, ou seja, a acumulação e expansão da riqueza por meio da exploração do trabalho/dos trabalhadores. Cumpre ao Estado regulamentar o mundo do trabalho, a vida em sociedade, bem como as relações sociais entre os indivíduos. Todavia, com as alterações no desenvolvimento capitalista, as formas de controle se transpõem para a contemporaneidade de forma diferenciada. A lógica de valorização e de acumulação do capital é preservada, no entanto ocorrem mudanças no desenvolvimento do capitalismo tanto no que se refere ao processo produtivo quanto à defesa da reprodução.

Assim, a reestruturação capitalista se desenvolve como estratégia do capital para encontrar alternativas à sua crise estrutural nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI. As contradições imanentes dessa crise revelam tanto os limites dos processos de acumulação quanto das políticas de Estado.

Nesse processo, passando por todas as fases, até a atual fase de reestruturação capitalista de produção, “o Estado se metamorfoseou e as políticas públicas acompanharam essa dinâmica de transformação, bem como a avaliação de políticas públicas avançou ou recuou, conforme a dinâmica impressa nesse ou naquele contexto histórico.” (DIÓGENES, 2013, p. 81-82).

Para Amaral (2007), a sociedade do capital é o mundo do trabalho alienado que não se alterou com as revoluções, sejam políticas, econômicas ou teóricas. Isto é um fato econômico porque subtrai ao homem o objeto de sua produção; porque degrada a atividade livre do trabalho e transforma a vida do homem em meio para a sua própria existência. E o produto do trabalho do homem pertence a um ser estranho, ou seja, a outro homem, distinto do trabalhador; logo ao próprio homem, único ser capaz de exercer enigmático poder sobre o outro. No dizer de Marx (1989, p.167), “a relação do homem consigo mesmo só é real, objetiva, através da sua relação com os outros homens”.

Nessa perspectiva, a lógica de exploração e desigualdade da sociedade atual está amparada em postulados de liberdade e igualdade entre sujeitos na formação ideológica do capital (FIC)<sup>25</sup>. Esta desempenha, no discurso sobre o trabalho, seu papel para a manutenção da ordem da desigualdade, procedente da sociedade de classes. Para Marx (2003), a classe que detém o meio de produção contrata a força de trabalho – e dele tira extras (mais valia). Nesse entendimento, nas relações de trabalho, o capitalismo precisa de pessoas livres e com força pessoal. Para que o modo de produção funcione, é preciso que o sujeito se sinta livre para fazer as suas escolhas, de aceitar ou não as possibilidades que se apresentam e de aceitar ou rejeitar um contrato de trabalho. Ele (sujeito) e a sociedade têm de sentir que há uma liberdade de não querer, de poder fazer outra coisa.

Cabe lembrar que o Estado “[...] é a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil, segue-se que todas as instituições comuns são mediadas pelo Estado e dele adquirem uma forma política.”(MARX, 1989, p.98). É, pois, dessa forma que “o poder político propriamente dito é o poder organizado de uma classe para oprimir a outra.” (MARX, 2003, p.46). Assim, esse poder político surge necessariamente do fato de que a classe que domina economicamente é, portanto, a classe que domina o Estado.

No dizer de Silva (2001), as políticas públicas configuram-se vinculadas com o Estado que, por sua vez, tem abrangência histórica articulada com a dinâmica das transformações sociais, econômicas, políticas e culturais de uma determinada sociabilidade, bem como com a sua capacidade de resolver ou não os problemas e os dilemas de sua época.

Nessa compreensão, é fundamental entender o processo inerente às políticas públicas e suas múltiplas determinações. Ou seja, a busca do concreto ou, nas palavras de Marx (2008, p.26), “a síntese de muitas determinações, isto é, da unidade do diverso”. Na assertiva de Marx, trata-se do método, pois no processo investigativo é preciso partir do real, mas retornar ao real e compreendê-lo em sua síntese de múltiplas determinações. Assim, implica, portanto, apreender o PNE (2014 – 2024) inserido num processo de implantação de um projeto de governo ancorado nos princípios neoliberais, por meio da criação, formulação e implantação de programas, planos, projetos, reformas e ações voltadas para tais ou quais classes sociais.

---

<sup>25</sup> Conforme Amaral (2007, p. 25), na sociedade capitalista a ideologia encontra formas para cumprir a sua função específica, ou seja, dissimular evidências de parcerias entre as classes para manutenção da ordem vigente, a de dominância do capital. “Uma dessas formas é identificada como a formação ideológica que ‘promulga’ e faz vigorar as idéias, os valores do capitalismo, a que chamamos, *formação ideológica do capitalismo*. Uma outra forma é reconhecida como a formação ideológica que contraria a anterior, que reivindica a dominância do trabalho, a que chamamos *formação ideológica do trabalho*.” Para a autora, são essas duas formações ideológicas que orientam a prática da sociedade capitalista, sob a dominância da primeira, por ser a ideologia da classe dominante. O conceito de Formação Ideológica (FI) será mais bem definido na Seção 3.

Isso requer que a análise das políticas públicas deve ser apreendida por meio de diferentes ângulos, todos estes relacionados às profundas transformações que se processam vertiginosamente na sociedade capitalista contemporânea.

Então, a organização do Estado e suas maneiras de formular e implementar políticas públicas são condicionadas pelo imperativo da manutenção do sistema capitalista, cabendo, portanto, ao Estado a preservação da ordem, a promoção da acumulação do capital, e a criação de condições para sua legitimação. Para Mészáros (2002, p.106), “a formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema”. Assim, ele emergiu complementando-o na forma de uma “estrutura totalizadora de comando político do capital”. Ou seja, é parte do processo que colocou os proprietários dos meios de produção no controle do poder político-econômico.

Observa-se a imbricação das políticas públicas na relação política, poder, capital e Estado, quando essas se inserem numa conjuntura em que a globalização se impõe como obrigatória em função do momento histórico vivenciado, quando entra em cena a política neoliberal de ajuste que acaba por dificultar o avanço das políticas públicas, principalmente sociais, limitando ou mesmo eliminando a intervenção do Estado, priorizando os interesses do mercado, da lógica privatista alimentada pela lucratividade de serviços em diversas áreas, em detrimento dos direitos adquiridos.

Assim, importa entender, conforme Rodrigues (2011, p. 14) o que ocorre quando se implementam ações no âmbito de uma política gestada nas esferas superiores.

políticas públicas são resultantes da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados e, por isso, envolvem mais de uma decisão política. Uma das suas características principais é que políticas públicas constituem-se decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público.

A partir das reflexões dispostas, cabe-nos pontuar como iniciaram-se os estudos sobre a temática políticas públicas que possibilitam entender o processo inerente ao seu desenvolvimento, em especial no Brasil, observando-se as relações complexas e contraditórias que permearam a dinâmica impressa na conjuntura em que se estabeleceram.

Assim, ainda na esteira de Diógenes (op.cit.), vimos que o estudo das políticas públicas iniciou-se nos Estados Unidos, na década de 1950, com foco nas ações do governo, com o objetivo de compreender o ciclo da política e seus movimentos em detrimento do papel do Estado, enquanto na Europa, os estudos iniciais priorizaram a relação Estado (instituições) e sociedade civil e relativizaram o papel do governo no contexto da operacionalização das

políticas públicas. Compreende-se, pois, com Capella (2007), que em tais culturas, a discussão sobre a temática incorporava-se ao contexto político.

No Brasil, todavia, o estudo dessa temática desenvolveu-se na década de 1980, podendo dizer de forma hipertardia, justificada na formação histórica do Estado brasileiro, um modelo de Estado hegemônico<sup>26</sup>, baseado em relações de patrimonialismo e pessoalismo “de forma que a coisa pública torna-se num certo sentido extensão da coisa privada e a fusão entre uma e outra se materializa.” (DIÓGENES, 2014, p.57). Ressalte-se que o interesse por essa temática desencadeou-se no cenário da crise do capital em meio à reforma do Estado, com o processo de redemocratização da sociedade brasileira, a partir da segunda metade da década de 1980, tendo ampliado o espaço de discussão e da produção do conhecimento – técnico e científico – na penúltima década do sec. XX, em face da exigência de novas demandas para o Estado.

Segundo Mészáros (2002), o caráter da crise contemporânea do capital não segue a dinâmica do comportamento das crises cíclicas comuns à lógica da natureza do capital, pois possui um caráter permanente, persistindo desde a década de 1970. Trata-se de uma crise estrutural do capital em que seu caráter devastador tem afetado todas as esferas de atividade, “toda a sociedade de um modo nunca antes experimentado” (ibid, p.800), assim como todo o conjunto de relações humanas, e surge como resultado das contradições históricas e dos ajustes para forçar a preservação deste modo de produção. A crise não abarca apenas a dimensão econômica; ela repercute em todos os âmbitos, inclusive na educação e nas relações sociais, e o Estado, na tentativa de administrar o inconciliável, põe no centro das atenções a educação, incumbindo-a de atender prontamente às demandas imediatas.

Não é possível analisar políticas públicas sob o rótulo da neutralidade, tampouco se o que determina uma política é ou não pública depende da personalidade jurídica do protagonista. Embora, historicamente, a vinculação de política pública com a tradição intervencionista do Estado brasileiro seja evidente (MELO, 1999), em face de sua exclusividade em fazer leis, bem como em usar instrumentos punitivos sobre aqueles que não as cumprem, o Estado moderno, apesar de seu papel central, não é o único protagonista na

---

<sup>26</sup>Trazemos a contribuição de Gramsci (1996), na reflexão sobre o conceito de hegemonia. Para esse autor, a hegemonia é consensual entre os grupos sociais, exercendo duas diferentes funções: consenso ou legitimação de força por meio de consenso, não se resumindo apenas, a uma dominação ideológica ou política, mas exercendo uma função decisiva na produção material, ou seja, na atividade econômica. Gramsci situa o terreno essencial da luta contra a classe dirigente na sociedade civil: o grupo que a controla é hegemônico e a conquista da sociedade política coroa essa hegemonia, estendendo-a ao conjunto do Estado (sociedade civil mais sociedade política). Para Florêncio (2007, p. 25), pode-se entender o Estado hegemônico “No conceito marxista, como a capacidade que uma classe tem de dirigir outras e, se necessário, aniquilar os que não aceitam essa direção.”

elaboração de políticas públicas, pois a linha entre as esferas estatais e não estatais torna-se cada vez mais tênue. Basta observar como as políticas públicas materializam-se e tomam forma de programas, planos, projetos, legislação, reformas, campanhas publicitárias etc., que permeiam as diversas áreas ou setores de intervenção. Assim, no desenho das políticas públicas, há uma tênue fronteira entre interesse público e privado.

Para Neves (1999), no que diz respeito às políticas educacionais, o processo de definição, de articulação e de opções, reflete os conflitos de interesse e os arranjos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo. Assim, envolve um amplo conjunto de agentes. E, se expressa por meio de iniciativas promovidas pelo poder político. Uma dessas manifestações são as leis que são sobrepostas e advindas desse entorno e que têm suas reorganizações nos governos federal, estadual e municipal.

Em tal perspectiva, o modelo de Estado gerencialista<sup>27</sup> passa a se estabelecer de forma predominante num cenário de demandas sociais crescentes, assim como do fortalecimento do setor privado que, por meio das grandes multinacionais, passa a induzir a definição de políticas públicas nacionais, em função da “incapacidade” do Estado em fazê-las.

Desta forma, a educação poderia, mas não foi excluída dessas determinações, uma vez que se constituem com uma das formas mais eficazes de inculcação ideológica e de veiculação do discurso político (MÉSZÁROS, 2005). Porém, como o processo não é linear, uma vez que existem contradições dentro do próprio sistema e o Estado não pode se apossar por completo de todas as ações do homem, a educação, também, tem propiciado a emergência de alternativas a esta lógica do capital.

Assim, no rumo do re-ordenamento econômico e político, a partir da década de 1990, o discurso modernizador atribuído a um conjunto de reformas começa a ser desenvolvido e as políticas públicas de corte educacional foram alvo de profundas alterações, reformas que são corporificadas nas determinações legislativas a quem ela tem servido, em consonância com as políticas econômicas, cuja lógica assenta-se nos princípios neoliberais, nos moldes dos interesses da classe dominante, assumidos pelo Estado. São reformas que fazem parte de um amplo processo de descentralização iniciado com a reforma do Estado brasileiro. Descentralização essa que, segundo Krawczyk e Vieira (2008), teve/tem como objetivo

---

<sup>27</sup> Sobre Estado gerencialista, consultar Lima & Gandin, (2017), que se filiam à concepção de Gramsci, para quem a vida do Estado é concebida como um contínuo processo de formação e sucessivos equilíbrios instáveis. (GRAMSCI, 1999). Com esse entendimento – de que o Estado sempre precisa ser explicado e não funcionar apenas como uma explicação pronta e de que ele sempre é fruto de acordos temporários –, os autores buscam examinar o gerencialismo, sua concepção de Estado e sua relação com a educação, tomando o exemplo brasileiro como campo de análise. Para isso, centralizam na análise da manifestação de uma dinâmica do gerencialismo, que Newman e Clarke (2009) definem como dispersão de poder.

transferir responsabilidades próprias do Estado – que se concentrou no controle do sistema – à sociedade civil e suas organizações.

Nessa conjuntura, a partir do que foi exposto, é preciso pensar na circularidade de discursos sobre a educação e suas condições de produção nos planejamentos/planos e/ou programas/projetos e reformas que atravessam décadas, em conjunturas distintas. Importa entender quais os elementos de saber que sustentam o discurso sobre a educação no Plano (2014-2024). Para tal, impõe-se entender as condições de produção do discurso sobre a educação no PNE (2014 – 2024), enquanto um discurso engendrado nas relações de produção capitalista, quando inscrito em um projeto orgânico<sup>28</sup> de classe dominante, sob a égide de um capitalismo – objetivado hipertardiamente –, com inserção subordinada aos ditames do imperialismo.

## **2.2 A educação no Brasil: sob a égide do capitalismo imperialista**

Diante de uma crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2002), a conjuntura mundial de incertezas e inseguranças, em virtude dos próprios limites do capital, favorece a elaboração de políticas voltadas a garantir que distintos modelos educativos se ocupem de atender às necessidades da sociabilidade em crise. Em decorrência das desigualdades econômicas, surgem e se agravam problemas socioculturais e institucionais, sobretudo nos países em desenvolvimento, cada vez mais difíceis de ser controlados pelo Estado.

Como destaca Santos (2009, p. 2-3), “a educação é chamada a dar conta de problemas muito além do seu escopo, os quais se enraízam na própria trama de contradições do capital em crise”. Trata-se de uma “crise nunca antes sequer imaginada” (MÉSZÁROS, 2011, p.59), que traz um poder de destruição maior que qualquer outro período, fruto do encontro entre o capital e seus próprios limites. Ela não abarca apenas a dimensão econômica, ela atinge todas as dimensões da vida, em todas as localidades do planeta, e tende a se aprofundar porque “o poder do capital, em suas várias formas de manifestação, embora longe de ter se esgotado, não mais consegue se expandir [...]” (ibid, p.57). Para esse filósofo, o capital põe em curso inúmeras medidas, de ordens muito diversas, cujo interesse incessante é o de reformar o Estado, a fim de que este favoreça os mecanismos de exploração do capital sobre o trabalho.

---

<sup>28</sup> Aqui entendido como inerente a um sistema ou a um conjunto de elementos que funcionam de forma integrada.

Para entender essa problemática, impõe-se desvelar os nexos causais que penetram o desenvolvimento do sistema capitalista<sup>29</sup> na sua processualidade histórico-concreta e em relação com categorias centrais da reprodução social como o trabalho, o Estado e as suas conexões fundamentais, conforme discorremos no tópico anterior. Para entender a gênese desse processo, buscamos recuperar em Marx (2003) as bases ontológicas do trabalho e o surgimento do Estado como um modo particular de organização da vida em sociedade, mantendo uma estreita relação com as formas de produzir por meio do trabalho.

É por meio dessa categoria – trabalho – que os demais complexos sociais se desenvolvem, a exemplo da educação que exerce a função universal de transmissão do conhecimento acumulado pela humanidade. Nesse sentido, a educação incorpora propriedades bastante específicas.

Marx e Engels (2006), ao analisarem o sistema capitalista, observaram que a educação, nesse modo de produção, estava a serviço do capital contribuindo para aprofundar a alienação do trabalhador. Nessa perspectiva, a educação é utilizada pela burguesia, detentora do capital, como instrumento de dominação, de manutenção da hierarquia social.

As observações de Marx e Engels sobre a educação refletiam a crítica feita ao poder da burguesia e a influência ideológica dessa classe em impor sua concepção de mundo por meio da educação. Daí defendiam o afastamento do Estado (prussiano-alemão) e da Igreja sobre a educação do povo. Para Marx e Engels, a emancipação da classe operária e a superação da dominação burguesa, se dariam pela vinculação da educação ao trabalho produtivo. Seria a integração ensino-trabalho que possibilitaria o rompimento com a crescente alienação e a libertação da condição de opressão.

Isso implica reconhecer as reflexões marxianas a respeito da educação, em especial no que diz respeito, conforme Tonet (2017), às questões mais gerais relativas à natureza da sociedade, do ser humano, do processo histórico, das conseqüências da propriedade privada e da existência das classes sociais, do processo de exploração do homem pelo homem e das conseqüências de tudo isso para o processo educativo em geral. Todavia, como o referido autor expõe, suas propostas concretas correspondem a uma determinada época e não podem ser simplesmente aplicadas na atualidade, pois embora não alterem essencialmente a sociedade, as transformações sofridas pela realidade social, ao longo de décadas, afetaram as classes sociais e repercutiram em todas as dimensões da sociedade.

---

<sup>29</sup> O processo que cria o sistema capitalista consiste apenas no processo que retira ao trabalhador a propriedade de seus meios de trabalho, um processo que transforma em capital os meios sociais de subsistência e os de produção e converte em assalariados os produtores diretos (MARX, 1989).

Sem nos aprofundar, entendemos ser necessário situar que a objetivação do capitalismo no Brasil se processa de forma particular, considerando que existem diversas formas para a objetivação do verdadeiro capitalismo, em função das formações sociais distintas e que se constituem no modo como o universal se objetiva em cada particularidade<sup>30</sup>. No dizer de Marx (apud, CHASIN, 1978, p.629)

O verdadeiro capitalismo é aquele em que “o capital industrial é a forma fundamental do regime capitalista, sob a qual este impera sobre a sociedade burguesa [...] à medida que vai evoluindo, o capital industrial tem que principiar por impor-se àquelas duas formas (comercial e usuária) e convertê-las em formas submetidas a ele.

Assim, dentro do processo de metamorfose do capitalismo (clássico, prussiano e colonial), a partir do final do séc. XVIII (1ª Revolução Industrial) que dão as características do mundo atual e dos obstáculos específicos de cada país para se desenvolver, o Brasil assemelha-se ao processo de formação do capitalismo de via colonial.

Para que possamos melhor entender, impõe-se um resumo de como essas formações se processaram<sup>31</sup> sem, contudo, nos deter em pormenores. As formações de via clássica – especialmente, na Inglaterra e França e Estados Unidos –, caracterizam-se, conforme Mazzeo (1997, p.111) por expressarem “as formas e conteúdos genéticos da plenitude de um modo de produção em processo de entificação, no qual temos uma total destruição de modo de produção feudal pelo desenvolvimento de um processo revolucionário de caráter burguês”. Há uma ruptura entre o velho e o novo, eliminando todos os entraves econômicos e políticos posto pelo mundo feudal em dissolução. A classe burguesa empenha a bandeira de um

---

<sup>30</sup> Na interpretação de Amaral (2016), as categorias filosóficas da singularidade, universalidade e particularidade são categorias dialéticas que se manifestam na realidade histórico-social, possibilitando as condições estruturais dessa realidade e a transformando historicamente. A autora concebe essas categorias na perspectiva marxiana, explicitada por Lukács, particularmente no Cap. III “O particular à luz do materialismo dialético” da obra “Introdução a uma estética marxista” (1978) que considera essa relação dialética como uma propriedade objetiva dos fenômenos. Uma autêntica e verdadeira aproximação e compreensão da realidade devem ser explicitados seus nexos existentes entre as dimensões singular – universal – particular dos fenômenos. Assim, o resultado seria que a decodificação da relação dialética configura um dos princípios requeridos à implementação do método materialista histórico-dialético, tendo em vista a apreensão dos fenômenos para além de sua aparência imediata em direção à essencialidade concreta. Cf., também, Chasin (1995).

<sup>31</sup> Sobre as formações clássica e prussiana, cf. Mazzeo (1997); Chasin (1978); e Maceno (2009).

liberalismo<sup>32</sup> “radical”, arrastando a massa de trabalhadores que anteriormente formavam o terceiro Estado.<sup>33</sup>

As formas de via prussiana (Prússia, Itália e Japão), na transição ao capitalismo, encontram um modo não revolucionário, conservador, de realização – que se põe de forma lenta e retardatária (um século depois dos países da via clássica) –, cuja característica principal, em contraste com a via clássica, é a conciliação – entre o novo emergente e o modo de existência social em fase de perecimento – que remete a arranjos políticos realizados “pelo alto” – e o alijamento das massas, excluindo obrigatoriamente as principais bandeiras democráticas de que se fizeram portadores os setores populares.

As formas de via colonial, incluídos aí todos os países que foram ex-colônias, inclusive o Brasil, tiveram desenvolvimento capitalista hipertardiamente, no século XX (dois séculos de atraso com relação aos países da via clássica), cuja característica é a forte presença do Estado na economia, sendo este o responsável diretamente pelo desenvolvimento econômico desses países.

Como afirma Maceno (2009), a estrutura na qual se originou o Brasil encontra-se na expansão do capitalismo em sua fase mercantil – gerado na esfera da circulação –, na qual ele desempenhou importante papel na acumulação primitiva de capital, mediante o seu *status* de colônia.<sup>34</sup> Diferença que marca, sobremaneira, o processo da afirmação histórica do país, uma vez que, conforme Maceno (209, p. 44):

Todos os países que apresentam desenvolvimento pela via prussiana estão, no início do século XX, integrados ao sistema capitalista global enquanto países industrializados e autônomos. O Brasil, pelo contrário, só chega ao capitalismo hiper-tardiamente, em meados do século XX, quando todas as portas de entrada para o seletivo grupo que se coloca como elos, embora débeis, da cadeia do imperialismo no capitalismo monopolista já estão fechadas. Ao Brasil resta apenas uma inserção subordinada aos imperativos do imperialismo.

---

<sup>32</sup> Ao utilizarmos essa expressão, cabe situar o entendimento de liberalismo como uma concepção filosófica/política/econômica ampla que “assume diferentes características conforme as épocas, lugares e autores, mas se podem rastrear alguns traços comuns, tais como: racionalismo, individualismo, igualitarismo, universalismo, reformismo e progressianismo” Cf. Maceno (1995, p.25).

<sup>33</sup> Na monarquia tanto na França até a Revolução Francesa como no restante da Europa, nomeadamente no reino de Portugal, o Terceiro Estado indicava as pessoas que não faziam parte do clero (primeiro Estado) nem da nobreza (Segundo Estado). O Terceiro Estado constituía a maioria da população (+/- 98%), havendo assim cortesãos, burgueses e camponeses. Pagavam, ao contrário do clero e da nobreza, impostos ao Estado e também direitos senhoriais.

<sup>34</sup>Sobre o Brasil Colônia, cf. Prado Junior (1992); Maceno (2009).

Assim, tanto o descobrimento do Brasil, quanto a sua colonização foram decorrentes da expansão do capitalismo em sua fase comercial cuja função – enquanto periferia do capitalismo em gestação –, é servir à acumulação primitiva de capital para o centro da economia mundial. “A colonização do Brasil só fazia sentido, na lógica capitalista mercantil, se dela fosse possível auferir lucros, que por sua vez só poderiam ser obtidos mediante a venda de produtos comercializáveis no mercado europeu” (MACENO, 2009, p. 46). Essa era a tarefa da colônia portuguesa. Em função disso, o mercado interno era sufocado, a fim de que o capital produzido não ficasse no Brasil. “O pacto colonial era a coroação da transferência do capital da colônia para a metrópole” (ibid. p.47). Observa-se então, como essa função foi determinante para a organização de sua estrutura econômica.

No entendimento de Prado Junior (1985), o Brasil pós-independência nasce, assim como os países que constituirão o centro do sistema capitalista, do mesmo processo. Trata-se da expansão e consolidação do capitalismo enquanto modo de produção universal. Todavia, a posição econômica no sistema global do capital e o dinamismo interno de cada formação social na fase comercial do capital, vão situando os países em polos hierárquicos opostos.

Neste ponto de vista, mesmo com a independência (iniciada desde 1908) e a abertura comercial, em função da ausência de um mercado interno considerável e de uma economia produtora manufatureira, o Brasil embora elidindo os laços que o ligava à dependência colonial, consolidava uma relação de subordinação econômica ao centro privilegiado do regime capitalista, naquele momento à Inglaterra. A transformação da colônia em Império trouxe poucas mudanças estruturais para a organização econômica brasileira e a sua integração ao sistema global do capitalismo continuou a se expressar pela dependência.<sup>35</sup>

No dizer de Maceno (2009), o Brasil já é desde o nascimento uma formação social capitalista, mesmo sem se constituir em um país capitalista autônomo, pois, desde cedo era integrado ao modo de produção capitalista. Evidentemente, não em sua forma industrial plenamente desenvolvida. “Trata-se, isto sim, do capitalismo enquanto um modo de produção universal, que tem uma processualidade histórico-genética, e que enuncia a sua essencialidade desde a origem, mas que só alcança sua plenitude quando o seu amadurecimento atinge um

---

<sup>35</sup> Reeditando o passado sob novas formas, o Brasil manteve a estrutura produtiva baseada no trabalho escravo e a economia mercantil agro-exportadora. Contudo, alterações consoantes com o lugar ocupado pelo país no contexto econômico mundial, foram lentamente se desenvolvendo. Quando o sistema capitalista alcança a maturidade industrial e, assim, se impõe mais fortemente como um modo de produção totalizador, exige a transformação de todos os trabalhadores em vendedores de força de trabalho. Internamente, o aumento da demanda de produção da cultura cafeeira e o impulso proporcionado por ela a diversos setores produtivos, tornam a mão-de-obra escrava insuficiente. Assim, o trabalho assalariado é adotado em larga escala. Sobre essas questões, Cf. Prado Jr. (1978) e Mazzeo (1997).

determinado estágio” (ibid., p.51). Vemos essa assertiva em Marx (apud MAZZEO, 1997, p. 85), ao reportar-se às *plantations*.

onde a especulação comercial está presente desde o início, e a produção se destina ao mercado mundial, *existe um modo de produção capitalista*, ainda que só no sentido formal, já que a escravidão dos negros impede o trabalho assalariado livre que é a base da produção capitalista (a subsunção formal). Mas o negócio do tráfico de escravos é dirigido por capitalistas, o *de produção que introduzem não nasceu da escravidão, mas está enxertado nela. Neste caso, capitalistas e proprietários de terras são a mesma pessoa* (grifo do autor).

Nestes termos, podemos entender a formação social brasileira como capitalista, cujo desenvolvimento, iniciado no contexto do antigo sistema colonial, que também gesta as nações imperialistas, não foi capaz de garantir o estabelecimento de um capitalismo autônomo no Brasil, dado a sua dependência sob a estrutura produtiva escravista e agro-exportadora. E a burguesia, fruto desse quadro estrutural, desde o início, se constitui como uma classe dependente ao capitalismo internacional, em todas as suas fases.

Assim, enquanto classe dominante, e diante das novas exigências postas pela reprodução social capitalista, a burguesia coloca-se na dianteira quanto à formulação de políticas saneadoras da crise na defesa de seus interesses, enxergando nas políticas educacionais uma das formas de propagar o seu discurso. Podemos considerar, então, um discurso mitificado. Conforme Voese (1998, p. 123),

O processo que busca mitificar o que diz determinada prática social significa uma dinâmica que visa a, ao mesmo tempo, conferir um poder ao discurso e ocultar o seu comprometimento com uma situação. Mitificar um discurso busca apresentá-lo de forma tal que a imagem constituída mascare ou oculte aquilo que poderia ser socialmente condenado, especialmente por grupos e classes em relação aos quais se opõe.

Percebe-se, nesse enunciado, que a mitificação de um discurso é uma das principais estratégias da ideologia dominante. Esta tem o poder de controlar as manifestações de conflitos, ao tempo em que busca anular uma possibilidade de reflexão crítica. Importa dizer, entretanto, que ambas as classes sociais utilizam-se da ideologia para afirmar ou negar as convicções dos fenômenos existentes nas relações sociais formadas numa dada sociedade.

Assim, podemos dizer que não há discurso neutro. E na educação, área em que se situa o nosso objeto de estudo, é recorrente um discurso de mudanças e de reformas que vêm sendo propagadas como necessárias para enfrentar os desafios até então não superados, bem como

para a melhoria e benefícios para todos. É, portanto, nessa perspectiva que trazemos para reflexão o PNE (2014 – 2024) e a sua historicidade, entendendo que o contexto histórico é carregado de uma memória repleta de situações e ações que lhes atribui uma valoração que coaduna com os valores do capitalismo e, conseqüentemente, com o projeto de sociabilidade que a classe dominante deseja.

### 2.3 O PNE e a sua historicidade: um retorno à Constituição de 1934

É na discussão polêmica, entre os debates em torno da melhoria educativa, tomada como o grande objetivo público e social, e na perspectiva de novos caminhos que possibilitem o enfrentamento dos “atuais” desafios da educação, que se situa o Plano Nacional de Educação - PNE (2014 – 2024) – segundo plano aprovado por lei –, instituído pela Lei Nº 13.005, em 25 de junho de 2014, constituído por 20 metas e 254 estratégias dispostas no anexo da lei.

A implantação legal do Plano Nacional de Educação se deu no art.204, da Constituição Federal/1988. A Emenda Constitucional nº 59/2009, ao alterá-lo, modificou a condição do Plano, que passou de uma disposição transitória da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996 para uma exigência constitucional com periodicidade decenal.

Importa dizer que o Ministério da Educação e Cultura (MEC), em documento produzido em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco - UFPE e contribuições da Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE (2014), fez pontuações significativas, ancorado em um conceito de plano que (BRASIL, 2014, p.9):

**[...] implica assumir compromissos com o esforço contínuo de eliminação de desigualdades que são históricas no País.** Portanto, as metas são orientadas para enfrentar as barreiras para o acesso e a permanência; as desigualdades educacionais em cada território com foco nas especificidades de sua população; a formação para o trabalho, identificando as potencialidades das dinâmicas locais; e o exercício da cidadania. A elaboração de um plano de educação não pode prescindir de incorporar os princípios do respeito aos direitos humanos, à sustentabilidade socioambiental, à valorização da diversidade e da inclusão e à valorização dos profissionais que atuam na educação de milhares de pessoas todos os dias. O PNE foi elaborado com esses compromissos, largamente debatidos e apontados como estratégicos pela sociedade na CONAE 2010, os quais foram aprimorados na interação com o Congresso Nacional. (grifo nosso).

Percebe-se, nesse enunciado, que o foco é a “eliminação de desigualdades que são históricas no País”, ainda que não esteja explícito de que desigualdades estão falando. Trata-

se de um conceito de Plano que, para assumir os compromissos com a pretensa “eliminação” (e não redução) de desigualdades, situa as metas para enfrentar as barreiras e atingir o objetivo.

Com previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento, o PNE (2014 - 2024) deve ser a base para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais, que, ao serem aprovados em lei, devem prever recursos orçamentários para a sua execução. Exige articulações institucionais e participação social para sua elaboração ou adequação, seu acompanhamento e avaliação, cabendo aos gestores dos sistemas de educação liderar esse processo.

É importante pontuar que Cara<sup>36</sup>, em entrevista à Nova Escola, em 2014, aponta como principal avanço do PNE (2014-2024), o estabelecimento da meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB, pautado para o que era necessidade – em função de amplo debates e reivindicação da sociedade civil. No entanto, esse autor já destaca duas contradições: a primeira no Parágrafo 4, do art. 5º<sup>37</sup>, em relação à Meta 20<sup>38</sup>, que permite a contabilização das parcerias da iniciativa privada. Ou seja, os cálculos feitos dimensionam apenas a educação pública, portanto, os recursos não seriam suficientes para atender as demais metas. A segunda contradição seria em função da política adotada de remuneração para professores por resultado “[...] elas geram mais desigualdades [...]” para ele, as escolas situadas em locais de maior violência vão perder os melhores professores, pois eles não vão atingir o índice do IDEB, e vão procurar as escolas que têm mais condições de atingir, na busca de ter esse adicional porque precisam. É a lógica da razão mercantil, muito utilizada em empresa, sendo aplicada na educação.

Ressalte-se que, em última instância, os parlamentares rejeitaram o destaque que defendia que esses recursos fossem aplicados apenas na educação pública. Com isso, programas como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), Programa Universidade para Todos (ProUni) e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

---

<sup>36</sup> Daniel Cara, Coordenador Geral da Campanha Nacional para Direito à Educação. Bacharel em Ciências Sociais e mestre em Ciência Política.

<sup>37</sup> § 4, art 5: O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art.214 da Constituição Federal e a Meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art.212 da Constituição Federal e do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal.

<sup>38</sup> Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5 (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

(PRONATEC), todos do MEC, entraram nesse cálculo. Emerge aqui a lógica histórica de que planejar é orçamentar. Esse reducionismo, no dizer de Garcia (2011, p.58) tem a sua razão de ser quando:

A escassez de recursos, o predomínio do Ministério do Planejamento nas decisões referentes à educação, com a conseqüente ascensão da mentalidade economicista no encaminhamento das soluções educacionais faz com que o Planejamento da Educação seja entendido como a capacidade de organizar um orçamento para ser adequado e/ou aprovado por quem de direito.

Calazans (2011) diz que o planejamento não é encarado apenas como uma técnica de alocação de recursos, nem tem caráter neutro, tampouco revolucionário. Portanto, é preciso está atento aos interesses consolidados e para isso se impõe uma visão crítica e a garantia de efetiva participação não só dos que estão envolvidos direta e indiretamente com a educação, mas, também, das instituições educacionais e da sociedade civil em todo o processo. E, principalmente, dos que sofrem os seus efeitos em todo o processo de planejamento.

Ainda, na mesma perspectiva, no *site* do MEC, em “Perguntas Frequentes” O que é o PNE? Lê-se: “É um Plano diferente dos planos anteriores; uma das diferenças é que esse PNE é decenal por força constitucional, o que significa que ultrapassa governos.” Refletindo sobre essas formulações, analisamos o enunciado (MEC/SASE, 2014, p.15):

A Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC nº 59/2009) mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência.

Observa-se que a textualidade em que esse discurso – sobre a exigência constitucional – é inserido aponta para uma visão otimista para não dizer utópica. Em quais aspectos o PNE (2014-2024), por ser exigência constitucional com periodicidade decenal, poderá contribuir como indutor de mudanças favoráveis? Entendemos que apenas o texto de uma lei, não seria suficiente para tal. Para reafirmar nossas colocações tomamos o enunciado sobre a avaliação das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica (BRASIL, 2013, p. 14):

A Lei das Diretrizes e Bases – LDB, com suas alterações, e demais atos legais desempenham papel necessário, por sua função referencial obrigatória para os diferentes sistemas e redes educativos e, no entanto, pode-se constatar que ainda está em curso o processo de implementação dos princípios e das finalidades definidos constitucional e legalmente para

orientar o projeto educativo do País, cujos resultados ainda não são satisfatórios.

É preciso muito mais que isso. O texto de uma lei requer esforço conjugado por parte dos órgãos responsáveis pelo cumprimento do que os atos regulatórios prevêm. Mais, precisamente, legitimidade sob o crivo dos interesses populares. Aí se colocam a mobilização, a sensibilização e o envolvimento de todos que fazem a educação e, também, dos que sofrem os seus efeitos. Um planejamento com foco na transformação da realidade implica dar espaço as vozes de todos envolvidos no processo educativo. Porém, se não houver análise e a leitura crítica das demandas apontadas, as propostas de ação não vão além do senso comum.

Nesse entendimento, reafirmamos a pertinência e a necessidade histórica de construirmos as nossas análises, quanto à função da educação no contexto das relações sociais e produtivas e da globalização, com vistas a um processo ensino-aprendizagem que vise à formação de sujeitos autônomos, capazes de compreender a realidade que os cerca e de agir sobre ela. Trazemos uma definição de educação na concepção de Cavalcante (2007, p.20) que a entende:

como instância dialética que, atravessando/sendo atravessada pelo tecido social, contém, em seu bojo, as contradições, ambigüidades e conflitos inerentes à sociedade da qual é atividade mediadora. Desse modo, ela sempre esteve a serviço da formação de um determinado tipo de homem, em função da mudança de postulados políticos ideológicos de um determinado modelo de sociedade.

Somos forçados a reconhecer, conforme Cortella (2011), que o conhecimento tem uma especificidade inerente que o liga à história em sua estrutura e conjunturas. Assim, em cada época é manifestado em seu sentido de diferentes maneiras na educação e no interior da escola.

Permanece a lógica piramidal, situando o “PNE” no topo como referência para as bases? Nosso questionamento tem amparo na forma como se deu a proposta de elaboração, uma vez que o referido PNE é a base para os demais planos estaduais e municipais e do distrito Federal. Não se trata de defender a inversão da pirâmide. Entendemos o planejamento como um movimento dialético, entre as instâncias governamentais e entre os sujeitos envolvidos de modo que as questões educacionais concretas, com as suas múltiplas dimensões, identificadas em suas demandas comuns e específicas, sejam tomadas como ponto de partida e de chegada, para as investigações e propostas de ação, buscando apreendê-las, de forma crítica, à luz das determinações sociais, econômicas e políticas mais amplas.

Do que é possível observar, é forçoso reconhecer que o “PNE” 2014-2024 está posto e com enorme responsabilidade: articulador do Sistema Nacional de Educação – SNE (SASE/MEC, Jun/2015, p.1), entendido como,

[...] um aperfeiçoamento na organização da educação nacional, sustentada pelo pacto federativo construído de forma democrática e inscrito em um conjunto de leis nacionais, capazes de orientar cada sistema ou rede de ensino para que o direito constitucional inalienável seja garantido com, equidade, a cada cidadão.

Todavia, paradoxalmente vivenciamos hoje a situação de termos um “PNE” em vigor (Lei 13.005/2014) sem que o SNE a ser por ele articulado esteja ainda instituído. Ressalte-se que a proposta do SNE foi encaminhada ao Congresso em junho de 2016, exatamente quando venceu o prazo de dois anos para ele ser instituído e regulamentado e, até a presente data, ainda não teve retorno. Ao Ministério da Educação (MEC), em suas formulações, cabe estimular a colaboração entre os sistemas para a elaboração de metas comuns. Essa afirmação leva em consideração que as formas de colaboração criadas para elaborar e atingir as metas podem/poderiam fortalecer o pacto federativo, base de sua regulamentação e condição essencial para uma educação de qualidade para todos.

Portando, entendemos o PNE, ainda, em movimento, uma vez em curso. Instituído por força legal, ele traz, em seu bojo, não só a responsabilidade de nortear os demais planos de educação e de ser o articulador do SNE, como também de fomentar diversas discussões a respeito de outras demandas, a exemplo da reorientação curricular que está em pauta, dentre outros. Assim, os desdobramentos que, a partir dele se estabeleceram/se estabelecerem, terão os seus princípios como direção.

Fazendo uma trajetória do Planejamento Nacional de Educação, no Brasil, trazemos a contribuição de Kuenzer (2011, p.7) que faz um resgate do debate realizado na V Conferência Brasileira da Educação, realizada após a Constituição Federal de 1988 (CF/88)<sup>39</sup>, face à relevância do registro histórico da retomada do planejamento na educação após a Ditadura e a pertinência do debate, uma vez que os pressupostos teóricos e políticos expostos pelos autores continuam atuais, assim como os dilemas apontados, à época, que não foram enfrentados. Para essa autora, as expectativas quanto à retomada do avanço da democratização da

<sup>39</sup> Embora, em 1931, o Conselho Nacional de Educação tenha iniciado um debate acerca da redação de um Plano Nacional de Educação (CURY, 2009), a idéia cresceu no seio do movimento dos Pioneiros da Educação Nova, que, reunido em torno da Associação Brasileira de Educação (ABE), lançou um manifesto (03/1932), propondo um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que tornasse a escola acessível. O ponto foi o diagnóstico de uma realidade educacional “sem unidade de plano e sem espírito de continuidade”, enfim “tudo fragmentário e desarticulado”.

educação a partir da CF/1988 já reforçavam os compromissos do Estado com os direitos de todos à educação, para o que a ação via planejamento poderia trazer resultados efetivos. Defendia a necessidade de se rever as relações entre as três esferas do poder público e de diagnósticos realizados no plano municipal, *locus* onde a educação realmente acontece, como ponto de partida para o estabelecimento de metas e distribuição de responsabilidades.

Recuamos até a Constituição de 1934, pois esta já atribuiu à União a competência para “fixar o Plano Nacional de Educação – compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; propondo, ainda, organizar, coordenar, fiscalizar e manter os sistemas educativos em todo o território do país, bem como manter o ensino secundário e o superior no Distrito Federal (art. 150, *a*) –, e estabeleceu a sua elaboração pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) para aprovação do Poder Legislativo (art.152). A natureza processual do planejamento, entretanto, nem sempre foi reconhecida. Esse PNE só poderia se renovar “em prazos determinados” (art. 150, *parágrafo único*). Sob essas regras foi elaborado um projeto pelo CNE (05/1937), que dispunha que o plano somente poderia ser revisto após vigência de dez anos. Convertido em projeto de lei, passou a ser analisado pela Câmara dos Deputados, porém, foi abortado pelo golpe de Estado que dissolveu o Congresso em novembro daquele ano (Estado Novo).

As Constituições posteriores (1937 e 1946) não previram o PNE. Porém, a antiga LDB nº 4.024/1961– de inspiração liberal – estabeleceu exigências de formulação e implantação da educação num instrumento planejado, não como forma de lei, mas como uma iniciativa do MEC, aprovado pelo Conselho Federal de Educação. Nasce o PNE (1962-1965). Assim, a Constituição de 1967 retomou a obrigatoriedade do Plano Nacional de Educação, e a competência para sua elaboração deixou de ser do órgão normativo da educação: o planejamento da educação foi inserido, como parte do planejamento global, nos planos nacionais de desenvolvimento (HORTA, 1982).

Com a revogação da LDB, pela CF/1967, outros instrumentos de intervenção no processo educativo foram estabelecidos. No período 1964-1985 (Ditadura civil-militar), com o fim de planejar e promover o desenvolvimento foram produzidos cerca de seis planos nacionais de educação, sedimentados pelo forte aparato da tecnoestrutura estatal. Conforme Calazans (2011, p. 34), “O que sobressai, como particularidade essencial da tecnoestrutura estatal, é o fato de que ali ocorre o sistemático encadeamento recíproco das relações políticas e econômicas, no nível das decisões”.

A Constituição seguinte (1988) previu expressamente o PNE por lei. Todavia, só após 8 (oito) anos a LDB (Lei nº 9.394/1996) dispôs que a União deveria elaborar o PNE, em

colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios (art. 9º, I) e, no prazo de um ano, encaminhá-lo ao Congresso Nacional, com suas diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (art. 87, § 1º).

Surge o primeiro Plano (2001-2010), aprovado pelo Congresso e sancionado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso (Lei nº 10.172, de 09/01/2001), com duração até 2010. Para Souza et al. (2017), esse Plano sintetizou o conjunto de políticas neoliberais vigentes desde a década anterior, uma vez que repercutem no seu interior as medidas de contenção de gastos, sob a orientação do Ministério da Administração e da reforma do Estado (MARE), bem como incorpora as recomendações dos organismos internacionais, no tocante a políticas focalizadas, especialmente para o Ensino Fundamental. No dizer de Saviani (2007, p. 171-172):

Uma análise do conjunto do documento permite concluir que a proposta do Plano se limitou a reiterar a política educacional que vinha sendo conduzida pelo MEC e que implica a compreensão dos gastos públicos, a transferência de responsabilidades, especialmente de investimentos, e a manutenção do ensino para estados, municípios, iniciativa privada e associações filantrópicas, ficando a União com atribuições de controle, avaliação, direção e, eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e complementar.

Além disso, no que diz respeito ao financiamento, as metas, ações e propostas previstas no referido Plano, foram inviabilizadas por falta de recursos. O percentual de 7% do PIB, aprovado pelo Congresso, foi vetado pelo então Presidente. E a educação brasileira, a exemplo de outras legislações, não dispôs de ferramentas legais para garantir o financiamento público para a educação, mesmo aquelas estipuladas pela Constituição de 1988 e pela LDB/96.

Responsabilidade jurídica foi gerada e as ações para o alcance das metas passaram a ser exigíveis<sup>40</sup>. Porém, a avaliação desse Plano já indicava que alguns pontos mereciam atenção, como a necessidade de se evitar superposição de políticas, programas e ações.

Atento a essa fragilidade, Dourado (2011; BRASIL, 2010) diz que o desenvolvimento da educação no Brasil, fortemente marcado pela descontinuidade das políticas e por carência de planejamento sistemático e de longo prazo reflete os limites da lógica patrimonial do país ao longo de sua história republicana. Isso se traduz, na maioria dos casos, na adoção de

---

<sup>40</sup> Para Sguissardi (2006), esse Plano foi reduzido a uma carta de intenções. A lei do PNE (2001-2010) foi sancionada com nove vetos, para evitar que se gerassem algumas obrigações jurídicas, principalmente relacionadas à garantia de instrumentos de financiamento, sendo retirados importantes instrumentos que o enfraqueceram.

programas, projetos e ações orientados por prioridades e/ou estratégias nem sempre articuladas a um macroplanejamento ou a um planejamento sistêmico.

A partir do exposto, é importante entender o contexto em que as crises educacionais são instaladas e as propostas e possíveis soluções que são apontadas. Do que podemos inferir, o discurso sobre a educação encontra formas para operar na prática social com marcas de planejamento/plano e/ou programas e reformas em diferentes governos, de diferentes épocas, para exercer o controle do Estado/manutenção das relações de poder<sup>41</sup> e cria evidências ideológicas de que as mudanças trazem benefícios para todos. Para Amaral (2007, p. 34),

É a ideologia que fornece as evidências para que todos os sujeitos se identifiquem e se reconheçam como pertencentes à sociedade, como sujeitos-de-direito, juridicamente instituídos, livres e com iguais oportunidades no jogo da desigualdade-contradição-subordinação.

Nessa linha de reflexão, num país capitalista, não obstante os avanços, com elevada dívida social, ainda que com um governo que se apresente com caráter popular<sup>42</sup> (quando da constituição do PNE em curso), seus órgãos – e aqui estamos falando precisamente do MEC – refletem a direção política definida pelo grupo no poder que, evidentemente, é sustentado por determinados grupos de interesse. E, por sua vez, o Estado assume o papel que lhe é posto, de mediador dos interesses consensuais e contraditórios.

No dizer de Calazans (2011), se concordarmos que é o “capitalismo que planeja o planejamento” (OLIVEIRA, 1977, p. 27) e que a possibilidade do planejamento é dada pelo caráter mesmo das relações de produção e, portanto, sociais que fundem o sistema, então o planejamento num sistema capitalista não é mais que a forma de racionalização da produção ampliada do capital.

Nessa acepção, o planejamento na educação também é estabelecido a partir de regras e relações da produção capitalista, herdando, portanto, as formas, os fins, as capacidades e os domínios do modelo do capital monopolista do Estado. Ademais, a definição de planejamento (MARTINS, 2010) nos possibilita inferir que é um processo político, resultante de um jogo de atores em interação, conflito, cooperação e alianças, os quais têm suas próprias

---

<sup>41</sup> Para Cavalcante (1999), não é possível desconhecer as relações que se estabelecem entre língua e poder. A produção linguística não pode ser considerada apenas como a capacidade de uma língua, mas também como domínio das regras sociais que controlam tanto a produção quanto a circulação dos discursos, uma vez que numa sociedade de classes, a possibilidade de constituição e imposição de representações de mundo se dá no e pelo discurso.

<sup>42</sup> Aqui estamos nos referindo ao período do Governo de Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores). Todavia, é bom lembrar que houve a participação de todos os partidos, seja nas comissões, seja nas votações (Câmara dos Deputados e Senado Federal).

estratégias e sua particular visão dos problemas e da realidade. É um processo que deve ser contínuo, englobar operações interdependentes e estar sujeito a revisões e modificações, uma vez que as condições podem ser alteradas, obstáculos revelados e interpretações modificadas. Envolve, pois, decisões e negociações acerca de escolhas de objetivos e caminhos para concretizá-los. Portanto, não é neutro.

Nessa perspectiva, na tentativa de entender todo o processo desencadeado buscamos identificar/desvelar os sentidos do discurso sobre a educação, no PNE, a partir da investigação de dois conceitos – “universalização” e “qualidade” – que serão tratados na próxima seção, e que o objeto aponta para atingir os seus objetivos, quando se propõe enfrentar as desigualdades sociais que são históricas no país. E, mais que isso, como ele vai cumprir, por meio das metas e estratégias.

Assim, na próxima seção, apresentamos nossa análise partindo de 14 (quatorze) sequências discursivas selecionadas na materialidade do Plano – Lei nº 13.005 de 25/06/2014<sup>43</sup>. Ressalte-se que as SDs serão dispostas não linearmente, mas conforme as leituras/reflexões que são desencadeadas ao longo da seção.

---

<sup>43</sup> BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE) - 2014-2024.

### **3. “UNIVERSALIZAÇÃO” E/OU “QUALIDADE” NO DISCURSO SOBRE A EDUCAÇÃO NO PNE (2014 – 2024): MOVIMENTO DOS SENTIDOS E DESVELAÇÃO**

Ancorada nessa discussão até então desenvolvida, nossa proposta é colocar em análise algumas questões relativas aos processos discursivos que constituem o sentido de “universalização” que se materializa como uma das diretrizes do PNE (2004-2024), e nas primeiras metas de ação relacionadas à Educação Básica, desde a Educação Infantil ao Ensino Médio, bem como o sentido de “qualidade” que se estabelece, também, como diretriz e, principalmente, nas Meta 7 e 11, bem como em algumas de suas estratégias.

Nessa perspectiva, entendemos conforme Pêcheux (1988, p.160), que os sentidos não estão na palavra, mas determinados pelas posições ideológicas:

O sentido das palavras não pertence à própria palavra, não é dado diretamente em sua relação com a literalidade do significante’, ao contrário, é determinado pelas posições ideológicas que estão em jogo no processo sócio-histórico, no qual as palavras, expressões e proposições são produzidas.

A esse respeito, diz Orlandi (1988, p.58) que “as palavras mudam de sentido segundo as posições daqueles que as empregam”. Entende-se, a partir daí, que todo dizer se encontra na confluência dos eixos: da memória, o já-dito (interdiscurso) – que constitui a exterioridade discursiva para o sujeito do discurso – e o da atualidade, formulação (intradiscurso) – que se apresenta como aquilo que estamos dizendo naquele momento dado, em condições dadas, sempre determinado pelo interdiscurso. E, no dizer de Florêncio et al. (2009, p.80), “[...] em todo processo discursivo os sentidos são múltiplos, instáveis, sempre apontando para incompletude da linguagem, para os sentidos que não são ditos, que poderão irromper a qualquer momento, porque constituem o ponto de sustentação da relação entre os discursos”.

Na perspectiva do lugar teórico do qual falamos o fio condutor das reflexões e das posições evidenciadas propicia avançar rumo a uma leitura crítica que possibilite analisar de que modo os processos discursivos funcionam, considerando que “em Análise do discurso ocorre uma inquieta relação que vai, em constante movimento pendular, da teoria para a análise e, desta, de volta para a teoria” (INDURSKY, 2008, p.10).

Assim, tentando percorrer o eixo da discursividade, selecionamos algumas sequências discursivas e lançamos nosso olhar para algumas marcas linguísticas, considerando o quanto são significativas na nossa análise no momento de trabalhar a interpretação, os efeitos de

sentidos e os processos que favorecem a recuperação desses sentidos. Esse entendimento está em sintonia com o dizer de Lameiras (2008, p. 117-118):

Trabalhamos no espaço em que transitam língua e linguagem, pois, se a língua é o espaço do que é possível conhecer, a linguagem é o espaço do ignoscível; e, por mais que não saibamos, em muitos momentos, o que a linguagem pretende dizer, exatamente, há sempre gestos que possibilitam uma determinada interpretação.

Assim, as SDs selecionadas não serão analisadas seguindo uma sequência rígida e linear conforme a disposição no referido Plano, uma vez que serão desencadeadas conforme interrelacionam-se no processo de leitura/interpretação a partir dos dispositivos analíticos que acionamos para a análise dos dois conceitos “universalização” e “qualidade” – no movimento do discurso.

Ressalte-se que os discursos sobre esses conceitos, acima referidos, se fazem presentes, também, em vários documentos e/ou notícias que permearam a constituição do referido Plano, seja no portal do MEC, bem como em outras instâncias midiáticas – em que os sentidos circularam, contribuindo de forma positiva ou negativa com a construção de memórias coletivas. Trata-se de um campo diversificado por excelência, comportando em seu interior uma variedade incontável (e em número sempre crescente) de forma de uso das diferentes linguagens. Para Rubin (1994), as mídias estão de tal forma inseridas no contexto social, que já não é possível pensar a conjuntura sem considerar os seus efeitos. No dizer de Silva Sobrinho (2007, p. 183):

Podemos considerar que a mídia tem um papel forte na produção, circulação e também na transformação dos sentidos através de suas práticas discursivas que não só utilizam a linguagem verbal, mas também a não-verbal, além das imagens que ali são apresentadas. A mídia é sempre astuta, lança estilo de vida, desejos, idéias (sic), sempre voltados para o seu funcionamento baseado no consumo.

Os pressupostos dessa análise partem, então, da constatação de que há diferentes modos de significar o sentido de “universalização”, bem como o de “qualidade” considerando as suas multiplicidades de sentidos, em virtude das condições sócio-históricas que possibilitam determinados sentidos e não outros.

Assim, a recuperação do percurso histórico-social do PNE (2014-2024) a partir de suas relações com outros discursos, em que se põe a necessidade de apreendê-lo numa perspectiva

que remete o documento, o arquivo<sup>44</sup>, à memória discursiva<sup>45</sup>, traz importantes componentes que, analisados de uma perspectiva crítica, possibilitam extrair elementos que apontam pistas para a compreensão do funcionamento discursivo dos dois conceitos postos no Plano.

Conforme Pêcheux (1993), o funcionamento do discurso somente é devidamente apreendido quando analisamos sua relação com as condições de produções histórico-sociais, em suas contradições, e que as condições de produção do discurso remetem às condições de produção da sociedade capitalista, uma vez que tais condições atuam no processo de constituição de sentidos e trazem à memória a formação social brasileira, a constituição das relações entre capital, Estado, políticas públicas e educação, possibilitando à língua fazer sentido “como trabalho simbólico, pelo movimento do discurso nas relações sociais” (FLORÊNCIO et al., 2016, p.68). Nesse entendimento, situamos, portanto, as condições de produção em que foi produzido o discurso sobre a educação no Plano observando como se dá o percurso desse processo.

### **3.1 “Universalização”: os sentidos por fora do dizer**

Voltadas as reflexões às influências que permeiam, há décadas, as políticas públicas direcionadas ao complexo educacional, de países em desenvolvimento, em especial do Brasil, fazemos um percurso que busca entender os fundamentos do sentido de “universalização” no discurso sobre a educação, materializado no PNE (2014 – 2024), bem como procura situar algumas questões que, no nosso entender, apontam para a (im)possibilidade de sua efetivação plena, considerando seus limites – sem a pretensão de esgotá-los –, quando inserido no contexto do capitalismo contemporâneo, com inserção subordinada às diretrizes e às demandas dos organismos multilaterais.

Dito isso, situamos o marco do capitalismo global como o limite principal (MACENO, 2011), entendendo, no entanto, que os limites não podem ser tomados isoladamente, uma vez que se constituem determinações que se interpenetram.

Quando de nossos estudos sobre a temática “universalização” do atendimento/do ensino, no Brasil, constatamos, em algumas produções que permeiam essa questão, nas mais

---

<sup>44</sup>Na concepção de Orlandi (2002, p.11), o arquivo “é o discurso documental, memória institucionalizada” que possui relações complexas com o interdiscurso(irrepresentável), sendo constituído ao longo da história.

<sup>45</sup>A memória discursiva é “o saber discursivo que torna possível todo dizer e que retorna sob a forma de pré-construído, o já dito que está na base do dizível, sustentando cada tomada da palavra” (ORLANDI, 2001, p. 31). Para Florêncio et al. (2016), “A esse lugar anterior, onde estão os já ditos, prontos a serem convocados, a AD denomina memória discursiva, lugar de retorno a outros discursos, não como repetição, mas como ressignificação.

diversas searas, vários posicionamentos a respeito. Na esteira de Maceno (2009), observamos que para alguns, como o Banco Mundial (BM), a universalização da educação, no Brasil, é realizável ao nível fundamental ou educação básica (Governo Lula)<sup>46</sup>. Para outros, é possível universalizar o acesso a todos os níveis. Esta posição vê a educação como um dos espaços onde se desenvolve a luta ideológica e política pelo controle do Estado, onde é possível instaurar uma democracia efetiva e plena, fundada em uma nova relação entre Estado e Sociedade. Nessa visão, conquistada uma ‘hegemonia democrática de massas’<sup>47</sup> e instaurado um controle social sobre o Estado, é possível garantir o acesso universalizado aos serviços e políticas públicas.

Para Maceno (2009), nessa ótica, a universalização da educação seria um instrumento para a conquista hegemônica do Estado. Mas também a universalização é passível de realização, na medida em que se pode conquistar essa hegemonia<sup>48</sup>. “Ambas conquistas têm como eixo a luta pela expansão e consolidação das instâncias e instituições democráticas, ou seja, sua possibilidade de concretização está centrada na esfera política.” (ibid, p.36). De acordo com essa vertente, para que o direito à educação, bem como outros direitos sejam garantidos, o tamanho do Estado tem que ser ampliado<sup>49</sup>.

Com esse entendimento, alguns autores veem no Brasil um desenvolvimento capitalista suficiente para garantir uma socialização mais justa da riqueza material. No entanto, entendemos com Maceno (2009), que os limites e as possibilidades da universalização plena no Brasil não podem ser apreendidas a partir de explicações centradas na transferência da centralização na economia para a esfera política (sem negar a sua importância), conforme perspectiva dessa vertente, pois, qualquer mudança social significativa, inclusive na esfera da estrutura educacional brasileira, só pode ocorrer se a objetividade social oferecer essa condição. Nesse entendimento, Mézáros (2002) vem nos auxiliar quando assevera que não há possibilidade de direcionar o conjunto das políticas educacionais para uma perspectiva de ampliação das instâncias democráticas e de justiça social, como defendem alguns autores.

Dessa forma, impõe-se situar a formação histórico-social brasileira, de via colonial – em seu caráter dependente e hipertardio do desenvolvimento capitalista – que reforça o lugar

<sup>46</sup> Em que o principal instrumento de realização encontra-se na ampliação do Fundef para o Fundeb.

<sup>47</sup> Teoria apoiada em Gramsci. Cf. Gramsci (1984; 1995b)

<sup>48</sup> Conceito definido na Nota n.26, pg. 29, na Seção 2, subseção 2.

<sup>49</sup> Trata-se da Teoria do Estado ampliado. O ponto de vista de Gramsci parte de uma concepção ampliada do Estado na sociedade capitalista plenamente desenvolvida. Esta concepção considera que, nos países capitalistas avançados, ao tempo da consolidação da ordem liberal burguesa na virada do sec. XIX para o século XX, a sociedade civil inclui instituições complexas e organizações de massas com participação ativa no seu cotidiano. Cf. Gramsci (1984; 1995b).

socialmente determinado a esse país, como país em desenvolvimento, na hierarquia do sistema global do capitalismo.<sup>50</sup> Assim, na análise da forma como se processou a constituição histórica do capitalismo no Brasil, enquanto particularidade do sistema global do capital, encontra-se um dos entraves às reais possibilidades de o país alcançar o patamar de acesso à educação, equivalente (ou aproximado) ao de países de capitalismo avançado, mais desenvolvidos no âmbito educacional, a exemplo da Finlândia.

Nas palavras de Maceno (2009, p.37):

A subordinação e dependência econômica do Brasil impedem que aqui se tenha um nível de acesso à produção material e espiritual semelhante àquele alcançado nos países de desenvolvimento capitalista. Nesse sentido, não é possível alcançar o patamar, quantitativo e qualitativo de universalização da educação realizada nas formações sociais que compõe (sic.) o “elo” forte da corrente do capital.

Para Maceno (2011, p. 15), “o regime do capital é o único modo de produção que coloca como problema a questão da universalização da educação”. Todavia, acrescenta o autor “contraditoriamente, o capital impõe limites à sua concretização, o que revela um aspecto extremamente antinômico entre o impulso à universalização da educação e o refreamento à sua efetivação substantiva.”

Não vemos tal condição como um problema, mas como uma contradição. Pois embora a universalização da educação seja colocada como uma necessidade essencial da sociedade capitalista para a formação de um novo homem e uma nova forma de trabalho, a dinâmica processual entre a essência universalizadora da educação capitalista e sua manifestação no plano concreto não coincidem.

Com efeito, a universalização é necessária como requisito para garantir acesso ao mundo globalizado. A educação sistematizada, formal, proposta no contexto da crise estrutural do capitalismo contemporâneo, em meio à intensificação das contradições sociais, possibilita habilitar uma força laboral para servir ao mercado, em função dos interesses do modo de produção vigente. No dizer de Mészáros (2005, p.44-45):

As instituições formais de educação certamente são uma parte importante do sistema global de internalização. Mas apenas uma parte. Quer os indivíduos participem ou não – por mais ou menos tempo, mas sempre em números de anos bastante limitado – das instituições formais de educação, eles devem ser induzidos a uma aceitação ativa (ou mais ou menos resignada) dos

---

<sup>50</sup> Sobre: O capitalismo; Formação histórico-social do Brasil; e Objetivação do capitalismo no Brasil, Cf. Mészáros (2002; 2011); Prado Júnior (1985); e Maceno (2009; 2011), respectivamente.

princípios reprodutivos orientadores dominantes na própria sociedade, adequados a sua posição na ordem social, e de acordo com as tarefas reprodutivas que lhes forem atribuídas. [...]. Uma das funções principais da educação formal nas nossas sociedades é produzir tanta conformidade ou ‘consenso’ quanto for capaz, a partir de dentro e por meio dos seus próprios limites institucionalizados e legalmente sancionados.

Assim, regida pela mercadoria, reguladas por contratos e por legislações, assentadas nos princípios do liberalismo, as relações de produção capitalista, em seu aspecto geral, não poderiam realizar-se sem a mediação da educação formal.

Nesse entendimento, ainda que o Brasil alcance o patamar de um país autônomo, inserido no primeiro time do capitalismo mundial, no marco do capital externo, não seria possível alcançar plenamente a universalização, até porque a universalização da educação na perspectiva do capital (MÉSZÁROS, 2002; MACENO, 2011), significa generalizar, tornar universal o acesso à escola, no sentido de extensão e alargamento de direitos e políticas sociais, que são aperfeiçoáveis indefinidamente. Nessa concepção, a universalização não representa o patamar mais elevado e possível de realização, exatamente por não garantir o acesso igualitário e integral de todos os homens à educação.

Entendemos, então, que os países de capitalismo avançado, que fazem parte do bloco que dita as regras, atendem às normas do capital, do mercado, e disseminam suas crenças e preceitos para os demais países, principalmente os países em desenvolvimento, alcançando, apenas, o patamar de universalização do atendimento e/ou do ensino que lhes permite a lógica do capital. O que move o processo de universalização da educação escolar são as necessidades de reprodução do capital. O seu interesse não é de humanização, mas sim econômico.

Para respaldar nossas colocações, citamos a obra “Our Kids/2016” (Nossas Crianças), do cientista político Robert Putnam, da Universidade de Harvard, que, no capítulo sobre a educação, cita um estudo feito por economistas da mesma Universidade que identificou a massificação do ensino médio nas primeiras décadas do século XX como o fator fundamental a explicar por que os Estados Unidos se tornaram a maior economia do planeta. Para esse autor, esse Movimento (ou pacto) permitiu já em 1940, que 79% dos jovens entre 14 e 17 anos estivessem na escola. Em 1959, a proporção chegava a 90%.

Entretanto, o ponto central desse livro é que este pacto, que permitiu que os Estados Unidos ampliassem as oportunidades educacionais para quase todas as crianças e jovens em toda a educação básica, não mais existe por lá. Antes, diz Putnam, “quando americanos falavam em ‘nossas crianças’ estavam se referindo a todas as crianças do país ou da cidade. Hoje, quando usam a mesma expressão, geralmente estão falando apenas de seus próprios

filhos.” Para o autor, essa postura tem levado a um crescimento da desigualdade nos Estados Unidos, verificado não apenas em termo de renda, mas também nas condições de qualidade do ensino em escolas para ricos e pobres.

Com efeito, isso só demonstra que na ótica do capital, o discurso da “universalização” não se sustenta enquanto realização efetiva da educação, entendida como produção integral, em cada indivíduo singular, da humanidade produzida sócio-historicamente<sup>51</sup>. Trata-se, isto sim, da necessidade de uma educação institucionalizada pelo Estado burguês para a classe trabalhadora que se configura sócio-historicamente em função dos interesses do modo de produção vigente.

Assim, os fundamentos da educação no capital incorporam princípios de adequação e conformação à ordem dominante no que diz respeito à adaptação dos trabalhadores à produção social e a internalização ideológica da impossibilidade de uma reprodução societal para além dos limites do regime capitalista. É dessa forma que o discurso opera, sob a forma de linguagem, (MOREIRA 2017, p. 92) “constituído de um querer histórico-ideológico, e tem como função primordial transformar/sugerir/convencer/silenciar dizeres/sentidos necessários à reprodução da sociedade.”

Conforme Amaral (2007, p.34), “... o discurso é uma das formas que a ideologia encontra para se materializar e efetivar a função que lhe é própria: orientar a prática dos homens em sociedade”. Trata-se, então, de analisar como os processos discursivos que constituem o discurso da “universalização” do atendimento/do ensino e o modo como esses processos funcionam no movimento do discurso para representar a formação ideológica capitalista (FIC) que se concretiza na Formação Discursiva do Mercado (FDM).

Para Amaral (2016, p.125-126).

A Formação discursiva do Mercado se define como um lugar de encontro entre elementos de saber sedimentados; ou seja, elementos pré-construídos, produzidos em outros discursos, que são convocados no interior dessa formação discursiva, quer seja para serem confirmados, quer seja para serem negados, mas sempre para organizar os discursos que a representam; [...] Os elementos de saber da Formação Discursiva do Mercado estão ancorados em fundamentos da formação ideológica capitalista que considera que para a felicidade e a liberdade do homem só existe um caminho; seguir as determinações do mercado.

Em tal perspectiva, o mercado assume, pois, a função de mediador da relação capital/trabalho, cabendo-lhe a função de regular a via social e política, oferecendo aos

---

<sup>51</sup> Cf. A educação para além do capital (MÉSZÁROS, 2005).

indivíduos a possibilidade de se constituírem em sujeitos de direito, livres para intercambiar. Assim, o indivíduo sendo “livre” para escolher e para vender a sua força de trabalho, se não obtém sucesso nessa “negociação” é porque ele não fez a escolha certa, sendo, portanto, o próprio culpado pelo seu fracasso e não o modo de produção capitalista. É com esse discurso da “livre negociação” que a sociedade capitalista apaga as relações de exploração de uma classe sobre a outra, dissimulando sua divisão interna de classes sociais – condição necessária para sua reprodução.

Para um melhor entendimento, definimos Formação Ideológica (FI), em uma sociedade, enquanto força capaz de intervir no confronto com outras forças (PÊCHEUX & FUCHS, 1975(1993). Nessa perspectiva, a constituição do sujeito se dá no processo histórico, uma vez que a posição de sujeito preexiste a cada indivíduo concreto e é uma condição de sua existência social. Define-se Formação Discursiva (FD)<sup>52</sup> como “Aquilo que numa formação ideológica dada, isto é, a partir de uma posição dada, numa conjuntura dada, determinada pelo estado de luta de classes, determina o que pode e deve ser dito.” (PÊCHEUX, 1988, p. 160). Ou seja, como sendo o espaço onde os sentidos já dados, sedimentados em uma memória discursiva, encontram-se e refletem-se e refratam em sentidos diferentes. Assim, vemos os efeitos de sentido na percepção de diversas interpretações favorecidas pela materialidade linguístico-discursivas.

Desse modo, a FDM (Matricial)<sup>53</sup> se constitui como lugar discursivo que produz efeitos de mudanças nas relações de trabalho. São processos que constroem o simulacro de uma prática revolucionária no âmbito da educação, mas que tem como foco a qualificação para o mercado de trabalho. Mais que isso, na lógica do capital, a função social da educação tem sido dirigida a um objetivo mais amplo, ou seja, às consciências<sup>54</sup> (e o inconsciente também)<sup>55</sup>, a fim de que as pessoas atuem de forma socialmente desejável, bem como para

---

<sup>52</sup> Termo introduzido por Foucault e transportado/explorado em outra vertente por Pêcheux.

<sup>53</sup> Para Amaral (2016), matricial é equivalente à matriz; corresponde ao lugar dos sentidos por onde uma diversidade de discursos é convocada no funcionamento discursivo para produzir determinados efeitos de sentido. De cada discurso interessa à matriz aquilo que possa contribuir com os fins específicos do discurso em funcionamento.

<sup>54</sup> No dizer de Cavalcante e Magalhães (2007b, p.135) as formas de manifestação da consciência não são iguais e variam de acordo com as relações sociais que o indivíduo estabelece, e o seu grau de clareza é proporcional ao grau de orientação social em que o sujeito se insere.

<sup>55</sup> Lacan (1998, p. 266) conceitua inconsciente como a manifestação de um saber desconhecido e não familiar ao sujeito: “um sentido não antecipável, irreduzível e irreconciliável. O inconsciente é a parte que falta a disposição do sujeito para restabelecer a continuidade de seu discurso consciente”. Pêcheux (1988, p.301) destaca que “a ordem do inconsciente não coincide com a da ideologia, o recalque não se identifica nem com o assujeitamento nem com a repressão, mas isso não significa que a ideologia deva ser pensada sem referência ao registro do inconsciente”.

forjar os ideais liberais e democráticos que legitimam o sistema capitalista e mascaram a contradição entre expandir o acesso à escola e restringir o saber aos limites aceitáveis.

No entanto, na FIC, há o atravessamento de discursos advindos de diversas FDs com as quais dialoga, a exemplo da Formação Discursiva de Mercado (FDM), e da Formação Discursiva Neoliberal (FDN), cuja principal característica é apresentar a sua solução como a única e possível para os problemas sociais.

Nessa linha de reflexão, situamos o marco de comprometimento com as propostas lançadas pelos organismos internacionais para a população dos países pobres, a Conferência Mundial de Educação para Todos (EPT)<sup>56</sup>, em 1990, realizada na cidade tailandesa de Jomtien: **“possibilitar o acesso de todos à educação”**.

Para Santos et al. (2017), nos documentos da EPT, de forma geral, a educação e, conseqüentemente, a escola, é vista como primordial para garantia da governabilidade, da sustentabilidade socioeconômica e ambiental, da erradicação da pobreza e da contenção da violência urbana, mediante a cultura da paz, assim como é vista como caminho para a garantia de emprego e ascensão das classes consideradas em vulnerabilidade social.

Ressalte-se, ainda, que muitas outras Conferências e Fóruns se seguiram em torno do projeto de “universalização da educação básica”, com o objetivo de renovar compromissos, bem como os prazos das metas de EPT, a exemplo da Conferência, em Nova Delhi (1993); e do Fórum Mundial da Educação: Marco de Dacar, em Senegal (2000), que situou a nova educação básica como política de qualificação dos indivíduos para o mercado de trabalho<sup>57</sup>. Nesse Fórum, foram estabelecidos os novos pilares para a suposta educação no novo século, ou seja, a finalidade da EPT. Premissas essas ratificadas, anos mais tarde, no relatório para a Unesco, elaborado pela Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI.

Sobre essa política de qualificação para o trabalho, Leher (2014) diz tratar-se da influência da Teoria do Capital Humano (TCH), originada na Escola de Chicago, na década de 1960 (um importante locus de difusão de pensamento de diferentes áreas e épocas), cuja premissa é atribuir um lugar estratégico à educação no processo de valorização do capital. Nessa concepção, os países especialmente de economia em desenvolvimento, da América Latina, através das reformas educacionais, com viés qualificador/profissionalizante, seriam capazes de formar capital humano (mão-de-obra) capaz de incrementar importantes ganhos ao

---

<sup>56</sup> A sigla EPT é utilizada originalmente pelos organismos multilaterais para designar Educação Para Todos; todavia, a literatura brasileira, sobretudo àquela ligada ao MEC, passou a usá-la como designação de Educação Profissional e Tecnológica. Cf. Farias; Freitas; e Santos (2013).

<sup>57</sup> Chamados pelos intelectuais dessas agências de “mundo do trabalho”.

capital por meio da produtividade do trabalhador e da competitividade do país no mercado mundial. Privilegiam-se os chamados pilares da educação.<sup>58</sup>

Para Leher (ibid) essa orientação chega ao Brasil, ainda na década de 1960, por meio da Aliança para o Progresso, estabelecida entre o Brasil e Estados Unidos. Processo que se concretiza com a contra-reforma da educação que reorienta a educação superior e o papel das universidades (Lei 5.540/68), bem como regulamenta e reorienta a educação básica (Lei 5.692/71) do país, para uma profissionalização em massa.

Trata-se da Educação Tecnicista. A sustentação teórica da educação tecnicista se baseia na psicologia behaviorista, na engenharia comportamental, na ergonomia, informática, cibernética, que tem o positivismo e o funcionalismo como base filosófica (SAVIANI, 2010). Tal teoria acabou levando a uma reorganização extremamente burocrática das escolas. Sobre este aspecto é significativa a autocrítica feita por Soares (1991, p. 80-82), que fizera parte do grupo que integrou a formulação da Lei 5692/71:

Vejo-me [...] aderir a uma tecnologia de ensino determinista, baseada em predição e controle (objetivos comportamentais, testes de múltipla escolha, instrução programada e outros procedimentos de ensino de inspiração behaviorista); vejo-me lutando por maior “eficiência” e maior produtividade do ensino e do sistema educacional [...]. As palavras de ordem, nessa época, lembro-me bem, eram a eficiência e a eficácia [...] produtividade, racionalização, operacionalização, plena utilização de recursos.

Saviani (2010, p.344-345), tomando como referência o fórum “A educação que nos convém”, organizado pelo IPES, sintetiza o sentido geral no que se refere aos encaminhamentos da política educacional no país:

Esse sentido geral é traduzido pela ênfase nos elementos dispostos pela teoria do capital humano; na educação como formação de recursos humanos para o desenvolvimento econômico dentro dos parâmetros da ordem capitalista; na função de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho atribuída ao primeiro grau de ensino; no papel do ensino médio de formar, mediante habilitações profissionais, a mão de obra técnica requerida pelo mercado de trabalho.

Para Leher (2014), é a partir dessa perspectiva que se aprofunda a educação escolar brasileira como projeto da classe dominante. Para ele, as políticas educacionais posteriores, inclusive as orientadas nas diretrizes dos organismos internacionais, têm como pressuposto, em maior ou menor medida, a TCH.

<sup>58</sup>Cf. “Educação: um tesouro a Descobrir” (Relatório Delors), produzido seis anos após o evento em Jomtien, publicado, no Brasil, em 1988; e redigido pelo teórico francês Jacques Delors.

Observa-se, então, que o discurso neoclássico é constantemente renovado, reestruturado, de acordo com a reestruturação do sistema capitalista, uma vez que o pensamento neoliberal defende a manutenção da sociedade capitalista. Desta forma, a TCH foi apresentada na década de 1960, e reapresentada, com algumas diferenças já apontadas, nos anos 1990, dada a reestruturação econômica. Assim, os efeitos de sentido se produzem em determinada relação interdiscursiva, propiciando, assim, uma junção de uma memória atual com outros saberes (memória), pré-construídos, como um processo discursivo de contradição e continuidade de sentidos.

Nesse ponto, impõe-se observar que a política neoliberal foi uma resposta do capital à crise de acumulação de capital da década de 1970. Trata-se de uma renovação do liberalismo clássico e seu ideário político a partir de três eixos (LIMA, 2005, p.98): “a redução do papel do Estado na economia e a despoltização dos mercados; a defesa intransigente do individualismo; e a concepção de igualdade social como igualdade de oportunidades.”

Vale ressaltar que os defensores do ideário neoliberal preferem a antiga denominação “liberal”. Lima (ibid) esclarece, então, as diferenças entre os dois termos:

Existem quatro principais pilares que diferenciam o ‘novo liberalismo’ do liberalismo clássico: sua pretensão à cientificidade; sua articulação com um real processo de mudanças econômicas em curso; seu avanço diante da crise do ‘socialismo realmente existente’ e do alcance do ideário burguês no Leste Europeu e seu caráter absolutamente conservador que o diferencia do liberalismo clássico, considerado como uma ideologia revolucionária, contrária ao absolutismo e ao sistema econômico mercantilista.

Na atual conjuntura, no dizer de Cavalcante (2007), o que prevalece no discurso neoliberal são as orientações/recomendações do Consenso de Washington – adotadas, no Brasil, pelo Governo Collor e, também, nos governos posteriores – que contempla um conjunto de reformas estruturais resultantes de uma reunião, em 1989, com a participação do Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>59</sup>, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)<sup>60</sup>, Banco Mundial (BM) representantes do governo estadunidense e da América Latina. São princípios que têm forma nas políticas de abertura da economia de mercado internacional, de reformas tributárias e administrativas, diminuição do Estado e na defesa da propriedade privada. O papel da educação é fator decisivo para o desenvolvimento e

<sup>59</sup> Organização internacional com o objetivo de regular e atuar diretamente no funcionamento do sistema financeiro mundial. Fundada em 1944, com mais de 187 países como seus aliados.

<sup>60</sup> É uma instituição financeira que oferece empréstimos a países em desenvolvimento de renda média. É uma das primeiras cinco instituições que integram o Grupo Banco Mundial (agência especializada independente do Sistema das Nações Unidas), sediado em Washington, D.C., EUA.

para a competitividade do setor produtivo e das nações. O foco é no ensino básico, prioriza-se o aprender a aprender (pedagogia das competências)<sup>61</sup>, visa formar para a empregabilidade e evoca-se o *pré-construído* “querer é poder”.

Para Amaral (2016, p. 174), essa formulação, que eleva a vontade do sujeito à condição de determinante do seu destino, “está atravessada por elementos de saber de um discurso em que a vontade (o querer e o pensar) dos indivíduos definiria o seu destino: bastaria aos sujeitos pensar em novas soluções para os problemas e soluções ocorrerem”.

Nessa perspectiva, identifica-se uma forte intervenção estatal no sentido de garantir o livre desenvolvimento dos monopólios políticos econômicos, bem como a reconfiguração das relações sociais que se dão a partir do intenso processo de abertura do país ao projeto neoliberal. Assim, conforme Lima (2005, p. 87-88), à essa nova configuração do Estado caberá

uma ação reguladora circunscrita à implantação de uma rigorosa disciplina fiscal; a execução de políticas focalizadas no alívio da pobreza; a implantação de uma política de segurança pública; a liberalização do comércio; a desregulamentação e configuração de um novo arcabouço político e jurídico que viabilize, inicialmente, a privatização dos setores mais diretamente ligados à esfera produtiva, especialmente as empresas estatais e, em segundo momento, a privatização dos serviços sociais considerados não exclusivos do Estado, e, por fim, exige a reconfiguração das bases da democracia liberal através do enfrentamento direto com os sindicatos combativos e classistas e os partidos que tenham a ruptura com a ordem do capital em seu horizonte político e do desestímulo aos movimentos sociais, sindicatos e partidos que atuem no horizonte político da colaboração de classes.

De acordo com Amaral (2007), os fatores de produção como a tecnologia, a força de trabalho e a divisão do trabalho, passaram a ser organizados de forma mais acentuada em função de uma economia globalizada. Movimento esse, de reorganização, que reflete o contínuo processo de mudança sob o qual se sustenta o modo de produção da sociedade burguesa.

Na perspectiva de Marx (2003, p.8), “a burguesia não pode existir sem revolucionar permanentemente os instrumentos de produção – por conseguinte, as relações de produção e, com isso, todas as relações sociais”. Assim, “O poder do Estado tem sido sempre uma forma

---

<sup>61</sup> Para Duarte (2000, p.52), “a noção de constante adaptação a um mundo que passa por rápidas e intensas mudanças é central na maioria dos ideários pedagógicos contemporâneos, está na própria base de sustentação do lema “Aprender a aprender” e vem sendo desenvolvida desde o início do século pelo ideário escolanovista, “Aprender a aprender” é aprender a adaptar-se. Não por acaso, Piaget viu a inteligência como um órgão especializado de adaptação do ser humano. Nessa perspectiva, entende a comissão (que elaborou o Relatório para a Unesco), cabe à educação oferecer as condições necessárias à instrumentalização do indivíduo voltada para esse contínuo processo de adaptação.

de manter a hegemonia da classe dominante, dissimulada pelo aparato jurídico que confere uma legalidade aos seus interesses e privilégios.” (FLORÊNCIO, 2007, p.63). Assevera Marx (2003, p.46), “o poder político propriamente dito é o poder organizado de uma classe para oprimir a outra”.

A partir do exposto, algumas reflexões se impõem acerca das possibilidades dos movimentos pertinentes aos espaços discursivos da EPT. Identifica-se, aqui, não a gestação da concepção que fundamenta o sentido de “universalização” em questão, mas o arcabouço que possibilitou um discurso que não passa de uma falácia. Conforme Maingueneau (1993, p.153), “um discurso não se inscreve sobre uma página branca; quando ele se constitui não pode ser senão em um campo já saturado por outros discursos”. É o exterior do discurso sempre presente no discurso, mas nem sempre visível.

Observe-se no quadro a seguir a relação entre o discurso da EPT e o discurso da “universalização” no PNE (2014 – 2015).

**Quadro 1 – Relação do discurso da “universalização”: PNE – (2014 – 2024) X EPT**

<b>DECLARAÇÃO MUNDIAL EPT - Plano de Ação</b> Aprovada pela Conf. Mundial sobre EPT em Jomtien – Tailândia (5- 9/03/90)	<b>EPT - COMPROMISSO DE DAKAR - Fórum Mundial de Educação – Senegal (26-28/04/2000) Marco de Ação</b>	<b>PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - PNE (2014 – 2024)</b>
Objetivos: (Art. 3)  <b>UNIVERZALIZAR O ACESSO À EDUCAÇÃO E PROMOVER A EQUIDADE</b>  1. A <b>educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos.</b> Para tanto, <b>é necessário universalizá-la</b> e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades;	Objetivos:  II – <b>Assegurar que todas as crianças [...], tenham acesso</b> à educação primária obrigatória e de boa qualidade até o ano de 2015;  III – Assegurar que as necessidades de aprendizagens de todos os jovens e adultos sejam atendidas pelo acesso equitativo à aprendizagem e às habilidade para a vida;	SD 1 – São diretrizes do PNE: II – universalização do atendimento escolar;  SD 3 – Meta 2: <b>universalizar</b> o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluem essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência desse PNE.  SD 4 – Meta 3: <b>universalizar, até 2016</b> , o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.

Fonte: <https://unesdoc.unesco.org>.

Adaptação nossa

Vê-se, pois, que os discursos são retomados e remetidos a outros discursos para serem reafirmados. Ressalte-se que fazemos referência, no quadro, apenas ao evento de Dakar, entretanto, outros foram realizados com o mesmo propósito de fortalecer e reafirmar os compromissos assumidos na referida Conferência ETP. Os elementos discursivos que

apontam para essa relação apresentada neste quadro serão analisados, nesta pesquisa, conforme a especificidade que as SDs analisadas demandam.

Num movimento de análise, nesta subseção, situamos 5(cinco) SDs, conforme a seguir:

SD 1 – São diretrizes do PNE: II – universalização do atendimento escolar;

Identificamos uma sequência discursiva de referência (SDR) que funciona como ponto de articulação dos processos discursivos do discurso de “universalização” com elementos de saber do Discurso da Educação para Todos (DETP). Os sentidos do já dito são convocados pelo DEPT para serem interpretados, ressignificados,<sup>62</sup> para contribuírem com a instituição do novo sentido<sup>63</sup>. No dizer de Maingueneau (1993, p.115), essa é uma operação da memória discursiva, “formulações que repetem, recusam e transformam outras formulações” e que são vinculadas ao universo cultural e ideológico em que foram produzidas.

Na concepção de Courtine (2009, p.114), as SDs constituem o *corpus discursivo* enquanto um “conjunto de sequências discursivas, estruturado, segundo um plano definido com referência a um certo estado de condições de produção do discurso”. O autor ao tratar sobre a dispersão das SDs, afirma que estas são organizadas em torno da SDR em três domínios: de memória, a partir do qual apreendemos o funcionamento do discursivo de encaixe do pré-construído e de articulação de enunciados<sup>64</sup>; de atualidade, formado por um conjunto de SDs que coexistem com a SDR em uma conjuntura histórica determinada, inscrevendo-se na instância do acontecimento; e de antecipação, que (ibid, p.113)

compreende um conjunto de sequências discursivas que sucedem à sdr, no sentido em que certas formulações que esta última organiza com seu interdiscurso entretêm, em relação a formulações determinadas no domínio de antecipação, relações interpretáveis como efeitos de antecipação.

Perspectiva essa que implica considerar um *corpus discursivo* (Courtine, 2009) como um conjunto aberto de articulações, cujo procedimento consiste em etapas sucessivas de um

---

<sup>62</sup> Acerca do discurso como um processo de ressignificação dos sentidos, diz Orlandi (1993, p.12): “O sentido anterior é desautorizado. Instala-se outra tradição de sentidos que produz os outros sentidos nesse lugar. Instala-se uma nova ‘filiação’. Esse dizer irrompe no processo significativo de tal modo que pelo próprio surgir produz sua memória”.

<sup>63</sup> Trata-se do processo de produção do discurso, resultado de trabalho sobre outro discurso, o interdiscurso, que, no dizer de Orlandi (1997, p.12) “se apresenta como uma série de formulações que derivam de enunciações distintas e dispersas que firmam em seu conjunto o domínio da memória (do saber discursivo)”.

<sup>64</sup> A “articulação” funciona como um mecanismo de conexão entre os elementos de um saber discursivo já existente – o pré-construído – que fornecem o “material” para a constituição do sujeito do discurso, inscrevendo-o em uma dada formação discursiva.

trabalho sobre o *corpus* ao longo da investigação. Assim, o estudo dos processos de produção de sentidos requer uma compreensão da sociedade na qual os discursos emergem.

No dizer da SD 1 é possível identificar, no funcionamento discursivo,<sup>65</sup> a produção de um efeito de sentido que se pretende estabilizado tal qual no enunciado da Conferência Mundial EPT uma vez que, ao associarmos o discurso do PNE, e especificamente esse enunciado, com as CPD do discurso da EPT, apreendemos características tidas como comuns de um discurso determinado, por uma posição determinada, para um interlocutor (público) determinado, com a mesma finalidade.

A universalização está posta, materializa-se como uma diretriz. Todavia, diretrizes são orientações, linhas que definem e regulam um traçado ou um caminho a seguir. Parece-nos que colocado como diretriz em um texto de lei, está garantida e assegurada a pretensa “universalização” que é reproduzida nas metas de ação, ratificando um dito que se materializou como norma ou conduta a ser seguida. Observamos, ainda, que a universalização é “do atendimento escolar”, o que nos levou a buscar o significado da palavra “atendimento”. 1. Prestar atenção a; Cuidar de; 3. Ato ou efeito de atender; 4. Maneira como habitualmente são atendidos os usuários de determinado produto ou serviço; entre outros.<sup>66</sup>

Entretanto, como coloca Pêcheux (1988, p.160), “o sentido das palavras [...] não é dado diretamente em sua relação com a literalidade do significante; ao contrário, é determinado pelas posições ideológicas que estão em jogo no processo sócio-histórico no qual as palavras e expressões são produzidas”. Portanto, na perspectiva da AD, interessa não o que uma palavra ou uma expressão significa, mas como funciona no discurso, na conjuntura sócio-histórica em que foi enunciada. Partindo-se da materialidade da língua, onde está sendo realizado o processo discursivo, cabe observar a expressão “universalização” associada à igualdade de direitos. Assim, “universalização do atendimento”, nessa concepção, implica garantir que todos tenham oportunidade de acesso.

Vejamos como se apresenta esse direito assegurado na CF/88. Afirmando uma abordagem da educação enquanto política social com organização própria, entendida como um direito social, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu art. 205 “A educação é direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

<sup>65</sup> Para Orlandi (2006, p. 125), “o funcionamento discursivo é a atividade estruturante de um discurso determinado, por um falante determinado, para um interlocutor determinado, com finalidades específicas”.

<sup>66</sup>Consulta dicionário-line: <https://dicionariodoaurelio.com>atendimento>; <https://www.priberam.pt>dipo>atendimento>

Tal prerrogativa denota a obrigatoriedade do Estado na sua efetivação, enquanto política pública. Assim, a educação insere-se em um contexto mais amplo de lutas para efetivação de direitos, principalmente por parte da classe trabalhadora, entendida como um direito social. Todavia, vimos em Marx (1991) no que se refere à origem dos direitos humanos, a partir das críticas à retórica da universalidade dos direitos humanos, à época, que estes são históricos e representativos da classe burguesa, tendo origem para proteger os direitos privados de uma classe específica. Assim, as políticas públicas educacionais, inseridas, pois, no conjunto das políticas sociais, embora asseguradas legalmente como direito universal e dever do Estado<sup>67</sup>, são burguesas, pois, sendo o sistema educacional administrado por um estado burguês, o processo educativo tende a cumprir as determinações do capital, favorecendo à classe dominante em detrimento dos menos favorecidos.

Levando em conta o sentido de “universalização” como direito associado à obrigatoriedade e gratuidade, é possível afirmar que estamos diante do reconhecimento do direito, porém, de um direito constrangido pela ordem estabelecida, ou seja, por uma ordem econômica dirigida pela necessidade de implementar redirecionamentos nas políticas educacionais que priorize uma formação de sujeitos adaptados às novas demandas de produtividade e competitividade nos moldes de uma reestruturação produtiva do capital em crise. Trata-se de uma “crise nunca antes imaginada” (MÉSZÁROS, 2011, p. 59), que traz um poder de destruição maior que qualquer outro período, fruto do encontro entre o capital e seus próprios limites.

Chauí (1989, p. 26), referindo-se aos direitos proclamados na CF/88, assevera que “cada direito, uma vez proclamado, abre campo para a declaração de novos direitos e que essa ampliação das declarações de direitos entra em contradição com a ordem estabelecida”. Para a autora, nessa concepção, instalam-se pelo menos duas possibilidades de interpretação: de que o enunciado dos direitos constrange a realidade tal como dada, a ponto de se colocar a possibilidade de que ela seja transformada; e que se firma o reconhecimento de que o direito proclamando somente o é por um sentido de ausência.

Arriscamos dizer, então, que os sentidos vão sendo produzidos na falta necessária da explicitação das condições, não declaradas, em que se dariam esse(s) direito(s).

Na continuidade do art. 205, acima referido, “[...] e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...]”, chamamos atenção para o deslocamento do espaço legal para o político, o que caracteriza a perspectiva

---

<sup>67</sup> Tanto na Declaração dos Direitos Humanos e do Cidadão, quanto na CF/88, bem como em outras leis sancionadas em âmbito nacional e/ou internacional.

“público/privado” contemplada pelas ações estatais, e que vem se intensificando nas reformas, sob uma legislação que coaduna com o caráter de continuidade do projeto principiado a partir do novo padrão de acumulação e reestruturação produtiva, com os ajustes estruturais alinhados às bases do Estado mínimo para que a nova dinâmica do Estado corresponda aos interesses do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo.

Com base na SD 1, observadas as CPD, atentamos para a possibilidade de que essa diretriz, sobre a qual se apoiam as orientações às políticas públicas educacionais direcionadas ao Brasil enquanto um país em desenvolvimento, guarda estreita afinidade com a reestruturação operada pelo momento de crise do capital, bem como potencializa o uso de artifícios suficientemente capazes de obscurecer a compreensão da condição a que a educação foi submetida. Esta “proposição” suscita um processo de leitura e compreensão não ingênuo, reconhecedor dos sinais enunciativos que assinalam as marcas discursivas que põem à mostra os efeitos de sentido comprometendo a pretensa neutralidade.

Nesse movimento discursivo, elementos pré-construídos são evocados e termos reconfigurados, como constatamos nas SDs (2; 3; e 4) que analisamos mais adiante.

Observe-se a frequência de realização de eventos para a prorrogação de prazos ou a reedição de metas da EPT, o que já deixa margem para a insustentabilidade de um discurso que se pretende legítimo. Esse constante movimento de aperfeiçoamento ou de retomadas revela a impossibilidade de concretização das metas estabelecidas, uma vez que a lógica do capital em crise não permite a alteração estrutural do quadro que aí está posto – de desigualdades e de pobreza. Todavia, essa dinâmica funciona como moeda de troca e pressão ideológica dos interesses dos agentes internacionais sobre os países que se submetem a tal controle, por serem vulneráveis e dependerem dos poucos recursos captados das agências transnacionais.

Observa-se essa mesma lógica nas SDs 2, 3 e 4, a seguir, que recobrem o dito da SD 1(SDR). Podemos identificar no funcionamento discursivo um processo que introduz na prática discursiva da “universalização” um sentido que, combinado com a representação de unicidade atribuída à primeira SD1, reproduz um movimento, se não contraditório, no mínimo relativizado. Aqui, a “universalidade” está posta, porém, ocorre uma definição das condições em que essa será realizada, ou melhor dizendo, do tempo disponibilizado para tal implementação, conforme as modalidades.

SD 2 – Meta 1: **universalizar**, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4(quatro) a 5(cinco) anos de idade e **ampliar a oferta** de Educação Infantil

em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3(três) anos até o final da vigência deste PNE. (grifo nosso)

SD 3 – Meta 2: **universalizar** o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência desse PNE. (grifo nosso)

Os enunciados são introduzidos, respectivamente, pelo lexema verbal universalizar, na forma nominal infinitivo, que possibilita identificar uma ação, fora de toda perspectiva temporal que, embora feita por um sujeito encoberto, tem endereço certo (os envolvidos direta e indiretamente no Plano e os que sofrem seus efeitos). Reveste-se de um caráter prescritivo, todavia fornece as orientações acerca das condições em que serão atingidas.

Observam-se, na SD 2, duas etapas para o cumprimento dessa meta. A primeira, que trata da “universalização” da educação infantil na pré-escola, o prazo expirou em 2016 e não foi cumprido, haja vista que em 2014, quando do estabelecimento do Plano, a porcentagem era de 89.1% e, em 2015 atingiu 90.5%, havendo um acréscimo de apenas 1.4%, conforme Observatório do PNE (plataforma *online*)<sup>68</sup> e dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/PNAD). A segunda etapa, que diz respeito à ampliação em **50%** da oferta de educação infantil em creches para crianças de até 3(três) anos, o prazo estende-se até o final de vigência desse Plano, ou seja, 2024. Entretanto, constata-se uma tensão, quando observamos que em 2014 a taxa da oferta dessa etapa correspondia a 29.6% e que com 50% do período do plano já cumprido, registra-se um percentual de 30.4%, ou seja, apenas 0,8% de acréscimo.

O ano de 2024 também foi o prazo definido para o cumprimento da Meta 2 (SD 3), referida ao ensino fundamental. Prazo bastante distendido e, ainda, com uma margem de folga. Todavia, identifica-se aí uma contradição. Se a proposta é universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos, o que significa, então, garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência desse PNE. O sentido de “universalizar” o ensino fundamental para toda a população pressupõe uma margem de excluídos desse processo?

Resta-nos questionar: a “universalização do atendimento escolar” seria para todos? E ainda, a “universalização” materializada no Plano pressupõe apenas o acesso à educação formal, sem considerar os demais desafios que se impõem no que diz respeito à igualdade de

<sup>68</sup> Consulta em 21.04.2019: [www.observatoriodopne.org.br](http://www.observatoriodopne.org.br)

condições para o acesso e permanência, à melhoria da qualidade da educação/do ensino, da formação e valorização dos profissionais da educação, da estrutura nas escolas, entre outros?

Para Oliveira (2007, p. 666)

Além do atendimento à demanda por mais educação, debatemo-nos com a tensão entre o direito à educação de qualidade para amplos contingentes da população ou sua negação, o que pode tornar inócua a democratização do acesso, quer seja por sua distribuição diferenciada, quer seja por, e também, relegar a qualidade a nichos de privilégio no interior do sistema educacional.

Em termos gerais, a qualidade da educação no Brasil, componente assegurado na Lei Maior e em outros marcos legais, conforme discorreremos na subseção seguinte, é verificada por meio de avaliações externas (em larga escala) que, na nossa leitura, visam subsidiar a formulação, (re)formulação e o monitoramento das políticas na área educacional, em todas as esferas, materializadas nas constantes reformas que vêm sendo implementadas ao longo dos anos.

Dando sequência a nossa análise, situamos a SD 4:

SD 4 – Meta 3: **universalizar, até 2016**, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%. (oitenta e cinco por cento). (grifo nosso)

Vê-se nessa SD que o prazo proposto é 2016. Praticamente dois anos e meio após essa meta não foi cumprida. Conforme dados do IBGE, foi registrado apenas o percentual de 61.4% dos jovens matriculados quando do estabelecimento dessa Meta. E o que é preocupante: a lenta evolução, nos últimos anos, no número de matrículas nessa etapa de ensino. Desse lugar discursivo, o que se propõe, *a priori*, é a “universalização” do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, até 2016. Mas, os dizeres assumem sentidos que vão sendo apreendidos no percurso da sequência do enunciado, na materialidade discursiva, de negação do que está posto anteriormente, quando propõe elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%, até o final do período de vigência do referido Plano.

A problemática/questão que nos motiva a refletir diz respeito à falta de concretização dessas metas que vêm se protelando e o silenciamento do MEC (Estado) sobre essa questão. Observe-se a coletiva de imprensa do dia 31/01/2018, quando da divulgação pelo MEC dos dados do Censo Escolar da Educação Básica (Portal Inep). Dar-se ênfase a ditos sem fazer

alusão a essa questão. Seria uma estratégia para ocultar o seu comprometimento? Uma forma de controlar os limites e as possibilidades de surgimento de discursos que representem ameaça à ordem vigente? No dizer de Orlandi (2007, p.73), o silenciamento (política do silêncio) se define “[...] pelo fato de ao dizer algo apagamos, necessariamente, outros sentidos possíveis, mas indesejáveis, em uma situação discursiva dada”.

A partir do exposto, é possível considerar que o funcionamento discursivo do sentido de “universalização” no discurso sobre a educação, no PNE (2014 – 2024), se estrutura em torno de um saber discursivo já sedimentado que se inscreve em uma memória discursiva, em que o já dito (interdiscurso) aparece no processo discursivo e faz dele um lugar compartilhado entre discursos diferentes que se confrontam e encontram limites de sentidos. Universalizar o ensino pressupõe o acesso igualitário e integral de todos as pessoas a uma educação humanizada. Todavia, no marco do capital externo não seria possível alcançar plenamente essa universalização, conforme já demonstramos.

Trata-se de um discurso que caracteriza o ideário neoliberal, que exige do sistema educacional o ajuste às demandas do mercado, cuja função da educação contemporânea é formar o indivíduo para a empregabilidade, ou seja, para adaptar-se ao mercado de trabalho em constante mudança.

Importa dizer que a proposta veiculada no referido Plano<sup>69</sup> que dominou/domina o discurso Estatal “oficial”<sup>70</sup> com contornos de uma proposta inovadora ou, mais precisamente, como “metáfora de mudança”<sup>71</sup>, capaz de enfrentar os dilemas/desafios até então não superados na educação, circulou/circula nas diversas instâncias midiáticas, trata-se de uma das variedades de discursos que funciona como “práticas específicas de divulgação” (AUTHIE REVUZ, 1998). São discursos que cumprem a função de difundir um conhecimento traduzido, interpretado, colocado como acessível ao grande público. Trazemos uma reflexão de Lameiras (2008, p.1), para que possamos melhor entender essa questão:

Fazer circular sentidos é construí-los visando a determinados efeitos, muitas vezes indeterminados, ou mesmo indefinidos, sob a aparência de uma horizontalidade material definida. Esse é, talvez, e muito provavelmente, o maior desafio das produções discursivas das mídias, um desafio que a AD

<sup>69</sup> Assim como outras propostas, a exemplo da Reforma do Ensino Médio consubstanciada na Lei 13.415 de 16 de fevereiro de 2017.

<sup>70</sup> Trata-se do Discurso do Capital. O Estado, ao assumir a forma-sujeito do discurso “oficial”, se apresenta como “enunciador”. Cf. Amaral (2016).

<sup>71</sup> “[...] é uma das palavras-chave que caracterizam o discurso político sobre a educação e a escola, principalmente a partir dos finais dos anos 1960, em diferentes países independentemente do sistema político e econômico praticado [...]” (CRAWCZYK e VIEIRA, 2008, p.9).

trabalha no espaço que busca atravessar um percurso entre a ‘estrutura’ e o ‘acontecimento’.

Assim, é no espaço em que o fato se torna acontecimento<sup>72</sup> que os sentidos circulam através da mídia, contribuindo – de forma positiva ou negativa – com a construção de memórias coletivas, uma construção que deixa ver o poder da palavra na mídia.

Esse discurso “oficial” (estatal), que é determinado pela conformação das relações de forças vigentes na sociedade contemporânea aponta para o domínio do capital sobre o trabalho – e tem a educação institucionalizada pelo Estado, para atender às suas demandas imediatas. Para Orlandi (1990), o discurso “oficial” trata-se do discurso sobre “enquanto lugar que organiza, disciplina a memória e a reduz”. Nesse sentido, o discurso “oficial” na sua relação constitutiva com a memória discursiva, e na sua relação com a constituição do sentido (interdiscurso) e a sua formulação (intradiscurso) dissimula a função social do Estado no capitalismo, e tenta disfarçar que o Estado jamais encontrará nele mesmo e “na organização da sociedade’ o fundamento dos males sociais” (MARX, 2010, p.58).

Nesse entendimento, podemos inferir, a partir do entendimento de Silva (2015), que nesse campo discursivo de referência de um discurso “oficial”, o disfarce que é próprio, mas não exclusivo, simula as evidências que reforçam a necessidade da existência e da função do Estado, enquanto regulador e ordenador das políticas educacionais em consonância com as orientações dos organismos multilaterais. Para o referido autor (ibid. p.208) “No campo discursivo, o disfarce é, no entanto, efeito de sentido, produzido pela ideologia, uma vez que não consideramos que os sentidos estejam dados *a priori*.”

Trata-se, então, de um discurso “oficial”, determinado pela conformação das relações das forças vigentes na sociedade contemporânea, que apontam para a supremacia do capital sobre o trabalho em que suas exigências referem-se, no que concerne especificamente à educação, à escola, a formação de um novo tipo de trabalhador, capaz de lidar com o avanço tecnológico e as conseqüentes transformações das relações de trabalho, configurando-se num contexto de regulação educativa do continente latino-americano. No dizer de Orlandi (2006, p.26), “todo discurso nasce de outro discurso e reenvia a outro, por isso não se pode falar em um discurso, mas em estado de um processo discursivo, e esse estado deve ser compreendido como resultado de processos discursivos sedimentados, institucionalizados”. Assim, o

---

<sup>72</sup> Nas palavras de Pêcheux (1990), ponto de encontro de uma atualidade e de uma memória.

discurso oficial “estatal” aciona uma memória<sup>73</sup> que articula o trabalho ao discurso neoliberal. Para Florêncio (2007, p. 61), o Estado ao assumir o discurso oficial adquire um direito e uma soberania que o autorizam a atos de interesses particulares, respaldados por leis propostas por ele mesmo e aceitas pelo segmento legislador, mas sempre benéfico aos que detêm a propriedade e não ao povo em geral.

É importante ressaltar a necessidade de que a natureza e as configurações das reformas que vêm sendo implementadas na educação ao longo dos anos, no Brasil, iniciadas com a influência da TCH, devam ser analisadas nessa conjuntura de propostas das reformas desenvolvidas/intensificadas desde a década de 1990, uma vez que elas caminham em perspectivas convergentes, atendendo às diretrizes que buscam uma formação do trabalhador referenciada nas novas demandas de produção.

Impõe-se colocar que lançamos um olhar para um dos documentos divulgados pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), “Carta programa”<sup>74</sup> alguns dias antes de o Senado votar o *impeachment* que, em 5 (cinco) linhas centrais entre as 7 (sete) elencadas, o foco é na educação básica. Encontram-se ali indícios de dimensões discursivas que caracterizam a doutrina neoliberal – no que se refere às políticas educacionais – quando situa a educação como a principal responsável pelo desenvolvimento socioeconômico dos indivíduos e isenta a responsabilidade do modelo econômico político vigente. Atribui-se à educação a função de formar o indivíduo para a empregabilidade, ou seja, para adaptar-se ao mercado de trabalho, entre outros do ideário desse projeto burguês. Ou seja, já havia ali indícios do que o governo Temer iria priorizar.

Desse modo, é possível considerar que a recente reforma do Ensino Médio, prescrita pela lei 13.415 de 02/2017, sancionada pelo presidente Michel Temer, veio reafirmar a perspectiva intensificadora de uma proposta neoliberal, sedimentada no país desde a década de 1990, que previu a diminuição da responsabilidade do Estado, minimizando a sua intervenção na promoção dos direitos sociais, e uma maior participação do mercado nas ações que eram antes de sua atribuição. Ou seja, uma reforma em consonância com o sentido de “universalização” da educação posto no Plano que, a partir das marcas discursivas, pode-se identificar tratar-se da “universalização” na perspectiva do capital em estreita necessidade de

<sup>73</sup> No dizer de Florêncio et al. (2016, p.81), a esse lugar anterior, onde estão os já ditos, prontos a serem convocados, a AD denomina memória discursiva, como um lugar de retorno a outros discursos, não como repetição, mas como ressignificação.

<sup>74</sup> Trata-se do documento “A travessia social: um caminho para o futuro” (Carta Programa) que, embora voltado às questões sociais, dedica duas páginas à área educacional – sob o título “Conhecimento e Cidadania”. O 1º documento, *Uma Ponte para o Futuro* – ressalta os encaminhamentos para a economia e as reformas das áreas como previdenciária, trabalhista, saúde, assistência, segurança.

uma educação institucionalizada pelo Estado burguês para a classe trabalhadora que se configura sócio-historicamente em função dos interesses do modo de produção vigente, como já referido anteriormente.

Nas alterações previstas, no art. 36, está a redefinição da oferta das áreas de conhecimento, em que o currículo será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos<sup>75</sup>, que deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino. Conforme Cerrano (2017, p. 1), essa reforma “[...] pode ampliar as desigualdades de acesso ao conhecimento e intensificar as dificuldades para o ingresso no ensino superior dos mais pobres da sociedade”.

Esse aspecto dual de educação para as elites e para os trabalhadores é acentuado pela particularidade do desenvolvimento desigual<sup>76</sup> e característico da inserção do país no desenvolvimento capitalista. Observe-se a estratégia 11.4 (SD 5) do PNE em curso, que já apontava para o que se efetivou nessa reforma do Ensino Médio:

**SD 5 – Estratégia 11.4: estimular a expansão do estágio na educação profissional técnica de nível médio e do ensino médio regular, preservando-se seu caráter**

<sup>75</sup> De acordo com a lei 13.415 de 02/2017, os currículos de Ensino Médio (EM) serão compostos por uma formação geral básica (competências e habilidades previstas na BNCC, ainda em discussão) e por itinerários formativos (organizados a partir das áreas do conhecimento e da formação técnica e profissional). Trata-se da flexibilização do currículo proposta pela reforma do Ensino Médio, o que implica que os alunos terão a oportunidade de escolher em que área do conhecimento desejam se aprofundar. No texto aprovado ficaram definidos cinco itinerários formativos (linguagens; matemática; ciências da natureza; ciências humanas e formação técnica e profissional) e quatro eixos estruturantes (investigação científica; processos criativos; mediação e intervenção sociocultural e empreendedorismo).

<sup>76</sup> Trata-se da lei do desenvolvimento desigual e combinado, teoria formulada pelo revolucionário marxista russo León Trotsky, em sua obra "História da Revolução Russa", que compreende a ocorrência simultânea de aspectos avançados e atrasados no processo de desenvolvimento econômico dos países. Esta elaboração é a base da teoria da revolução permanente, do mesmo autor. Afirmava Trotsky que "quanto mais atrasado é um país, mais evoluída é a parte mais desenvolvida da sua economia" (Trótski considerava que esta seria a situação na Rússia pré-revolução de 1917). O raciocínio, aparentemente contraditório, analisava que, se um país começa a se industrializar tarde, adotará as indústrias mais modernas existentes no momento, logo, a incipiente indústria será altamente desenvolvida tecnologicamente, convivendo combinadamente com formas econômicas tradicionais. Na interpretação de Lövy (1995), enquanto Trotsky formula no seu livro *A revolução permanente* (1928) sua teoria geral da revolução nos países capitalistas dependentes — “coloniais e semi-coloniais” na linguagem da época —, ele não se refere a suas análises do desenvolvimento desigual e combinado. Para Lövy, apenas no 1º cap. de sua *História da Revolução Russa* (1930), é que Trotsky explicita a teoria do desenvolvimento desigual e combinado, como proposição de alcance universal: com a ascensão do capitalismo a um sistema mundial, a história mundial torna-se uma totalidade concreta (contraditória) e as condições do desenvolvimento social e econômico conhecem uma mudança qualitativa. “O capitalismo (...) preparou e, num certo sentido, realizou a universalidade e a permanência do desenvolvimento da humanidade. Por isto está excluída a possibilidade de uma repetição das formas de desenvolvimento de diversas nações. Forçado a se colocar a reboque dos países avançados, um país atrasado não se conforma com a ordem de sucessão (...).” As sociedades menos desenvolvidas têm a possibilidade, ou, mais exatamente, são obrigadas a adotar certos traços avançados saltando as etapas intermediárias.

**pedagógico integrado ao itinerário formativo do aluno**, visando a formação de qualificações próprias da atividade profissional, à contextualização curricular e ao desenvolvimento da juventude; (grifo nosso)

Vê-se que, subjacente a esse discurso de “...expansão do estágio na educação profissional técnica de nível médio e do ensino regular...” posto no Plano, há um discurso legitimador dessa proposta de “itinerários formativos” (agora em pauta) e de sua vinculação com a contextualização curricular.

Para Soares (1998, p. 265), um dos cenários onde a marca do princípio educativo neoliberal adquire maior densidade é o constituído pelo campo de definição, colocação em ação e atuação do currículo. Assim,

O currículo também pode ser entendido como um instrumento de política pública e sua formulação pode ser vista como um resultado sintético de um (oculto) processo de debate ou de luta entre posicionamentos pedagógicos, sociais e políticos muitas vezes opostos e antagônicos.

Observamos, no que diz respeito às políticas educacionais propostas para esse nível de ensino, que a referida reforma retoma configurações de diferentes políticas (reformas) outrora implementadas no Brasil<sup>77</sup>, reafirmando a dualidade que persiste historicamente nesta etapa de ensino, quanto à formação profissionalizante e à função preparatória ao ensino superior.

No dizer de Frigotto (2010, p. 39), diante da relação que se faz entre a educação e a formação social e econômica brasileira “hoje, continuamos a ser colonizados mediante a integração subordinada ao grande capital”. Nessa conjuntura, essa etapa de escolarização aglutina diversos interesses dominantes e imediatistas, e apresenta-se como espaço de tensões, entre uma formação geral e uma formação profissionalizante.

Vale ressaltar, ainda, que a defesa do sentido de “universalização” no discurso sobre a educação no PNE, que é assumida pelo discurso “oficial”, silencia o caráter excludente e privatizante do modelo capitalista. Para Leher (1999, p.26), o BM “considerava o financiamento às escolas primárias e secundárias de formação geral um contrassenso, defendendo o ensino técnico profissional, modalidades tidas como mais adequadas às necessidades (presumidas) dos países pobres”.

Nessa fase de mercantilização<sup>78</sup> da educação, Santos (2009) assevera que há um foco na intencionalidade das agências internacionais e de empresários no que diz respeito aos jovens chegarem ao ensino superior. Privilegiadamente que atendam a uma demanda pautada

<sup>77</sup> A exemplo do Decreto nº 19.890/1931 (Francisco Campos) e da LDB/1971.

<sup>78</sup> Conceito que reduz tudo a mercadoria, em que tudo pode ser comprado e vendido, tudo pode ser negociado.

sob a lógica do estágio de desenvolvimento do modo de produção capitalista (reestruturação produtiva). Evidentemente, cursos aligeirados, fragmentados, a distância, dentre outros assemelhados, e financiados. Que seja custeado com programas de bolsas do erário, a exemplo do Programa de Financiamento Estudantil (Fies) e do Programa Universidade para Todos (ProUni). Observa-se que o Estado se personaliza num jogo de forças que traz um *pré-construído* que se permite tratar a coisa pública como propriedade privada. Destacam-se, aqui, as parcerias público-privadas.

Trata-se de uma nova ferramenta de gestão, a reboque das políticas advindas do projeto neoliberal da Terceira Via<sup>79</sup> para o Brasil. Para Diógenes (2017, p.58) “tais mudanças são orientadas pelas mesmas premissas de diagnóstico da crise centrada no Estado, desencadeando crescentes privatizações e a participação cada vez maior da sociedade civil atuando como protagonista na educação.” Junto a esses elementos, caros ao projeto de dominação contemporâneo, são atualizadas e mantidas as premissas que orientam as políticas públicas sociais e, especificamente, as educacionais. No dizer de Draibe (1993, p. 100), o argumento das classes hegemônicas para as parcerias seria um mecanismo privilegiado “[...] para a produção e distribuição de bens e serviços sociais, na busca de mecanismos mais ágeis e eficientes de atender as demandas das populações.”

Nessa esteira, o que se observa são paradigmas educacionais que possibilitem à classe trabalhadora qualificação, competências e habilidades, sem necessariamente ter de absorver os conteúdos clássicos produzidos ao longo da história.

É nessa conjuntura que se situa o Brasil, desde meados do século XX, como país-membro da ONU e que, como país periférico, por intermédio da EPT, precisa universalizar a educação básica, priorizando a política de qualificação profissional, como requisito para garantir o acesso ao chamado mundo globalizado.

Para Magalhães e Medeiros (2016, p.380),

O apagamento das singularidades é fundamental para o incremento do sistema capitalista contemporâneo, que produz um determinado produto em um país (singularidade) que deve poder ser consumido, se possível, em todo

---

<sup>79</sup> O capitalismo neoliberal da Terceira Via (projeto de Terceira Via) – sistematizado pelo sociólogo inglês Anthony Giddens –, que marcou a conjuntura no fim dos anos 1990 e ao longo dos anos 2000 visa definir seu projeto como distinto tanto do neoliberalismo como da socialdemocracia, sendo implementado pelo que chama de Centro Radical ou nova esquerda. O conjunto de questões que marcam o projeto capitalista incide em todos os campos e, mais especificamente, nas políticas sociais como: contingenciamento de recursos; focalização da políticas; atuação sob a lógica das chamadas parcerias com organismos da sociedade civil na execução de políticas; a difusão do chamado trabalho voluntário, a promoção da chamada Responsabilidade Social empresarial; bem como na propaganda dessas ações como centrais para enfrentamento das sequelas da questão social. Cf. Giddens (2007).

o mundo. Globalização é um significante que tenta unir o impossível dentro da lógica capitalista. As partes que compõem a aldeia global não possuem o mesmo peso e há sempre um centro que comanda o movimento do globo. Em suma, nesse singular proposto como produto inscreve-se a contradição, já que deve se tratar do singular comum a todos.

Trata-se de uma prática ideológica que busca uma homogeneização em sintonia com outras práticas do mundo globalizado.

Diante do exposto, a partir das reflexões/análises, no conjunto de acontecimentos/eventos que permearam o processo de construção/ressignificação do sentido de “universalização” posto no Plano, pode-se inferir que essa conjuntura expressa os elementos de saber da formação discursiva dominante – a Formação Discursiva do Mercado (FDM), que orienta, regula o dizer, definindo o que pode e deve ser dito, da maneira a conduzir a prática do discurso para os fins esperados, dentro da ordem social vigente – a capitalista. Todavia, expressa, também, elementos de saber da FD neoliberal.

Na análise que depreendemos, identificamos marcas discursivas de um discurso de “universalização” da educação, que prioriza a política de qualificação profissional, como requisito para garantir o acesso ao chamado mundo globalizado. Um discurso que se constitui como uma das formas de representação da formação ideológica capitalista.

No dizer de Amaral (2016, p. 120)

Este é um campo de luta ideológica que se concretiza no espaço de significação que representa a Formação Discursiva de Mercado. Esta formação discursiva representa a formação ideológica capitalista; articula os diversos saberes já sedimentados, que circulam na sociedade em prol da sua reprodução, e produz saberes diferentes, caracterizando o “novo”, que sinaliza o futuro, para a modernização desta sociedade”

Essa autora (ibid) nos auxilia nessa questão quando diz que a FD do Mercado (FDM) é a Formação Discursiva Matricial (FDM) da sociedade capitalista. Nela se constituem diversas FDs que se (des) estabilizam – e são (des) estabilizadas – na relação com a FI na qual a FDM se inscreve, numa dada conjuntura social.

Ainda na esteira de Amaral (2016, p. 46), as formações discursivas são:

meios pelos quais as formações ideológicas se manifestam como função social, intervindo nas relações e nas prática social; são, por isso, sítios de significação, espaço de regulação e de confronto de muitos dizeres , que tanto podem apontar para uma mesma formação ideológica como para o confronto entre duas formações.

Assim, é possível entender com Amaral (ibid, p. 46) os motivos pelos quais na sociedade capitalista, constituída pela relação de dominação da classe burguesa “as formações ideológicas dominantes são retratadas sobre a figura do *capital* e dos valores dessa ordem, cujas relações se efetivam no embate das duas formações ideológicas fundamentais –a do capital e a do trabalho – em função dos interesses divergentes.”

Questões desse tipo, e que envolvem a reflexão sobre a ampliação do processo de universalização da educação, em especial da Educação Básica, conforme discorreremos, refletem-se na concepção de “qualidade”. Assim, a partir de nossa leitura do sentido de “universalização” materializado no discurso da educação no PNE em curso, emerge a necessidade de analisar o sentido de “qualidade” da/na educação, do/no ensino que aparece articulado à dinâmica das contradições educacionais respaldadas em pressupostos de eficiência, resultados, avaliação e competência, assim, dissociados de um componente assegurado na CF/88, como direito à educação, que deveria se traduzir em um processo de amplo sentido democratizador. No nosso entender, um processo que priorize a contextualização do conhecimento a ser construído e a formação integral do ser humano, explicitando a sua finalidade e o seu papel social na interpretação e na transformação da realidade.

### **3.2 A prática discursiva de “qualidade” e seus efeitos de sentido**

A análise do sentido de “qualidade”, materializado na prática discursiva sobre a educação no PNE (2014 – 2024), exige uma retomada das condições de produção desse discurso, como forma de analisar a política educacional, considerando sua complexidade, sendo percebidos os diferentes sentidos que assumiu quando circulou/circula nos diferentes conjunturas.

Para tanto, interessa-nos entender, nesta subseção, a historicidade do sentido de “qualidade” sua materialidade, seus efeitos nas práticas contemporâneas, enquanto componente assegurado na CF/88 e em outros marcos legais, como “direito à educação”.

Para Orlandi (2001, p.95), “O sentido é história. O sujeito do discurso se faz (se significa) na/pela história.” Assim, podemos entender também que as palavras não estão ligadas às coisas diretamente<sup>80</sup>, nem são o reflexo de uma evidência. É pela inscrição da

---

<sup>80</sup> Amaral (2016, p. 202) interpreta essa questão da seguinte forma: se para a AD a referência se constitui no processo discursivo, o referente não pode ser considerado como objeto dado no mundo. A concepção de objeto do mundo estaria apoiada em uma posição formal (que concebe a referência como uma relação de linguagem com um objeto) ou psicológica (que concebe a referência como ato de um sujeito de particularizar um objeto no

língua na história que o sentido acontece, como relação do sujeito – perpassado pela língua – com a história.

Nesse sentido, as políticas públicas educacionais deveriam estar diretamente vinculadas à qualidade da/na educação, do/no ensino e, conseqüentemente, à construção de uma nova ordem social, uma vez que o aparato legal a partir da Constituição Federal/1988 busca incrementar ações que instituíssem princípios democráticos para a educação, quando assinala uma perspectiva universalizante dos direitos sociais. Ao observamos o artigo 206, que trata dos princípios da educação, verifica-se que, além do acesso e permanência na escola, outro elemento indicado é um determinado “padrão de qualidade” (BRASIL, 1988). Isso se reflete, também, na atual Lei de Diretrizes e Bases (LDB) Nº 9.394/96, quando corrobora com esse movimento nos artigos 3 e 4, expondo a necessidade de garantir os “padrões mínimos de qualidade de ensino” (BRASIL, 1996).

Nessa perspectiva, trazemos a contribuição de Saviani (2007, p.1243), que faz um recuo até a década de 1920, para evidenciar que a temática “qualidade” torna-se relevante nas discussões a respeito de políticas públicas, quando desponta em discursos inflamados em busca de democratização da educação:

[...] a luta dos educadores pela qualidade da educação pública começa na década de 1920, com a fundação da Sociedade Brasileira de Educação (ABE), em 1924; adquire visibilidade com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, e com a Campanha em Defesa da Escola Pública, na virada de 1950 para os anos de 1960, na fase final da tramitação do projeto de LDB; prossegue com as Conferências Brasileiras de Educação da década de 1980 e com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte e na nova LDB; desemboca na elaboração da proposta alternativa de Plano Nacional de Educação nos Congressos Nacionais de Educação de 1996 e 1997; e se mantém com grandes dificuldades neste início do século XXI, na forma de resistência às políticas e reformas em curso e na reivindicação por melhores condições de ensino e de trabalho para os profissionais da educação.

Trazemos também a contribuição de Cavalcante (2007), no que diz respeito à visão dessa autora sobre a concepção de “qualidade” nesses movimentos. No Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em função da heterogeneidade do grupo que integrava o

---

mundo) sobre a referência. O objeto ou o referente, nessa perspectiva, é constituído por uma relação entre discursos; assim, essa relação de confronto entre discurso é que constitui a materialidade do referente, daí a interdiscursividade na formação discursiva. É a partir do interdiscurso, apreendido no processo discursivo, que se identifica o referente da expressão referencial. Associado ao processo de referenciação, tem-se o sentido como um efeito da relação entre subjetividade e objetividade, uma relação que só é apreendida se consideradas as condições sócio-históricas do dito – a relação entre língua, história e ideologia. Assim, o referente é constituído na relação com o já dito, como interdiscurso.

movimento<sup>81</sup>, desenhavam-se duas tendências políticas: dos liberais igualitaristas e liberais socialistas, que defendiam uma educação democrática, única, uma escola aberta a todas as classes sociais, capaz de servir de contrapeso aos males e desigualdades sociais provocados pelo capitalismo; e dos liberais elitistas, para quem uma educação de qualidade, deveria ter o papel de formadora das elites, baseada em re-arranjos dos indivíduos na sociedade, de acordo com suas aptidões/talentos. Na correlação de forças, essa última se estabeleceu e se configurou como Escola Nova. No período pós 1964 – priorizada a quantidade em detrimento da qualidade –, outros movimentos sociais, em especial dos estudantes, também foram relevantes na defesa por uma educação de qualidade, a partir de uma concepção sociológica e política de educação, vinculada a uma política de combate às desigualdades e às injustiças de todo o tipo.

Nessa mesma perspectiva de defesa em prol de uma educação de qualidade, nos anos 1980/1990, período de redemocratização do país, se colocam as Conferências Brasileiras e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública nas discussões desencadeadas com vistas ao encaminhamento de propostas para a elaboração da CF/88 e da nova LDB. Ainda nessa mesma perspectiva, se situam as ações do referido Fórum, respaldadas em documentos originados nos Congressos Nacionais de Educação, com vistas ao encaminhamento de propostas para o Plano Nacional de Educação. Nesses documentos/propostas, educação de qualidade, conforme Lira (1998, p.90),

É a oferta de condições que sejam generalizadas, permitindo o desenvolvimento de um ensino voltado para a formação básica geral, na perspectiva da democratização do conhecimento socialmente produzido e cientificamente sistematizado enquanto elemento necessário à construção da cidadania, portanto, um ensino comprometido socialmente com a conquista e ampliação dos espaços democráticos da sociedade.

Importa dizer que até 1980 a qualidade era vista principalmente como acesso à educação e, por isso, a política educacional concentrava-se na expansão das oportunidades de escolarização. Com a expansão do acesso à escola, o problema deslocou-se para a progressão dentro do sistema de ensino e as políticas de melhoria da qualidade educacional visavam à redução das taxas de repetência e evasão.

---

<sup>8181</sup> Para Pimenta e Libâneo (1994), esse grupo nada tinha de homogêneo. Abrigou liberais elitistas como Fernando de Azevedo e Lourenço Filho, bem como liberais igualitaristas como Anísio Teixeira. Lembra também as presenças de Paschoal Leme, Roldão de Barros que eram signatários do “Manifesto” e simpáticos ao socialismo.

Para Assmann (1998), os debates e discussões ventilados em muitos espaços, dentro e fora do país, que permeavam o conceito de “qualidade” tiveram maior ênfase e ressonância em 1980, no contexto da expressão *qualidade de vida* que se refere à expectativa de vida. Para esse autor, os intelectuais da referida época denunciavam uma sociedade que pelo incentivo e culto à produtividade e à eficiência, proporcionava a deteriorização do ser humano e do meio ambiente.

Ainda na mesma década, a prática de discursos a favor da reestruturação produtiva da sociedade capitalista começa a incorporar a ideologia da globalização e a sofrer as influências dos organismos multilaterais. Aí se firmam o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o BM que passaram a controlar e a interferir nas reformas políticas – em todas as instâncias – dos países pobres ou mesmo em desenvolvimento. De acordo com Pimentel (2012, p. 237),

As diretrizes do Banco Mundial definem medidas para a reforma educacional priorizando a educação básica em países periféricos, com referência em processos voltados para a “qualidade e eficiência” da educação. A ênfase se dá em reformas dos sistemas educacionais com base nas dimensões financeiras e administrativas, na promoção da descentralização e o incentivo à organização de instituições escolares “autônomas” e responsáveis por seus resultados. Recomendam ainda a convocação de pais e da comunidade, para exercerem maior responsabilidade pelos assuntos escolares, com incentivos à expansão do setor privado e dos organismos não governamentais (ONGs) como co-participantes dos processos educativos e das decisões que lhes dizem respeito. Propõem a mobilização e alocação de recursos adicionais para a educação básica, a definição de políticas e de prioridades baseadas em análises econômicas e, ainda, defendem o tratamento da educação numa perspectiva eminentemente setorial.

Assim, nos anos 1990, com a instabilidade econômica no país, assumiu o Governo Collor, cujo discurso se sustentava nos princípios neoliberais<sup>82</sup>, baseados em critérios de modernidade, liderados pelos governos de Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos. Trata-se de uma “doutrina econômica consequente” que faz a defesa intransigente da liberdade econômica – a garantia do direito à propriedade privada – e toma a

---

<sup>82</sup> Ressalte-se que, no Brasil, a adesão aos princípios neoliberais tem particularidades que distinguem o projeto neoliberal brasileiro dos demais países. No dizer de Teixeira (1996, p. 50), a lógica do estado interventor é a mesma em todos os países, mas os “desdobramentos de suas ações têm particularidades específicas. [...] No Brasil, a intervenção estatal foi incapaz de propiciar o mínimo de bem-estar social material para a grande maioria da população.” Há duas razões que levaram o Estado interventor brasileiro a aprofundar as desigualdades sociais, quando deveria minorá-las: ele nasce no Brasil sob uma base econômica herdada do período colonial e, por isso, com uma estrutura brutal de concentração de renda [...]; e aqui o Estado nasce para criar um modelo de acumulação industrial que não existia e que, por isso mesmo, surge desde o princípio sobre uma dupla pressão, qual seja, criar condições para o nascimento/desenvolvimento da indústria, bem como para promover uma política salarial destinada a atenuar as desigualdades sociais.

liberdade política como apenas uma consequência, um resultado da liberdade primeira (a econômica). (BOBBIO, 1990).

Ressalte-se que no Brasil, conforme Cêa & Silva (2017), o compromisso com a estabilidade econômica foi assumido pelos governos empossados, de diferentes partidos – PSDB do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, e o PT dos ex-presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff –, embora com diferenças quanto a ênfases, acordos, projetos partidários e base de alianças políticas, bem como alguns deslocamentos na implementação das políticas neoliberais. Para Cêa & Silva (ibid.), nessa mesma perspectiva, por suas ações, se colocou o governo Temer (31/08/2016-31/12/18) do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, intensificando essas tendências.

Trata-se de princípios/recomendações do comitê norte-americano reunido em 1989 (Consenso de Washington)<sup>83</sup> que, no dizer de Cavalcante (2007), têm forma nas políticas de abertura da economia de mercado internacional, reduzindo as barreiras alfandegárias; de reformas tributárias e administrativas; de privatização e redução do poder estatal; de defesa da propriedade privada e de reestruturação produtiva. Para Amaral (2016), é neste último que o programa da *qualidade total* vai ser formulado e desenvolvido com a função de mudar o comportamento dos empresários e dos trabalhadores e constituir novas relações de poder entre esses sujeitos. Para Teixeira (1996, p. 52), esse modelo de programa de reestruturação produtiva focaliza as empresas que “deveriam procurar um processo de gestão pela qualidade e pela produtividade, único caminho capaz de torná-las mais competitivas para entrar no chamado mundo desenvolvido.”

Impõe-se fazer referência à obra “Discurso e relações de trabalho” (AMARAL, 2016),<sup>84</sup> em que a autora, na perspectiva da AD – a partir dos fundamentos marxistas desenvolvidos por Pêcheux –, analisa o Discurso da Qualidade Total (DQT)<sup>85</sup>, divulgado pelo Sistema Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, evidenciando que essa prática discursiva se estabelece em relação a outros discursos constitutivos do processo de representação da FDM. No dizer de Amaral, é desse lugar que o DQT produz efeitos de mudanças nas relações de trabalho, modelando concepções de individualidade, de

<sup>83</sup> Teve a participação do FMI, do BIRD, do BM e de representantes do governo americano e da América Latina.

<sup>84</sup> AMARAL, Maria Virgínia Borges. *Discurso e Relações de Trabalho*. Maceió, Edufal, 2016. (Desenvolvida a partir de sua tese de doutorado, em 1999, “A (Des)razão do Mercado: efeitos de mudança no discurso da qualidade total”.

<sup>85</sup> Cumpre observar que a expressão *Discurso da Qualidade Total (DQT)* está registrada como verbete, em dicionário (AMARAL, 2018), no qual a autora faz um resumo sobre a origem da expressão *qualidade* e os seus deslocamentos de sentido ao longo de décadas; a representação desse discurso como “novo” (da mudança) na perspectiva da ideologia de mercado na sociedade contemporânea; e a sua relação com a manutenção da ordem social vigente.

liberdade e de igualdade à luz de um conjunto complexo de saberes discursivos sustentados pela ideologia do mercado, apresentando-se como um discurso de ruptura que tem ideias modernas e revoluciona a prática de controle do processo de trabalho na sociedade contemporânea.

Ressalte-se que o termo *qualidade total* inicialmente foi utilizado nos países mais desenvolvidos economicamente – Japão e Estados Unidos – durante a Revolução Industrial do período da produções (taylorismo, fordismo e toyotismo) para enfatizar o ensejo de um padrão para os produtos e serviços. Alves (2012) explica que a *qualidade total* nasce como uma filosofia de administração dos negócios, que foi difundida pelo norte-americano Deming. Além de ser reconhecida como modelo japonês de administração de negócios.

Dessa forma, tanto as organizações produtivas quanto as governamentais incorporaram a perspectiva da *qualidade total*, gestão e círculos de qualidade (ASSMANN, 1988), fator determinante nos rumos da sociedade como um todo. Assim, a dimensão assumida pelo fenômeno da *qualidade total* no cenário mundial atravessa o modo de produção capitalista, as instituições políticas e sociais e, conseqüentemente, a educação.

No dizer de Silva (1993), qualidade que estaria vinculada à administração dos processos educacionais com eficiência, respondendo às necessidades impostas pelo neoliberalismo na construção hegemônica da globalização. Para Berzeziki (2005), esse referencial teórico da racionalidade instrumental, no contexto neoliberal, destruiu o sentido de “qualidade” (comprometido com a formação integral do ser humano) e o elemento vida volta-se contra o ser humano e o meio ambiente.

Impõe-se lembrar que o neoliberalismo surgiu logo após a Segunda Guerra “como uma reação teórica e política ao modelo de desenvolvimento centrado na intervenção do estado, como uma força estruturadora do processo de acumulação de capital e desenvolvimento social.” (TEIXEIRA, 1996, 42). O Estado interventor teria chegado ao seu limite e, agora, seria muito mais um obstáculo ao desenvolvimento econômico e ao sistema de produção capitalista do que um facilitador.

Nessa perspectiva, o maior interesse dos programas de reforma econômica era recuperar e formular políticas para o incremento do mercado. Por isso, o neoliberalismo vai se posicionar contra a intervenção do Estado e a favor da liberdade de mercado<sup>86</sup>. Principalmente nos países em desenvolvimento, o modelo privilegiava o protecionismo, a intervenção do

---

<sup>86</sup> Para Amaral (2016, p. 127), os fundamentos de liberdade propagados pelo mercado advêm de um discurso revisto e reelaborado, que se estabelece como uma nova concepção política e econômica para a sociedade sob a dominância do capital, o neoliberalismo.

Estado e a internalização da produção industrial, impedindo o desenvolvimento econômico e social desses países. Sendo este, portanto, o único mecanismo capaz de coordenar racionalmente os problemas de natureza política que assolam a sociedade capitalista<sup>87</sup>.

No dizer de Neves (1999), é com a interposição da autoridade do Estado, mínimo em seu funcionamento e máximo em controle, agente responsável pelas políticas educacionais, que se pode entender a penetração das interferências mercadológicas das organizações econômicas nas instituições escolares. Assim, a reforma da educação brasileira, atrelada às orientações das agências multilaterais, foi orientada pelo modelo da *qualidade total*.

Nessa perspectiva, Amaral (2016, p.120) vem nos auxiliar no sentido de entender como se constitui o Discurso da Qualidade Total:

[...] o DQT se constitui como uma das formas de representação da formação ideológica capitalista. Este é um campo de luta ideológica que se concretiza no espaço de significação que representa: a Formação Discursiva do Mercado. Esta formação discursiva representa a formação ideológica capitalista; articula os diversos saberes já sedimentados, que circulam na sociedade em prol da sua reprodução, e produz saberes diferentes, caracterizando o “novo”, que sinaliza o futuro, para a modernização dessa sociedade.

Assim, o campo ideológico desse Discurso da Qualidade Total (DQT), que caracteriza o “novo” e sinaliza o futuro, se inscreve numa determinada concepção de economia de mercado (neoliberal), que submete as políticas sociais (educacionais, da saúde, do emprego, de transporte, da segurança, entre outras) aos critérios exclusivamente mercadológicos.

No dizer de Amaral (2016, p. 141),

O DQT é produto de um trabalho entre vários discursos que veiculam na sociedade contemporânea as idéias voltadas para o fortalecimento do capitalismo. Esse produto tem um espaço de significação próprio, um ponto de encontro dos diversos discursos que o constituem: a Formação Discursiva do Mercado, um espaço comum para os sujeitos que transitam entre um discurso e outro, marcando posições discursivas diferentes, mas todas convergindo para uma “rede de formulações” própria do discurso mercadológico.

Conforme Silva (1996, p 169), “qualidade é um desses termos que por sua carga semântica, por sua capacidade de mobilizar inversões afetivas, por sua irrecusável desejabilidade, ocupa lugar central no léxico neoliberal, especialmente no capítulo dedicado à

---

<sup>87</sup> Trata-se da tese clássica “mão invisível” de Adam Smith, de que se o Estado não intervier na economia e der aos indivíduos a liberdade de agir por conta própria, o país atingirá o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, o bem-estar da sociedade.

educação”. Para Cavalcante (2007, p.83), “Na perspectiva do discurso neoliberal, a educação de qualidade é vista a partir de uma ótica econômica, pragmática, gerencial e administrativa.” Qualidade que, no dizer de Lira (1998), está vinculada a conceitos como produtividade, otimização de recursos e redução de custos.

Tal discurso, já materializado no Plano anterior, estabelece que “há de se pensar em racionalização de gastos e diversificação de sistemas [...]. O setor público poderá, sem gastos adicionais, atender a um número bem maior de estudantes” e, pelo se observa, reafirmado no discurso do Plano em curso – objeto de nossa pesquisa.

Desse modo, a discussão acerca do sentido de “qualidade”, que está sendo desenvolvida neste trabalho, suscita a definição do que se entende por educação. Situamos Saviani (1985, p.120), para quem a educação, na perspectiva transformadora,<sup>88</sup> é vista como “atividade mediadora no seio da prática social global”. Concordamos com Cavalcante (2007, p.20) sobre essa terceira postura – transformadora – que nos aponta um entendimento de educação

como instância dialética que, atravessando/sendo atravessada pelo tecido social, contém, em seu bojo, as contradições, ambigüidades e conflitos inerentes à sociedade da qual é atividade mediadora. Desse modo, ela sempre esteve a serviço da formação de um determinado tipo de homem, em função da mudança de postulados políticos ideológicos de um determinado modelo de sociedade.

Nessa perspectiva, uma educação de qualidade (SAVIANI, 1991b, p. 61) deve estar comprometida em “produzir nos indivíduos singulares a humanidade que é produzida historicamente e coletivamente pelo conjunto dos homens”, ou seja, de possibilitar a todos o acesso aos bens científicos e culturais, historicamente produzidos pela humanidade, possibilitando o desenvolvimento integral do indivíduo, para além dos limites impostos pela divisão social do trabalho.

Contudo, estamos em 2019 e parece-nos que o eterno recomeço que costuma pautar as políticas educacionais no enfrentamento dos problemas educacionais, em busca da *qualidade* da educação/do ensino, na educação/no ensino, deixa aparente o consenso com relação ao fato de que a educação brasileira, embora com avanços, ainda é considerada de má qualidade, ressaltadas algumas iniciativas isoladas. Problema historicamente pouco visível ou, a nosso ver, despreterido, diante dos mais evidentes processos de exclusão gerados pelos altos índices

---

<sup>88</sup> Para Luckési (1996, p. 37), de acordo com o sentido e o direcionamento dado à educação encontram-se três tendências filosófico-políticas da educação: a redentora, a reprodutora e a transformadora. Esclarece, ainda, o autor: “filosóficas, porque compreendem o seu sentido; e políticas, porque constituem um direcionamento para a sua ação”.

de reprovação e/ou evasão observados ao longo de décadas. No Brasil, em 2017, apenas 68.4% dos alunos tinham entre 14 e 17 anos, faixa etária que idealmente é prevista para quem cursa a última etapa da educação básica. São quase 2 milhões de estudantes atrasados (IBGE).

A partir do exposto, considerando o caráter contraditório e multifacetário da definição e do uso do termo “qualidade” no Brasil e, conseqüentemente, nas políticas educacionais tomamos, para proceder a análise, a noção de que todo o processo discursivo “pode, [...], ser lido em seu ‘direito’ e em seu ‘avesso’: em uma face, significa que pertence ao seu próprio discurso, na outra marca a distância constitutiva que o separa de um ou vários discursos” (MAINGUENEAU, 1993, p. 120).

Assim, selecionamos para a análise SDs que possibilitam captar o sentido de “qualidade” no Plano em curso, e o conteúdo ideológico através do qual esse termo é (re)significado, enquanto inscrito em um discurso sobre a educação assumido oficialmente pelas políticas governamentais, a partir da década de 1990, quando se adota o neoliberalismo como orientação político-filosófica.

Para Orlandi (1996, p.38), “é no discurso que o homem produz a sua realidade com a qual ele está em relação”. Aqui, trata-se de uma relação em que o governo enuncia, no texto do plano em curso, o discurso sobre “qualidade” da/na educação, do/no ensino, e o discurso-outro como espaço virtual de leitura desse discurso, sua conjugação necessária da língua com a história, possibilitando gestos de interpretação’ que vão além do que está posto.

Logo no início da Lei (13.005/2014) que instituiu o PNE (2014 – 2024), encontramos a expressão “qualidade” que se estabelece como a quarta diretriz, conforme a seguir:

SD 6– São diretrizes do PNE: IV – melhoria da qualidade da educação;

Na leitura dessa SD 6, identifica-se a materialização de uma diretriz. Aqui, é importante lembrar, conforme observamos na subseção 3.1, quando nos referimos ao sentido de “universalização” no referido Plano, que diretrizes são orientações, linhas que definem e regulam um traçado ou um caminho a seguir. Não é porque foi colocado como diretriz, em um marco legal, que a qualidade da educação/do ensino está garantida e assegurada.

É pertinente observar que, no enunciado, há três substantivos femininos que, sozinhos, têm sentido incompleto, carecendo de complemento para o seu sentido. Observando-se o arranjo sintático, identificam-se dois complementos nominais – “da qualidade” e “da educação” – complementando o substantivo abstrato anterior (melhoria). Associados os dois

primeiros, é perceptível um efeito de sentido que aponta uma mudança para melhor estado ou condição da educação, definindo e/ou regulando a gradação da valoração da educação.

Cabe investigar, para além da superfície linguística, qual o sentido de “qualidade” que está posto. Porém, ainda nessa perspectiva, pesquisamos os sinônimos de “melhoria”<sup>89</sup>: promoção, benfeitoria, benefício, vantagem, adiantamento, *upgrade*, progresso. E, também, do seu significado: melhora; recuperação; estado.

Quanto ao sinônimo de “qualidade”<sup>90</sup>, vejamos: característica; propriedade; particularidade. E seu significado: qualidade é um conceito subjetivo, é o modo de ser, é a propriedade de qualificar os mais diversos serviços, objetos, indivíduos, etc. Ainda encontramos: propriedade que determina a essência ou a natureza de um ser ou coisa; grau positivo ou negativo de excelência; propriedade ou condição das coisas ou das pessoas que nos permite distinguir umas das outras, avaliar e atribuir a elas um valor; mudança para melhor estado ou condição; expressa um juízo de valor, em relação a um produto ou a um serviço.

A partir dessas pesquisas e refletindo sobre elas, cabe-nos, então, indagar: é dado o benefício/a vantagem da recuperação do estado em que a educação ainda se encontra? A proposta é dar um *upgrade* na educação? Um *upgrade* para implementar uma funcionalidade nova, atualizações de performance ou para corrigir uma falha do que não está dando certo? É apenas uma atualização da “qualidade” por troca ou por acréscimo?

Todavia, como diz Orlandi (2001, p.42),

o sentido não existe em si, mas é determinado pelas posições ideológicas colocadas em jogo no processo sócio-histórico em que as palavras são produzidas. As palavras mudam de sentido segundo as posições daqueles que as empregam. Elas “tiram” seu sentido dessas posições, isto é, em relação as formações ideológicas nas quais essas posições se inscrevem.

O discurso sobre a educação no PNE segue a mesma lógica de outras práticas sociais. O discurso ao se constituir enquanto tal processa o movimento do “reflexo subjetivo de um mundo objetivo” (CHASIN, 1978, p. 98), e se constitui na relação indissociável entre o sujeito e o objeto. Configura-se numa relação entre estrutura (linguístico) e acontecimento (histórico-ideológico), ou seja, entre a ordem da língua, lugar de materialização do discurso, e a ordem da história, momento que sustenta os sentidos possíveis. E, nesse sentido, Pêcheux (1993, p.79) diz que “é impossível analisar um discurso como um texto, isto é, como uma

<sup>89</sup> Consulta em: <https://dicionariodoaurelio.com>

<sup>90</sup> Consulta: CPDEC - Centro de Pesquisa, Desenvolvimento e Educação Continuada.

sequência lingüística fechada sobre si mesma, [...] é necessário referi-lo ao conjunto de discursos possíveis a partir de um estado definido das condições de produção”.

Desta feita, buscando relacionar os inter e os intradiscursos, é possível traçar linhas de verticalidade e atravessar “redes de memória”, através da escolha lexical<sup>91</sup> posta no discurso.

Nessa perspectiva, situamos a proposta de universalização da educação no Brasil e sua “qualidade”, que tem respaldo na proposta apresentada na Conferência da Educação para Todos (EPT)<sup>92</sup>, realizada em Jomtien, no ano de 1990, para os países periféricos, e reiterada 10 anos depois no Fórum Mundial sobre Educação, de Dakar, no Senegal, como já referidos anteriormente, bem como em outros encontros que se seguiram.

Tal projeto estabeleceu e, ainda, estabelece, de forma plena, as diretrizes que vêm formulando o pensamento e a política educacional em consonância com as exigências do processo de reprodução do capital, no contexto da presente crise que, na concepção de Mészáros (2011), é significativamente mais complexa e severa do que as crises cíclicas que pontuaram a evolução desse modo de produção da existência dos homens. A referida reunião representou um marco para as políticas educacionais, agora mais explicitamente tratadas em nível global e mais diretamente centradas na educação básica e sua vinculação com o setor produtivo.

Foi com o intuito de avaliar as propostas apresentadas na Conferência de Jomtien, principalmente o grande objetivo “educar todos e todas as sociedades” que a UNESCO propôs uma nova mobilização (Fórum de Dakar) para avaliar os progressos obtidos. Daí, foi adotado o Marco de Ação que, com 6 (seis) objetivos e suas respectivas metas, além de suas 12 (doze) estratégias – a serem alcançadas até 2015 –, teve por objetivo reafirmar os compromissos estabelecidos na EPT. Assim, de acordo com o Relatório Educação para Todos no Brasil (2000-2015) o objetivo “**Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação** e assegurar a excelência de todos, **de modo que resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos**, especialmente em alfabetização, cálculos e habilidades essenciais à vida.” (grifo nosso)<sup>93</sup>, é o mais desafiante de todos definidos em Dakar.

Ressalte-se, ainda, que neste mesmo ano de 2000 as Organizações das Nações Unidas mobilizou a sociedade civil e governos para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do

<sup>91</sup>Trata-se do esquecimento 2 (PÊCHEUX; FUCHS, 1993), da ordem do enunciado, em que o sujeito crê que tem plena consciência do que diz e que por isso pode controlar os sentidos de seu discurso. Inserido na FD que o domina, o sujeito seleciona, escolhe determinadas formas discursivas e apaga outras.

<sup>92</sup> Sob os auspícios da Organização das Nações Unidas – ONU, através de alguns de seus principais organismos: UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial.

<sup>93</sup> Disponível em : [http://www.campanhaeducacao.org.br/metasp\\_etp.htm](http://www.campanhaeducacao.org.br/metasp_etp.htm) Acesso em: 17.jan.2016.

Milênio<sup>94</sup>. Entre as 8 (oito) metas elencadas a serem cumpridas até o ano de 2015, destaca-se a Meta 2 “**oferecer educação de qualidade** para todos” (grifo nosso) – objetivo expresso nos documentos de base legal no Brasil.

Então, observa-se que em função do não cumprimento das metas propostas nesses movimentos, os prazos vão sendo protelados. Novos caminhos são projetados e novos eventos são realizados, como a Declaração de Incheon, na Coreia, em 2015, quando foram reafirmados compromissos da ETP e do Fórum Dakar – entre eles a universalização do acesso à educação básica e a “qualidade” da educação, com previsão de investimentos na área – e estabelecido o Marco de Ação Educação 2030, desta feita traçado para mais quinze anos.

É nos processos discursivos, espaço que emergem as significações, que está a fonte de produção dos efeitos de sentido no discurso, os quais, por sua vez, se realizam através da língua. Conforme Pêcheux (1988, p.147), “o sentido de uma palavra, de uma expressão, de uma proposição, etc., não existe ‘em si mesmo’ [...] mas, é determinado pelas posições ideológicas que estão em jogo no processo sócio-histórico no qual as palavras, expressões e proposições são produzidas”. Assim, é partindo dessa visão de discurso como lugar onde as significações se mostram em valores, crenças e visões de mundo, como efeito de sentido entre locutores, que se pode pensar em práticas discursivas presentes no Plano.

Do que podemos inferir, a partir de nossas reflexões, é de fácil reconhecimento o marco de comprometimento com as propostas lançadas pelos organismos internacionais para a população de países pobres, a Conferência Mundial EPT, em Jomtien, e suas sucessivas revalidações nos demais marcos que se seguiram, quando buscamos apreender o sentido de “qualidade”, inscrito em um conjunto de formulações sobre a educação no PNE 2014 – 2024. Esse discurso de “qualidade” recorrente no discurso da ETP é observado na relação apresentada conforme a seguir:

**Quadro 2 – Relação do Discurso da “qualidade”: PNE - (2014 – 2024) X EPT**

<b>DECLARAÇÃO MUNDIAL EPT - Plano de Ação</b> Aprovada pela Conf. Mundial sobre EPT Jomtien – Tailândia (5- 9/03/90)	<b>EPT COMPROMISSO DE DAKAR</b> -Fórum Mundial de Educação – Senegal (26-28/04/2000) Marco de Ação	<b>DECLARAÇÃO DE INCHEON, COREIA,</b> em 2015, reafirmados compromissos da ETP e do Fórum Dakar - Marco de Ação Educação-2030	<b>PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE (2014 – 2024)</b>
Objetivos: (Art. 3) Univerzalizar o acesso à educação e promover a	Objetivos: II – Assegurar que	Objetivo Central: 4.Assegurar a <b>educação</b> inclusiva e equitativa <b>de</b>	SD 6– São diretrizes do PNE:

<sup>94</sup> Consulta: [www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de](http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de)

<p>equidade</p> <p>1. A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, <b>é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade</b>, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades;</p> <p>2. Para que a educação básica se torne equitativa, é mister oferecer a todas as crianças, jovens e adultos, a oportunidade de alcançar e manter um <b>padrão mínimo de qualidade</b> da aprendizagem.</p>	<p>todas as crianças [...] , tenham acesso à <b>educação primária obrigatória</b> e de <b>boa qualidade</b> até o ano de 2015;</p> <p><b>VI – Melhorar todos os aspectos da qualidade</b> da educação e assegurar excelência para todos, de forma a garantir a todos resultados reconhecidos e mensuráveis, especialmente na alfabetização, na aquisição de conhecimentos matemáticos e habilidades essenciais à vida;</p>	<p><b>qualidade</b>, e promover oportunidade de aprendizagem ao longo da vida para todos.</p> <p>Obs: Avaliação dos progressos para alcançar os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), examinar os desafios restantes e deliberar sobre a agenda da educação 2030.</p> <p>- Em 2000 as Organizações das Nações Unidas mobilizou a sociedade civil e governos para alcançar os (ODM). Entre as 8 (oito) metas elencadas a serem cumpridas até o ano de 2015, destaca-se a Meta 2 <b>“oferecer educação de qualidade para todos”</b></p>	<p><b>IV – melhoria da qualidade</b> da educação;</p> <p>SD 7 - VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, <b>com padrão de qualidade</b> e equidade;</p>
---	--	--	--

Fonte: [www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de](http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de)

Adaptação nossa

Tal conjunto de formulações é composto por uma série de discursos recorrentes nos princípios neoliberais em que o sentido de “qualidade” é deslocado para significar vinculado a conceitos como produtividade, otimização de recursos e redução de custos (LIRA, 1998).

Daí, situa-se bem distante de um sentido de “qualidade” com um viés democratizador, que tem sido objeto de lutas históricas dos movimentos organizados por professores, estudantes e demais profissionais da educação ao longo de décadas, conforme já referidos. Os recursos discursivos para a produção desses efeitos de sentido estão bastante nítidos na SD 6, quando da proposição “melhoria da qualidade da educação”. Tal formulação, ou melhor, esse arranjo sintático do enunciado, a partir do qual o sentido de “qualidade” é produzido, possibilita uma leitura que se trata apenas de uma otimização da “qualidade” que está posta.

Qualidade que, na perspectiva do Estado neoliberal (leia-se na perspectiva da ideologia do mercado) está em consonância com os processos discursivos que configuram os discursos da reestruturação produtiva. Para Cavalcante (2007, p.170) “o discurso neoliberal busca criar um consenso acerca de uma educação de caráter mercantil, produtiva, competitiva, apagando seu caráter de direito e impondo uma nova concepção que a reduz à condição de mercadoria”. É possível observar que não se trata de assumir um compromisso com uma “educação de

qualidade’. Mas, tão somente promover apenas uma melhoria da qualidade da educação que aí se encontra, no sentido de melhor adaptá-la às exigências do mercado, principalmente a educação básica, bem como para corresponder a um padrão estabelecido de satisfação, mensurado pelos mecanismos de avaliação padronizada, conforme os ditames de um projeto societário de classe dominante fortalecedor do capitalismo.

Se observarmos, nem mesmo a CF descreve com clareza o que seja qualidade da educação, tampouco a LDB/96. Educação com qualidade é um direito Constitucional, no qual o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios da CF, conforme o art. 206, VII – *garantida de padrão de qualidade*. Da mesma forma no art. 3º, inciso IX, da LDB/96 institui que o ensino será ministrado com *garantida do padrão de qualidade*. E também assegurado no Plano, conforme a diretriz VIII (SD 7):

**SD 7 - VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade.**  
(grifo nosso)

Todavia, na análise dessa SD, questiona-se: a que se refere esse “padrão de qualidade”? Nota-se que há imprecisão nessa expressão. Segundo Dourado (COEB, 2013), citando o CONAE (MEC, 2009), uma das questões mais polêmicas refere-se à definição de um “padrão único de qualidade” diante da diversidade regional. Para esse autor, seria mais fácil trabalhar com parâmetros do que trabalhar com padrões estanques.

No enunciado, empreende-se a descoberta de sentidos latentes que se escondem no dizer, pois o que caracteriza a *expansão com padrão de qualidade* está vinculado a uma posição que se filia ao discurso que defende a “otimização dos recursos e redução de custos” e, assim, a “ampliação do espaço privado” no setor educacional, ambas em consonância com a adequação da educação às exigências do mercado, e a expansão (universalização como alargamento), nos moldes do ideário neoliberal.

Os recursos discursivos para a produção desse efeito de sentido se expressam quando observamos o recorte dessa diretriz (SD 7) “...estabelecimento da meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB ...”, cujo percentual estabelecido pautado para o que era necessidade – em função de amplos debates e reivindicação da sociedade civil –, foi apontado como principal avanço do PNE. Todavia, conforme já referido anteriormente (item 2.3), há uma contradição no & 4, art. 5, da Lei 13.005/14 em relação à Meta 20, que permite a contabilização das parcerias da iniciativa privada nos cálculos feitos

que dimensionam, apenas, a educação pública, portanto, não serão suficientes para atender às demais metas.

Ressalte-se que, em última instância, os parlamentares rejeitaram o destaque que defendia que esses recursos fossem aplicados apenas na educação pública, uma vez que os cálculos foram levantados apenas para tal. Com isso, programas como o FIES, ProUni e PRONATEC, todos do MEC, instituídos no Governo Dilma, entraram nesse cálculo. Tais programas foram criados com a justificativa de oportunizar o acesso e a expansão, mas deixam margem para uma leitura de que havia uma intenção velada, que permeou todo o processo de elaboração do Plano, de consolidar a iniciativa privada no ensino superior no Brasil.

Mészáros (2002) sustenta que a tendência destrutiva, inerente à lógica expansionista do capital, instituiu uma nova dinâmica na relação entre Estado e capital que, no entendimento de Gomes (2012, p.194), tem

significativos rebatimentos sobre o papel da sociedade, em especial nos países da América Latina, que passaram a promover programas que centralizavam a atividade escolar em aspectos como planejamento, gestão, financiamento, avaliação e controle de recursos, todos ancorados na plena transposição de responsabilidade do Estado para o corpo social. Ao mesmo tempo, o Estado intensificou a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, numa flagrante imposição do fortalecimento expansionista do capital

Nesse sentido, cabe observar a ambiguidade com que as propostas estruturadas apresentam-se quanto à sua finalidade e função social. Muitas dessas propostas têm um caráter extremamente conservador, apesar de se pautarem em bases teóricas que, muitas vezes, dão-lhes a aparência de “renovação”. Com a implementação das políticas de ajustes neoliberais, em consonância com as exigências da economia de mercado, capazes de seguir as determinações dos países dominantes, do FMI e do BM, a fronteira entre as esferas pública e privada foram estreitando-se e sendo redefinidas nas mais variadas atividades humanas no âmbito do Estado e da sociedade civil, desencadeando um processo de ampliação do setor privado, não apenas nas atividades ligadas ao setor produtivo, mas também no campo dos direitos sociais.

No dizer de Gomes (ibid., p. 190-191):

No sentido de fazer frente à crise, torna-se imprescindível ao capital, dentre outras medidas, buscar arrego numa educação que, ainda mais ferozmente, opere a negação do conhecimento que revela as determinações do real em

suas múltiplas dimensões; contribua para manipulação das consciências, aprofunde as estratégias de exploração e expropriação do trabalhador; e amplie os espaços de privatização e mercantilização da atividade social em geral e do ensino, em particular.

Nessa perspectiva, no campo da educação, em especial da educação superior, observa-se um intenso processo de privatizações: pela expansão das instituições privadas, mediante a liberalização dos serviços educacionais e transferência de recursos públicos para o setor privado; pelo direcionamento das instituições públicas para a esfera privada, por meio das fundações de direito privado e de outros mecanismos que visam à abertura dessas instituições para o mercado. Todavia, esse movimento não se restringe à educação superior. Vejamos:

**SD 8 – Estratégia - 7.35 promover a regulação da oferta da educação básica pela iniciativa privada, de forma a garantir a qualidade e o cumprimento da função social da educação (grifo nosso).**

A análise da SD 8 permite-nos identificar, também, um funcionamento discursivo centrado no sentido de garantir a “qualidade” associada à privatização, desta feita na educação básica, legitimando a proposta de expansão nas instituições privadas, bem como a transferência de uma responsabilidade do Estado para a iniciativa privada, para cumprir a sua “função social”. Proposta essa ratificada, ainda que de forma velada, na Meta - 11 do referido Plano (SD 9) conforme a seguir:

**SD 9 – Meta 11: triplicar as matrículas de educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade de oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.**

Cabe observar que no recorte dessa SD 9 “...pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público” silencia que os outros 50% seriam oferecidos na rede privada.

No dizer de Orlandi (2007, p. 55):

[...] como o sentido é sempre produzido de um lugar, a partir de uma posição do sujeito – ao dizer, ele estará, necessariamente, não dizendo ‘outros’ sentidos. Isto produz um recorte necessário no sentido. Dizer e silenciar andam juntos. Há pois uma declinação política da significação que resulta no silenciamento como forma não de calar mas de fazer dizer ‘uma’ coisa, para não deixar dizer ‘outras’. Ou seja, o silêncio recorta o dizer. Essa é a sua dimensão política.

Todavia, ao traçar o caminho mais adequado a ser executado para alcançar a referida meta, assegurando a qualidade da oferta, está nítida a legitimação em sua Estratégia 11.7.

SD 10 – Estratégia 11.7 expandir a oferta de financiamento estudantil à educação básica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior

Vale lembrar que o referido Plano foi aprovado no governo Dilma Rousseff. Entretanto, o campo considerado enquanto prioridade pela campanha para o seu segundo mandato, e o quarto consecutivo de governo petista, na prática, não conferiu ação concreta para a área de educação, pois, logo após a sua reeleição, houve o fatídico corte de 31% do orçamento da educação, o que caracterizou um retrocesso face à expectativa que se havia formado em torno desse governo. Nessa mesma perspectiva, no final de 2016, no governo Michel Temer, a tramitação e aprovação da PEC 55<sup>95</sup> (PEC do Fim do Mundo) alterou o ato das disposições constitucionais transitórias para instituir o novo regime fiscal, cujo objetivo principal, ante a conjuntura da crise, foi justificar essa proposta de emenda ao texto constitucional para reduzir os desembolsos do governo em áreas sociais, principalmente na educacional.

Conforme Cerrano (2017, p.2),

A aprovação da PEC 55, que aprovada se tornou a Emenda Constitucional 95 (EC95), ainda que sob o pretexto de controlar o déficit público, compromete o desenvolvimento das políticas sociais, notadamente de saúde, educação e infraestrutura, durante 20 anos. Isso, por si só, deveria nos fazer desconfiar das intenções de um governo que pretende ampliar a oferta da escolarização em horário integral. Ao que sabemos que exigirá mais e não menos recursos.

Emerge, aqui, a lógica do fazer mais com menos? Universalizar com “qualidade” é diminuir os custos? Principalmente quando, paralela a essa PEC, emerge a “reforma” do Ensino Médio, instituída pela Lei 13.415 de 16/02/2017, que advoga uma educação “integral”, ao mesmo tempo em que departamentaliza o conhecimento em itinerários formativos a serem ofertados conforme as possibilidades dos sistemas de ensino, bem como a implementação do Ensino Médio em horário integral. Observe-se, pois, o sentido de “qualidade” associado à redução de gastos e à ampliação do espaço privado, atendendo assim, aos condicionantes dos novos interesses da burguesia (convergentes com os interesses do

---

<sup>95</sup> PEC do teto dos gastos públicos, transformada em norma jurídica em 16/12/2016.

sistema social vigente). Trata-se de um sentido que se sustenta na FDM, em relação à formação ideológica capitalista que a ampara, mas também na FD neoliberal.

O processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo. Na arena de conflitos, entre o que é proclamado e o que é realizável, cada nova iniciativa para enfrentar os desafios dos problemas educacionais costuma mencionar a criação de novos instrumentos de avaliação, como se os problemas decorressem da ausência deles, ou se deles dependesse a efetivação da “qualidade” pretendida.

Assim, reformas políticas, a exemplo do PNE (2014 – 2024), apresentadas como solução para a educação pública, aparecem articuladas aos pressupostos de eficiência, resultados, avaliação e competência (BARROSO, 2005a). Inserido no *novo paradigma da gestão pública*, como denomina Ball (2001), encontra-se um pacote de reformas caracterizado pela ação mais focada nos resultados em termos de eficiência, eficácia e “qualidade” dos serviços. Dessa forma, o Estado assume um papel regulador embora a formulação das normas e leis continue centralizada, a gestão das políticas aparece descentralizada e o princípio da avaliação, como um aspecto fundamental para que o Estado exerça o controle dos resultados dessas mesmas políticas (BARROSO, 2005b). No dizer de Amaral (2016, p. 123),

o Estado recuou da sua posição central; sua descentralização é conveniente à ordem do capital, visto que a crise do capitalismo da década de 1970 exigiu sua redefinição. O Estado deverá continuar forte, como repressor dos movimentos organizados dos trabalhadores, considerados um entrave ao desenvolvimento do capital; deverá continuar controlador do dinheiro, mas deverá intervir minimamente nos gastos sociais e nas iniciativas de investidores da economia. Este é o Estado de um programa neoliberal, que se submete às leis do mercado por conveniência. Por isso é o substituto confortante da “divindade” do Estado.

Assim, ancorado nas orientações de cunho neoliberal, buscando oferecer excelência em educação a todos, qualidade como condição de eficiência econômica e como resultados positivos no *ranking* dos índices padronizados, o Brasil passou a aperfeiçoar e ampliar seus sistemas de avaliação da educação básica, creditando suas fichas na possibilidade de mensurar o desempenho dos estudantes e das instituições de ensino por meio deste processo, podendo posteriormente, a partir de dados levantados, traçar estratégias visando superar as fragilidades que se apresentam nestes mecanismos. Para Coelho (2008), esse processo aparece acompanhado da criação das políticas educacionais de avaliação em larga escala, uma vez que essas são entendidas pelo Estado como uma estratégia capaz de medir os resultados das reformas adotadas pelos sistemas de ensino.

Vejamos como se processa essa lógica nos enunciados seguintes:

**SD 11 – Meta 7. fomentar a qualidade da educação básica** em todas as etapas e modalidades, **com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir** as seguintes **medidas** nacionais **para o ideb [...]**. (grifo nosso)

**SD 12 – Estratégia 7.7 aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio**, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental, **e incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da educação básica, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais** pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas. (grifo nosso)

As SDs 11 e 12 são introduzidas, respectivamente, pelos verbos fomentar e aprimorar, na forma nominal do infinitivo. No discurso materializado na SD 11 (meta 7), que prevê médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>96</sup>, no sentido figurado, fomentar é estimular algo, adotando os meios e cuidados necessários para promover o desenvolvimento e conquistar resultados positivos.

Nesse caso, estimular a qualidade para atingir, fazer crescer, medidas estabelecidas que são padronizadas para todos, independente de diferenças regionais. Trata-se de um instrumento disponível ao alcance de todos, para que todos se adéquem.

Na SD 12, é nítida a dimensão que é dada aos instrumentos de avaliação. Para cumprimento da Meta 7 (SD 11), a estratégia 7.7 (SD 12) coloca como questão essencial o aprimoramento, constante, dos instrumentos de avaliação da qualidade da educação básica. Ou seja, esmerar-se para atingir ou, no mínimo, elevar os índices padronizados, propondo englobar e incorporar outros exames no sentido de assegurar a universalização no sistema de avaliação da educação básica. Também nos perguntamos: o que significa “... apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas.”?

Observa-se, no Brasil, que a situação é bastante complicada, pois coexistem diversos instrumentos de avaliação, operando nos diversos sistemas de ensino como o SAEB<sup>97</sup>; Enem,

<sup>96</sup> O IDEB foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional Anísio Teixeira (INEP) e pelo MEC, em 2007, e representa a iniciativa pioneira de reunir em um único indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações (BRASIL, 2014b).

<sup>97</sup> O Sistema Nacional de Avaliação Básica – SAEB, conforme estabelece a Portaria nº 931, de 2/03/2005, é composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que recebe o nome de Saeb em suas divulgações; e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) que recebe o nome de Prova Brasil em suas divulgações INEP.

etc. Sem contar que alguns estados e municípios ainda realizam outros exames específicos, como o Saresp, em São Paulo, e a Prova Rio, no Rio de Janeiro (capital). De forma que, com resultados isolados, as avaliações não colaboram na construção de uma interpretação consistente dos problemas, tampouco na antecipação de ações que possam, efetivamente, contribuir com o processo. Busca-se corrigir as causas atacando os efeitos. Assim, não servem de base para orientar nem as políticas públicas, nem as ações educacionais para qualificar as intervenções dos responsáveis por elas. Parecem constituírem-se um fim em si mesmo.

No dizer de Machado (2017, p. 282):

De modo geral, os resultados de um processo de avaliação são analisados como se tivessem o significado e a precisão de uma medida em sentido físico ou matemático. Os instrumentos utilizados, no entanto, situam-se bem longe de tal pensamento desejoso. Em sentido próprio, as medidas resultam da comparação entre uma grandeza e um padrão: no caso da avaliação, não existe nitidez nem na “grandeza” a ser medida nem no padrão a ser adotado. No fundo, avaliamos pessoas, e os supostos padrões somente poderiam decorrer da existência de um projeto educacional com um mínimo de nitidez, o que inexistente, no caso brasileiro. E os números que resultam de toda pseudomedida avaliativa são como indícios de algo que não dispensa uma interpretação mais complexa do que a simples leitura do mostrador de um instrumento de medida.

Há de se levar em conta, também, a prática que busca uma homogeneização em sintonia com outras práticas do mundo globalizado. Não são consideradas as particularidades das escolas e as diferenças das redes de educação. As escolas são diferentes e sempre serão, assim como as pessoas, em decorrência da diversidade de seus projetos, bem como de suas regiões, e a desconsideração desses fatores é refletido nos resultados que não traduzem a real situação. No dizer de Machado (2017), a perspectiva de que todas as escolas tenham desempenho iguais, ou tenham o mesmo nível de resultados espelhados em determinado padrão, fixado externamente, é utópica, não tem fundamento na realidade concreta.

Ressalte-se que políticas de avaliação não são restritas ao Brasil, pois cumprem uma agenda internacional, conforme é observado através do Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA)<sup>98</sup>, do qual fazem parte 65 (sessenta e cinco) países (BONAMINO; SOUZA, 2012). Dessa maneira, adquirem legitimidade e formam um discurso de base política, influenciando a formulação de políticas educacionais. Essa orientação é materializada na Estratégia 7.11 (SD13) a seguir:

---

<sup>98</sup> O Pisa é uma iniciativa internacional de avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa dos 15 e 16 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países.

SD 13 – Estratégia 7.11 – melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações de aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de estudantes – **PISA**, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido, de acordo com as seguintes projeções: [...]. (grifo nosso)

As projeções são definidas para: 2015, 438; 2018, 455; e 2021, 473. E correspondem a médias de resultados em matemática, leitura e ciências. Analisando o dito dessa materialidade, temos que o foco é no desempenho dos alunos da educação básica para atingir as projeções de um “Programa de Avaliação” reconhecido internacionalmente. Trata-se de preparar os estudantes para realizarem testes e provas que buscam medir o desempenho deles em diversas áreas do saber e quanto melhor forem os resultados melhor é para os organismos que planejam, quiçá para as escolas.

Entretanto, os resultados não vêm sendo satisfatórios, até porque, como já referido anteriormente, as diferenças entre regiões e países são gritantes em todos os aspectos sociais, econômicos, culturais, etc. E, evidentemente, os resultados não podem ser fidedignos.

Todos esses argumentos têm fundamento na ideologia neoliberal, cujo sentido de “qualidade” está associado à avaliação de resultado que, no dizer de Silva (1993), estaria vinculada à administração dos processos educacionais com eficiência, respondendo às necessidades impostas pelo neoliberalismo na construção da nova forma política da globalização capitalista.

SD 14 – Estratégia 7.36 – **Estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.** (grifo nosso)

Como se pode depreender da observação dessa SD 14 (Estratégia 7.36), esse índice (Ideb) já referido anteriormente, serve também de parâmetro para a implementação de uma política de metas e de premiação. Trata-se de uma política que tem como princípio a responsabilização em que o desempenho dos alunos é visto como objetivo principal do trabalho da escola. O uso das avaliações externas é legitimado para medir a eficácia da escola e dos professores no cumprimento dessa tarefa. Podemos inferir que, de acordo com os resultados dos alunos, determinada escola ou professor poderia receber ou não incentivos, ou receber mais ou menos, independente de sua necessidade, o que sinaliza a transferência do ônus pelos esforços de melhoria em direção à escola, aos profissionais da educação e aos alunos.

Nota-se que o discurso produzido nesse espaço ideológico, socialmente determinado, tem base nas relações entre os sujeitos e desvelam a lógica que, como observamos, se baseia em reflexões teóricas e práticas de mercado que legitimam o agir, assim como o pensar dos sujeitos. Assim, esse discurso constrói para o sujeito um imaginário de autodeterminação, levando-o a se reconhecer como o único responsável pelo seu destino, assumindo assim, o seu sucesso ou fracasso. Esse discurso que tem lugar na FDM tem como princípio a individualidade, característica marcante da sociedade capitalista. No dizer de Amaral (2016, p.126), “Os indivíduos não podem ser livres se estiverem isolados; só inseridos nas instituições do mercado [...] poderão experimentar a liberdade”.

Trata-se de um discurso que acompanha o projeto capitalista, cujo objetivo é ajustar o sistema educacional às demandas do mercado. No dizer de Freitas (2012, p.383),

Um sistema de responsabilização envolve três elementos: testes para os estudantes, divulgação pública do desempenho da escola, recompensas e sanções. As recompensas e sanções compõem o caráter meritocrático do sistema, pois, na base da proposta jurídica, está a igualdade de oportunidade e não os resultados. Assim, as oportunidades são dadas, mas o que faz a diferença é o esforço pessoal, o mérito de cada um.

No entanto, nada é dito sobre igualdade de condições. As condições não são iguais para todos e, no entanto, esse discurso é silenciado. A política do silêncio (ORLANDI, 2007, p.73) “se define pelo fato de que ao dizer algo apagamos necessariamente outros sentidos possíveis, mais indesejáveis, em uma situação discursiva dada.”.

Cara (2014)<sup>99</sup> observa brechas no dizer do Plano que expõem contradições as quais fazem pensar que seria possível possibilitar uma política adotada de remuneração para professores por resultado. Sobre essa questão, o autor afirma que “[...] elas geram mais desigualdades [...]”, pois as escolas situadas em locais de maior violência vão perder os melhores professores, pois eles não vão atingir o índice do IDEB, e vão procurar as escolas que têm mais condições de atingir, na busca de ter esse adicional porque precisam. É a lógica da razão mercantil, muito utilizada em empresa, sendo aplicada na educação pública.

Assim, pelo que podemos inferir, a partir das materialidades linguístico-discursivas, o sentido de “qualidade” no Plano aparece, conforme Barroso (2005a), articulado aos pressupostos de eficiência, resultados, avaliação e competência. Assim, em consonância com o objetivo da EPT e reafirmado no fórum de Dakar<sup>100</sup> **“Melhorar todos os aspectos da**

<sup>99</sup> Já referido na nota 37, p. 37

<sup>100</sup> BRASIL. Educação para todos: o compromisso de Dakar. Brasília, UNESCO, CONSEB. Ação Educativa, 2001, 70p.

**qualidade da educação** e assegurar a excelência de todos, **de modo que resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos**, especialmente em alfabetização, cálculos e habilidades essenciais à vida.”(grifo nosso), conforme já referido anteriormente, e considerado o mais desafiante de todos.

---

#### **4. “UNIVERSALIZAÇÃO” E “QUALIDADE” NA EDUCAÇÃO: UM DISCURSO QUE NÃO CONSTROI O “NOVO” NEM ROMPE COM O “VELHO”**

No desenvolvimento das seções anteriores observamos que, no Brasil, vimos sofrendo as influências externas que se deram desde o seu descobrimento e se intensificaram com as dívidas externas contraídas para um processo de desenvolvimento hipertardio de autonomia do governo brasileiro face aos problemas sócio-econômicos e políticos do país. Influências essas com as amarras de um sistema que não nos permite avançar diante dos problemas sociais, bem como modernizam-se em suas formas de adequação ao modo de controle do capital que, no discurso, seja Estatal seja empresarial, “supõem” humanizar as relações de trabalho.

Viu-se, também, ao longo de décadas, governos cada vez mais comprometidos com o capital internacional, cujos interesses estão voltados para a satisfação do grande capital, e de uma parcela da população, num Estado de desigualdades sociais com um grau de disparidade de grande magnitude. Como já dissemos anteriormente, não é mérito do Brasil, pois os demais países em desenvolvimento seguem diretrizes que correspondem à lógica econômica no sentido da manutenção capitalista, bem como da submissão à ordem pré-estabelecida pelas grandes potências internacionais.

Movimento esse de adequação ao capital internacional, desencadeado com a crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2002, p.800), provocada pela acentuada queda das taxas de lucros, cujo caráter devastador tem afetado “toda a sociedade de um modo nunca antes experimentado”, assim como todo o conjunto de relações humanas, e surge como resultado das contradições históricas e dos ajustes para forçar a preservação deste modo de produção.

Assim, na perspectiva de um discurso moderno, conforme já referido anteriormente na Seção 3, atribuído a um conjunto de reformas no processo de enxugamento estatal para que este seja mais célere, ágil e moderno, o Estado brasileiro se ajusta à nova face econômica mundial que se configura como a globalização do capital sob o jugo do receituário neoliberal, como ideologia e prática, bem como modo de compreender o mundo e nele agir, adotado desde a década de 1990, com o governo Collor. Este projeto, na perspectiva de Braga (2013), tem início com uma política de abertura de mercado para concorrência, a planificação da economia (como tentativa de diminuir a inflação), a privatização das empresas públicas, inclusive com as negociações para a captação de verbas nas instituições internacionais, em especial o FMI, dentre outros.

Ressalte-se que o termo globalização, expressão das forças de mercado (CAVALCANTE, 2007, p. 59) “sugere o nascimento de um mundo sem fronteiras e grandes empresas ‘sem nacionalidades’, o que promove o deslocamento das coisas, indivíduos e idéias [...]”, que no dizer de Iane (1995, 103), provoca o fenômeno da desterritorialização:

À primeira vista, a desterritorialização lança a idéia de sociedade global no cerne da pós-modernidade. Aí a coisa muda de figura, desloca-se, flutua, adquire outro significado, dissolve-se. Ao lançar-se além dos territórios, fronteiras, moedas, hinos, aparatos estatais [...] a sociedade global desterritorializa quase tudo o que encontra pela frente. E o que se mantém territorializado já não é mais a mesma coisa, muda de aspecto, adquire outro significado, desfigura-se.

Nessa perspectiva, assiste-se ao declínio do Estado – Nação, em face de sua “progressiva subordinação às articulações do capital, subordinando a formação sócio-econômica, política e cultural nacional à formação sócio-econômica, política e cultural global.” (CAVALCANTE, 2007).

Ao analisar os termos incorporados no discurso da mudança, tais como global e mundial, Chesnais (1996, p.23) indica que o adjetivo global, de origem inglesa “global”, veículo linguístico por excelência do capital, de onde deriva o termo globalização, sugerindo um mundo que está nascendo “sem fronteira” e as grandes empresas “sem nacionalidade”, é a expressão da força do mercado, a qual se impõe liberada dos entraves de uma política de economia centralizada e emperrada por um Estado intervencionista.

Já do termo mundial, deriva a expressão mundialização, de origem francesa “mondialization” e que vai dificultar sua aceitação pelos discursos econômicos e políticos. Todavia, para esse autor esse termo é mais forte do que o termo global, uma vez que permite introduzir nas relações econômicas mundiais “a idéia de que, se a economia se mundializou, seria importante construir instituições políticas mundiais capazes de dominar o seu movimento (ibid. p. 24). Para esse autor, seria uma forma de frear a corrida vantajosa dos países dominantes, dirigentes da economia mundial, como os Estados Unidos, a Alemanha, a Inglaterra, entre outros do G7, diante da abertura do mercado para a América Latina e de outras partes do mundo.

Atentemos para o fato de que tal projeto de ideário neoliberal, conforme referido anteriormente, iniciado com o Governo Collor, foi intensificado no governo de Henrique Cardoso, conforme esclarece Lima (2005, p.212), mas também reverberado nos demais governos que se seguiram.

A reforma do Estado elaborada pelo governo Cardoso propõe alterações específicas na aparelhagem estatal – reforma administrativa e fiscal – e na relação com a sociedade civil – através do aprofundamento da política de privatização e do estabelecimento de parcerias com o setor privado, tanto para as políticas setoriais (infraestrutura, saúde, educação...), quanto para as políticas por segmentos populacionais, como criança e adolescente, mulheres, índios, negros, terceira idade e portadores de deficiência. [...] Já naquele momento, a reconfiguração das relações entre Estado e sociedade, através das privatizações ou das parcerias, estava fundamentada na noção de “interesse público” como estratégia política para a diluição das fronteiras entre o público e o privado.

Daí, a reboque desses pacotes, a disseminação de valores como racionalização, otimização de recursos, eficiência, eficácia, equidade, qualidade, participação, descentralização, democracia, universalização, entre tantos outros, ressignificados.

Para Mészáros (ibid, p. 796), “em termos simples e gerais, uma crise estrutural afeta a totalidade de um complexo social em todas as relações com suas partes constituintes ou subcomplexos, como também a outros complexos aos quais é articulada.” Assim, ela repercute em todos os âmbitos, inclusive na educação e nas relações sociais, e o Estado, na tentativa de administrar o inconciliável, põe no centro das atenções a educação, incumbindo-a de atender prontamente às demandas imediatas.

Nesse sentido, as políticas públicas de corte educacional foram alvo de profundas alterações, reformas que fazem parte de um extenso processo de descentralização que, como observamos no desenvolvimento desta pesquisa, mais especificamente na Seção 3, tiveram e continuam tendo como objetivo transferir responsabilidades próprias do Estado à sociedade civil e suas organizações e, principalmente, traçar diretrizes que buscam uma formação referenciada nas novas demandas de produção do capital em crise.

Verifica-se uma orientação que tem como alvo uma educação a ser mediada pelo interesse do capital, sobretudo internacional, ao passo que mecanismos (privatização, descentralização, terceirização etc.) de dominação ideológica vão sendo introduzidos/incorporados para garantir a manutenção da ordem estabelecida.

São reformas corporificadas nos ordenamentos jurídicos, a exemplo do Plano em curso, em consonância com as políticas econômicas, cuja lógica assenta-se nos princípios neoliberais tanto no aspecto estrutural, dado o corte de verbas, quanto no aspecto conceitual, uma vez que a concepção desse modelo tem sido cada vez mais difundida dentro das instituições. Conforme Azevedo (2017, p. 134),

É importante lembrar, neste sentido, que o neoliberalismo tem como uma de suas características a minimização do Estado e de sua intervenção para garantir o bem-estar social, fase que foi suplantada nos países centrais do capitalismo e que sequer chega a se desenvolver nos países periféricos, como o Brasil. É, portanto, uma fase de maior fortalecimento da formação ideológica do capital e, conseqüentemente, da formação discursiva do Mercado.

Nessa perspectiva, entendemos que as relações sociais, bem como os mecanismos da sociedade capitalista têm como princípio fundamental gerar riqueza concentrada e a manutenção do sistema. Foi possível apreender como ela se alia para promover os discursos, bem como para influenciar as políticas públicas, em especial as políticas públicas educacionais. Concentramos nossa atenção para entender os processos que levaram a constituição do PNE (2014 – 2024), bem como para captar/desvelar, a partir da análise realizada na seção anterior, os sentidos que perpassam o discurso sobre a educação materializados nesse marco legal.

Assim, nesta seção, tomando como parâmetro o que foi desenvolvido nas seções anteriores, buscamos evidenciar até que ponto o discurso sobre a educação no Plano produz o efeito de sentido de ser efetivamente novo, mas também o que conserva da memória do discurso. Para Orlandi, (2007, p. 20-21),

Compreender o que é efeito de sentidos é compreender que o sentido não está lá (alocado) em lugar nenhum, mas se produz nas relações: dos sujeitos, dos sentidos, e isso só é possível, já que sujeito e sentido se constituem mutuamente, pela sua inscrição no jogo das múltiplas formações discursivas (que constituem as distintas regiões do dizível para o sujeito). As formações discursivas são diferentes regiões que recortam o interdiscurso (o dizível, a memória do dizer) e que refletem as diferenças ideológicas, o modo como as posições dos sujeitos, seus lugares aí representados, constituem sentidos diferentes. [...]. Compreender o efeito de sentidos, em suma, é compreender a necessidade da ideologia na constituição dos sentidos e dos sujeitos.

*A priori*, cada estrutura teórica e epistemológica que baliza nosso olhar sobre políticas públicas na educação reflete, inevitavelmente, uma opção política. Nossa âncora aporta em uma crítica à sociedade capitalista. Daí nossa filiação à AD que possibilita (CAVALCANTE & FLORENCIO, 2013, p.34) “[...] investigar o discurso em sua processualidade histórica, desvelando o funcionamento ideológico da linguagem e sua determinação pelas condições sócio-históricas de produção, com a finalidade de perscrutar suas especificidades, alianças e demarcações.”

Considerando o discurso como prática social, os sentidos como produzidos nas relações concretas entre os seres humanos, buscamos na materialidade a origem dos sentidos produzidos. Lembrando Pêcheux (1990, p. 56), para quem “o discurso é acontecimento que articula uma atualidade a uma rede de memória.”, precisa-se estar atento para o fato de que o discurso acontece sempre a partir de outros discursos, com os quais dialoga, concorda, discorda e estabelece correlações. Nesse percurso, buscamos retomar aquilo que foi desenvolvido nas seções anteriores e pensar as CPD em questão e a sua historicidade.

Nessa perspectiva, o discurso sobre a educação encontra formas para operar na prática social com marcas de planejamento/plano e/ou programas e reformas em diferentes governos, de diferentes épocas, para exercer o controle do Estado/manutenção das relações de poder e cria evidências ideológicas de que as mudanças trazem benefícios para todos. Trata-se de um discurso que busca legitimar o sentido gerado no plano “foco na superação das desigualdades sociais” que são históricas no país. Todavia, no desvelamento dos sentidos mobilizados nesse discurso foi possível observar o desenvolvimento dos princípios, valores e objetivos do capital e a manutenção/conservação do *status quo* da sociedade capitalista.

Para balizar tal formulação, trazemos um enunciado do *site* do MEC, veiculado quando do período de conscientização/gestação do Plano, materializado em uma resposta para a questão “Por que o Brasil precisa de um PNE?”. Ressalte-se que outras questões/respostas foram postas com o intuito de esclarecer/convencer a comunidade acadêmica e a sociedade como um todo da necessidade da implementação desse plano. Importa dizer que outros meios midiáticos também foram utilizados para tal empreendimento. Configura-se um discurso do Estado (forma-sujeito do discurso “oficial”), que busca legitimar o sentido de uma proposta inovadora que se respalda numa visão invertida da realidade. Para tanto, o aval da comunidade acadêmica, dos jovens e da sociedade como um todo, se faz necessário para legitimar esse marco jurídico que culminou na sua aprovação legal. No dizer de Mariani (1998), a imprensa vai se colocar como autoridade que fala sobre o mundo, retratando-o e tornando-o compreensível para os leitores através do efeito ilusório da informatividade. De acordo como Steinberger (2005, p. 19):

A linguagem jornalística estrutura percepções de mundo valendo-se de perguntas (Quem? O que? Quando? Onde? Como? Por quê?) que já delineiam o perfil dos atores envolvidos na trama noticiosa. Tal perfil, independente dos traços específicos que venha a adquirir no âmbito particular de cada notícia, já carrega, *per se*, um valor social de resposta.

Vejamos o enunciado veiculado no Portal do MEC (2014):

O Brasil é um país federativo, em que Estados, Distrito Federal e Municípios têm autonomia para tomar suas decisões. Mas para organizar a educação nacional, os entes federativos devem trabalhar juntos, porque têm competências comuns. Nesse contexto, **o PNE cumpre a função de articular os esforços nacionais** em regime de colaboração, **tendo como objetivo** universalizar a oferta da etapa obrigatória (04 a 17 anos), elevar o nível de escolaridade da população, elevar a taxa da alfabetização, melhorar a qualidade da educação básica e superior, ampliar o acesso ao ensino técnico e superior, valorizar os profissionais da educação, **reduzir as desigualdades sociais**, democratizar a gestão e ampliar os investimentos em educação. (grifo nosso).

Neste enunciado, o MEC situa que o Plano cumpre a função de articular os esforços nacionais para atingir determinados objetivos. Entre estes, a função de “reduzir as desigualdades sociais”. Trazemos, também, um recorte de outro discurso, conforme já referido na seção 2 (subseção 2.3), no qual o MEC, em documento produzido em parceria com a UFPE e a ANPAE (2014), faz pontuações significativas, ancorado em um conceito de plano que “[...] **implica assumir compromissos com o esforço contínuo de eliminação de desigualdades que são históricas no País.**[...]” (grifo nosso). (MEC/SASE, 2014, p.9).

Aqui, do que podemos depreender, identificam-se indícios de dimensões discursivas que caracterizam o ideário neoliberal – no que se refere às políticas educacionais – quando situa a educação, como responsável pela “redução das desigualdades sociais” e, ainda, pela “eliminação das desigualdades”, ou seja, pelo desenvolvimento sócio-econômico dos indivíduos, isentando a responsabilidade do modelo econômico vigente. Para os que defendem esses ideais, o processo educativo deve priorizar a formação do indivíduo para o mercado de trabalho, uma vez que só assim é possível a educação reverter as condições de desigualdade social nos países pobres, assim como garantir a inserção destes no chamado mundo globalizado.

Para Mészáros (2011), no quadro da atual crise estrutural e profunda do capital evidencia-se o discurso dominante da importância do papel da educação como fator decisivo para o desenvolvimento e competitividade do setor produtivo e das nações como condição *sine qua non* para a disputa no mercado capitalista mundial.

Todavia, a desigualdade social é um dos frutos mais problemáticos do capitalismo. Essa disparidade costuma estar associada ao desnivelamento na economia do país, que não é capaz de garantir condições básicas para a garantia de um padrão de vida de qualidade para todos. Conforme Mészáros (2002), na crise atual, todas as fraturas estruturais do sistema

sociometabólico do capital estão expostas, o que amplia e intensifica as desigualdades e as contradições sociais, afetando, de modo contínuo e devastador, todos os âmbitos da sociedade.

Em tal perspectiva, o Estado, então, favorece a iniciativa privada e se desresponsabiliza das políticas sociais, levando para a sociedade uma responsabilidade que não é dela, mas que está sendo incorporada de forma progressiva e vertiginosa. Desta feita, direcionando as políticas públicas sociais para as camadas mais vulneráveis, segmentadas, o que descaracteriza a pretensa universalização dos direitos sociais, conquistados historicamente pela classe trabalhadora.

Na perspectiva do desvelamento dos sentidos mobilizados nesse discurso sobre a educação no Plano 2014 – 2024 analisamos, na seção 3, a partir de uma abordagem discursiva, os sentidos de “universalização” e de “qualidade” que, no nosso entendimento, expressam valores e ideais proclamados no marco legal que, por sua vez, expressam os propósitos das forças políticas dominantes, evidenciando-se, portanto, o reforço dos princípios da sociedade capitalista.

Na análise do sentido de “universalização” identificamos nos movimentos pertinentes aos espaços discursivos da EPT, o arcabouço que possibilitou as diretrizes que vêm formulando o pensamento e a política educacional em consonância com as exigências dos organismos internacionais. Também, quando identificamos o sentido de “universalização” como direito associado à obrigatoriedade e gratuidade, é possível afirmar que estamos diante do reconhecimento do direito, porém, de um direito constrangido pela ordem estabelecida, ou seja, por uma ordem econômica dirigida pela necessidade de implementar redirecionamentos nas políticas educacionais que priorize uma formação de sujeitos adaptados às novas demandas de produtividade e competitividade nos moldes de uma reestruturação produtiva do capital em crise.

A partir de nossas reflexões/leituras, é possível inferir que na lógica do capital não há possibilidade de uma efetiva universalização da educação, até porque a universalização da educação na perspectiva do capital (MACENO, 2011) significa generalizar, tornar universal o acesso à escola, no sentido de extensão e alargamento de direitos e políticas sociais, que são aperfeiçoáveis indefinidamente. Assim, o discurso da “universalização”, no PNE, não se sustenta enquanto realização efetiva, entendida como produção integral, em cada indivíduo singular, da humanidade produzida sócio-historicamente (MÉSZÁROS, 2002).

A análise permitiu identificar que se trata da necessidade de uma educação institucionalizada pelo Estado burguês para a classe trabalhadora que se configura sócio-

historicamente em função dos interesses do modo de produção vigente, silenciando e/ou mascarando os reais propósitos. No dizer de Cavalcante & Florêncio (2013, p. 55-56):

As políticas educacionais se apresentam, portanto, marcadas pela posição ideológica do Capital que impregna os discursos de silenciamentos/mascaramentos quanto ao seu compromisso com os interesses da classe dominantes, submetendo a educação a tais interesses que, de modo algum, têm por objetivo possibilitar aos jovens trabalhadores sua inserção no mercado formal de trabalho. O que essa educação oferece é o acesso a um mínimo de informações, inserindo-os na informalidade e no subemprego, pois os silenciamentos/mascaramentos a que nos referimos também impedem que a educação aborde quaisquer esclarecimentos sobre os problemas sociais que os atingem.

Universalizar o ensino pressupõe o acesso igualitário e integral de todos a uma educação humanizada. E no marco do capital externo não seria possível alcançar plenamente essa universalização, conforme já demonstramos.

A partir do exposto, é possível considerar que o funcionamento discursivo do sentido de “universalização” no discurso sobre a educação, no PNE (2014 – 2024), se estrutura em torno de um saber discursivo já sedimentado que se inscreve em uma memória discursiva<sup>101</sup>, em que o já dito (interdiscurso) aparece no processo discursivo e faz dele um lugar compartilhado entre discursos diferentes que se confrontam e encontram limites de sentidos. Para Cavalcante (2007, p.48),

O conjunto de formulações desse saber discursivo que torna possível novos dizeres, através do retorno ao ‘já dito’, é o que se denomina interdiscurso. [...]. O interdiscurso é, pois, a possibilidade de fazer circular, em novos discursos, formulações já enunciadas anteriormente, numa outra conjuntura dada, transmitidas de geração em geração e reguladas pelas instituições.

Vimos, ainda, que a defesa do sentido de “universalização” no discurso sobre a educação no PNE, que é assumida pelo discurso “oficial”, silencia o caráter excludente e privatizante do modelo capitalista, quando em sua redação, conforme demonstramos na análise, propõe ampliar/expandir o ensino básico e superior, consolidando as parcerias público-privadas como mediadoras e fazedoras do mercado educacional.

Diante do exposto, a partir das reflexões/análises, no conjunto de acontecimentos/eventos que permearam o processo de construção/ressignificação do sentido de “universalização” posto no Plano, pode-se inferir que essa conjuntura expressa os

---

<sup>101</sup> Convém lembrar que na perspectiva de Orlandi (2006) a memória discursiva é aquilo que fala antes, em outro lugar, independentemente, ou seja, é o saber discursivo que possibilita o dizer e que retorna sob a forma do pré-construído, o já-dito sustentando cada palavra do dizer.

elementos de saber que estão em estreita relação interdiscursiva com a formação discursiva dominante – a Formação Discursiva do Mercado (FDM), que orienta, regula o dizer, definindo o que pode e deve ser dito, da maneira a conduzir a prática do discurso para os fins esperados, dentro da ordem social vigente – a capitalista. Todavia, ao longo da análise, identificamos marcas discursivas que indicam, também, a presença da FD neoliberal. Ambas submetidas à FIC.

No que diz respeito ao sentido de “qualidade” materializado na prática discursiva sobre a educação no PNE (2014 – 2024), na retomada das condições de produção desse discurso, como forma de analisar a política educacional, buscamos entender a historicidade do sentido de “qualidade” sua materialidade, seus efeitos nas práticas contemporâneas.

No artigo 206/CF, que trata dos princípios da educação, verifica-se que, além do acesso e permanência na escola, outro elemento indicado como direito social assegurado, é um determinado “padrão de qualidade” (BRASIL, 1988). Isso se reflete, também, na atual LDB/9394/96, nos artigos 3 e 4 expondo a necessidade de garantir minimamente os “padrões de qualidade do ensino” (BRASIL, 1996).

Observamos que embora ao longo de décadas a temática “qualidade” da educação/do ensino, na educação/no ensino tenha sido relevante nas discussões a respeito de políticas públicas educacionais pelos movimentos de professores, alunos e demais profissionais da educação, com um viés democratizador, identificamos, no funcionamento discursivo, o sentido de “qualidade”, no Plano, associado ao *programa de qualidade total* que tem forma a partir do princípio neoliberal de defesa da propriedade privada e de reestruturação produtiva que, entre tantos outros princípios, influenciaram as políticas públicas do país, desde a década de 1990, conforme trabalhados/explicitados na perspectiva de Amaral (2016).

Trata-se de um modelo de programa de reestruturação produtiva focada nas empresas (TEIXEIRA, 1996, p. 52), que “deveriam procurar um processo de gestão pela qualidade e pela produtividade, único caminho capaz de torná-las mais competitivas para entrar no chamado mundo desenvolvido.” Vimos, então, que o campo ideológico do DQT inscreve-se numa determinada concepção de economia de mercado (neoliberal), que submete as políticas sociais, inclusive as educacionais, aos critérios exclusivamente mercadológicos.

Desse modo, na discussão crítica acerca do sentido de “qualidade” desenvolvida nesta pesquisa, partimos do entendimento de educação vista na perspectiva transformadora, (SAVIANI, 1985, p.120), como “atividade mediadora no seio da prática social global”. Implica, portanto, o entendimento de uma educação de qualidade comprometida em “produzir nos indivíduos singulares a humanidade que é produzida historicamente e coletivamente pelo

conjunto dos homens” (SAVIANI, 1991, p.61), ou seja, que possibilite a todos o acesso aos bens científicos e culturais, historicamente produzidos pela humanidade, possibilitando o desenvolvimento integral do indivíduo, para além dos limites impostos pela divisão social do trabalho.

Todavia, observando a circularidade do discurso sobre a *qualidade* da educação/do ensino, na educação/no ensino, que costuma pautar as políticas educacionais no enfrentamento dos problemas educacionais, há décadas, observa-se o aparente consenso com relação ao fato de que a educação brasileira, embora com avanços, ressalvadas algumas iniciativas isoladas, ainda está longe de atender a esse direito legal.

Nessa perspectiva, considerando o funcionamento discursivo do sentido de “qualidade” no Plano em curso, observamos que o conteúdo ideológico através do qual esse termo é (re)significado, enquanto inscrito em um discurso “oficial” (Estatal) sobre a educação, ganha capilaridade a partir da década de 1990, quando se adota o neoliberalismo como orientação político-filosófica.

Trata-se da proposta de universalização da educação no Brasil e de sua “qualidade”, que tem respaldo na EPT, realizada em 1990, na Tailândia, e reiterada 10 anos depois no Fórum de Dakar, bem como em vários outros eventos, para reafirmar os compromissos já estabelecidos, mas com a justificativa de avaliar os progressos das propostas apresentadas nesta Conferência, principalmente o grande objetivo “educar todos os cidadãos de todas as sociedades”. Projeto que estabeleceu e, ainda, estabelece as diretrizes que vêm formulando o pensamento e a política educacional em consonância com as exigências do processo de reprodução do capital, no contexto da presente (MÉSZÁROS, 2011) “crise estrutural do capital”.

Do que podemos depreender, a partir de nossas leituras/reflexões, reconhece-se o marco de comprometimento com as propostas lançadas na Conferência Mundial EPT e suas sucessivas revalidações nos demais marcos que se seguiram, quando buscamos apreender o sentido de “qualidade” inscrito em um conjunto de formulações sobre a educação no PNE 2014 – 2014, composto por uma série de discursos recorrentes nos princípios neoliberais.

Vimos, então, que a dimensão assumida pelo fenômeno da *qualidade total* no cenário mundial atravessa o modo de produção capitalista, as instituições políticas e sociais e, conseqüentemente, a educação. É a mercantilização. Conceito que reduz tudo a mercadoria, onde tudo pode ser comprado e vendido, onde tudo pode ser negociado, cujo padrão mercantil do conceito de *qualidade total* supõe o entendimento de que a educação é uma mercadoria.

Observamos que os recursos discursivos para a produção desses efeitos de sentido estão bastante nítidos nas SDs analisadas.<sup>102</sup> Identifica-se um sentido de qualidade que, na perspectiva do Estado (leia-se na perspectiva da ideologia do mercado), está em consonância com os processos discursivos que configuram os discursos da reestruturação produtiva.

É possível identificar que há um intento tão somente de promover uma melhoria da qualidade da educação que aí se encontra, no sentido de melhor adaptá-la às exigências do mercado, principalmente a educação básica, bem como para corresponder a um padrão estabelecido de satisfação, mensurado pelos mecanismos de avaliação padronizada conforme os ditames de um projeto societário de classe dominante fortalecedor do capitalismo.

Vimos que educação com qualidade é um direito Constitucional, para o qual o ensino será ministrado com base nos princípios da CF/88, conforme o art. 206, VII – *garantia de padrão de qualidade*. Da mesma forma, consta no art. 3º, inciso IX, da LDB/96, ao instituir que o ensino será ministrado com *garantia do padrão de qualidade*. No Plano, este princípio se materializa em forma de diretriz.<sup>103</sup>

Dito isso, na nossa análise, empreende-se a identificação de sentidos latentes que se escondem no dizer, pois o que caracteriza a *expansão com padrão de qualidade* está vinculado a uma posição que se filia ao discurso neoliberal que defende a “otimização dos recursos e redução de custos”, bem como a “ampliação do espaço privado” no setor educacional, tanto no ensino superior como na educação básica.

Identificou-se, também, um funcionamento discursivo ancorado nas orientações de cunho neoliberal, centradas no sentido de oferecer excelência em educação a todos, “qualidade” como condição de eficiência econômica e como resultados positivos no *ranking* dos índices padronizados seja do IDEB, seja do PISA. Este último, um “Programa de Avaliação” reconhecido internacionalmente, invocando uma legitimidade advinda da condição auto-investida de um discurso (do poder), de base política influenciando a formulação de políticas educacionais. Trata-se de um processo que aparece acompanhado da criação das políticas educacionais de avaliação em larga escala, pois essas são entendidas pelo Estado como uma estratégia capaz de medir os resultados (ou uma forma de controle?) das reformas adotadas pelos sistemas de ensino.

Demonstramos, ainda, uma filiação do discurso de “qualidade” à implementação de uma política de metas e de premiação (para escolas e professores), tomando como parâmetro o Ideb, já referido anteriormente. Trata-se de uma política que tem como princípio a

---

<sup>102</sup> A esse respeito, pode-se ler na Seção 3, subseção 3.2 (SD 6 – SD 14).

<sup>103</sup> São Diretrizes do PNE: IV – melhoria da qualidade da educação (SD 6).

responsabilização em que o desempenho dos alunos é visto como objetivo principal do trabalho da escola, o que sinaliza a transferência do ônus pelos esforços de melhoria em direção à escola, aos profissionais da educação e aos próprios alunos.

Identificou-se, pois, um discurso da autodeterminação do indivíduo, sustentado pela ideologia neoliberal, em que o sucesso ou insucesso do indivíduo depende da adequação de suas escolhas, da sua autoconfiança, de sua capacidade de buscar conhecimentos/informações para atingir os tais índices padronizados. Observa-se uma visão de homogeneização dos indivíduos, silenciando as condições que não são iguais para todos.

Assim, pelo que podemos inferir, a partir das materialidades linguísticas, o sentido de “qualidade” no Plano aparece mais focado nos resultados em termos de eficiência, eficácia e “qualidade” dos serviços, conforme já referido.

Foi possível observar no funcionamento discursivo dos enunciados analisados que o termo “qualidade” associada à educação é entendida e trabalhada de muitas maneiras, dando lugar a diferentes efeitos de sentido, ao tempo em que ofereceu ressignificados desses sentidos. Obviamente que o efeito semântico não é o mesmo. Todas as escolhas que fazemos na língua (escolhas de palavras, pontuação, etc.) são aplicadas com um objetivo específico, pois, dependendo da escolha, resulta um efeito diferente na mensagem. A isso Pêcheux (1988) denomina esquecimento nº 2. Esquecimento pelo qual todo sujeito falante ‘seleciona’ no interior de uma formação discursiva que o domina, isto é, no sistema de enunciados, forma e sequências que nela se encontram em relação de paráfrase.

Na interpretação de Florêncio et al.(2016), este esquecimento provoca no sujeito a ilusão de que o seu discurso é formulado com determinadas palavras, e não outras, porque tais palavras são por ele (o sujeito) controladas. Ou seja, há uma ilusão de autonomia do sujeito sobre a escolha da forma do dizer.

Nota-se, pois um discurso concebido nas relações de produção da sociedade capitalista, procurando fazer com que as ideias da classe dominante (burguesa) apareçam como “verdades”.

Trata-se de um sentido que se sustenta na FDM, em relação à formação ideológica capitalista que a ampara, mas também na FD neoliberal, legitimando a proposta de expansão nas instituições privadas, um discurso de “qualidade” inserido em um “novo” *paradigma de de gestão pública para a educação*, bem como a transferência da responsabilidade do Estado para a iniciativa privada, para cumprir a sua função social.

Podemos observar que as propostas e as iniciativas do Estado em parceria com a sociedade civil vêm gestando ao longo da história da programática neoliberal no Brasil, para atendimento ao princípio de minimização do Estado.

O que se concretizou enquanto proposta materializada foi a oficialização, em âmbito federal, de políticas educacionais que não rompem com a tradição até então predominante de uma educação vinculada aos interesses da elite. Com esse entendimento, observamos a relação de domínio e dependência presentes nesse documento (Plano), que faz um liame entre o enunciante e seus destinatários. Identifica-se, pois, que o sujeito enunciante fala do lugar da FIC. Emerge o Sujeito Capitalista Universal. Suas palavras convocam outros discursos para com ele dialogarem e conferir-lhe sua autenticidade.

Assim, tomando como ponto de partida a posição de sujeito que possibilita fazer a relação entre a linguagem e sua exterioridade: o dito e o não dito, com vistas a procurar ver além das evidências e enxergar os efeitos de sentidos produzidos pelo discurso, pelo que foi possível analisar, observa-se no movimento do intra e interdiscurso a recuperação de elementos da memória discursiva que evidencia o lugar do discurso desse documento.

Há lugares contraditórios de onde falam os sujeitos que apontam posições políticas e ideológicas de FDs institucionais e/ou subalternas, produtoras de diferentes efeitos de sentido. Isso nos remete à posição que o Estado ocupa e as influências dos organismos multilaterais.

É no espaço da FDM e da FD neoliberal que veicula o discurso de propostas que colocam em cheque concepções, diretrizes e estratégias de tudo que foi feito anteriormente e “novas” posturas são adotadas, resignificadas, recontextualizadas, e materializadas em programas, projetos, planos e reformas, sob o aparato jurídico estatal.

Trata-se de um discurso que busca legitimar o sentido gerado no plano “foco na superação das desigualdades sociais”, mas que não se sustenta, uma vez impedido pela sociedade burguesa. Ao afirmar isso, ele se nega. A “desigualdade social” não será anulada, pois a sociedade capitalista é maior. Isso se explica pela própria natureza da sociedade capitalista, a concretização de tal proposta acaba esbarrando nos seus limites imperativos e absolutos cuja resolução implica transpor o campo da esfera política.

O Estado, por sua vez, como instrumento de validação dos interesses dos grupos detentores do poder, (JIMENEZ, SANTOS E GONÇALVES, 2017, p.71-72), “[...] busca administrar as falhas do mercado e os problemas sociais, sobretudo da pobreza, para manter a sociedade num equilíbrio necessário à reprodução de sua lógica perversa.”

Nessa perspectiva, as políticas públicas de caráter eminentemente compensatório, quando empreendidas, permanecem apenas no âmbito da política, com os limites a ela

imputados. Conforme Marx (1995, s/p), “o Estado é o ordenamento da sociedade” e jamais reconhecerá que o fundamento dos males sociais está em si e na organização da sociedade.

É possível afirmar, a partir do desvelamento dos sentidos mobilizados nesse discurso que o plano, em suas formulações é uma das estratégias utilizadas para reforçar os princípios da sociedade capitalista, uma vez que se insere num conjunto de elementos que reforçam a educação como projeto ideológico de classe dominante. Dessa forma, a educação se atualiza para atender as demandas postas pelo capital em crise.

Todavia, não é mais possível a afirmação de um projeto de nação sem que as pessoas usufruam de um patamar educacional em que a qualidade é definida por aqueles que têm interesse no resultado do processo. Ou seja, uma concepção de qualidade entendida na perspectiva dos interesses da classe trabalhadora que, conforme Cavalcante (2012, p. 221),

[...] deve estabelecer como um dos objetivos fundamentais propiciar a todos o acesso aos bens científicos e culturais, historicamente produzidos pela humanidade, possibilitando o desenvolvimento integral do indivíduo, para além dos limites impostos pela divisão do trabalho.

Nesse entendimento, não se pode vincular as transformações no âmbito educacional somente às necessidades de acumulação do capital. Assim como nas demais políticas sociais, elas têm a dimensão da luta dos trabalhadores. A educação, enquanto reprodutora das relações sociais, expressa o espaço de luta de classes contido em tais relações, veiculando ideologias dominantes e contraditórias.

Como afirma Pêcheux (1990), o mundo através da luta ideológica de classes não acaba nunca de se dividir em dois. “Não há dominação sem resistência: primado prático da luta de classes, que significa que é preciso ‘ousar se revoltar’”(PÊCHEUX, 1988, p.281).

Nas palavras de Moreira (2017, p. 114):

falarmos de uma sociedade de classes, de conflito e contraditória, é nos situarmos numa formação social que não apenas reproduz o existente, mas também, e de modo conflitante, transporta a possibilidade/alternativa de o inexistente, o alhures e o invisível incomodarem/desestabilizarem/deslocarem/desidentificarem sujeitos e sentidos ardentes por mudança.

Assim, enfatiza-se a importância de uma educação que priorize a contextualização do conhecimento a ser construído e a formação integral do ser humano, explicitando a sua finalidade e o seu papel social na interpretação e na transformação da realidade. Uma educação que contribua com as transformações radicais da sociedade e que transcenda a manutenção do processo de valorização da reprodução capitalista.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa foi orientada pelo referencial teórico-metodológico da Análise de Discurso (AD), fundada por Pêcheux, ancorada na perspectiva do materialismo histórico, por ser uma teoria crítica da linguagem, eleger o discurso como objeto de estudo e estabelecer uma relação indissociável entre língua, história e ideologia. Assumimos, assim, o discurso como lugar de atividade do sujeito, constituído histórica e ideologicamente pelas relações sociais.

O estudo que originou esta dissertação, teve como objetivo refletir acerca dos efeitos de sentido do discurso sobre a educação no Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024), promovendo a discussão em torno do discurso enquanto reflexo da prática social, visando contribuir com o desenvolvimento de uma atitude crítica por parte dos sujeitos e objetos desse plano –, para uma compreensão da realidade e das relações imbricadas, diante de um posicionamento no contexto sócio-histórico.

Assim, na análise, buscamos identificar no discurso sobre a educação no Plano, os traços ideológicos que legitimam as relações de poder e reconhecer as formações discursivas que estão em jogo, afetando os sujeitos, deslocando o sentido, impedido-os, assim, de afastarem-se do discurso dominante.

Pensamos ser imprescindível entender as relações sociais e os mecanismos da sociedade capitalista, especialmente no Brasil, para promover os discursos, bem como para influenciar as políticas públicas educacionais, e os processos que levaram a constituição do PNE (2014–2024). Para tal, buscamos entender as CPD sobre a educação, no referido PNE, em que os ditos se constroem, produzem efeitos de sentido e são apreendidos com o propósito de refletir enquanto um discurso engendrado nas relações de produção capitalista.

Para entender essa problemática, bem como para desvelar os nexos causais que penetram o desenvolvimento do sistema capitalista na sua processualidade histórico-concreta e em relação com categorias centrais da reprodução social como o trabalho, o Estado e as suas conexões, recuperamos em Marx (2003) as bases ontológicas do trabalho e o surgimento do Estado como um modo particular de organização da vida em sociedade, mantendo uma estreita relação com as formas de produzir por meio do trabalho.

Vimos, a partir das reflexões de Calazans (2011), que o planejamento num sistema capitalista não é mais que a forma de racionalização da produção ampliada do capital. Assim, o planejamento na educação também é estabelecido a partir de regras e relações da produção

capitalista, herdando, portanto, as formas, os fins, as capacidades e os domínios do modelo do capital monopolista do Estado.

A filiação à AD, possibilitou analisar, a partir do *corpus*, os processos discursivos que constituem “**o(s) sentido(s) do discurso sobre a educação no PNE (2004-2024)**”. Para tal, fizemos um percurso que buscou entender o movimento dos sentidos de dois conceitos – “universalização” e “qualidade” que, na nossa compreensão, foram basilares para entender todo o processo desencadeado e que o objeto apontava (silenciando ou mascarando os reais propósitos) para atingir os seus objetivos.

A análise permitiu inferir que o discurso da “universalização”, no PNE, não se sustenta enquanto realização efetiva, entendida como produção integral, em cada indivíduo singular, da humanidade produzida sócio-historicamente (MÉSZÁROS, 2002), trata-se da necessidade de uma educação institucionalizada pelo Estado burguês para a classe trabalhadora, cuja função é atender aos interesses do modo de produção vigente.

Da mesma forma, foi possível observar no funcionamento discursivo de enunciados analisados, que o sentido de “qualidade”, inscrito em um conjunto de formulações sobre a educação no PNE em curso, composto por uma série de discursos recorrentes nos princípios neoliberais, é deslocado para significar/ressignificar vinculado a conceitos como: produtividade; otimização de recursos e redução de gastos; ampliação do espaço privado; eficiência econômica; resultados em termos de eficiência e eficácia na qualidade dos serviços oferecidos pelos fazedores de educação; aprimoramento dos instrumentos de avaliação e como resultados positivos no *ranking* dos índices padronizados, principalmente, na educação básica; homogeneização em sintonia com outras práticas do mundo globalizado; parâmetro para a implementação de uma política de metas e de premiação para professores e instituições.

Enfim, verifica-se um discurso que busca legitimar o sentido gerado no plano “foco na superação das desigualdades sociais” que são históricas no país. Todavia, voltadas as reflexões às influências que permeiam, há décadas, as políticas públicas direcionadas ao complexo educacional no Brasil, no desvelamento dos sentidos mobilizados nesse discurso evidenciou-se o reforço dos princípios da sociedade capitalista.

Trata-se de sentidos que se instauram na FDM, em relação à formação ideológica capitalista que a ampara, mas também na FD neoliberal. É nesse espaço que veicula o discurso que não rompe com a tradição até então predominante de uma educação vinculada aos interesses da elite, para introduzir um “novo” *paradigma de gestão pública para a educação*, que busca naturalizar a transferência da responsabilidade do Estado para a iniciativa privada, para cumprir a sua função social; a necessidade de “mudanças”

(corporificadas em reformas/ações legais), que possibilitem a continuidade de adaptação da educação às demandas da reestruturação produtiva do capital em crise; e, conseqüentemente, o discurso de que por meio da educação é possível minimizar ou mesmo superar/eliminar as desigualdades sociais e econômicas, apagando a responsabilidade do modelo de produção vigente.

A partir de tudo o que foi discutido, reafirmamos nossa hipótese, explicitada na introdução desta pesquisa, de que os propósitos do PNE (2014 – 2024) em assumir compromissos com o esforço contínuo de eliminação das desigualdades educacionais, a universalização da oferta de ensino e a qualidade na educação – entendidos como bases e princípios da superação das históricas desigualdades econômicas e sociais do país – estão longe de serem efetivados, pelos seguintes motivos: 1) graves fragilidades que são expostas as políticas educacionais, ao longo de décadas, como a fragmentação de programas/projetos, descontinuidade das ações e lacunas na articulação entre as esferas de governos e das diversas instituições envolvidas, que potencializam a complexidade e as tensões próprias do contexto federativo; 2) políticas da gestão da educação reduzidas à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou execução, sem apreendê-las no âmbito das relações de produção social em que se forjam as condições para a sua proposição e materialidade.

No percurso reflexivo desta produção, trouxemos os efeitos de sentidos que nossos “gestos de interpretação” perceberam no *corpus* selecionado. Diante das múltiplas possibilidades de sentido, nenhuma análise pode ser vista sob o prisma de completude e fechamentos. Como já dissemos anteriormente, em cada produção surge a possibilidade da contribuição por se tratar de uma nova leitura, mesmo que de forma incompleta e lacunar, pois outros olhares darão outros contornos de limite ao objeto contemplado.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Aline Aparecida Martini. Qualidade total x qualidade social: duas correntes dicotômicas na educação pública do Rio Grande do início do século XXI. **ANPEDSUL**, 2012. Disponível em: <[http://www.portalanpedsul.com.br//admin/uploads/2012/estado\\_e\\_politicaeducacional/trabalho/01\\_07\\_22\\_155-6474-1-](http://www.portalanpedsul.com.br//admin/uploads/2012/estado_e_politicaeducacional/trabalho/01_07_22_155-6474-1-)> Acesso em: 23.05.2016.
- AMARAL, Maria Virgínia Borges. **Discurso e relações de trabalho**. Maceió: Edufal, 2016.
- \_\_\_\_\_. **Dicionário de saúde e segurança do trabalhador**: conceitos, definições, história, cultura. (org.) René Mendes...[at al]. Novo Hamburgo, RS; Proteção Publicações Ltda. 2018. 1.280 p.
- \_\_\_\_\_. Evidências ideológicas que mobilizam a educação para o trabalho. **Leitura**, revista do Programa de Pós-Graduação em Letras e Linguística nº 40, Análise do Discurso. Maceió: Edufal, 2007.
- \_\_\_\_\_. **O avesso dos discurso**. Análises de práticas discursivas no campo do trabalho. Maceió: Edufal, 2007.
- AMARAL, Maria Virgínia Borges; ZOPPI-FONTANA, Mônica Graciela. Análise do discurso e o materialismo Histórico. In: INDURSKI, Freda; FERREIRA, Maria Cristina Leandro; MITTMANN, Solange (orgs). **Análise do Discurso**: dos fundamentos aos desdobramentos (30 anos de Michel Pêcheux). Campinas, SP: Mercado das Letras, 2015.
- ASSMANN, Hugo. Pedagogia da qualidade em debate. In: SERBINO, Raquel. et all. **Formação de Professores**. São Paulo: Unesp, 1998.
- AUTHIER- REVUZ, Jaqueline. **Palavras incertas**: as não-coincidências do dizer. Campinas. Editora da Unicamp, 1998.
- AZEVEDO, Julio Arantes. **O discurso da democratização da comunicação**: memórias, lutas e efeitos de sentido. Maceió, Edufal, 2017.
- BALL, Stephen. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteira**. v.1384, p. 99-116, 2001.
- BARROSO, João. **Políticas educativas e organização escolar**. Lisboa: Universidade Aberta, 2005a.
- \_\_\_\_\_. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**. Campina, v. 26, n., 92 (Especial), p.725-75, out. 2005b.
- BOBBIO, Noberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BONAMINO, Alícia; SOUZA, Sandra Záquia. Três gerações de avaliação no Brasil. Interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.38, n.2, p.373-388, abr/jun. 2012.

BRAGA, Deyvid. O sentido do signo segurança pública na matriz curricular da Secretaria de segurança pública (SENASP). In: **Políticas públicas e Estado capitalista: diferentes olhares e discursos circulantes**. Maceió, Edufal, 2013.

BRANDÃO, Helena Hathsue Nagamine. **Introdução à análise do discurso**. 2 ed., Campinas, SP, Editora da Unicamp, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm),> Acesso em 03 de novembro de 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. LDB – **Lei nº 9394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes curriculares e bases da Educação Nacional. Brasília, MEC, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação./SASE. **Planejando a próxima década**. Conhecendo as 20 metas do plano nacional de educação-2014/Alinhando os planos de educação-2014. Disponível em: <<http://WWW.pne.me.gov.br/programas-metas>> Acesso em 28.12.2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Avaliação das Diretrizes Curriculares nacionais gerais da educação básica**. DICEL, 2013, Brasília.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Documento referência CONAE 2010/2014**. Disponível em: <<http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/docreferencia2014>>. Acesso em 10.05.2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **O Sistema nacional de educação**. Julho. 2014, Disponível em: <<http://c> acesso em 10.08.2015.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação (PNE) - 2014-2024**. Documento Referência. [recurso eletrônico]. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. – (Série legislação; n. 125).

\_\_\_\_\_. **Educação para todos: o compromisso de Dakar**. Brasília, UNESCO, CONSEB. Ação Educativa, 2001, 70p.

\_\_\_\_\_. **Conferência Mundial sobre Educação para Todos**. Jomtien, Tailândia, 1990. DOC. ED/90/conf/201/1 <<https://unesdoc.unesco.org>.>

BRZEZINSKI, Iria. Qualidade na graduação. **Educativa**. Universidade Católica de Goiás. Goiânia, v.8, n.2.2005.

- CALAZANS, Maria Julieta Costa. Planejamento da educação no Brasil: novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER. Acácia Zenaida; CALAZANS, Maria Julieta Costa.; GARCIA, Walter. **Planejando a educação no brasil**. São Paulo, Cortez, 2011.
- CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.) Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: **Fiocruz**, 2007, p.87-124.
- CAVALCANTE. Maria do Socorro Aguiar de Oliveira. **Qualidade e cidadania nas reformas da educação brasileira: o simulacro de um discurso modernizador**. Maceió: Edufal, 2007.
- \_\_\_\_\_. Implícitos e silenciamentos como pistas ideológicas. In: MAGALHAES, Belmira Rita. & AMARAL, Maria Virgínia Borges. (orgs). **Leitura**, revista do Programa de Pós-Graduação em Letras e Linguística nº 23, Análise do Discurso. Maceió: Edufal, 1999.
- CAVALCANTE. Maria do Socorro Aguiar de Oliveira; MAGALHAES, Belmira Rita. História, consciência e inconsciente: o sujeito na análise do discurso. **Leitura: revista do Programa de Pós-Graduação em Letras e Linguística nº 40**, Maceió: Edufal, 2007b.
- CAVALCANTE. Maria do Socorro Aguiar de Oliveira; FLORÊNCIO, Ana Maria Gama. Discurso político: silenciamento e mitificação. In: **Políticas públicas e Estado capitalista: diferentes olhares e discursos circulantes**. FLORÊNCIO, Ana Maria Gama; DIÓGENES, Elione Maria Nogueira; CAVALCANTE, Maria do Socorro Aguiar de Oliveira (orgs.) Maceió: Edufal, 2013.
- CAVALCANTE. Maria do Socorro Aguiar de Oliveira; SOBRINHO, Helson Flávio da Silva. Das questões fundantes do discurso à instância da política: uma síntese de múltiplas determinações. **Leitura**, revista do Programa de Pós-Graduação em Letras e Linguística nº 50, p. 83-108, Análise do Discurso. Maceió: Edufal, 2012.
- CÊA, Geórgia Sobreira dos Santos; SILVA, Sandra Regina Paes da Silva. Políticas de qualificação profissional e parcerias público-privadas: justificativas, sentidos e implicações. In: **Pesquisas em Educação em Alagoas: múltiplos enfoques**. Maceió: Edufal, 2017.
- CERRANO, Paulo. **Um novo ensino médio é “imposto” ao jovem no Brasil**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/un-novo-ensino-medio-e-imposto-no-brasil>> acesso em 22.06.2017.
- CHASIN, Jose. **O integralismo de Plínio Salgado**. São Paulo: Ciências Humanas, 1978.
- CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. 8ª edição. São Paulo: Cortez, 1989.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Trad. Silvana Finzi Foá. São Paulo. Xamã, 1996.

- COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio**. Rio de Janeiro: v.16, n.59, p.229-258, abr/jun, 2008.
- CORTELLA, Mario Sergio. **A escola e o conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos**. São Paulo; Cortez, 14. ed., 2011.
- COURTINE, Jean-Jacques. **Análise do discurso político: O discurso comunista endereçado aos cristãos**. São Carlos: EdUFSCar, 2009.
- CRUZ NETO, Nilo. (org.). **Funções do orçamento**. [s.d.], 2009. Disponível em <<http://www.irf.com.br>> acesso em 05 de fevereiro de 2015.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo plano nacional de educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **RBPAAE**, v.25, n,1, p.13-30, jan/abr.2009.
- DIÓGENES, Elione Maria Nogueira. **Políticas públicas de educação: concepções e pesquisas**. Fortaleza: Edições UFC, 2014.
- \_\_\_\_\_. Avaliação das Políticas públicas: historicidade e movimento. In: **Políticas públicas e Estado capitalista: diferentes olhares e discursos circulantes**. Ana Maria Gama Florêncio, Elione Maria Nogueira Diógenes, Maria do Socorro Aguiar de Oliveira Cavalcante. (orgs.), Maceió: Edufal, 2013.
- DIÓGENES, Elione Maria Nogueira. & SILVA. Fabiana Costa. **Políticas públicas de educação: as parcerias público-privadas como nova ferramenta da gestão democrática**. Maceió, Al, Edufal: 2017.
- DOURADO, Luiz Fernandes. (org.). **Plano nacional de educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: Editora UFG/ Autêntica, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica**. Educ. Soc. vol.34 no.124 Campinas, SP: July/Sept. 2013.
- DRAIBE, Sônia Miriam. **Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes**. Cepal, Santiago, 1992.
- DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas, **Revista USP**, nº 17, p. 86-101, 1993. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/259/27690>> Acesso em 15.dez.2012.
- DUARTE, Newton. **Vigotski e o “aprender a aprender”**: críticas às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana, Campinas, SP, Autores Associados, 2000.
- ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 9ª Ed. trad. Leandro Konder, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A, 1984
- ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar. Globalização, metáforas organizacionais e mudança educacional. **Cadernos do CRIAP**. Porto: Asa Editoras II, S.A, 2002.

- FARIAS, Aracélia.; FREITAS, Maria Cleidiane CAVALCANTE.; SANTOS, Deribaldo dos. Ensino Médio integrado no Estado do Ceará: o caminho de pedras do empreendedorismo em direção à escola pública. In: Santos, Deribaldo et al. (orgs.). **Educação pública, formação profissional e crise do capitalismo contemporâneo**. Fortaleza: EdueCE , 2013
- FLORÊNCIO, Ana Maria Gama. **A voz do poder no jogo dos sentidos**: um estudo sobre a escola. Maceió: Edufal, 2007.
- FLORÊNCIO, Ana Maria Gama et al. **Análise do discurso**: fundamentos e práticas. Maceió: Edufal, 2016.
- FREITAS, Grasielle Roberta (org.) **Pedagogia da Exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995.
- FREITAS, Luiz Carlos. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr/jun. 2012.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6 Ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- \_\_\_\_\_. **A produtividade da escola improdutiva**, 4 Ed. São Paulo: São Paulo: Cortez, 2010.
- GARCIA, Walter. Planejamento e Educação no Brasil: a busca de novos caminhos. In: **Planejamento e educação no Brasil**. Acácia Zenaide Kuenzer; Maria Julieta Costa Calazans; Walter Garcia, 8 ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- GIDDENS, Antony. Introdução. In:\_\_\_\_\_. (org.). **O debate global sobre a Terceira Via**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- GOMES, Valdemarin Coelho. O ajuste das políticas educacionais às determinações do capital em crise: considerações iniciais sobre os rumos da América Latina. In: **Trabalho, educação e formação humana frente à necessidade histórica da revolução**. (orgs.) BERTOLDO,Edna; MOREIRA, Luciano Accioly Lemos; JIMENEZ, Susana. São Paulo: Instituto Lukács, 2012 .
- GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 5 ed. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 1984.
- GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1 v.(1971)1999. 1 v.
- \_\_\_\_\_. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Trad. Carlos Neson Coutinho. 9 ed. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 1995b.
- \_\_\_\_\_. **Obras escolhidas**. vol. 2, São Paulo: Martins, Fontes, 1996.

- HÖFLING, Eloisa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CADES**, Campinas, SP, v.21, n.55, p.15-30, nov. 2001.
- HORTA, José. Silvério Baía. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982.
- IAANI, Octávio. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. revista de **Estudos Avançados**, São Paulo, v.8,n.21. p. 147-163, 1994(1995).
- INDURSKI, Freda. Unicidade, desdobramento, fragmentação: a trajetória da noção de sujeito em Análise do Discurso. IN: MITTMANN, Solange; GRIGOLETTO, Evandra; CAZARIN, Ercília Ana. (orgs.). **Práticas discursivas e identitárias: sujeito e língua**. Porto alegre: Nova Prova, 2008.
- JIMENEZ, Suzana; SANTOS, Maria Escolástica de Moura Santos; GONÇALVES, Ruth Maria de Paula. A produção e a gestão da pobreza: das relações entre capital, Estado e educação. In: **As políticas educacionais no contexto dos limites absolutos do Estado e do capital em crise**. Aline Soares Nomeriano (orgs.). Maceió: Coletivo Veredas, 2017.
- KUENZER, Acácia Zenaida. et al. **Planejamento e Educação no Brasil**. São Paulo:Cortez. ed. 2011.
- KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúca. **A reforma educacional na América latina: uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paulo, Xamã, 2008.
- LACAN, Jacques. **Escritos**. Trad. Vera ribeiro. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1998.
- LAMEIRAS, Maria Stela Torres Barros. Polêmicas na mídia: interpretações de um dizer ou o painel nosso de cada dia. In: Painel: **O poder da palavra na mídia: circulação de sentidos**. I Semana Internacional de Estudos Midiáticos. Agosto/2008.
- LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo, Cortez, p. 151-178, 1997.
- LEHER, Roberto. **Organização, estratégia política e o plano nacional de educação**. 2014. Disponível em : <<http://marxismo21.org>> Acesso em 13 de julho de 2015.
- \_\_\_\_\_. **O novo senhor da Educação? A política do BM para a periferia do capitalismo**. Revista Outubro. N°3. São Paulo: Instituto de Estudos Socialistas, 1999.
- LENIN. Vladimir Ilitch. **O estado e a revolução**. São Paulo, Expressão Popular, 2010.
- LIBÂNIO, José C. Didática e prática histórico-social: uma introdução aos fundamentos do trabalho docente. In: \_\_\_\_\_. **Democratização da escola pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos**. São Paulo: Loyola, 1994.

- LIMA, Kátia Regina de Souza. **Reforma da Educação Superior nos anos de contra-revolução neoliberal**: de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, 2005.
- LIMA, Iana Gomes de. & GANDIN, Luiz Armando. Gerencialismo e dispersão de poder na relação Estado e educação: as traduções e os hibridismos do caso brasileiro. **RBP**AE - v. 33, n. 3, p. 729 - 749, set./dez. ANPAE, Goiânia, 2017.
- LIRA, Sandra Lúcia dos Santos. “O ensino na nova reforma da educação superior brasileira: caminhos e descaminhos”. In: VERÇOZA, Élcio de Gusmão. (org.) – **Educação superior & políticas públicas a implantação da nova LDB em debate**. Maceió: Edufal, 1998.
- LÖVY, Michael. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Revista Actuel Marx**, 18, 1995. Tradução de Henrique Carneiro. Paris: França.
- LUCKESI, Cipriano Carlos. **Filosofia da educação**. São Paulo: Vozes, 1996.
- LUXEMBURGO, ROSA. **Biografia de Rosa de Luxemburgo**. Arquivado em 9/12/2006, no Wayback Machine no site bandeira vermelha. Material produzido pelo nº 5 de Março, pelo partido dos Trabalhadores do Distrito Federal.
- MACENO. Talvanes Eugênio. Considerações sobre as (im)possibilidades e limites da universalização da educação escolar no Brasil: o imperativo do processo genético da formação social brasileira. **Revista Eletrônica Arma da Crítica**, Ano I, Número 1. Jan. 2009.
- \_\_\_\_\_. **Educação e universalização no capitalismo**. São Paulo: Baraúna, 2011.
- MACHADO, José Nílson. Qualidade da Educação: cinco lembretes e uma lembrança. In: **Estudos Avançados**. (on-line)v. 21, n. 61, p. 277-294, São Paulo: USP, pp.277-294, 2017.
- MAGALHÃES, Belmira Rita. O sujeito do discurso: um diálogo possível e necessário. In: revista **Linguagem em (Dis)curso**. Programa de Pós-Graduação em Ciências da Linguagem: UNISUL. Vol.3. Especial. Santa Catarina: Ed. Unisul, 2003.
- MAGALHÃES, Belmira Rita; MEDEIROS, Vanise. A tensa relação entre língua, história e sujeito. In: **A análise do discurso e sua história**: avanços e perspectivas. (orgs.) EVANDRA, Grigoletto; DE NARDI, Fabiele Stockmans. Campinas, SP: Pontes Editores, 2016.
- MAINGUENEAU, Dominique. (1987). **Novas tendências em análise do discurso**. 2.ed.. Trad. Freda Indursky. Campinas, SP: Pontes, 1993.
- MARIANI, Bethânia. **O PCB e a imprensa**: os comunistas no imaginário dos jornais (1922-1989). Rio de Janeiro, Revan, Campinas, Ed. da Unicamp, 1998.

- MARIANI, Bethânia Sampaio Corrêa. O comunismo imaginário: práticas discursivas da imprensa sobre o PCB (1922-1989). Campinas, SP: INICAMP/Instituto de Estudos da Linguagem. Tese de Doutorado, 1996.
- MARTINS, Paulo de Sena. Planejamento e plano nacional de educação. Cadernos **Aslegis**, Brasília, n. 39, jan./abr. 2010.
- MARX, Karl. Capítulo XXIII – A lei geral da acumulação do capital. In. **O Capital – crítica da economia política**. Livro Primeiro, Tomo 2. São Paulo, Nova Cultural Ltda. 1996
- \_\_\_\_\_. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Manuscritos econômicos** – filosóficos. Lisboa – Portugal: Edição 70, 1989.
- \_\_\_\_\_. **A questão judaica. (1843-1844)**. 2ª Ed. São Paulo: Moraes, 1991.
- \_\_\_\_\_. Glosas críticas marginais no artigo “o rei da Prússia e a reforma social”. In: revista **Práxis**, n.5, Belho Horizonte, 1995, s/p. Disponível em <https://www.marxists.org/portugues/marx1844/08/07.htm>. Acesso em 15/06/2014.
- \_\_\_\_\_. **O 18 Brumário e Cartas. A Kugelmann**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- \_\_\_\_\_. **Glosas críticas marginais no artigo “o rei da Prússia e a reforma social”**. De um prussiano. São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- MARX, Karl. & ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã e outros escritos**. Rio de Janeiro, Martin Claret, São Paulo: SP, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Manifesto comunista**. Instituto José Luis e Rosa Sandermann, São Paulo: 2003.
- MAZZEO, Antônio Carlos. **Estado e Burguesia no Brasil**. 2ª Ed. São Paulo, Cortez, 1997.
- MELO, Marcos André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio. **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): ciência política**. São Paulo: Brasília, DF: CAPES, 1999.
- MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.
- \_\_\_\_\_. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- MOREIRA. Luciano Accioly Lemos Moreira. Linguagem, discurso, ideologia: a materialidade histórica e social dos sentidos. In: **Linguagem, discurso, ideologia: a materialidade dos sentidos**. Maria do Socorro Aguiar de Oliveira Cavalcante (Org.). Maceió: Edufal, 2017.
- MENDES SEGUNDO, Maria das Dores. **O Banco Mundial e suas implicações na política de financiamento da Educação Básica no Brasil: o FUNDEF no centro do debate**. Tese (Doutorado em educação Brasileira) Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

- NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.
- NEWMAN, Janet; CLARKE; John. **Publics, Politics & Power**: remaking the public in public services. London: SAGE Publications, 2009.
- NEVES, L. M.W. **Educação e política no Brasil de hoje**. 2.ed.São Paulo:Cortez, 1999.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma (re)li(gião)**. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1977.
- \_\_\_\_\_. Além da transição, aquém da imaginação. **Novos estudos do CEBRAP**. São Paulo, n.12, jul.1985.
- \_\_\_\_\_. (orgs.) **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação sociedade**. Campinas, v.28, n.100 – Especial, p.661-690, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>, Acesso em 13 de julho de 2015.
- ORLANDI, Eni Puccinelli. **As formas do silêncio**: no movimento dos sentidos. Campinas; SP: Unicamp, 2007.
- \_\_\_\_\_. **A linguagem e seu funcionamento**: as formas do discurso. 4ª edição, Campinas, SP: Pontes Editores , 2006.
- \_\_\_\_\_. **Língua e conhecimento linguístico**. SP: Cortez/Editora da Unicamp, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. Campinas, SP: Pontes, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Terra à vista**. Discurso de Confronto: velho e novo mundo. São Paulo: Cortez & Editora da Unicamp, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Paráfrase e Polissemia**: a fluidez nos limites do simbólico. Revista Rua, nº4, Campinas, SP: 1998b, p.9-19.
- \_\_\_\_\_. **Discurso e leitura**. SP: Cortez/Editora da Unicamp, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Interpretação**. (autoria, leitura e efeitos do trabalho simbólico). Petrópolis, RJ:Vozes, 1996.
- \_\_\_\_\_. Uma amizade firme, uma relação de solidariedade e uma afinidade teórica. In **Gestos de leitura**: da história no discurso. 2. 2d. Campinas, SP. Editora da Unicamp, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Discurso fundador**: a formação do país e a construção da identidade nacional. Campinas: Pontes, 1993.
- PÊCHEUX, Michel. **O discurso**: estrutura ou acontecimento. Campinas, SP: Pontes, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Semântica e discurso**: uma crítica à afirmação do óbvio. Campinas: Unicamp; 1988.

PÊCHEUX, Michel. & FUCHS, Catherine.(1975). **Por uma análise automática do discurso**: uma introdução à obra de Michel Pêcheux. Orgs. GADET, F & HAK, T. Campinas; Ed. da Unicamp; 1993.

PIMENTEL, Edlene. **Uma “nova questão social”?** Raízes materiais e humano-sociais do pauperismo de ontem e de hoje. Maceió: Edufal, 2007.

PIMENTEL, Edlene. Questão social e pauperismo na escola pública. In: **Trabalho, educação e formação humana frente à necessidade histórica da revolução.** (orgs.) BERTOLDO, Edna; MOREIRA, Luciano Accioly Lemos; JIMENEZ, Susana. São Paulo: Instituto Lukács, 2012 .

PIMENTA, Selma. Garrido; LIBÂNEO, José Carlos. **História da Educação.** São Paulo: Cortez, 1994.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder e o socialismo. Rio de Janeiro. Graal, 2000.

PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil.** 32ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

PRADO JUNIOR, Caio. **A revolução brasileira.** 5 ed. Brasiliense, 1978.

\_\_\_\_\_. **História.** Org. por Francisco Iglesias. São Paulo: Ática, 1982. (Coleção grandes cientistas sociais, 26).

RODRIGUES, Marta Maria Assunção. **Políticas públicas são resultantes de atividades políticas.** São Paulo: Publifolha, 2011.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Dos poderes da mídia: comunicação, sociabilidade e política. In: NETO, Fausto et al.(org.) **Brasil: comunicação, cultura & política.** Rio de Janeiro: Diadorim, 1994.

SACRISTÁN, Gimeno José. **Educar e conviver na cultura global.** As exigências da cidadania. Porto Alegre; Artmed, 2002

SANTOS, Deribaldo. **Graduação Tecnológica no Brasil:** crítica à expansão do ensino superior não universitário. 2009. **Tese** (Doutoramento em Educação Brasileira) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará – Fortaleza, 2009.

SANTOS, Deribaldo dos et al. A política educacional brasileira e as diretrizes do programa educacional para todos: notas críticas. In: **As políticas educacionais no contexto dos limites absolutos do Estado e do capital em crise.** Aline Soares Nomeriano; (orgs.). Maceió: Coletivo Veredas, 2017.

SAVIANI, Dermeval. **História das Ideias pedagógicas no Brasil.** 3ª edição: revista conforme nova ortografia. Campinas. Autores Associados, 2010.

\_\_\_\_\_. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** análise do projeto do MEC. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>> Acesso em: 24.03. 2017.

- \_\_\_\_\_. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. São Paulo, Cortez Editora e Autores Associados.1991.
- \_\_\_\_\_. **Escola e Democracia**. São Paulo: Cortez, 1985.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análises casos práticos, 2ª Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015
- SEGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil – 1995-2006. **Educ. Soc.** (online), v.27, n.96 p.1021-1056, ISSN 0101-7370. <http://dx.doi.org/101590/50101-73302006000300018>, 2006
- SILVA SOBRINHO, Helson Flávio da. **Discurso, velhice e classes sociais**: a dinâmica contraditória do dizer contrariando as filiações de sentidos na processualidade histórica. Maceió, Edufal, 2007.
- SILVA, Sóstenes Ericson Vicente da. **Agronegócio e agricultura familiar**: a desfaçatez do Estado e a insustentabilidade do discurso do capital. Maceió: Edufal, 2015.
- SILVA, Tomaz Tadeu da. O projeto educacional da nova direita e a retórica da qualidade total” In: SILVA, Tomaz Tadeu e GENTILLI, Pablo(orgs.); ESCOLAS. A. **Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília, CNTE, 1996.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001.
- SILVA, Maria Alice Setubal Souza. Melhoria da qualidade do ensino: do discurso à ação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n.84, fev.1993
- SILVA. José Bezerra. A educação como práxis emancipadora. In: **As políticas educacionais no contexto dos limites absolutos do Estado e do capital em crise**. Aline Soares Nomeriano; (orgs.). Maceió: Coletivo Veredas, 2017.
- SOARES, Magda. **Metamemória – memórias**: travessia de uma educadora. São Paulo, Cortez, 1991.
- SOARES, Maria Clara Couto. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, Mírian. Jorge; HADDAD, Sérgio. (Orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: **Políticas públicas no Brasil**. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- SOUZA, Sandra. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.119, p. 175-190, jul, 2003.

SOUZA, Cézár Amario Honorato de; ASSUNÇÃO, Jêssica Rodrigues; OLIVEIRA, Daniele Kelly Lima de; GOMES, Valdemarin Coelho. In: **As políticas educacionais no contexto dos limites absolutos do Estado e do capital em crise**. Aline Soares Nomeriano; (orgs.). Maceió: Coletivo Veredas, .2017.

STEINBERGER, Margarethe Born. **Discursos geopolíticos da mídia: jornalismo e imaginário internacional na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2005.

TEIXEIRA, Francisco José. Soares. O neoliberalismo em debate. In: Francisco José Soares Teixeira; Manfredo de Araujo. de Oliveira (orgs.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez/UECE, 1996.

TONET, Ivo. Marxismo, educação e pedagogia socialista. Soltos In: **As políticas educacionais no contexto dos limites absolutos do Estado e do Capital em crise**. Coletivo Veredas, 2017.

UFAL. Padrão UFAL de normatização. (orgs.) Enildo Marinho Guedes...(et al.). Maceió: Edufal, 2012.

VASCONCELOS, Rita Magna de Almeida Reis Lôbo de; CAVALCANTE, Maria do Socorro Aguiar de Oliveira Cavalcante **A educação mudando o Brasil: uma abordagem discursiva da propaganda oficial**. Maceió: Edufal, 2013.

VOESE, Ingo. **Análise do discurso e o ensino de língua portuguesa**. São Paulo; Cortez, 2004.

VOESE, Ingo. **O movimento dos sem-terra na imprensa: um exercício de análise do discurso**. Ijuí. UNIJUÍ,1998

ZANDWAIS, Ana. **Perspectivas da análise do discurso fundada por Pêcheux na França**. Série Cogitare. V. 8. Programa de Pós-Graduação em Letras da UFRGS, Santa Maria, 2009.