



## Análise do discurso em políticas educacionais: o caso da 'qualidade educacional'

Jarbas Dametto

Faculdade de Educação, Universidade de Passo Fundo, Avenida Brasil Leste, 285, 99052-900, Passo Fundo, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: jarbas@upf.br

**RESUMO.** Este ensaio visa apresentar as potencialidades da análise do discurso dentro de uma perspectiva foucaultiana compreendida como ferramenta analítica e crítica junto ao campo das Políticas Educacionais. O artigo apresenta, primeiramente, uma rápida contextualização acerca dos caminhos utilizados por Foucault para materializar a sua proposta metodológica, seguida da apresentação de algumas noções essenciais do autor no que tange à análise do discurso. Posteriormente, busca-se articular o pensamento do filósofo em torno de objetos relativos às políticas educacionais, tomando como caso exemplar a noção de 'qualidade educacional', assumida aqui como o eixo de uma série de discursos e práticas políticas contudentes junto à educação hodierna.

**Palavras-chave:** educação; pesquisa educacional; avaliação educacional; Foucault.

### Discourse analysis in the educational policies: the case of the 'educational quality'

**ABSTRACT.** This paper aims to present the discourse analysis capabilities within a Foucault's perspective as an analytical and critical tool next to the field of educational policies. The article first undertakes a brief contextualization about the ways used by Foucault to materialize his methodological proposal, followed by the presentation of some essential notions of the author regarding the discourse analysis. Subsequently, we seek to articulate the philosopher's thinking around objects related to educational policies, taking as an example, the notion of 'educational quality', assumed here as the axis of a series of strong political discourses and practices in contemporary education.

**Keywords:** education; educational research; educational evaluation; Foucault.

### Introdução

Foucault tem sido nome recorrente junto aos debates educacionais brasileiros e internacionais. Nas últimas duas décadas, pululam estudos que o tomam como referência, seja pela via de sua abordagem arqueológica/genealógica, operacionalizando os seus conceitos junto à experiência educacional a fim de problematizar os seus métodos, os seus efeitos e as suas verdades; seja por uma transposição de suas temáticas à Educação, condição em que, destacadas de seus contextos originais, experiências são percebidas junto às práticas pedagógicas, por exemplo, os estudos sobre a disciplina, a anormalidade e a doença mental, a sexualidade, a subjetivação, dentre outras problematizações não necessariamente escolares ou educacionais, mas que, pelas mãos de diversos pesquisadores, são percebidas junto à experiência pedagógica e traduzidas para um léxico foucaultiano.

Posturas de transposição, como mencionadas anteriormente, por vezes, fazem emergir um Foucault que 'serve para tudo', em que virtudes do

autor, como a amplitude e a diversidade de temáticas e recortes da experiência por ele estudadas, pervertem-se em um denunciamento generalizado de toda forma de poder, tomando-o como uma expressão do mal, o que redundava em uma forma de maniqueísmo explicitamente evitada pelo autor.

Apontamentos dessa ordem não visam minimizar a potência crítica de Foucault, mas, sim, alertar às 'precauções' que se deve ter frente às especificidades de seu pensamento. Como pontuam Peters e Besley (2008, p. 13-14), embora exista a possibilidade profícua de uma pesquisa educacional com o pensamento foucaultiano, diversos "[...] pesquisadores e teóricos o deformam: eles o usam, ou usam elementos de seu pensamento; abusam do autor de várias maneiras; [...] Podemos escolher aspectos de seu pensamento para demonstrar uma proposição, elucidar um ponto, examinar um argumento ou enfeitar nossas próprias intuições teóricas".

No caso específico desse debate, é necessário reforçar que a ligação entre Foucault e a Educação

não é um dado óbvio, efetivamente, “[...] nenhum texto de Foucault está inteiramente consagrado a essa questão” (Castro, 2009, p. 134). Cabe afirmar que, dentro de uma vastíssima obra, as temáticas educacionais ocuparam apenas algumas poucas páginas. Pode-se afirmar que Foucault ‘entrou na escola’ por meio das páginas de *Vigiar e Punir*, obra que problematiza o poder disciplinar reinante em diversos contextos, dentre os quais as instituições educacionais, mas não tardou para que outros conceitos e problematizações gerassem novas incursões nesse campo, embora não encetadas pelo próprio autor (Foucault, 2006). De tal modo, assume-se que relacionar a obra foucaultiana aos problemas educacionais é aceitar o risco de deslocar análises e conceitos para fora do seu âmbito original, risco já assumido por muitos, mas isso não nos livra de qualquer responsabilidade por essa aplicação.

Veiga-Neto (2005) observa que, pela abordagem foucaultiana, não é possível chegar a conclusões generalizáveis ou absolutas, a perspectiva adotada delimita-se a experiências localizáveis em recortes específicos de tempo e do espaço. De tal modo, operar uma análise com Foucault é desvelar o modo como as coisas funcionam na especificidade do evento que se aborda, em sua ostensiva aparição, e, a partir disso, se couber, projetar outras realidades potencialmente melhores, incitando experiências distintas das objetivamente percebidas.

Nas páginas seguintes, discorre-se sobre uma forma, quem sabe possível, de apreciação foucaultiana do campo educacional e, em específico, de problematização acerca de políticas educacionais, tomando como ponto de ancoragem não a totalidade da obra de Foucault, mas os elementos metodológicos que fundamentaram grande parte de suas incursões: uma modalidade, um tanto específica, de ‘análise do discurso’.

### O lugar do discurso na obra de Foucault

O discurso é tomado como elemento central no debate foucaultiano dentro daquilo que se convencionou chamar de ‘fase arqueológica’ do autor. O termo ‘arqueologia’ veio a substituir, ou complementar, a noção de história dos sistemas de pensamento, em trabalhos como *A história da loucura*, *O nascimento da clínica* e *As palavras e as coisas* (publicadas pela primeira vez em 1961, 1963 e 1966, respectivamente), obras em que essa abordagem é posta em ação e, depois em *A arqueologia do saber* (Foucault, 2008, edição original de 1969), obra em que há uma exposição sistemática de seus pressupostos metodológicos. Propõe-se, nesses trabalhos, que “[...] a arqueologia é uma história das

condições históricas de possibilidade de um saber [...]” (Castro, 2009, p. 40), logo, não se trata de uma reconstrução narrativa do passado, que demonstra como um campo do saber saiu de suas origens primitivas e transitou, cada vez mais, para a objetividade. Antes, a arqueologia busca descrever a regularidade de enunciados e suas rupturas, tomando-os como práticas que tornam possível a emergência de uma forma ou de um campo do saber. A arqueologia, ao ser uma prática de análise de discursos, reserva-se a uma descrição de elementos empíricos e não propõe um desvelamento de não-ditos, ela “[...] estuda os discursos reais, efetivamente pronunciados, existentes como materialidade” (Machado, 2007, p. 153).

Em *A arqueologia do saber*, Foucault (2008) apresenta a sua proposta como uma forma de fazer história que dispensa leituras lineares sobre os acontecimentos, que desfaz a fantasia de que a história é uma memória possível de um encadeamento de situações relacionadas entre si, que poderiam, pelo esforço do historiador, ser rerepresentadas ao sujeito. Em suas palavras, “[...] a história contínua é o correlato indispensável à função fundadora do sujeito: a garantia de que tudo o que lhe escapou poderá ser devolvido” (Foucault, 2008, p. 14). Ao dispensar intencionalmente esse sujeito transcendental e evidenciar as descontinuidades históricas, o descontínuo deixa de ser um obstáculo para ser tomado como um objeto privilegiado de análise. Ao invés de banir as descontinuidades ou de neutralizá-las, cabe evidenciá-las. Nesse movimento, a possibilidade de uma ‘história global’ esvai-se e abre-se caminho para uma história do descontínuo, do disperso, do particular, tal qual as diversas ‘histórias’ propostas pelo autor.

A arqueologia seria algo distinto de uma história da razão ou da ciência, dado que isso seria uma epistemologia em sentido clássico. O nível específico de análise da arqueologia é o ‘saber’, diferente de conhecimento científico: ele pode ser ou tornar-se ciência, bem como alojar-se em outras formas de veridicção. A análise arqueológica não é normativa, não julga o passado pelos critérios do presente, nem percebe a noção atual como mais verdadeira que a passada, sendo que parte de seus objetivos é a própria descrição das relações que tornam possível enunciar o verdadeiro em um contexto específico (Machado, 2007).

A arqueologia consistiria, então, na escavação vertical que revela os fragmentos das ideias, os conceitos e os discursos do passado, as suas transformações, rupturas e percursos, buscando o vínculo entre as práticas discursivas e as não-

discursivas (esse último tópico, central na fase genealógica comentada adiante), que possibilitariam a produção de um saber. Seria a busca das formas pelas quais se sustenta aquilo que é objetivado pela ciência ou por outro saber institucionalizado, que assume, em um dado momento, o *status* e os efeitos de verdade (Veiga-Neto, 2005).

O que se denomina 'genealogia', ou fase genealógica de Foucault, não remete a uma absoluta mudança nos métodos e problematizações da fase arqueológica, antes, uma flexão que buscou abarcar a questão do poder e a sua relação com o discurso. Enquanto antes se tinha a busca pelas condições de possibilidade de determinados campos do saber, as suas origens no entrecruzamento de discursos e práticas anteriores a eles, aqui se terá uma investigação acerca das práticas de natureza política, inclusive extradiscursivas, que possibilitam o saber e que se apoiam nele (Yazbek, 2012). Desse modo, enquanto a arqueologia buscou descrever a constituição de campos do saber, a genealogia buscou analisar os processos dinâmicos das relações de poder e averiguar o que tais relações produzem na dimensão do saber e da subjetivação.

Como pontua Machado (2007, p. 167), "[...] a questão central das novas pesquisas [genealógicas] é o poder e sua importância para a constituição dos saberes". Tal proposição permite que se possa destituir a verdade de qualquer caráter transcendental, bem como de sua provável objetividade e neutralidade diante do enquadre político, econômico ou epistêmico no qual ela origina-se – saber e poder são mutuamente constitutivos. Também o poder é visto nessa perspectiva como um fenômeno onipresente, que vai muito além do poder estatal e, como tal, perpassa as diversas relações entre os homens.

A empreitada genealógica,

[...] visa a mostrar a diferença entre as grandes transformações do sistema estatal, as mudanças de regime político no nível dos mecanismos gerais e dos efeitos de conjunto e a mecânica de poder que se expande por toda a sociedade, assumindo as formas mais regionais e concretas, investindo em instituições, tomando corpo em técnicas de dominação. Poder esse que intervém materialmente, atingindo a realidade mais concreta dos indivíduos – o seu corpo –, e se situa no nível do próprio corpo social, e não acima dele, penetrando na vida cotidiana, e por isso pode ser caracterizado como micropoder ou subpoder (Machado, 2007, p. 168).

Desvela-se aí o sentido daquilo que Foucault denomina como 'microfísica do poder', que seria o deslocamento da análise sobre as ações do poder mais meticolosas e constantes, atribuídas a uma

gama de instituições e experiências não necessariamente vinculadas ao macropoder do Estado, embora, por vezes, a serviço deste (Machado, 2007). Caberia considerar o poder 'em suas extremidades', em suas formas locais, através de uma análise ascendente, de baixo para cima, já que "[...] poderes periféricos e moleculares não foram confiscados e absorvidos pelo aparelho de Estado" (Machado, 2007, p. 169), eles são poderes que ultrapassam ou complementam o estatal.

Conforme pontua Yazbek (2012, p. 92, grifo do autor), "[...] Foucault pretende revelar – e 'este' é o registro próprio de sua genealogia – a formação de um domínio de saber a partir de práticas políticas diversas". Nessa dispersão do fenômeno político para além da maquinaria estatal, Foucault acaba por embrenhar-se na análise de experiências subalternas, de uma presença social constante, mas não necessariamente ostensiva, junto das quais emergiriam discursos de verdade e efeitos de subjetivação. Ao invés de abarcar os grandes discursos da ciência médica, do direito, da pedagogia, etc., Foucault mirou a loucura e o manicômio, a prisão e as penalidades, as práticas disciplinares cotidianas e extraiu-lhes as origens, por vezes pouco nobres, de discursos caros à Modernidade. Como propôs Foucault (2002a), não é nos grandes atos inaugurais das ciências que as suas origens serão encontradas, tais alegorias mais silenciam do que falam, dado que é, no inconfessável das relações institucionais cotidianas, nessa política miúda, que tais discursos emergiram.

Embora as empreitadas foucaultianas remetam à forma de 'histórias', o esforço genealógico vai além de revisitar o antigo. O seu objetivo seria pôr em suspenso o atual, causar, no discurso corrente na contemporaneidade, algum grau de estranhamento ao indagar se estariam nossas verdades operando com os mesmos recursos políticos, mas que, por serem familiares a nós, pareceriam plausíveis ao ponto de não se perceber as suas inconsistências, os seus enlacs ao poder e as suas redes de interesses. Foucault sustenta, em oposição à Ciência e à tradição filosófica ocidental, que as verdades, por mais objetivas e politicamente neutras que pareçam, sustentam-se e alimentam-se de relações de poder.

Através dessa breve retomada de dois tópicos foucaultianos, a arqueologia e a genealogia, reforça-se a centralidade do 'discurso' em seu debate, sendo este tomado como enunciações que obedecem a regras comuns, a regularidades historicamente situadas, mas que não se resumem à trivialidade de uma proposição, de um dizer qualquer, 'o discurso do qual se trata é aquele que se apresenta como a enunciação do verdadeiro', de modo que, em um de

seus seminários finais (*O governo de si e dos outros*, de 1982-1983), o autor acaba por afirmar que foi à problematização da *verdade* que dedicou toda sua obra (Foucault, 2008; 2011).

### Questões elementares para a abordagem do discurso enquanto fenômeno político

Nos estudos de caráter arqueológico, Foucault designou o seu trabalho como uma análise do discurso, tomando o discurso como uma série de enunciados que se originam de um mesmo sistema de formação. Todo campo do saber estaria submetido a regras, pontos de convergência ou limites existentes para o discurso, o que compõe aquilo que se denomina ‘formação discursiva’, que é redes complexas de relações que existem dentro de, mas também entre, campos do saber, que lhe atribuem certa regularidade. Um sistema de formação “[...] prescreve o que deve ser correlacionado em uma prática discursiva, para que esta se refira a tal ou tal objeto, para que empregue tal ou tal enunciação, para que utilize tal ou tal conceito, para que organize tal ou tal estratégia” (Foucault, 2008, p. 82). Conforme aponta Fischer (2001), trata-se de uma espécie de ‘matriz de sentido’, por meio da qual os falantes se reconhecem dada a obviedade e a naturalidade com que são percebidas as significações correntes em um contexto discursivo específico.

A produção discursiva é “[...] ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade” (Foucault, 2002b, p. 8-9). Desse modo, aquilo que é pronunciado não o é por acaso ou aleatoriamente, os discursos são radicalmente amarrados às dinâmicas de poder e saber de seu tempo, bem como das instituições das quais provêm. Prática discursiva, para Foucault, não é uma noção que se confunde com a mera expressão de ideias, de pensamentos ou a formulação de frases. Exercer uma prática discursiva significa manifestar-se de um lugar privilegiado, segundo determinadas regras, dado que somente nelas se pode enunciar o verdadeiro (Fischer, 2001).

Dessa maneira, se poderia explorar o discurso como um fenômeno diretamente vinculado a um âmbito prático ou institucional e localizado no tempo: o discurso médico moderno, o discurso jurídico do século XX, o discurso pedagógico contemporâneo, etc., sendo que, em cada recorte temporal e discursivo específico, haveria um ‘arquivo’ a ser analisado, sendo este “[...] a massa das

coisas ditas em uma cultura, conservadas, valorizadas, reutilizadas, repetidas e transformadas. Em resumo, toda essa massa verbal que foi fabricada pelos homens, investida em suas técnicas e instituições, e que é tecida com sua existência e história” (Foucault, 2014, p. 52).

Avançando para a fase genealógica, houve, cada vez mais, uma ampliação da análise para além das coisas objetivamente ditas (o que Foucault chamou de ‘arquivo’), abarcando também as práticas, as regulamentações, a arquitetura, os procedimentos que dão corpo ao discurso (Castro, 2009). Nessa ampliação de escopo, houve o abandono da *episteme* como elemento explicativo primordial. *Episteme* é uma noção presente em obras como *As palavras e as coisas* e *A arqueologia do saber*, que consiste em “[...] um conjunto de relações que liga tipos de discursos e que corresponde a uma dada época histórica” (Revel, 2005, p. 41), podendo-se, com base nessa noção, pensar em ‘*episteme* clássica’, ‘*episteme* moderna’, etc., como feixes de relações que dariam coerência e possibilidade aos discursos proferidos nessas épocas. Tal noção deu espaço à noção de ‘dispositivo’, tido como um conjunto heterogêneo de discursos e práticas capazes de ‘inscrever um objeto do real’, de fazê-lo existir aos homens através do discurso (Veyne, 2009). Elucidando a noção de ‘prática’, em Foucault, concebe-se

[...] as regulações das formas de ação e costumes, consolidadas em instituições, corporificadas amiúde na arquitetura e condensadas em ritos. No conceito de ‘prática’, Foucault refere-se ao momento da influência violenta e assimétrica sobre a liberdade de movimento de outros participantes da interação. As sentenças judiciais, as medidas policiais, as instruções pedagógicas, os internamentos, os modos de disciplina, os controles, as formas de educação corporal e intelectual constituem exemplos da intervenção de forças socializadoras e organizadoras no substrato natural das próprias criaturas (Habermas, 2000, p. 340, grifo do autor).

O âmbito das ‘práticas’ pode ser tomado como os modos pelos quais são veiculados e postos em ação os enunciados do saber: o campo no qual o verdadeiro impõe os seus efeitos (Revel, 2005; Veyne, 2009). Contempla-se, assim, sob a noção de dispositivo, aquilo que é dito, mas também aquilo que é ‘feito’ e os recursos pelos quais se faz. Por exemplo, existiria um ‘dispositivo de sexualidade’ (Foucault, 2001), que faz emergir uma forma específica de sexualidade, porém que não se limitaria ao discurso sobre o sexual, mas também os controles médicos, políticos e morais sobre a sexualidade, as práticas de cuidado, os exames, as interdições, as

prescrições, etc. Em síntese, o dispositivo, noção que explicita a intrincada relação entre saber e poder, poderia ser apresentado como a somatória de um 'regime de verdade', que pode ser tomado como as regras, segundo as quais é possível referir-se a um objeto, sendo o discurso aí produzido dotado do *status* de verdade e uma série 'de práticas' que enredam os sujeitos nos ditames do discurso.

Tomando as considerações anteriores, nota-se que Foucault trabalha com jogos de verdade, e não de linguagem, e é por esse prisma que se institui a sua forma de analisar discursos. Desse modo, tem-se, no autor, um olhar privilegiado, também, sobre o âmbito não discursivo que se relaciona à construção do saber. As análises foucaultianas sobre a loucura e sobre as penalidades expressam enfaticamente tal imbricação entre a construção do saber e aquilo que se faz nas instituições e na atuação dos sujeitos que operam determinadas funções na sociedade (Veyne, 2009; Machado, 2007). Analisar discursos com os quais se 'enuncia o verdadeiro', nesses termos, não seria debruçar-se somente sobre o que é dito ou escrito, muito menos vasculhar o implícito nesses atos linguageiros. Antes caberia abarcar aquilo que é feito, a materialidade do saber como prática: os discursos cartografam o que as pessoas fazem e pensam realmente, por vezes, sem saber que o fazem e que assim pensam. Não haveria causa e efeito entre o discurso e a realidade, elas tramam-se (Veyne, 2009).

Discursos também não seriam outro nome dado à 'ideologia dominante', noção em voga na época de Foucault e ainda hoje frequentemente operada. Conforme propõe Veyne (2009), não há verticalidade nem imposição do discurso, ele não é um recurso de quem domina, ele compõe uma experiência compartilhada por todos. Os discursos, portanto, são mais que recursos de representação, antes disso, eles são práticas que emergem em relações de poder e saber, no bojo de instituições ou agrupamentos destas, bem como no entrecruzamento de outros discursos já concebidos, que dão a possibilidade de apreensão dos fenômenos, em outros termos, possibilitam a existência das coisas (Veiga-Neto, 2005).

O discurso é o campo em que se constitui o verdadeiro e não somente a sua expressão narrativa. Também o discurso não diz respeito aos acontecimentos ou às coisas, tal e qual são, mas ao que desses fenômenos pronuncia-se, seguindo a regras específicas de enunciação situadas em determinada cultura e momento histórico. Conforme pontua Veyne (2009, p. 99), "[...] la inmensa mayoría de verdades en las diferentes

épocas no son absolutamente verdaderas, aunque eso no las hace existir menos", o verdadeiro, nesse ponto de vista, não seria determinado pela fidelidade do discurso para com a concretude das coisas, mas pelos modos de dizer e pelos seus efeitos palpáveis.

### Um caso contemporâneo: a noção de 'qualidade educacional'

O que poderia ser uma empreitada de análise do discurso, sob a óptica foucaultiana, dentro do campo das políticas educacionais? No artigo em tela, propõe-se a seguinte possibilidade, que certamente não deve ser a única: evidenciar a fabricação discursiva de objetos caros aos enunciados político-educacionais, que operam dentro destes como verdades ou como objetos 'desde sempre aí', descrevendo os dispositivos que os apoiam. Em outros termos, elucidar, através da positividade dos discursos presentes nos textos legais, bem como em diversos materiais produzidos pelos governos, pela mídia, por institutos de pesquisa e pela academia, o modo como se arranjam os objetos e as verdades da política educacional de nosso tempo, e que mecanismos extra-discursivos objetivam essas verdades, pondo em funcionamento significantes poderosos que dirigem o fazer educacional.

A ênfase dada anteriormente aos locais dos quais e nos quais tais discursos são enunciados justifica-se pela necessidade de definir 'quem fala', não como sujeito autor, mas por meio de que conjunto de discursos e saberes prévios, e de que espaço institucional, o sujeito falante recebe o direito a enunciar a verdade (Foucault, 2008). Isso não significa necessariamente uma autoria identificável, como pessoa física, dado que, desde a Modernidade, as instituições valem-se de autoridade enunciativa e atribuem-na somente aos seus iniciados. Esse ordenamento institucional do discurso implica a exclusão e a inclusão de sujeitos à ordem discursiva, dando-lhes ou não o direito à enunciação e ditando as regras que deverão ser seguidas pelos falantes. Nessa perspectiva, aquele que enuncia o saber não o faz de fora das malhas do poder, deter o direito à enunciação é também estar inscrito dentro de certos regimes de verdade. Analisar discursos, sob essa óptica, é também explorar as formas de sujeição operadas pelas instituições e saberes, sujeição que não se limita aos 'dominados', mas a todos aqueles que se envolvem ou são envolvidos no discurso, tanto os 'falantes' quanto os 'falados' (Foucault, 2002b; Veyne, 2009).

Partindo para o exemplo contemporâneo antes anunciado, ensaia-se aqui uma breve análise do

discurso da 'qualidade' dirigido à Educação. Tal discurso emana de pontos diversos – a academia, o setor empresarial, a mídia, etc., entretanto, na realidade nacional, o seu local de objetivação tem sido o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão estatal que 'afere a qualidade' de estabelecimentos e redes educacionais através de diversos recursos avaliativos, em especial, as avaliações externas em larga escala, gerando indicadores numéricos, como o Índice de desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que reflete 'objetivamente' a qualidade de um recorte amplo da experiência educacional.

Entretanto, para além de qualquer objetividade, 'qualidade educacional' é uma noção que se contorce no tempo, ela parece referir-se a um suposto objeto ou experiência cuja volatilidade desafia a todos os pesquisadores. A abundância de menções à qualidade e a incitação constante a busca-la não livram a noção de suas marcantes ambiguidades. Oliveira e Araujo (2009) reforçam a ideia que não há um sentido claro e unívoco para o termo 'qualidade' quando este dirige-se ao campo educacional. Tal noção sofre importantes mutações diante de demandas sociais específicas e de dificuldades enfrentadas pela Educação em diferentes realidades e recortes históricos. As transformações da noção de qualidade educacional são reforçadas por Dourado e Oliveira, pontuando que "[...] qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico" (Dourado & Oliveira, 2009, p. 203-204).

Essa imprecisão conceitual, paradoxalmente, compartilha espaço com um poder de mobilização ímpar, que orbita em torno do significante 'qualidade'. Ele faz-se um dos significantes mais poderosos do discurso político-educacional contemporâneo, talvez o mais poderoso: em nome da qualidade educacional, amplos investimentos, esforços e sacrifícios são realizados, tanto para 'alcançar a qualidade', quanto para 'mensurá-la'. Mas, seria essa não especificidade da noção a sua maior fragilidade? Trabalha-se, neste estudo, com uma hipótese negativa a esse questionamento. Oliveira (2014, p. 226) afirma que "[...] fala-se muito de qualidade como se todos estivessem compreendendo essa palavra em um mesmo sentido, atribui-se a ela um significado universal, como se houvesse consenso sobre a educação que os mais diversos segmentos da sociedade perseguem". Entretanto, concorda-se com Gusmão (2013, p. 303) diante de sua afirmação que "[...] é na ambiguidade que reside a força da noção de qualidade", dado que,

na rarefação de seus sentidos, condensam-se posições políticas e técnicas por vezes francamente divergentes, que redundam em ações concretas politicamente enviesadas sobre o campo educacional. Conforme pontuam Matheus e Lopes (2014, p. 340), qualidade educacional seria um significante esvaziado pela sua saturação, sendo "[...] por meio desse vazio, nunca completo, sempre tendencialmente vazio, que a expressão qualidade da educação se torna capaz de aglutinar diferentes demandas e constituir diferentes sujeitos que atuam em seu nome, contrapondo-se a uma ideia de escola sem qualidade".

Uma rápida análise, conforme esboço anterior, suscita a necessidade de conceber a 'fabricação discursiva da qualidade educacional', dado que não há, efetivamente, nenhum conceito minimamente unânime de qualidade em educação, e muito menos um objeto ou fenômeno que possa nitidamente receber esse nome. Tal fabricação remete, inevitavelmente, ao quadro discursivo de emergência dessa noção, ao enredamento histórico que fez com que ela fosse possível e necessária ao discurso educacional, além de politicamente útil.

Analisar o discurso da qualidade educacional, que hodiernamente atrela-se principalmente a indicadores numéricos e às avaliações externas, implica remontar as suas condições de possibilidade, explicitando os seus alinhavos com outros enunciados contemporâneos a ele. Tal empreitada remete a discursos e práticas emergentes do campo produtivo, que podem ser denominadas como 'gerencialistas' e seus métodos e rituais de verificação, condensados em torno da 'performatividade' e da 'accountability'.

A transposição de práticas gerenciais privadas para o setor público tornou-se uma tendência a partir dos anos de 1980, podendo ser compreendida como uma nova racionalidade de gestão pública, que implicou mudanças importantes, tanto na estrutura da gestão estatal, quanto nas concepções acerca do papel do Estado junto à sociedade. As crises econômicas das décadas finais do século XX marcaram a dissolução do consenso social que sustentou as propostas do Estado de Bem-estar Social, modelo que se mostrou eficaz nos países capitalistas após a Segunda Guerra Mundial. A partir da década de 1970, emergiram potentes críticas à ampla participação do Estado na economia e ao grande provimento de bens e serviços que então possuía, assim como aos custos que isso implicava. O modelo de burocracia weberiana, que buscava garantir a impessoalidade dos atos do Estado, também passou a ser visto como ineficiente, dado que estaria sufocando o dinamismo e a eficiência

que o cenário econômico globalizado exigia. Nota-se, então, que o ingresso do modelo privado na coisa pública deu-se sob pressões econômicas (decorrente das crises vividas a partir da década de 1970 e pela ampliação dos custos de um Estado burocratizado e que abarcava, supostamente, demasiadas funções econômicas e sociais); quanto em decorrência da pressão teórica e ideológica que evidenciou as mazelas do modelo anterior, bem como apresentou o modelo privado como a via possível para o enfrentamento da nova realidade (Abrucio, 1997).

Entretanto, o gerencialismo não se mostra como um modelo estático ou como um novo paradigma que suplanta o anterior, pelo contrário, trata-se de uma perspectiva em aberto, que interage com as críticas que lhe são propostas, gerando novos arranjos, técnicas e conceitos. A concepção de qualidade educacional que este estudo problematiza bem como a *accountability*, que adiante será abordada são parte da ferramentaria contemporânea desse modo de gerir o setor público, que remetem a formas não burocráticas de controle social sobre a ação do Estado e de seus agentes (Abrucio, 1997).

Além disso, as últimas décadas vêm demonstrando que o discurso gerencialista não é uma opção partidária, algo que remeta a um grupo delimitado de políticos, gestores ou intelectuais. As suas premissas e práticas avançam, tanto nas mãos de atores políticos ‘neoliberais’, quanto pelos esforços de quem se proclama opositor desse modelo, sendo que resistências efetivas existem, mas emergem em movimentos isolados, e não como mobilizações políticas amplas. Do mesmo modo, alguns de seus aparatos, como as avaliações em larga escala, também se replicam sem grandes resistências em diversos contextos político-econômicos, inclusive naqueles que buscariam afrontar modelos hegemônicos.

A performatividade enreda-se a esse cenário como ‘meio de regulação’, uma forma de apresentação de resultados que nutre a performatividade, tida como um princípio de valoração e de comparação entre práticas e realidades, não necessariamente correlatas (Icle, 2010). Em outros termos, tem-se

[...] a performance e a performatividade como um conjunto de fenômenos relacionados ao posicionamento de cada elemento em um entorno social, vinculado ao que se faz visível e comparável de uma experiência ou realidade e ao que disso se traduz em discurso. [...] trata-se de] um fenômeno da ordem do ‘poder’, no qual o desempenho de indivíduos e instituições é posto à luz através de técnicas específicas que os enredam política e discursivamente, incitando movimentos de adesão

ou resistência nos sujeitos envolvidos (Dametto & Esquinsani, 2015, p. 619, grifo dos autores).

Performances vêm sendo objetivadas através de práticas avaliativas diversas, sendo que, na Educação Básica nacional, a Prova Brasil e o seu derivado, o Ideb (que remete às avaliações externas e a produtividade do sistema educacional – o índice de aprovação), objetivam numericamente um princípio de comparação. Conforme propõe Ball (2004), a performatividade extrapola os limites de um ‘espetáculo produtivista’, sendo antes um fenômeno político contundente da contemporaneidade:

[...] a performatividade funciona para empurrar as instituições do setor público à maior convergência com o setor privado. Paradoxalmente, a performatividade requer das instituições do setor público tanta atenção às mudanças simbólicas e às manipulações quanto ela exige das mudanças reais. Ela encoraja as instituições a se preocuparem cada vez mais com seu estilo, sua imagem, sua semiótica, com a maneira como apresentam as coisas mais do que como as fazem funcionar (Ball, 2004, p. 1118).

Por meio da ‘qualidade’, tomada como um elemento de comparação e visibilidade, a gestão das relações de trabalho no setor público acabam por ganhar feições da experiência laboral da esfera produtiva. A cultura performática materializa-se em políticas meritocráticas de valorização, remuneração e premiação ou retaliação por resultados, que estabelecem e institucionalizam a pressão em torno de indicadores de qualidade, fomentando concorrências intra e interinstitucionais (Dametto & Esquinsani, 2015).

Nesse engajamento em torno da qualidade, a cultura performática desdobra os seus efeitos: impele à ação, visando contemplar aos critérios valorativos fomentados por ela. Por vezes, tal fenômeno é apresentado como a construção de uma ‘cultura avaliativa’, que implicaria a busca de ‘qualidade’ na empreitada executada, mas com o deslocamento da atenção dada aos ‘processos’, para uma ênfase pontual sobre os ‘resultados’, em especial, aqueles mensuráveis. Nota-se que o termo ‘cultura avaliativa’ não possui, originalmente, uma conotação negativa. Como propõe Ravitch (2011), os processos avaliativos ostentam a promessa de que eles seriam capazes de melhorar, por si sós, as experiências educacionais para as quais se dirigem.

Monteiro e Fernandes (2012, p. 110, grifos do autor) afirmam que “[...] atualmente, percebemos a consolidação da ‘cultura avaliativa’, evidenciando as inúmeras avaliações em larga escala, produzidas no país pela União, estados e até mesmo municípios”, e

que os seus efeitos também já se fazem sentir, com maior ou menor resistência dos envolvidos, em todos os recortes da experiência educacional. Em síntese, pode-se conceber que a ‘cultura avaliativa’ atribui um papel central para a avaliação, sendo esta tomada como recurso para ‘constatar e fomentar a qualidade’, fazendo com que orbitem em torno dessa meta os demais processos educacionais, determinando com que os fazeres pedagógicos sejam invisíveis frente ao reluzir dos índices numéricos. A ‘qualidade’ na cultura avaliativa atrela-se ao esforço por bem contemplar as avaliações e atingir melhores índices numéricos, que supostamente seriam capazes de traduzi-la.

O discurso da qualidade e os recursos para sua objetivação revestem-se de legitimidade ao portarem certo potencial de sustentar o controle social dos resultados dos serviços públicos, lançando visibilidade sobre a ação de instituições e de seus gestores, contemplando os princípios da Democracia, que incluem a transparência na gestão pública, assim como a vigilância da população sobre as ações do Estado. O conceito que contempla essa experiência é *accountability*, cuja tradução para o português poderia ser ‘prestação de contas’ ou ‘responsabilização’, mecanismo que, para além da realização de avaliações e publicação dos resultados, pode atribuir consequências benéficas ou punitivas às pessoas ou instituições de acordo com os resultados apresentados.

As democracias contemporâneas urgem por formas de controle acerca da gestão pública, que explicitem o cumprimento ou não de suas obrigações e, de acordo com Schedler (2004, p. 8), *accountability* “[...] expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder”. Afirma ainda o autor que essa forma de controle depende de um tripé básico: “[...] información, justificación y sanción” (Schedler, 2004, p. 19).

Arato (2002, p. 103) aponta que “[...] a pré-condição mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil”. Em outros termos, o controle social dos resultados da gestão pública não opera pela sua simples exposição de índices numéricos, mas pelo efetivo debate e problematização desses, em espaços coletivos de exercício da cidadania democrática. Essa apreciação da gestão pública pela população teria, nas avaliações formais, um instrumento possível, entretanto, eles não seriam o cerne do processo.

Quando essa questão adentra o setor educacional ampliam-se as críticas, dada a centralidade das avaliações discentes no processo, bem como à concepção, um tanto arbitrária, que iguala altos índices numéricos à qualidade educacional. Além disso, a responsabilização em Educação foi prontamente identificada com perspectivas privadas/gerencialistas de gestão, agindo de modo dissonante com as características de serviços educacionais públicos e as suas obrigações junto à vida democrática. Nessa perspectiva, a ‘qualidade’ tornou-se uma ferramenta propulsora de reformas que afrontam a prática educacional, já que

[...] o discurso da qualidade foi (e continua a ser frequentemente) um discurso redutor quando se baseia apenas numa racionalidade instrumental que tende a sobrevalorizar indicadores e resultados quantificáveis sem levar em conta as políticas educacionais, os sujeitos e os respectivos processos e contextos educativos (Afonso, 2007, p. 18).

Nesse enredo, a qualidade (ou a não-qualidade) do serviço público seria o argumento legitimador de uma ampla transformação:

A orientação ideológica das ações reformadoras propostas desde meados dos anos 1990 foram amparadas pelo argumento de combate à burocracia, morosidade e ineficiência dos serviços no setor público. A produtividade e a qualidade, significantes eufemísticos desta orientação, passaram a orientar as práticas educacionais, submetendo-as a critérios quantitativos, indicadores e ranqueamentos. A avaliação e o desempenho constituíram-se como elementos centrais na reorientação das políticas. A melhoria da qualidade do serviço público constitui enunciado fundamental para legitimar adoção de práticas ‘gerencialistas’ oriundas do setor privado (Piolli, Silva, & Heloani, 2015, p. 592, grifo dos autores).

Embora haja na *accountability* o potencial de realizar-se um desejável monitoramento dos serviços de caráter público, tanto para o Estado, quanto para a população, “[...] resulta questionável a associação entre melhoria da qualidade educacional e a adoção de ferramentas de *accountability* na forma como esta vem sendo concebida pelos produtores das políticas avaliativas nas últimas décadas” (Schneider & Nardi, 2015, p. 68). O indicador numérico, dado objetivo resultante do desempenho cognitivo de alunos, materializa e evidencia a ‘dignidade’ de uma complexa prática, podendo, então, tornar-se o objetivo primordial do processo empreendido. O controle da sociedade sobre serviços públicos é uma necessidade óbvia, entretanto, ao menos no campo educacional, os meios pelos quais tal controle vem sendo conduzido indicam a possibilidade de uma

efetiva alienação da Educação a uma perspectiva francamente limitada, mas politicamente poderosa – aquela que busca a todo custo uma ‘educação de qualidade’, sem que se saiba exatamente o que é isso, ou o que esse termo significa, ou ainda, se existe, de fato, algo que possa ser assim denominado. Esse é o ponto a problematizar – um objeto do discurso que não possui materialidade, senão aquela derivada de artifícios para a sua objetivação.

Esse rápido olhar sobre o ‘discurso da qualidade na Educação’ demonstra a necessidade de encurralar noções aparentemente óbvias, desnudando as suas relações interdiscursivas e extra-discursivas que as sustentam. Em torno da simplicidade de uma noção, aparentemente tão consensual quanto ‘qualidade’, tem-se um emaranhado de relações com, senão de intromissões de, discursos não-educacionais regendo fazeres e políticas educacionais, bem como percebe-se a complexa maquinaria não discursiva composta por avaliações, indicadores, métodos estatísticos, etc., que, de modo algum, podem ser concebidos como recursos técnicos ou científicos politicamente neutros. Analisar discursos em políticas educacionais seria, assim, evidenciar as matrizes discursivas que geram os objetos que se tornam pauta de debate, demonstrar de onde eles emanam, bem como antever para onde eles querem nos levar, inventariando as ferramentas que estão a serviço de tal objetivo.

### **Considerações finais: sobre ‘esta’ noção de qualidade e o potencial da análise do discurso foucaultiana**

Tomando as considerações anteriores, pode-se inferir que a aparição da qualidade educacional, atualmente tida como boa performance em testes padronizados, instituiu-se dentro de uma rede discursiva heterogênea, mas com fortes pontos de coesão. ‘Esta qualidade’ não é um objeto isolado, pertencente aos limites do discurso político-educacional ou pedagógico, antes, trama-se a eles, ancorada por discursos oriundos do campo econômico, da política e da cultura performática. Entretanto, não se pode afirmar que se trata de uma construção de objeto totalmente enxertada à Educação, dado que os meios e as formas pelas quais esse objeto é capturado ou instituído remetem a práticas típicas das instituições educacionais modernas – o exame, as notas, as médias, etc. Recapitulando os aspectos mais pertinentes do quadro discursivo contemporâneo que dão ao discurso da qualidade as suas condições de possibilidade, pode-se relacionar os seguintes pontos de interdiscursividade: a) ‘a perspectiva de mercado, ou o gerencialismo’, que salientam a necessidade de

uma gestão focada na eficiência e eficácia dos processos e a redução de custos daí proveniente, condição inevitável para a sobrevivência das organizações ‘privadas’ no mercado globalizado; b) ‘a performatividade’, que já a cerca de quatro décadas vem sendo reconhecida como um crivo de validação da experiência (Lyotard, 2000), um modo de legitimar, comparar e pôr em concorrência pessoas, instituições e governos, operando para além da objetividade dos números – inscrevendo-se na subjetividade dos envolvidos como um potente elemento motivador; c) ‘a cultura avaliativa’, que institui a avaliação como uma ‘meta’, e não como um recurso de constatação, fazendo com que o teste torne-se o eixo de processos que deveriam abarcar outras prioridades efetivamente ‘naturais’ a eles, e não um elemento estranho ao empreendimento, como uma avaliação externa; d) ‘a responsabilização’, que tem o potencial de revestir fortes investidas sobre pessoas e instituições, de ideais de justiça e democracia, convertendo o pertinente controle social do emprego dos recursos públicos em um evento espetaculoso que viabiliza tomadas de decisões irrefletidas acerca de serviços e instituições públicas.

Tais discursos são, a princípio, ‘isoláveis’ somente em uma explanação conceitual e didática, nota-se que, na coexistência deles, emerge o potencial político que lhes é peculiar, bem como a dimensão de sentido que possuem, ou seja, as suas existências como instrumentos de poder e recursos do saber viabilizam-se através de sua concomitância.

A fabricação do objeto ‘qualidade educacional’ remete a esse campo interdiscursivo, cujos enunciados lhe proporcionam pontos de ancoragem e minimizam ou ofuscam as suas inconsistências. Como produto da contemporaneidade, tal noção seria francamente impossível fora do contexto presente: ele seria desnecessário, política ou epistemologicamente infrutífero, cientificamente inconsistente. Entretanto, o ‘conforto’ dessa rede interdiscursiva não livra a questão do embate típico de qualquer obra do discurso: a verdade sempre se institui em um campo polêmico, e aí as resistências, predominantemente acadêmicas, a ‘esta qualidade educacional’.

Tal qual o manicômio objetivou a doença mental e instaurou a psiquiatria (Foucault, 2005), as avaliações externas vêm objetivando a qualidade e instaurando uma ‘ciência da avaliação’. Por essa premissa, a análise do discurso aqui ensaiada não serve para ver se a qualidade é a que deveria ser considerada, se deve haver outra, se a avaliação é adequada ou não, mas para dissolver o próprio significante, para arrancá-lo de sua suposta naturalidade

e explicitar a franca inexistência de objetividade que o perpassa, e talvez até de significado. ‘Qualidade’ remete a uma noção vazia que, como tal, vem sendo preenchida ao sabor dos interesses políticos, econômicos e ideológicos, que indicam as formas ‘objetivas’ de apreender a sua ‘existência’ e, com isso, indicam os rumos políticos da Educação.

## Referências

- Abrucio, F. L. (1997). *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília, DF: Enap.
- Afonso, A. J. (2007). Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. *Contrapontos*, 7(1), 11-22.
- Arato, A. (2002). Representação, soberania popular, e accountability. *Lua Nova*, (55-56), 85-103. doi: 10.1590/S0102-64452002000100004
- Ball, S. J. (2004). Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. *Educação e sociedade*, 25(89), 1105-1126. doi: 10.1590/S0101-73302004000400002
- Castro, E. (2009). *Vocabulário de Foucault: um percurso sobre seus temas, conceitos e autores*. Belo Horizonte, MG: Autêntica.
- Dametto, J., & Esquinsani, R. S. S. (2015). Avaliação educacional em larga escala: performatividade e perversão da experiência educacional. *Educação*, 40(3), 617-628. doi: 10.5902/1984644413742
- Dourado, L. F., & Oliveira, J. F. (2009). A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos CEDES*, 29(78), 201-215. doi: 10.1590/S0101-32622009000200004
- Fischer, R. M. B. (2001). Foucault e a análise do discurso em educação. *Cadernos de Pesquisa*, (114), 197-223. doi: 10.1590/S0100-15742001000300009
- Foucault, M. (2001). *História da sexualidade 1: a vontade de saber* (14a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Graal.
- Foucault, M. (2002a). *A verdade e as formas jurídicas* (3a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Nau.
- Foucault, M. (2002b). *A ordem do discurso* (8a ed.). São Paulo, SP: Loyola.
- Foucault, M. (2005). *A história da loucura: na Idade Clássica* (8 ed.). São Paulo, SP: Perspectiva.
- Foucault, M. (2006). *Vigiar e punir* (31a ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Foucault, M. (2008). *A arqueologia do saber* (7a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Forense Universitária.
- Foucault, M. (2011). *O governo de si e dos outros*. São Paulo, SP: Martins Fontes.
- Foucault, M. (2014). O nascimento de um mundo. In M. B. Motta, & M. Foucault (Orgs.), *Ditos e escritos X: Filosofia, diagnóstico do presente e verdade* (p. 51-54). Rio de Janeiro, RJ: Forense Universitária.
- Gusmão, J. B. (2013). A construção da noção de qualidade da educação. *Ensaio*, 21(79), 299-321. doi: 10.1590/S0104-40362013000200007
- Habermas, J. (2000). *O discurso filosófico da Modernidade*. São Paulo, SP: Martins Fontes.
- Iele, G. (2010). Para apresentar a performance à educação. *Educação e Realidade*, 35(2), 11-22.
- Liotard, J.-F. (2000). *A condição pós-moderna* (6a ed.). Rio de Janeiro, RJ: José Olympo.
- Machado, R. (2007) *Foucault: a ciência e o saber* (3a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Matheus, D. S., & Lopes, A. C. (2014). Sentidos de qualidade na política de currículo (2003-2012). *Educação e Realidade*, 39(2), 337-357. doi: 10.1590/S2175-62362014000200002
- Monteiro, G. C. M., & Fernandes, T. W. P. (2012). O SAEB e seus enfoques: tecendo algumas considerações. In Sarmento, D. C. (Org.), *Educação e qualidade: sistemas educacionais em construção* (p. 95-112). Juiz de Fora, MG: UFJF.
- Oliveira, D. A. (2014). A política educacional brasileira: entre a eficiência e a inclusão democrática. *Educação e Filosofia*, 28(esp.), 225-243. doi: 10.14393/REVEDFIL.issn.01026801.v28nEspeciala2014-p225a243
- Oliveira, R. P., & Araujo, G. C. (2009). Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, (28), 5-23. doi: 10.1590/S1413-24782005000100002
- Peters, M. A., & Besley, T. (2008). *Por que Foucault? Novas diretrizes para a pesquisa educacional*. Porto Alegre, RS: Artmed.
- Piolli, E., Silva, E. P., & Heloani, J. R. (2015). Plano Nacional de Educação, autonomia controlada e adoecimento do professor. *Cadernos CEDES*, 35(97), 589-607. doi: 10.1590/CC0101-32622015154849
- Ravitch, D. (2011). *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre, RS: Sulina.
- Revel, J. (2005). *Michel Foucault: conceitos essenciais*. São Carlos, SP: Claraluz.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cidade do México, MX: IFAI.
- Schneider, M. P., & Nardi, E. L. (2015). *Accountability* em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador? *ETD - Educação Temática Digital*, 17(1), 58-74. doi: 10.20396/etd.v17i1.8634818
- Veiga-Neto, A. (2005). *Foucault e a educação* (2a ed.). Belo Horizonte, MG: Autêntica.
- Veyne, P. (2009). *Foucault: pensamento y vida*. Barcelona, ES: Paidós.
- Yazbek, A. C. (2012). *Dez lições sobre Foucault* (2a ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.

Received on June 22, 2017.

Accepted on October 2, 2018.

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.