



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
STEFFY KALEINE MARCOS GONÇALVES

**A (IM)POSIÇÃO DAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO NA EDUCAÇÃO
BÁSICA NO BRASIL: RELAÇÕES DE PODER, ACONTECIMENTO E MEMÓRIA**

Tubarão
2020



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
STEFFY KALEINE MARCOS GONÇALVES

**A (IM)POSIÇÃO DAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO NA EDUCAÇÃO
BÁSICA NO BRASIL: RELAÇÕES DE PODER, ACONTECIMENTO E MEMÓRIA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Ciências da Linguagem da Universidade do Sul de Santa
Catarina como requisito parcial à obtenção do título de
Mestra em Ciências da Linguagem.

Prof^a. Dr^a. Andréia da Silva Daltoé (Orientadora)

Tubarão

2020

STEFFY KALEINE MARCOS GONÇALVES

**"A (IM)POSIÇÃO DAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL:
RELAÇÕES DE PODER, ACONTECIMENTO E MEMÓRIA"**

Esta Dissertação foi julgada adequada à obtenção do título de Mestre em Ciências da Linguagem e aprovada em sua forma final pelo Curso de Mestrado em Ciências da Linguagem da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Tubarão, 17 de julho de 2020.



Professora e orientadora Andréia da Silva Daltoé, Doutora.
Universidade do Sul de Santa Catarina

presente por videoconferência

Professora Claudia Regina Castellanos Pfeiffer, Doutora.
Universidade Estadual de Campinas

presente por videoconferência

Professora Silvana Siebert, Doutora.
Universidade do Sul de Santa Catarina

presente por videoconferência

Professora Maria Marta Furlanetto, Doutora.
Universidade do Sul de Santa Catarina

G62

Gonçalves, Steffy Kaleine Marcos, 1987 -

A (im)posição das políticas de financiamento na educação básica no Brasil : relações de poder, acontecimento e memória / Steffy Kaleine Marcos Gonçalves. – 2020.

111 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Pós-graduação em Ciências da Linguagem.

Orientação: Prof. Dra. Andréia da Silva Daltoé

1. Análise do discurso. 2. Educação e Estado - Brasil. 3. Educação - Política governamental - Brasil. 4. Educação de base - Brasil - Finanças. I. Daltoé, Andréia da Silva. II. Universidade do Sul de Santa Catarina. III. Título.

CDD (21. ed.) 401.41

Ficha catalográfica elaborada por Carolini da Rocha CRB 14/1215

*Dedico este trabalho a minha filha,
Yasmin Marcos Gonçalves,
luz da minha vida,
que me motiva a ser melhor a cada dia.*

AGRADECIMENTOS

O fim de um ciclo sempre me faz olhar para trás e rememorar o caminho trilhado: as incertezas, as vitórias, os medos, os anseios e, principalmente, as pessoas. As pessoas com quem partilhamos os momentos fazem deles especiais e é por isso que estes agradecimentos são tão importantes para mim.

Quero começar agradecendo à minha preciosa filha Yasmin, por ser o combustível que me impulsiona a seguir em frente e por me fazer querer lutar pelos meus objetivos.

Aos meus pais, Elizabete e José Aleir, que sempre me incentivaram a ser melhor e torcem pelo meu sucesso e minha felicidade.

Ao meu esposo, João Antonio, pela paciência e compreensão.

Um agradecimento muito especial a minha mentora, orientadora, mestra, Andréia da Silva Daltoé, que, desde 2011, no curso de especialização, me ensinou a ter um olhar diferenciado sobre a linguagem e sobre o discurso, o que mudou minha vida profissional dentro e fora de sala de aula. A Andréia agradeço, ainda, por ser este exemplo de empoderamento, luta, dedicação, ética e profissionalismo e por todo o conhecimento compartilhado, pela paciência e por acreditar em mim e nesta pesquisa.

Agradeço também a todos os professores do Programa de Pós-graduação Ciências da Linguagem (PPGCL) com quem tive o prazer de aprender, especialmente às professoras Maria Marta Furlanetto e Silvânia Siebert por tantos momentos valiosos de aprendizagem que alimentaram minha paixão pela Análise de Discurso e contribuíram significativamente para tornar possível minha caminhada até este momento.

Às professoras Maria Sirlene Pereira Schlickmann e Claudia Regina Castellanos Pfeiffer pelo incentivo, pela leitura atenta e por tantas contribuições valiosas para minha pesquisa.

A minha amiga Yane que, com toda sua sabedoria, sempre tem uma palavra de apoio, incentivo me impedindo de desistir.

Aos meus amigos que sempre acreditaram em mim e em meu potencial.

A Kellen e a Patrícia, da secretaria do PPGCL, por serem profissionais competentes e pacientes, que sempre estão prontas a auxiliar a todos.

RESUMO

As políticas educacionais brasileiras têm sofrido muitas reformas nas últimas décadas como sintoma de sua inscrição no modelo de economia capitalista, que precisa adaptar a educação para atender às demandas do capital. Sob influência das organizações internacionais de apoio técnico e administrativo, o financiamento da educação básica fica condicionado aos interesses do Estado. Nosso *corpus*, portanto, é constituído por diversos documentos ligação à educação básica. Sustentada na Análise do Discurso (AD) de linha francesa, esta pesquisa tem o objetivo geral de investigar se o arquivo das políticas de financiamento educacional mobiliza sentidos que nos remetem à privatização da educação básica pública e encaminham para o total descompromisso do Estado com as políticas educacionais. Para atingir esse objetivo, investigamos a relação entre os organismos internacionais e a reestruturação da educação brasileira ao longo dos anos; analisamos os efeitos do capitalismo na formulação das políticas educacionais; e identificamos as consequências do atravessamento da ideologia capitalista nas políticas educacionais de financiamento. Enfim as marcas do capitalismo deixadas nas políticas públicas brasileiras nos fazem compreender que sempre haverá financiamento educacional enquanto o sujeito for o responsável pela força de trabalho.

Palavras-chave: Análise do Discurso. Políticas educacionais. Financiamento.

ABSTRACT

Brazilian educational policies have undergone many reforms in recent decades as a symptom of their enrollment in the capitalist economy model, which needs to adapt education to meet the demands of capital. Under the influence of international technical and administrative support organizations, the financing of basic education is conditioned to the interests of the State. Our corpus, therefore, consists of several documents linked to basic education. Based on the Discourse Analysis (AD) of French line, this research has the general objective of investigating whether the archive of educational financing policies mobilizes meanings that lead us to the privatization of public basic education and lead to the total lack of commitment of the State with the policies educational. To achieve this goal, we investigated the relationship between international organizations and the restructuring of Brazilian education over the years; we analyze the effects of capitalism on the formulation of educational policies; and we identify the consequences of crossing capitalist ideology on educational financing policies. Finally, the marks of capitalism left in Brazilian public policies make us understand that there will always be educational funding as long as the subject is responsible for the workforce.

Keywords: Discourse Analysis. Educational policies. Financing.

.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Resultado da consulta pública sobre a PEC do teto de gastos	46
Figura 2 – IDEB Ano Iniciais.....	91
Figura 3 – IDEB Ano Finais do Ensino Fundamental.....	91
Figura 4 – IDEB Ensino Médio.....	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Posição Mundial do PIB e do PIB per capita em 2008, do IDH em 2006 e do IDE em 2005: do Brasil e de outros países.	82
Tabela 2 – Comparação econômica entre países:	83
Tabela 3 – Dados Brasil PISA 2018 (média de proficiência por dependência administrativa)	84
Tabela 4 – Dados Brasil PISA 2018 (média de proficiência por região)	85
Tabela 5 – Dados comparativos FUNDEB (2010-2020).....	86
Tabela 6 – Comparativo VAA x CAQi	88
Tabela 7 – Comparativo investimento FUNDEB x CAQi	90
Tabela 9 – Comportamento de matrícula inicial por dependência administrativa, 2015-2019	97
Tabela 10 – Números de estabelecimentos em atividade por dependência administrativa, 2015-2019	98
Tabela 11 – Números de estabelecimentos extintos por dependência administrativa, 2015-2019.	98

LISTA DE SIGLAS

AD – Análise de Discurso

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AID – Associação Internacional de Desenvolvimento

AMGI – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

CAQi – Custo Aluno Qualidade inicial

CIADI – Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos

CF – Constituição Federal

CFI – Corporação Financeira Internacional

CNE – Conselho Nacional de Educação

EC – Emenda Constitucional

EDPC – *Education Policy Committe*

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FINEDUCA – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação

FUNDEF – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização dos Profissionais de Educação

IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística

ICH – índice de capital humano

IDE – Índice de Desenvolvimento da Educação

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica

MPV – Medida Provisória

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PAR – Plano de Ações Articuladas

PCH – Projeto Capital Humano

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PforR – Programa para Resultados

PIB – Produto Interno Bruto

PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

TCH – Teoria do Capital Humano

TIC – Tecnologias de informação e comunicação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAS.....	14
2 A REFORMULAÇÃO DOS ARQUIVOS EDUCACIONAIS BRASILEIROS E SUA RELAÇÃO COM AS RECOMENDAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS	21
2.1 A INSCRIÇÃO DA PARÁFRASE NOS ARQUIVOS EDUCACIONAIS BRASILEIROS	22
2.2 O MESMO E O DIFERENTE NO JOGO DISCURSIVO: ENTRE OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS.....	33
2.3 O EFEITO DA INTERFERÊNCIA EXTERNA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	44
3 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS NO MODELO CAPITALISTA	49
3.1 AS CONDIÇÕES DE PRODUÇÃO DO DISCURSO EDUCACIONAL BRASILEIRO	50
3.2 A INTERDIÇÃO DO DISCURSO EDUCACIONAL BRASILEIRO	62
4 O ACONTECIMENTO NA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL .	69
4.1 A HETEROGENEIDADE CONSTITUTIVA NAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	70
4.2 FORMAÇÕES IMAGINÁRIAS NO DISCURSO DO ESTADO SOBRE A EDUCAÇÃO	78
4.3 DA ESTRUTURA AO ACONTECIMENTO NA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA	92
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
REFERÊNCIAS.....	104

1 CONSIDERAÇÕES INICIAS

*"Só existirá uma democracia no Brasil no dia em que se montar aqui a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública."
(Anísio Teixeira)*

O tema educação nos remete a um cruzamento de discursos que o colocam, no fio da memória, como um caminho para a transformação social. Pensar na educação básica pública é legitimar um espaço de oportunidade para todos acessarem esse caminho, mesmo que a realidade brasileira ainda esteja longe de ser a ideal em termos educacionais, uma vez que há pessoas fora da escola, escolas sem as mínimas condições de funcionamento, professores sem qualificação adequada, estados e municípios sem recurso financeiro necessário para custear as despesas básicas.

A contradição ocorre na medida em que, no mínimo, metade desses problemas se resolveriam a curto e médio prazo com mais investimento na área. Em vez disso, uma série de medidas têm sido tomadas e discutidas por nossos governantes, nos últimos anos, com o intuito de provar que a educação básica no Brasil é onerosa e que é possível fazer mais com menos dinheiro. Todo investimento em educação das últimas décadas não foi suficiente para preencher as lacunas deixadas pela desigualdade socioeconômica que aflige o Brasil, tendo como resultado um desempenho educacional pouco satisfatório.

Resistir a esse discurso dominante é entender que a redução de recursos pode representar o declínio total da educação pública no país. A preocupação do Estado deveria ser no sentido de otimizar a gestão do recurso investido, criar parâmetros de qualidade e buscar novas alternativas para melhorar o processo de ensino. Porém, o que ocorre é que temos de lutar para provar que o dinheiro aplicado na educação pública não é um gasto e sim um investimento indispensável. E essa luta não é nova e parece não ter fim.

Diante dessa problemática que aflige atualmente a educação básica pública no país, principalmente a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que instituiu um regime fiscal que limitará os gastos com educação, entre outras áreas, nos próximos vinte anos, e, atualmente, com a aproximação do fim do período de execução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), o tema financiamento da educação no Brasil tem nos despertado interesse.

Esse olhar sobre o financiamento educacional não é o mesmo de um economista ou administrador, mas sim de quem está inserida no contexto da educação básica pública e a quem preocupa os fatos obscuros em torno do que é público, do que é direito de todos e do dever do Estado. Os anos de experiência na área e a percepção sobre a forma como as políticas educacionais são formuladas se mostrou para nós como um sintoma de que há algo para ser investigado e que funciona como um mecanismo para apagar/mascarar certos interesses ao mesmo tempo em que fortalece outros.

O debate acerca do tema, as condições de produção desta política e os seus impactos na educação básica pública no Brasil contribuíram para a construção de uma análise cujos resultados devem interessar a todos os brasileiros. Deste modo, essa temática não pode ser pensada fora do seu contexto situacional que a inscreve, em uma escala global, como uma sociedade em desenvolvimento do sistema capitalista. Para pensarmos sobre o funcionamento do capitalismo em nossa sociedade, trazemos Bobbio (2008, p. 141) para conceituar capitalismo como:

[...] conjunto de comportamentos individuais e coletivos, atinentes à produção, distribuição e consumo dos bens [...] [cujas características] são: a) propriedade privada dos meios de produção, para cuja ativação é necessária a presença do trabalho assalariado formalmente livre; b) sistema de mercado, baseado na iniciativa e na empresa privada, não necessariamente pessoal; c) processos de racionalização dos meios e métodos diretos e indiretos para a valorização do capital e a exploração das oportunidades de mercado para efeito de lucro.

De fato, o capitalismo promoveu uma nova ordem econômica, focada no consumo e em novas formas de exploração do trabalho, cujo principal agenciador é o Estado. Estado aqui entendido sob a perspectiva de Weber (1999, p. 526), que nos diz que, numa sociedade capitalista, assume uma “relação de dominação de homens sobre homens”. Este é governado por um grupo de pessoas que controlam o poder do Estado durante um período estabelecido, noção estabelecida por Rodrigues (2010) para conceituar governo.

Nessa relação educação-Estado-capitalismo surgem desafios sociais que precisam ser resolvidos e que interferem diretamente na maneira como os governantes pensam e distribuem os recursos educacionais. Esse processo implicaria colocar a educação no cerne das preocupações econômicas do país, não necessariamente pensando no bem-estar das crianças e jovens estudantes, mas porque é na escola que se preparam/formam os sujeitos que responderão às demandas do capital.

A inscrição da globalização na educação marca uma era na qual o avanço tecnológico nos fez ingressar em um modelo cuja característica principal é o acesso à

informação e ao conhecimento. Gago (2003, p. 49) nos suscita a reflexão de que estamos em uma “sociedade em que o poder deixou de se traduzir exclusivamente em capital financeiro e passou a depender, em larga escala, da produção de conhecimento e das novas tecnologias da informação e comunicação”.

Vemos surgir uma preocupação do Estado com a escolarização básica e, então, encontramos pistas de como os governantes veem a necessidade de investimento nessa área e quais os efeitos dessa ação na sociedade. Isso repercute na metodologia de formulação de cada política educacional, o que nos levou a uma preocupação inicial sobre a função do Estado nesse ato político. Segundo Souza (2003, p. 13), “[...] o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real”.

Em outras palavras, para entendermos quais os verdadeiros objetivos do Estado brasileiro para a educação básica pública, precisamos lançar mão de uma investigação nos arquivos educacionais para percebermos quais discursos circulam por ali e quais sentidos atravessam esses dizeres. Tarefa para a qual contaremos com o aporte teórico da Análise de Discurso (AD) de linha francesa, a partir dos estudos de seu precursor, Michel Pêcheux, dado o nosso interesse em compreender essas questões do financiamento da educação para além dos sentidos dados como claros e óbvios das políticas públicas.

Sendo esta pesquisa inserida na linha “Texto e Discurso”, do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Linguagem, nossas inquietações nos motivaram a pensar sobre o funcionamento do discurso em torno da questão do financiamento educacional nas políticas educacionais brasileiras. O *corpus* desta pesquisa será constituído por diversos documentos ligação à educação básica, divididos em três grupos de análise: o primeiro será composto por documentos, relatórios e diagnósticos de quatro organizações internacionais de apoio técnico e financeiro (Banco Mundial – BM; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE). No segundo grupo teremos a seleção de importantes arquivos educacionais, dentre eles a Constituição Federal (CF) e suas emendas, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e legislações derivadas dessas primeiras. No terceiro e último grupo de arquivos selecionamos outros recortes da CF, LDB e legislação subsequente para investigar o papel do Estado frente ao financiamento da educação básica pública.

Serão considerados na análise do arquivo o que Orlandi (2015) chama de constituição e formulação do discurso. Na constituição se acessa a memória discursiva, os

arquivos acessados anteriormente que representam os já-ditos em outro momento, em dada situação; neste caso outros documentos que conversam com o *corpus* da pesquisa, como a Constituição Federal (CF), os relatórios dos organismos multilaterais, etc. Na formulação, são consideradas as condições de produção que ajudam na compreensão dos enunciados produzidos, como o contexto imediato da escritura da lei e o contexto sócio-histórico, como, por exemplo, os pré-construídos a respeito do financiamento educacional.

Os elementos constitutivos das políticas educacionais irão balizar nossa análise, tornando-se ponto essencial para a definição da perspectiva aqui assumida no tratamento deste objeto. Pensando nesses arquivos como “campo de documentos pertinentes e disponíveis sobre uma questão”, conforme Pêcheux (2014, p. 59), buscamos mergulhar numa leitura interpretativa sobre o arquivo selecionado, a fim de identificarmos as aderências histórias que marcam essa discursividade.

Para entendermos o papel do Estado no contexto educacional brasileiro, pensamos no sujeito enunciator das políticas educacionais. Para Pêcheux (2012), o sujeito resulta da interpelação do indivíduo pela ideologia, cuja materialidade, por sua vez, é o discurso, fazendo assim a língua ter sentido. A partir da relação língua-discurso-ideologia, segundo Orlandi (2015, p. 37), “podemos dizer que o lugar a partir do qual fala o sujeito é constitutivo do que ele diz”. Portanto, trabalhamos o discurso do Estado afetado pela ideologia capitalista, cujo lugar de fala do sujeito representa em seu discurso o resultado desse atravessamento.

Assim, precisamos mobilizar outros arquivos para investigar a inscrição do capitalismo na forma de gerir as políticas educacionais e compreender os processos de determinação dos sentidos em cada materialidade escolhida, considerando que, para Pêcheux (2014, p. 160):

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 determinado pelas posições ideológicas que estão em jogo no processo sócio-histórico no qual as palavras, expressões e proposições são produzidas. [...] Poderíamos resumir essa tese dizendo: as palavras, expressões, proposições, etc., mudam de sentido segundo as posições sustentadas por aqueles que as empregam.

Dito diferentemente, buscamos mostrar como a ideologia do sistema capitalista trabalha os sentidos no arquivo das políticas educacionais brasileiras. Os mecanismos linguísticos utilizados na formulação de políticas públicas mostram não só como foram constituídos os sentidos das políticas educacionais, mas como eles produzem efeito na sociedade e na história a partir do momento em que elas são propostas. A questão passa a ser,

desse modo, tanto o que é dito quanto o que é apagado. Esse apagamento tem relação com a política do silêncio, de Orlandi (2007, p. 73), na medida em que “produz um recorte entre o que se diz e o que não se diz”.

Tais políticas atualmente sofrem influência de instituições internacionais de ajuda técnica e financeira, que subsidiam financeiramente diversos programas e ações dos países em desenvolvimento, bem como prestam auxílio técnico na reestruturação das políticas de Estado. Como apresentam Tommasi et al (2000), esses organismos multilaterais determinam os rumos das reformas políticas dos países em desenvolvimento, atuando de forma estratégica para alinhar as políticas internas aos seus interesses.

Toda formulação dessas políticas, dada sua historicidade, pode reclamar o que Pêcheux (2012) chama de acontecimento discursivo. Assim, os arquivos de lei transitam entre a necessidade iminente de atualização semântica e a ruptura que transforma aquele momento na história. Nesses novos discursos, segundo Pêcheux (2014), seria possível recuperar um já-dito que aparece como novo ao apagar os rastros da interpelação ideológica que os determinam. Por outro lado, em vez de acontecimento discursivo, esses arquivos podem constituir um acontecimento enunciativo, no qual, segundo Indursky (2003), não há a ruptura necessária no discurso para se instaurar algo novo, mas uma ressignificação, uma reorganização de saberes que marcam uma nova posição-sujeito de quem enuncia.

Essas inquietações em torno da relação Estado-educação e educação-economia nos fazem questionar: essa vinculação da educação ao modo de produção capitalista representa uma ameaça à oferta da educação básica pública no Brasil? Como as políticas educacionais formuladas sob a lógica do capital consideram o financiamento da educação básica?

Diante dessa problemática, esta pesquisa tem como objetivo geral investigar se o arquivo das políticas de financiamento educacional mobiliza sentidos que nos remetem à privatização da educação básica pública e encaminham para o total descompromisso do Estado com as políticas educacionais.

Para isso, precisaremos:

- a) investigar a relação entre os organismos internacionais e a reestruturação da educação brasileira ao longo dos anos;
- b) analisar os efeitos do capitalismo na formulação das políticas educacionais;
- c) identificar as consequências do atravessamento da ideologia capitalista nas políticas educacionais de financiamento.

A metodologia utilizada em AD busca a “exaustividade vertical”, conforme salienta Orlandi (1989), considerando os efeitos da história, a ideologia, os não ditos, etc., para analisar

os efeitos de sentido que as políticas educacionais de financiamento produzem na sociedade. Isso pressupõe que não há completude no discurso, requerendo uma análise aprofundada do objeto para atingir os objetivos propostos. Para isso, a metodologia utilizada nessa pesquisa fará recorrer constantemente à teoria para dar subsídios à análise dos enunciados discursivos, excluindo a necessidade de um capítulo exclusivamente teórico para tratar das noções próprias da AD.

Ao eleger trabalhar com políticas públicas, consideramos o discurso político uma forma de materialização da política. Entendendo o discurso como parte essencial do poder, analisar o funcionamento do discurso político possibilita observar as relações de poder imbricadas nesse processo. A produção do discurso, segundo Foucault (2007, p. 9), é, portanto, “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”.

Sendo assim, esta pesquisa se configura no eixo das pesquisas educacionais e segue o caminho de reflexões importantes do ponto de vista das políticas educacionais, como é o caso do trabalho de pesquisadores como Demerval Saviani, Pablo Gentili, Gaudêncio Frigotto, Christian Laval. Sob a perspectiva teórica da AD, é possível dar um novo olhar para o problema do financiamento educacional por meio deste gesto de interpretação que se faz a partir de pré-construídos em nossa cadeia significativa.

Na tentativa de atingir os objetivos propostos, esta dissertação está estruturada em seis capítulos.

No primeiro capítulo, apresentamos a introdução e as discussões em torno do *corpus* de pesquisa. Nele, situamos o leitor a partir da justificativa para escolha do tema, as questões de pesquisa são apresentadas, bem como os objetivos, o dispositivo teórico e analítico e o percurso metodológico. Serão tratadas questões referentes à constituição do arquivo pesquisado e aos fragmentos de arquivo recortados que organizarão os enunciados discursivos. Além disso, está descrita a forma de estruturação da dissertação.

No segundo capítulo, tratamos da influência das organizações internacionais na gestão pública brasileira, selecionando quatro dentre todos os organismos multilaterais que prestam apoio técnico e/ou financeiro ao Brasil. Nessa parte, analisaremos os principais documentos norteadores das quatro organizações escolhidas e investigaremos o funcionamento discursivo nesses textos sob as noções de paráfrase e polissemia com o intuito de compreender a sua relação com a reforma educacional no Brasil.

Na sequência, no terceiro capítulo, realizaremos uma breve incursão no campo das políticas públicas da educação para situarmos a problemática do financiamento nessa área. Desta forma, analisaremos os efeitos do modelo capitalista na formulação dessas políticas por meio de recortes da legislação vigente a partir da CF (1988) sob as noções de condições de produção e interdição do discurso.

No quarto capítulo, será apresentada a análise dos documentos educacionais a partir da questão do financiamento, apresentando as relações de poder determinadas pela ideologia do sistema capitalista por meio dos conceitos de heterogeneidade constitutiva, formações imaginárias e acontecimento discursivo. Após essas discussões teórico-analíticas, amarramos algumas considerações possíveis acerca do tema proposto, no quinto capítulo, na tentativa de demarcar um fecho para a pesquisa aqui iniciada.

2 A REFORMULAÇÃO DOS ARQUIVOS EDUCACIONAIS BRASILEIROS E SUA RELAÇÃO COM AS RECOMENDAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

*Há escolas que são gaiolas e há escolas que
são asas.*

(Rubem Alves)

A educação brasileira tem passado por inúmeras transformações nas últimas décadas, como sintoma de um processo de globalização que determinou novas relações de poder, moldadas pelo avanço tecnológico e pela busca por conhecimento e informação. Nesse cenário, surgem as organizações internacionais de apoio técnico e financeiro, cujo interesse é a aproximação dos países em escala global e a consolidação do sistema capitalista no mundo, sob o custo da reformulação de políticas públicas locais para alinhamento dos objetivos e estratégias às suas propostas. Esse processo direciona as ações das áreas envolvidas para o atendimento dos propósitos dos países dominantes.

A interferência desses grupos dominantes, compostos pelos países associados com maior poder de capital, acontece por meio da produção de arquivos indutivos como relatórios, diagnósticos, pareceres, recomendações, entre outros materiais textuais, que podem ou não ser resultado de visitas técnicas, conferências, seminários, etc. Esses documentos oficializam uma proposta de intervenção que aparece como a solução para os problemas locais encontrados. Seria como se os países dominados, aqueles subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, não tivessem condições de identificar/resolver suas carências internas e necessitassem de ajuda externa para realizar tal ação, formando uma relação de subordinação.

O Brasil, enquanto país em desenvolvimento, sofre esse domínio dos organismos internacionais, os quais intervêm diretamente na elaboração das políticas públicas brasileiras. Esse domínio hierarquizado transmite a ideia de que o grupo soberano sabe o que é indispensável para o desenvolvimento do nosso país e o que devemos almejar na busca por progresso e crescimento econômico. Desta forma, as políticas educacionais estão condicionadas a diversos fatores externos e o modelo de financiamento da educação pública brasileira segue determinações dos órgãos internacionais financiadores.

Essa relação entre os organismos internacionais e a política brasileira se materializa na língua por meio da reformulação dos arquivos educacionais. Os novos textos apresentam uma discursividade que evoca a noção de repetição, isto é, do mesmo sentido apresentado pelas

organizações internacionais em suas propostas dito de outra forma nos documentos da educação brasileira, mas também convocam uma análise sobre os possíveis furos na homogeneidade do discurso produzida pela convergência de sentidos. Por esse motivo mobilizamos a noção de paráfrase e polissemia para verificar quais efeitos de sentido essa repetição produz e quais são os pontos de deriva desses discursos, conforme apresentamos nas seções a seguir.

2.1 A INSCRIÇÃO DA PARÁFRASE NOS ARQUIVOS EDUCACIONAIS BRASILEIROS

A compreensão da paráfrase como mecanismo linguístico passa pela reflexão das diferentes formas de pensar essa noção teórica. Recorremos a Fuchs (1983) para tal empreitada, uma vez que a autora fez minuciosa análise sobre as diversas concepções de paráfrase na história da linguística a partir da década de 60, quando o termo apareceu pela primeira vez. Segundo a autora (1983, p. 129), é uma palavra de difícil conceituação, a qual ela subdivide em três reflexões: a paráfrase como equivalência formal entre frases; paráfrase como sinonímia de frases; e paráfrase como reformulação.

No primeiro caso, Fuchs (1983, p. 130) nos mostra que os linguistas formais trazem da lógica a noção de equivalência para afirmar que “duas paráfrases são formalmente equivalentes na medida em que elas compartilham uma propriedade comum”. Para a autora (1983, p. 130), nesta concepção, os linguistas se apegam ao “parentesco sintático” para confirmar que dois enunciados possuem “o mesmo sentido”, como no exemplo “Paulo comprou a casa / A casa foi comprada por Paulo”. Nessa perspectiva, a mudança da voz verbal não representa alteração de sentido, uma vez que apresentam os mesmos referentes apesar de posições sintáticas diferentes.

O segundo caso apresenta, de acordo com Fuchs (1983, p. 131), a paráfrase como sinonímia lexical, em um modelo que considera um núcleo, ou “significado de base”, a partir do qual são estabelecidas as relações de proximidade de sentidos. Essa concepção recupera a noção de equivalência (mesmo sentido), vista no primeiro caso, mas acrescenta à ideia principal (ou nuclear) a possibilidade de sentidos periféricos complementares (significados secundários), como no exemplo “João vendeu a casa a Paulo / Paulo comprou a casa de João”. Em outras palavras, a paráfrase, nesta visão, considera que há significados secundários, pensados como

diferentes pontos de vista, mas determina que há um sentido em comum que se concentra na ideia nuclear.

Após essas reflexões, Fuchs (1983, p. 132-133) apresenta os pontos críticos das duas propostas, afirmando que elas ignoram os fatores subjetivos que interferem/produzem diferenças de sentido, julgando-os “secundários” ao processo parafrástico, sob a lógica de “apagar as diferenças em proveito das semelhanças”. Para a autora (1983, p. 133), o “contexto (lingüístico) e a situação (extra-lingüística)” são determinantes na análise das relações parafrásticas e apagá-los significa manter uma “relação virtual na língua”, na qual os enunciados são considerados “estáveis, homogêneos e mutuamente disjuntos”.

Em contrapartida, Fuchs (1983, p. 133, grifos da autora) apresenta uma terceira proposta, que analisa “a paráfrase no plano do *discurso*, como uma *atividade* efetiva de reformulação pela qual o locutor restaura (bem ou mal, na totalidade ou em parte, fielmente ou não) o conteúdo de um texto-fonte sob a forma de texto-secundo”. Por uma perspectiva discursiva, a paráfrase enquanto reformulação considera o sujeito-enunciador e a situação de produção do discurso.

Pensando esse processo parafrástico a partir de Pêcheux (2014, p. 146, grifos do autor), precisamos compreender que:

[...] 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 determinado pelas posições ideológicas que estão em jogo no processo sócio-histórico no qual as palavras, expressões e proposições são produzidas (isto é, reproduzidas).

Em outras palavras, a paráfrase enquanto reformulação deve considerar que o sentido não se abriga na palavra, mas em sua relação com o sujeito-enunciador em determinada situação. Isso porque, segundo Pêcheux (2014, p. 147) “uma palavra, uma expressão ou uma proposição não tem *um* sentido que lhe seria ‘próprio’, vinculado a sua literalidade”.

A partir dessa última concepção, passamos a verificar como as propostas do Banco Mundial (BM), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), organizações internacionais que prestam auxílio técnico e financeiro ao Brasil, se inscrevem nos arquivos educacionais brasileiros em uma relação parafrástica.

A primeira organização pesquisada é o BM, que foi criado em 1944 e atualmente é uma das maiores fontes de financiamento do mundo. Esta organização se coloca por missão

reduzir a pobreza, auxiliar os países em desenvolvimento a prosperar e contribuir para a sustentabilidade. De acordo com sua página oficial¹ (2019), possui 189 países membros, sendo formado por cinco instituições responsáveis por financiar e dar assistência técnica a países em desenvolvimento: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); Associação Internacional de Desenvolvimento (AID); Corporação Financeira Internacional (CFI); Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI); e Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI).

O BIRD presta assessoria política, financiamento e assistência técnica a países pobres e de renda média, enquanto o AID desenvolve a mesma ação apenas em países mais pobres. Já o CFI, AMGI e CIADI estão focados nas instituições financeiras e empresas privadas dos países em desenvolvimento. Juntas, as cinco instituições trabalham em busca de projetos que visem atingir seus objetivos, bem como consideram indispensáveis as avaliações das políticas propostas e a parceria com instituições fortes, inclusive privadas. (BANCO MUNDIAL, 2019).

O BM desempenha suas ações nos países em desenvolvimento em diversas áreas, tais como educação, infraestrutura, saúde, agricultura, administração pública e meio ambiente. Ele tem como liderança os Estados Unidos e influenciam diretamente, técnica e financeiramente, muitas das principais políticas educacionais implementadas no Brasil. Atualmente, tem como objetivo global as seguintes metas até 2030:

- Acabar com a pobreza extrema diminuindo a porcentagem de pessoas que vivem com menos de US \$ 1,90 por dia a não mais do que 3%
- Promover a prosperidade compartilhada, promovendo o crescimento da renda dos 40% mais baixos para cada país. (BANCO MUNDIAL, 2019).

Sob a manifestação de assessoramento técnico e financeiro, o BM, atualmente, interfere diretamente nas políticas públicas brasileiras, como meio de garantir a consolidação do capitalismo. Seus relatórios estabelecem tomadas de decisão que o Estado e os governos devem atender com vistas ao desenvolvimento econômico, como a reforma do Ensino Médio, a Reforma Previdenciária, a revisão no salário dos servidores públicos federais, a fixação de um teto de gastos, entre outras.

Na área econômica, podemos destacar o relatório “Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade”, publicado pelo Grupo Banco Mundial, em maio de 2016, como um importante subsídio para a tomada de algumas decisões dos últimos anos no

¹ Disponível em: <https://www.worldbank.org/>. Acesso em 10 jun. 2019.

Brasil. Em síntese, o documento apresenta a necessidade urgente de ajuste fiscal como solução para o enfrentamento da crise. Observamos no trecho abaixo uma das recomendações do BM (2016, p. 6):

Solucionar os dilemas fiscais será essencial para a capacidade do setor público de redistribuir recursos (renda e serviços) para os pobres em uma estrutura fiscal e macroeconômica sustentável. A análise feita neste SCD destaca que alguns dos maiores itens de gastos públicos na esfera social beneficiam as pessoas em melhor situação econômica – as aposentadorias do setor público são um exemplo óbvio. Em outras áreas, inclusive assistência médica e educação geral, existe bastante espaço para aumento da eficiência. Muitos subsídios orçamentários para diversos setores econômicos podem até mesmo ser prejudiciais, por distorcer a concorrência, ou ser desperdiçados em projetos de investimento mal planejados e mal executados. Com uma reforma na previdência social, redução dos desperdícios, revogação de subsídios ineficientes e realocação de recursos para serviços que beneficiem principalmente os B40, o ajuste fiscal necessário pode ser feito de forma compatível com maior progresso social.

Notemos que essa recomendação ganhou eco na política econômica brasileira por meio da proposta de criação de um teto de gastos para despesas públicas, a PEC nº 241/2016, de autoria do Poder Executivo. O documento foi apresentado ao Congresso Nacional em 15 de junho de 2016, tendo como principal justificativa de “[...] reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal” (PEC, 2016, p. 4).

Trazendo desses documentos recortes para a análise das relações parafrásticas segundo Fuchs (1983) e Pêcheux (2014), observaremos nas sequências discursivas a seguir como o texto-segundo restaura o discurso do texto-fonte:

SD 1: Solucionar os dilemas fiscais será essencial para a capacidade do setor público.²

SD 2: Reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal.³

Como podemos verificar, o texto-segundo, no caso a SD 2 extraída da justificativa da PEC nº 241/2016, nacionalmente conhecida como PEC do teto de gastos, reformula a ideia apresentada no texto-fonte, a SD 1 recortada do relatório do BM, ao trazer “desequilíbrio fiscal” como sinônimo de “dilemas fiscais”. Observamos a sinonímia considerando o sujeito-enunciador e a situação de produção do discurso, nesta enunciação representados pelo Poder Executivo federal, o presidente Michel Temer, no período em que ocorria o processo de

² Justificativa da PEC nº 241/2016.

³ Ibidem.

impeachment da presidenta Dilma. Como resultado, compreendemos que o sentido produzido nesse caso reforça um alinhamento ideológico das duas propostas em resposta a um distanciamento, aqui apresentado como problema, dos ajustes feitos anteriormente pela presidenta afastada.

Em outras palavras, o BM (2016, p. 17) considerou “insuficientes para restaurar o equilíbrio fiscal da década anterior e muito menos para criar espaço a investimentos públicos” as medidas adotadas até aquele momento, justificando por esse motivo “a necessidade de um doloroso ajuste macroeconômico e fiscal”. Ao apresentar essa necessidade julgada premente, a organização mostra o atravessamento da ideologia neoliberal determinando o seu discurso e, consequentemente, definindo o futuro econômico brasileiro. Segundo Duménil e Lévy (2007, p. 2), o modelo de economia neoliberal se resume a “[...] uma configuração de poder particular dentro do capitalismo, na qual o poder e a renda da classe capitalista foram restabelecidos depois de um período de retrocesso”. Warde e Haddad (2000, p. 11) denunciam que, nesse modelo:

[...] os “direitos universais” de cidadania são questionados e reduzidos aos “direitos possíveis” em uma sociedade marcada pelo ajuste fiscal e por sua lógica de alinhamento econômico. Por outro lado, os “direitos universais” são substituídos por políticas assistenciais e compensatórias, com vistas à redução das consequências sociais “naturais” da intervenção econômica. Por orientação dos organismos financeiros internacionais, primeiro deve vir o ajuste, para que os países se preparem para a integração econômica, depois as reformas de estado, para que a integração seja de longo prazo; ao termo do processo, os direitos sociais (se ainda houver a quem destiná-los!).

O anúncio feito pelos autores na citação anterior referente às orientações destas organizações internacionais se confirma na passagem a seguir do relatório “Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade” (BM, 2016, p. 32):

54. As restrições prioritárias identificadas na análise são amplas, e as medidas políticas e institucionais para enfrentá-las exigirão trabalho para definir seus detalhes e sequenciamento. Um dos principais temas das prioridades é a necessidade de identificar e enfrentar os dilemas políticos. No entanto, mesmo dentro das prioridades existem problemas de sequenciamento e velocidade das reformas. As reformas estruturais e fiscais serão difíceis e podem não gerar benefícios de imediato. Pode ser necessário dar mais ênfase a determinadas partes. Mesmo em relação ao ajuste fiscal, a dificuldade será a rapidez com que ele pode e deve ser feito. Um possível benefício de um ajuste fiscal amplo e rápido seria o celeridade restabelecimento da confiança. Porém, o risco é que ele poderia exacerbar uma recessão já profunda e se mostrar insustentável. Similarmente, um ajuste fiscal lento poderia se mostrar ineficiente caso se acredite que ele não seria sustentável. Basicamente, um dos principais problemas de qualquer processo de reforma será sua sustentabilidade e credibilidade. Por esse motivo, o consenso político de apoio a um programa de reformas e à criação de mecanismos institucionais para assegurar que as futuras decisões políticas e de gastos

sejam analisadas cuidadosamente em relação à sua eficiência e compatibilidade com os recursos disponíveis será tão importante quanto quaisquer medidas específicas para fortalecer as perspectivas de desenvolvimento do país.

Nesta parte que encerra o relatório, podemos notar que o BM quer se colocar como expectador/observador da situação crítica do Brasil ao mesmo tempo em que determina como o governo brasileiro deve agir para melhorar seu atual cenário econômico. Apela para a já-sabida necessidade de mudança como justificativa para reduzir direitos sociais em detrimento dos econômicos. Ao dizer que o ajuste precisa ser feito com urgência, o BM tenta empurrar a proposta a qualquer custo sem que haja o tempo hábil para avaliação e discussão dos prejuízos da política em médio e longo prazo e, ainda, alerta que haverá prejuízo caso duvidem da eficiência do plano de ação.

Conseguimos observar como esses preceitos se inscrevem na política brasileira ao analisarmos as seguintes sequências discursivas em sua relação parafrástica.

SD 3: Um possível benefício de um ajuste fiscal amplo e rápido seria o célere restabelecimento da confiança. Porém, o risco é que ele poderia exacerbar uma recessão já profunda e se mostrar insustentável.⁴

SD 4: Faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública.⁵

Compreendemos a relação entre os dois enunciados a partir da repetição e aproximação de palavras ou expressões que assumem caráter de similitude quando analisadas no intradiscurso. Dessa forma, “ajuste fiscal” é resgatado na segunda sequência como “mudança de rumos nas contas públicas”, produzindo o mesmo efeito de sentido em relação à proposta de ambos. Ocorre também a repetição *ipsi litteris* do termo “confiança” antecedido por uma mesma palavra classificada gramaticalmente de forma diferente em cada uma das sequências, porém, sem que o sentido da expressão se altere ao mostrar a justificativa para efetivação da proposta. A relação de sinonímia também se verifica entre a palavra “rápido”, na SD 1, e “maior brevidade possível”, na SD2, mostrando a urgência com que querem aprovar o projeto. Logo, verificamos que a PEC do teto de gastos⁶ foi planejada e desenhada pelo BM para ser implantada no Brasil sob a máscara de restauração da confiança no uso do recurso público.

⁴ Relatório “Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade” (BM, 2016).

⁵ Justificativa da PEC nº 241/2016.

⁶ A PEC foi apelidada pelos congressistas opositores como “PEC da Morte”, porque, segundo discussões por ocasião da tramitação da PEC no Congresso, a medida “mataria” projetos importantes em áreas indispensáveis para a população como educação, saúde e segurança pública.

Convertida na Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, o BM conseguiu que sua “recomendação” fosse acatada pelo Congresso brasileiro ao ser estabelecido o teto de gastos dos próximos vinte anos, limitando o aumento dos investimentos em todas as áreas. Com relação à pasta da educação, apenas o recurso do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB) não está sujeito ao teto por se tratar de uma obrigação constitucional, bem como o percentual mínimo aplicado pela União, estados e municípios com despesas compulsórias como folha de pagamento, por exemplo. As despesas discricionárias são as diretamente afetadas, como é o caso de investimento em ampliação e construção de escolas. Essa medida afeta diretamente a consecução do Plano Nacional de Educação (PNE) e dos demais planos de educação nas esferas estadual e municipal, bem como coloca mais responsabilidade sobre a Lei do FUNDEB.

Outra organização internacional que interfere diretamente nas políticas públicas brasileiras é a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Segundo seu portal⁷ (2019), é uma agência pertencente às Nações Unidas, especializada em educação, ciência e cultura, que atua no suporte técnico aos países-membros, a fim de promover ações que visem ao desenvolvimento dessas nações. Na área da educação, apresenta-se na busca para garantir a qualidade e equidade, concentrando esforços em diversas subáreas, como a educação infantil, alfabetização, educação básica, educação de jovens e adultos, ensino médio, educação técnica e profissionalizante, educação superior e formação de professores.

Por meio de acordos de cooperação técnica, esta organização oferece aos governos assistência para a elaboração e implementação de políticas educacionais voltadas para atender às necessidades do país, envolvendo planejamento, operacionalização e avaliação das propostas e ações, bem como promover a revisão de políticas em andamento. Desde a década de 1990, vem direcionando esforços em prol da educação na primeira infância, em “reconhecimento da importância das experiências vividas nos primeiros anos para o desenvolvimento e a aprendizagem ao longo de toda a vida” (UNESCO, 2005, p. 7). Por esse motivo, uma série de medidas vêm sendo adotadas por esse organismo internacional a fim de ampliar a oferta da educação infantil nos países associados.

O relatório “Políticas para a primeira infância: notas sobre experiência internacionais”, publicado em Brasília, em 2005, é considerado um importante subsídio para a implantação de novas políticas para a educação infantil em nosso país. A partir deste e de outros

⁷ Disponível em: <https://en.unesco.org/>. Acesso em 18 de jun. de 2019.

estudos técnicos desenvolvidos pela UNESCO, o Estado brasileiro se viu obrigado a promover uma reestruturação da oferta da educação básica, que culminou na ampliação da obrigatoriedade de matrícula para além do ensino fundamental. Como resultado dessa mobilização internacional, foi promulgada no Brasil a EC nº 65/2009, que ampliou a oferta da educação obrigatória e gratuita para 4 a 17 anos.

Vejamos como os recortes desses dois documentos, o relatório da UNESCO e a EC nº 65/2009, se encontram em uma relação parafrástica e quais efeitos de sentido produzem na análise das duas sequências discursivas a seguir.

SD 5: Sejam quais forem os mecanismos escolhidos, necessitamos urgentemente de apoio público para a educação e o cuidado na primeira infância, partindo tanto das políticas nacionais quanto das globais, a fim de diminuir as desigualdades atualmente existentes.⁸

SD 6: Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;⁹

Na análise das sequências, não percebemos relação de repetição fiel ou uma aproximação de sentidos entre termos ou expressões. Todavia, conseguimos identificar uma ligação de causa e consequência entre os dois enunciados, na qual a causa seria a necessidade urgente de “apoio para a educação e o cuidado na primeira infância”; e a consequência, a oferta da “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade”. Partindo do pressuposto de Léon e Pêcheux (1997, p. 165) de que “o ‘sentido’ de um texto, de uma frase, e, no limite, de uma palavra, só existe em referência a outros textos, frases, palavras que constituem o seu ‘contexto’”, podemos ver a reformulação do texto-fonte na conversão da recomendação da UNESCO em EC no texto-segundo, que interfere diretamente na consecução de políticas educacionais, principalmente no que tange ao financiamento para garantir o cumprimento da determinação constitucional.

Na prática, houve uma lacuna de mais de três anos entre a promulgação desta EC e a regulamentação da obrigatoriedade da matrícula na pré-escola por meio da Lei nº 12.796/2013, que estipulou o prazo de 2016 para a adequação dos municípios. Essa intervenção estrangeira deu o direcionamento para a reforma estrutural do sistema de ensino brasileiro, entretanto não resolveu a questão do aumento do investimento necessário para garantir a efetiva universalização da oferta de vagas. Dessa maneira, a responsabilidade ficou exclusivamente para os governos municipais que possuem a obrigação constitucional de financiar a educação

⁸ Relatório “Políticas para a primeira infância: notas sobre experiência internacionais”. (UNESCO, 2005, p. 113).

⁹ EC nº 65/2009.

infantil, deixando a União com a função suplementar no que diz respeito ao financiamento da pré-escola. Dito de outra forma, cabe à União o encargo de promover políticas educacionais, sempre que achar conveniente e necessário.

Um outro organismo que recebe destaque no cenário brasileiro é o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), criado em 1965 quando o Fundo Especial das Nações Unidas se fundiu com o Programa Ampliado de Assistência Técnica. Funciona como um mecanismo de avaliação e planejamento das políticas públicas e, da mesma forma que o BM e a UNESCO, auxilia os países que fazem parte do grupo a minimizarem os índices de pobreza e aumentarem seu crescimento econômico e sustentável, sob a missão “alinhar seus serviços às necessidades de um país dinâmico, multifacetado e diversificado” (PNUD, 2019).

Para alcançar seu objetivo, os países das Nações Unidas firmaram um compromisso que se consolidou no documento Declaração do Milênio, em 2000, no qual constam oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), dentre os quais estava a erradicação da pobreza no mundo até 2015, com a definição de estratégias para tentar garantir que todas as crianças completem a educação fundamental e que todos tenham acesso a todos os níveis de ensino. Em 2015, lideranças da ONU se reuniram em Nova York para elaborar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, na qual foram elencados dezessete ODS¹⁰, que foram estabelecidos após o término do prazo do ODM.

O quarto objetivo da ODS diz respeito à área da educação, apresentando a garantia de um ensino de qualidade e de inclusão, que possibilite aprendizado contínuo. Como contraponto, os países membros precisam estabelecer políticas em consonância com a Agenda, a fim de assegurar o resultado esperado. Cabe ao PNUD atuar como um agente da ONU na proposição de projetos que visem garantir que seus países-membros corrijam os problemas que afetam o seu desenvolvimento. Para isso, este organismo internacional aposta em propostas em diversas áreas, como saúde, meio ambiente e educação. No Brasil, na área educacional, o preço desse auxílio é a reestruturação da política de educação profissional, bem como a criação de mecanismos para universalizar o ensino fundamental.

¹⁰ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, também conhecidos como Objetivos Globais, são um chamado universal para ação contra a pobreza, proteção do planeta e para garantir que todas as pessoas tenham paz e prosperidade. Esses 17 Objetivos foram construídos com o sucesso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, incluindo novos temas, como a mudança global do clima, desigualdade econômica, inovação, consumo sustentável, paz e justiça, entre outras prioridades. Os objetivos são interconectados – o sucesso de um ODS envolve o combate a temas que estão associados a outros objetivos. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/education/education-for-sustainable-development/>. Acesso em: 25 de jun. 2019.

Ao contrário do BM, o PNUD não tem sua principal ação voltada ao financiamento, mas em aferir o IDH dos países parceiros, o que acaba por interferir na aplicação de recursos na área educacional. O Programa oferece relatórios com os diagnósticos dos países em desenvolvimento como fonte de informação para auxiliar os governos nas tomadas de decisão. Neles está explicitada uma distância entre o desenvolvimento humano e o crescimento econômico de um país ao mesmo tempo que reforçam o fato de que o investimento em educação favorece a competitividade que faz acelerar o crescimento econômico.

Na “Declaração do Milênio das Nações Unidas”, assinada em Nova Iorque, em 2000, por chefes de Estado de 191 países, consta o compromisso firmado na ocasião “para reafirmar a nossa fé na Organização e na sua Carta como bases indispensáveis de um mundo mais pacífico, mais próspero e mais justo” (NAÇÕES UNIDAS, 2000, p. 1). Então, foram estabelecidas propostas para serem implantadas nos países-membros com o intuito de garantir desenvolvimento social e econômico. Deste documento, foi recortado um trecho que encontrou eco em uma política educacional brasileira, conforme observamos nas sequências discursivas abaixo:

SD 7: Estabelecer formas sólidas de colaboração com o sector privado e com as organizações da sociedade civil em prol do desenvolvimento e da erradicação da pobreza.¹¹

SD 8: Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei.¹²

Analisando os enunciados, compreendemos que expressão “colaboração com o sector privado e com as organizações da sociedade civil” possui uma relação de paráfrase com “recursos públicos [...] dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas”. Nas duas situações, há um esforço para favorecer uma política de conveniamento com o setor privado, produzindo um efeito de transferência de responsabilidade da esfera pública para a iniciativa privada. No Brasil, essa prática tem ganhado destaque em diversas áreas, com crescente participação na área educacional na última década, com a compra de vagas na pré-escola, por exemplo. Essa possibilidade tira do Estado o compromisso de investir na educação infantil pública.

Por último, trazemos a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como quarta organização internacional que influencia a elaboração das

¹¹ Declaração do Milênio das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 2000).

¹² Artigo 213 da CF (1988).

políticas públicas brasileiras. Composta por 35 países, promove discussões voltadas para questões econômicas, políticas, financeiras, administrativas, sociais e ambientais. Nos mesmos moldes das organizações anteriores, este organismo elabora relatórios que influenciam na tomada de decisão nos países subsidiados por meio de indicadores que analisam questões locais, como indicadores macroeconômicos, de migração, de gênero, de economia digital, de educação e habilidades, de tributação, de investimento, entre outros. (OCDE, 2020).

Em 2013, o Conselho sobre Igualdade de Gênero na Vida Pública, da OCDE, apresentou a “Recomendação do Conselho sobre Igualdade de Gênero na Educação, Emprego e Empreendedorismo”. O texto apresenta o posicionamento do Conselho frente ao problema de desigualdade de gênero e estereótipos nas esferas social e educacional e recomenda ações para serem desenvolvidas pelos países associados para minimizar os prejuízos em função de atos discriminativos. Essa recomendação foi acatada pelo Brasil na elaboração da Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), como podemos verificar nas sequências discursivas a seguir.

SD 9: revisar e, se necessário, adaptar os currículos das escolas e da educação infantil, as práticas de ensino e escolares para eliminar a discriminação de gênero e os estereótipos;¹³

SD 10: superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;¹⁴

A análise dos dois enunciados nos mostra que o texto-segundo restaurou a proposta do texto primeiro ao trazer “erradicação de todas as formas de discriminação” para parafrasear “eliminar a discriminação de gênero e os estereótipos”. No texto do PNE, foi suprimida a especificação do tipo de ato discriminatório a ser combatido, como se o pronome indefinido “todos” conseguisse conter todos os sentidos possíveis da palavra “discriminação”. Todavia, a indefinição do pronome por si só já não garante o cumprimento da proposta da OCDE, uma vez que os sentidos serão administrados pelo sujeito-propositor das políticas educacionais a partir do atravessamento da ideologia que o interpela; o que pode ser observado ao recuperarmos o texto inicial, apresentado no Senado, conforme sequência discursiva abaixo:

SD 11: superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual.¹⁵

¹³ Recomendação do Conselho sobre Igualdade de Gênero na Educação, Emprego e Empreendedorismo (OCDE, 2013).

¹⁴ PNE (2014).

¹⁵ PL nº8.035/2010.

A substituição da expressão “promoção da igualdade racial, regional, de gênero e orientação sexual”, proposta pelo Ministério da Educação (MEC), por “erradicação de todas as formas de discriminação”, pelos congressistas do Senado Federal, ocorreu como forma de excluir os termos “gênero” e “orientação sexual” do texto de lei. A supressão destas palavras representa um apagamento das diferenças como se elas não existissem. É uma forma de o Estado, representado nesta situação pela figura do Congresso Nacional, comunicar sua posição ideológica conservadora, como se o desrespeito à diversidade não fosse um ato desigual no contexto educacional.

Diante de que tudo o que foi tratado nesta seção, podemos entender que a noção de paráfrase para a AD ultrapassa os limites do intradiscursivo e nos ajuda a identificar a relação de dominação que os países soberanos estabelecem com os países mais emergentes por meio das marcas linguísticas. Além de um mecanismo linguístico, a paráfrase evidencia os fatores externos que interferem na produção dos sentidos, mostrando que os enunciados são produzidos por sujeitos interpelados por uma ideologia. Assim, compreendemos que os textos das políticas educacionais analisadas, em representação ao grupo de todas as políticas públicas para esta área, abrigam sentidos que colocam o nosso país sob o controle da política externa, fazendo com que a voz ouvida seja aquela de quem tem mais poder de capital a fim de favorecer a supremacia capitalista.

2.2 O MESMO E O DIFERENTE NO JOGO DISCURSIVO: ENTRE OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS

A análise da paráfrase enquanto reformulação impõe ao analista observar como são recuperadas as filiações ideológicas, como se aproximam os sentidos atuais na elaboração de enunciados em relação aos anteriormente produzidos em outra situação discursiva. O desafio desta tarefa analítica consiste em tentar encontrar o ponto de encontro entre os sentidos, em uma tentativa de compreender o funcionamento da homogeneidade ilusória nos discursos. Ilusória, pois, como nos lembra Orlandi (2015, p. 13), “o discurso é assim palavra em movimento”, o que nos faz perceber que, por mais que os efeitos de sentido sejam administrados pelo sujeito-enunciador, há sempre a possibilidade de deriva dos sentidos. Isso porque, segundo

a autora (2015, p. 20), “as relações de linguagem são relações de sujeitos e de sentidos e seus efeitos múltiplos e variados”.

Para Pêcheux (2006, p. 53), “[...] todo enunciado é intrinsecamente suscetível de tornar-se outro, diferente de si mesmo, se deslocar discursivamente de seu sentido para derivar para um outro (a não ser que a proibição da interpretação própria ao logicamente estável se exerça sobre ele explicitamente)”. Dessa forma, a menos que haja interdição do discurso por força do trabalho da ideologia na produção do discurso, vemos funcionar a tensão entre o mesmo e o outro, entre o já-dito e o diferente, entre a paráfrase e a polissemia. Como Orlandi (2015, p. 34) afirma, “[...] toda vez que falamos, ao tomar a palavra, produzimos uma mexida na rede de filiações de sentidos, no entanto, falamos com palavras já ditas”, o que nos leva a perceber o caráter contraditório da relação entre paráfrase e polissemia, pois, ao mesmo tempo em que se inscrevem em momento distintos da produção discursiva, ambos estruturam o funcionamento da linguagem.

A autora (2015, p. 35) ainda nos faz olhar para os processos parafrásticos e polissêmicos a partir das noções de produtividade e criatividade, sendo que a primeira consiste na “reiteração de processos já cristalizados [...] num retorno constante ao mesmo espaço do dizível: produz a variedade do mesmo”; enquanto a segunda “implica na ruptura do processo de produção da linguagem, pelo deslocamento das regras, fazendo intervir o diferente”. Assim, estamos constantemente produzindo e criando nossos discursos, nesse jogo afetado pela ideologia e pelo inconsciente, questão que faz com que despertemos o interesse de investigar como esse diferente aparece nos arquivos das políticas educacionais inseridos em um processo parafrástico com os textos das organizações internacionais de apoio técnico e financeiro.

Para analisar a inscrição de processos polissêmicos nesses arquivos, precisamos entender como a noção de polissemia para a Análise de Discurso (AD) se afasta do conceito de polissemia proposto por outros estudos linguísticos. Muitas pesquisas tomam a polissemia como um fenômeno estritamente lexical. Isso implica entender seu conceito a partir da análise do léxico, no qual “poli” significa “muitos” e “semia” remete a significados. Nessa perspectiva, polissemia é definida como um fenômeno que possibilita a uma palavra ter muitos significados, como encontramos no dicionário digital Aulete¹⁶, cuja definição é “multiplicidade de significados de uma palavra”.

Para os semanticistas como Ulmann (1977, p. 330-331), “[...] a polissemia é um traço fundamental da fala humana”. Para o autor, as palavras podem apresentar significados

¹⁶ Disponível em <<http://www.aulete.com.br/polissemia>>. Acesso em 01 jun 2020.

diferente conforme o contexto em que são empregadas, o que faz com que, em determinadas situações, um significado prevaleça sobre o outro ou a palavra assuma um sentido figurado sem que seja descaracterizado o seu sentido de origem. Já para Ilari e Geraldi (2000), as palavras assume sentidos diferentes a partir da interação entre os interlocutores em uma situação específica. Todavia, os autores (2000, p. 75) ressaltam que “o sentido que a expressão assume então no contexto de fala pouco ou nada tem a ver com o sentido que se poderia esperar para a expressão a partir das palavras que a compõem”, colocando uma distância possível entre o sentido polissêmico e o sentido literal da palavra.

Segundo as pesquisas semânticas de Perini (1996, p. 252):

A polissemia confere às línguas humanas a flexibilidade de que elas precisam para exprimirem todos os inúmeros aspectos da realidade. [...] Conseqüentemente, a maioria das palavras são polissêmicas em algum grau. Palavras não-polissêmicas são raras e freqüentemente são criações artificiais, como os termos técnicos das ciências: fonema, hidrogênio, pâncreas, etc. Nestes casos, a polissemia é realmente um inconveniente; mas o discurso científico, em sua procura de univocidade semântica, difere enormemente da fala normal das pessoas. Nesta, a polissemia é indispensável.

Ao retornar para análise dos arquivos educacionais brasileiros a partir de sua relação com as organizações internacionais, percebemos a importância que a educação parece ter para esses organismos analisados. Segundo o BM (2018), o cenário educacional é um espaço de preparação de “mão-de-obra”, que garanta “força de trabalho” e mais “produtividade”. Estas expressões destacadas, próprias da área da economia, estão inscritas no discurso do Banco e abrigam sentidos que nos remetem à uma reformulação estrutural, conceitual e curricular sob a lógica do mercado. Isso porque, conforme o BM (2018, p. 7):

As intervenções por meio de políticas públicas podem melhorar o sistema educacional e de capacitação para oferecer competências relevantes e com base na demanda, bem como aumentar a eficiência do mercado de trabalho em termos de alinhamento entre trabalhadores capacitados e empregadores”.

Concomitante a diversos projetos locais, o BM tem como proposta em larga escala o Projeto Capital Humano (PCH), o qual estabelece que o capital humano, que se trata de habilidade, saúde, conhecimento e resiliência de um indivíduo, é o vetor do desenvolvimento econômico de uma nação. Vejamos, portanto, como esse projeto produziu uma ruptura na metodologia de ensino no Brasil, a partir da análise das sequências discursiva a seguir.

SD 12: O objetivo do HCP é um mundo em que todas as crianças cheguem à escola prontas para aprender, o tempo gasto na escola se traduz em melhor aprendizado, e eles podem crescer para viver e trabalhar como adultos saudáveis, qualificados e produtivos¹⁷.

SD 13: [...] a educação tem um compromisso com a formação e o desenvolvimento humano global, em suas dimensões intelectual, física, afetiva, social, ética, moral e simbólica¹⁸.

Com a proposta do PCH, vemos o investimento se materializar na educação como uma forma de melhorar as habilidades humanas, garantindo-lhe saúde e educação necessárias para atender às necessidades do mercado. Considerando a subordinação do Brasil ao BM e o atravessamento da ideologia capitalista na formulação das políticas públicas brasileiras, compreendemos que a expressão “compromisso com a formação e desenvolvimento global”, ao querer expressar a preocupação do Estado com a educação individual de seus estudantes, produz outros efeitos de sentido que derivam de sua inscrição na história: há um deslocamento na rede de significação que inscreve este dizer em uma proposta de mercantilização da educação, na qual o indivíduo vale pelo que produz e produz segundo as habilidades que possui.

Essa deriva é possível pelo fato de a educação ser o meio pelo qual se instrui, capacita, prepara os indivíduos para responder positivamente às imposições da sociedade capitalista, agora moldada pela tecnologia. De acordo com o MEC, (BNCC, p. 14) “no novo cenário mundial, reconhecer-se em seu contexto histórico e cultural, comunicar-se, ser criativo, analítico-crítico, participativo, aberto ao novo, colaborativo, resiliente, produtivo e responsável requer muito mais do que o acúmulo de informações”. Ou seja, o mercado está cada vez mais competitivo e precisa de trabalhadores que correspondam às expectativas e deem resultados satisfatórios, tarefa da escola que prepara esse futuro trabalhador. Conforme o BM (2018, p. 2) “os mercados exigem mais e mais trabalhadores com níveis mais elevados de capital humano, incluindo habilidades cognitivas e sociocomportamentais avançadas”.

O PCH, por sua vez, se filia à Teoria do Capital Humano (TCH), que, formalizada por Theodoro Schultz na década de 1950, recupera o interdiscurso de que o indivíduo é visto pelo seu potencial de capital humano. Para Schultz (1963, p. 53), “a característica distintiva do capital humano é a de que ele é parte do homem. É humano porquanto se acha configurado no homem, e é capital porque é uma fonte de satisfações futuras, ou de futuros rendimentos, ou ambas as coisas”. Nessa relação interdiscursiva, que Orlandi (1998, p. 9) chama de “já dito que sustenta a possibilidade mesma de dizer”, o foco da educação passa a ser a profissionalização da população, direcionando ao interesse do Estado a educação básica, na qual é possível

¹⁷ PCH. Disponível em <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30498>>. Acesso em 18 jun 2019.

¹⁸ BNCC, p. 16.

potencializar todas as habilidades indispensáveis para o trabalho. De acordo com o autor (1963, p. 79):

Embora a educação seja, em certa medida, uma atividade de consumo que oferece satisfações às pessoas no momento em que obtêm um tipo de educação, é primordialmente uma atividade de investimento realizado para o fim de aquisição de capacitações que oferece satisfações futuras ou que incrementa rendimentos futuros da pessoa como agente produtivo. Desta forma, uma parte sua é um bem de consumidor aparentado com os convencionais bens duráveis, e outra parte é um bem de produtor. Proponho, por isso mesmo, tratar a educação como um investimento e tratar suas consequências como uma forma de capital. Dado que a educação se torna parte da pessoa que a recebe, referir-me-ei a ela como capital humano

A TCH valoriza o equilíbrio econômico em detrimento do equilíbrio social. Isso significa dizer que valeria manter os níveis de pobreza se fosse para manter a economia estável. Frigotto (1998, p. 27) afirma que há “a crença de que a aquisição do capital humano, via escolarização e acesso aos graus mais elevados de ensino, se constitui garantia de ascensão a um trabalho qualificado e, conseqüentemente, a níveis de renda cada vez mais elevados”. O PCH, portanto, se apoia nesse discurso sedimentado de Schultz. Os alunos passam a ser o “capital humano” necessário para manter o equilíbrio econômico. Em outras palavras, tanto o PCH quanto a TCH alimentam a ideia de que essa demanda movimenta o mercado, abre novas oportunidades de emprego e implica mais qualificação.

As características do capital humano presentes no PCH evidenciam na língua sua inscrição na história a partir da sua relação com o modelo de economia neoliberal apagada no intradiscurso. Como abordamos na seção anterior, as políticas neoliberais enunciam suas reformas e ajustes fiscais segundo os interesses econômicos, relegando ao último plano as políticas sociais. Essa “ausência necessária”, denominação dada por Orlandi (1998, p. 10) para representar o não-dito no dito, que se refere à influência neoliberal no PCH, dá ao projeto o *status* de algo indispensável para o desenvolvimento do país que faz com que ganha força e seja inserido nas políticas educacionais brasileiras.

Passando para a análise do caráter polissêmico nos documentos da UNESCO (2019, p. 11), no arquivo “Fortalecimento do Estado de direito por meio da educação: um guia para formuladores de políticas”, cujo objetivo é fornecer uma visão geral de como o setor da educação como um todo pode impulsionar o seu poder transformador, para apoiar e incentivar os jovens a serem membros positivos e construtivos da sociedade, ao mesmo tempo que reduzem os desafios ao Estado de direito., é possível ver o movimento dos sentidos em defesa da educação à serviço do capital. Segundo Orlandi (2012, p. 17), “as línguas são polissêmicas, sujeitas a falhas, ao possível, derivam, deslizam”, por esse motivo, buscamos compreender

como as marcas no documento da UNESCO, que querem comunicar que a educação é pensada para o bem-estar social, deslizam e produzem outros sentidos a partir das sequências discursivas a seguir.

SD 14: Assegurar o desenvolvimento e a aquisição de conhecimentos, valores, atitudes e comportamentos essenciais.¹⁹

SD 15: Os comportamentos individuais podem apoiar o Estado de direito por meio do conhecimento da lei e do próprio Estado de direito, do respeito às regras e da contribuição ativa para a aplicação substantiva e para a proteção e/ou melhoria contínua do Estado de direito (transformação social); por exemplo, ao agir para ajudar a garantir que as leis respeitem os princípios de direitos humanos ou responsabilizar as instituições pelos seus atos.²⁰

SD 16: Por meio da educação, espera-se que os estudantes adquiram e desenvolvam as experiências e habilidades cognitivas, socioemocionais e comportamentais de que precisam para se tornarem contribuidores construtivos e responsáveis perante a sociedade.²¹

Antes da análise, cabe esclarecer o conceito de “Estado de direito” adotado pelas Nações Unidas. Segundo o grupo (2004, p. 4), estado de direito é:

[...] um princípio de governança no qual todas as pessoas, instituições e entidades, públicas e privadas, incluindo o próprio Estado, são responsáveis perante leis que são promulgadas publicamente, aplicadas igualmente e julgadas de forma independente, e que são consistentes com as normas e padrões internacionais de direitos humanos. Ele exige também medidas para assegurar a adesão aos princípios da supremacia da lei, igualdade perante a lei, responsabilidade perante a lei, equidade na aplicação da lei, separação de poderes, participação na tomada de decisões, segurança jurídica, sem arbitrariedades, e transparência processual e jurídica.

Pensar Estado de direito nos remete à figura do “sujeito de direito” que, para Orlandi (2005, p. 6), “é o efeito de uma estrutura social bem determinada, a sociedade capitalista. Esta estrutura condiciona a possibilidade do contrato, da troca, da circulação”. Trata-se de um indivíduo interpelado pela ideologia capitalista que, de acordo com a mesma autora (2014b, p. 31) “não é visto como ser pensante, capaz de decidir e participar, mas como consumidor potencial”. Essa relação indivíduo-Estado-direito do ponto de vista de Orlandi contradiz o preceito das Nações Unidas no que respeito aos princípios de igualdade, responsabilidade, equidade e participação, uma vez que se trata de um jogo no qual as regras são ditadas por quem tem mais poder de capital.

¹⁹ “Fortalecimento do Estado de direito por meio da educação: um guia para formuladores de políticas” (UNESCO, 2019, p. 9)

²⁰ Idem, p. 21.

²¹ Idem, p. 22.

Na SD 14, encontramos posto um objetivo comum da educação repetido em muitas políticas educacionais brasileiras, retomado e reformulado em diversas situações comunicativas. Entretanto, nosso olhar repousa sobre a palavra “essenciais” a fim de verificar como a polissemia funciona nesse termo na produção de derivas. Tomando a educação para o senso comum, pensamos o sentido literal dessa palavra, conforme o dicionário digital Aulete, significando “indispensável, imprescindível”²². Analisando discursivamente o vocábulo, entendemos como os sentidos são produzidos pelos sujeitos a partir de sua inscrição na língua afetada pelo trabalho da ideologia. Logo, o caráter polissêmico da palavra “essenciais” está na sua inscrição no sistema capitalista, que é apagada na formulação do discurso. Isso faz com que os efeitos produzidos a partir desse dizer signifiquem em sua relação com o mercado, com o capital. Em outras palavras, o complemento necessariamente silenciado poderia ser “[...] essenciais [para a manutenção do capital] ou [para o fortalecimento do capitalismo] ou ainda [para atender às demandas do mercado]”.

Este não-dito é da ordem do que Orlandi (2006, p. 15, grifos da autora) chama de “discurso autoritário”, uma vez que “o referente está ‘ausente’, oculto pelo dizer; [...] o que resulta na *polissemia contida*”. A contenção desses efeitos polissêmicos produz novos sentidos sobre a figura do Estado como promotor das políticas educacionais, colocando-o como protetor dos direitos sociais. Todavia, segundo Azevedo (2004, p. 9), o neoliberalismo trouxe à sociedade contemporânea “[...] a concepção da ‘democracia utilitarista’, postulando a ‘neutralidade’ do Estado”. Tal premissa é carregada pelo sentido de que o investimento em políticas sociais como a educação, por exemplo, será garantido pelo Estado desde que atenda aos interesses do mercado. Para a autora (2004, p. 11), “menos Estado e mais mercado é a máxima que sintetiza suas postulações, que tem como princípio chave a noção da liberdade individual, tal como concebida pelo liberalismo clássico”.

Na SD 15, vemos o Estado de direito como aquele regido pelas leis que são impostas à sociedade para a manutenção da ordem social. Essa sequência produz como efeito de sentido que os indivíduos, aqui interpelados em sujeitos pela ideologia capitalista, irão contribuir com a organização da sociedade se tiverem acesso e entendimento do conteúdo da legislação. Esta afirmação elimina a contradição ao produzir o sentido de que todos são iguais perante a lei. Logo, a partir dessa sequência discursiva, brancos e negros, ricos e pobres, homens e mulheres, heterossexuais e homossexuais recebem o mesmo tratamento diante da lei, não havendo nenhuma forma de discriminação e preconceito. Ao contrário, pelo trabalho da ideologia vemos

²²Disponível em <<http://www.aulete.com.br/essencial>>. Acesso em 10 jun. 2020.

as relações de poder determinarem quem tem mais ou menos direito, mostrando que há diferença nos iguais. Conforme Orlandi (2014b, p. 34):

A diferença se define no processo de constituição de cada sujeito pela ideologia e no modo como é individualizada pelo Estado (através de instituições e discursos), na sociedade capitalista, dividida e hierarquizada pela simbolização das relações de poder. São formações imaginárias que funcionam na hierarquização em que se praticam as relações de forças e de sentidos, tudo isto constituindo as condições de produção em que se dá a divisão entre sujeitos nessa sociedade, e os processos de constituição de suas identidades. (Orlandi, 2014b, p. 34)

A individuação do sujeito pelo Estado determina qual lugar o sujeito ocupará da formação social e como as relações entre sujeitos e sentidos se constituirão. Uma vez silenciada a contradição, como nos mostra Orlandi (2014b, p. 34), “somos apresentados como sujeitos livres e responsáveis. Igualdade e diferença se conjugam no mesmo lugar, quando se trata do Estado e da sociedade capitalista”. De fato, a lei é feita para todos, mas a realidade nos mostra que a desigualdade e o preconceito estão cada vez mais presentes em nossa sociedade, legitimando ações discriminatórias em função da manutenção do poder.

A SD 16 explicita o atravessamento da ideologia capitalista no fio do discurso ao usar a expressão “contribuidores construtivos”. Ao buscar o sentido da palavra “contribuidor” para o dicionário virtual Aulete²³, temos como resultado “Que contribui ou faz contribuição; que está sujeito a tributação (cidadão contribuidor); contribuinte”. Considerando tudo que já foi exposto sobre a relação educação-economia capitalista, esta expressão só reforça um modelo que tem ganhado força nos países regidos pelo capitalismo, recuperando o pré-construído da TCP inserido na proposta do BM. Logo, não há nesses termos um deslizamento de sentidos e sim uma repetição, porém, por conta disso, a deriva é deslocada para a maneira de compreender as “experiências e habilidades” que a UNESCO espera que os estudantes adquiram.

Nesse jogo entre a estabilização dos sentidos e a ruptura, vemos trabalhar a equivocidade constitutiva da língua, que para a AD interessa, como nos lembra Leandro Ferreira (2000, p. 24, grifos da autora), como “*lugar de resistência*, lugar do impossível (nem tão impossível) e do não-sentido (que faz sentido)”. Desse lugar, vemos o equívoco funcionando no que Léon e Pêcheux (2011, p. 166) chamam de “enunciados no mínimo parcialmente opacos e ambíguos, que só podem ser lidos em referência a outros textos”. Portanto, a equivocidade nas palavras “experiências” e “habilidades” é percebida na medida em que compreendemos que, nesta situação analisada, não se tratam de aquisições necessárias para

²³ Disponível em <<http://www.aulete.com.br/contribuidor>>. Acesso em 10 jun. 2020.

o pleno desenvolvido individual de cada estudante, mas como subsídios indispensáveis à serviço do mercado para consolidar a ascensão do capital.

No tocante à influência do PNUD na formulação das políticas públicas brasileiras, entendemos que os ODS configuram atualmente a maior proposta global de ações conjuntas. A partir de seus dezessete objetivos, todos os países e organizações parceiros reformularam suas políticas para trabalharem em consonância. No ODS 4, que apresenta o objetivo “educação de qualidade”, conforme apresentado na seção anterior, interessa-nos observar como é trabalhada a língua a partir das relações sócio-históricas que a engendram na sequência discursiva a seguir.

SD 17: Alcançar a educação de qualidade e inclusiva para todas e todos reafirma a crença de que a educação é a mais poderosa ferramenta para o desenvolvimento sustentável²⁴.

Na SD 17, vemos a repetição da expressão “educação de qualidade e inclusiva”, recuperada em muitos arquivos educacionais ao longo das últimas décadas, produzir efeitos de algo que é necessário, porém, não alcançada. Isso se confirma com a complementação do enunciado mostrando que, se a educação “é a mais poderosa ferramenta para o desenvolvimento sustentável”, se não houve ainda o desenvolvimento esperado, é porque não se investiu o que deveria na área educacional. Recorremos à noção de “discurso transversal”, de Pêcheux (2014, p. 153), poderíamos compreender o dito agora, no caso a SD 17, em relação ao que foi dito antes (*a educação pública não tem qualidade nem é inclusiva*) e ao que será dito depois (*é preciso investir mais na educação pública*).

Para atender às recomendações do PNUD, o Brasil ampliou o acesso à educação básica: criou o ensino fundamental de nove anos, atendendo à população de 6 a 14 anos, e tornou obrigatória a educação infantil para crianças de 4 e 5 anos, na pré-escola. O Estado passou a ter, ainda, preocupação com a distorção idade-série, com ações de correção de fluxo e implantação da política de progressão continuada no ensino fundamental, a fim de elevar os níveis de avaliação local e internacional. Isso porque tanto o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) quanto o PISA consideram o número de reprovações e a conclusão dos níveis de escolaridade na idade certa como requisitos básicos para o cálculo das notas. Ambas as políticas acabam contribuindo para mascarar a realidade educacional brasileira dentro do país e pelo mundo, uma vez que seus resultados servem, na maior parte das vezes, apenas

²⁴ Disponível em <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/goal-4-quality-education.html>>. Acesso em 12 jun. 2020.

para elevar os índices educacionais brasileiros. Em jogo está o discurso da qualidade em contraponto a propostas que acabam por diminuir a qualidade educacional.

Tomamos, ainda, da SD 17, a palavra “ferramenta” para entender os efeitos de sentido por ela produzidos nesse enunciado. A inscrição do termo no processo sócio-histórico em que estamos inseridos evoca, dentre outros, dois sentidos possíveis mutuamente contraditórios: de um lado, produz o sentido de educação como benfeitoria, máxima da propaganda neoliberal quando o assunto são reformas políticas; de outro lado, coloca a educação como um instrumento do sistema capitalista, à propósito da inscrição da lógica do mercado na dinâmica educacional. Trazendo de Orlandi (1998, p. 10) que “[...] a língua se inscreve na história para significar”, compreendemos que o efeito polissêmico da palavra “ferramenta” é produzido pela exterioridade que constitui esse discurso do PNUD, garantindo-lhe a manutenção do *status* utilitarista da educação.

No que diz respeito à influência da OCDE nas políticas educacionais brasileiras e os possíveis deslizamentos de sentido que seu discurso produz, cabe-nos conhecer como o Comitê de Políticas Educacionais (*Education Policy Committee – EDPC*) da OCDE atua no cenário político atual. Voltado para o fomento de políticas públicas, esse comitê foi criado em 2007 e desde então coordena os projetos na área da educação sob a justificativa de auxílio na promoção de qualidade educacional. Por meio de painéis estatísticos e gráficos, a organização compara o desempenho de seus países membros, equiparando os dados como forma de subsídio na formulação de suas propostas. Desse modo, coloca os países no mesmo patamar, como se fatores culturais, socioeconômicos, regionais, entre outros não interferissem na consecução das políticas educacionais.

Essa forma de homogeneizar os países como se todos se desenvolvessem do mesmo jeito vem da necessidade de controlar os sentidos, de “instrumentalizá-los, dirigi-los em direção aos efeitos procurados” (PÊCHEUX, 2006, p. 30). É uma maneira de colar os sentidos à literalidade das palavras na ilusão de viver no que Pêcheux (2006, p. 34) chama de “mundo semanticamente normal”. Nessa direção, o principal instrumento de homogeneização da OCDE na área educacional é o PISA. Trata-se de uma avaliação aplicada nos países membros do grupo e em outros países convidados, que ocorre a cada três anos, como método de medição de habilidade e competências adquiridas. O exame acontece por amostragem e avalia alunos com quinze anos de idade em três áreas do conhecimento (leitura, matemática e ciência). O controle dos sentidos nessa avaliação pode ser analisado a partir da sequência discursiva a seguir:

SD 18: Os resultados permitem que cada país avalie os conhecimentos e as habilidades dos estudantes de seus próprios países em comparação com os de outros países, aprenda com as políticas e práticas aplicadas em outros lugares e formule suas políticas e programas educacionais visando uma melhora da qualidade e da equidade dos resultados de aprendizagem²⁵

O enunciado corrobora o tratamento dado às políticas públicas pela organização que o administra, uma vez que usa indicadores de desempenho para comparar resultados ao avaliar a evolução educacional dos países participantes. O uso da palavra “habilidades” associada à educação básica, analisado a partir da noção de “repetição histórica” em Orlandi (1998, p. 14) convoca o trabalho da memória para inscrever este dizer em um saber discursivo que produz, não só a repetição, como deslizamentos. Assim, o deslizamento coloca o PISA no patamar das políticas educacionais voltadas ao atendimento da demanda do capital, pois funciona como modo de mostrar os saberes necessários que o aluno precisa para ser inserido no mundo do trabalho.

Voltando à noção de sujeito de direito abordada anteriormente, que diz que todos possuem os mesmos direitos perante a lei, é possível ver outro efeito da produção de sentidos a partir da palavra “habilidades”: o da meritocracia. Enquanto a educação serve para desenvolver as habilidades que as organizações internacionais julgam essenciais, há aqueles que receberão lugar de destaque nessa corrida por melhores resultados e aqueles a quem a educação não conseguirá atingir, uma vez que, segundo Pfeiffer (2011, p. 153), “[...] temos aí habilidades e talentos inerentes ao indivíduo, para selecionar, destacar, dividir”. Sob essa perspectiva, o vocábulo “habilidades” produz sentido de categorização, segregação e exclusão.

Outra questão relevante na análise desse enunciado diz respeito à sequência de verbos utilizada em sua formulação: “avalie”, “aprenda”, “formule”. Considerando que, segundo Orlandi (2013, p. 35), “devemos considerar o que está dito na sua relação com o que não está e com o que poderia estar”, a utilização destes três verbos no enunciado se assemelha a uma receita e, como toda receita pressupõe uma prescrição que, se seguida, será possível o objetivo proposto. Seguindo essa lógica, o sucesso educacional estaria diretamente ligado à reprodução de modelos bem sucedidos. Por esse motivo a Finlândia, país que apresenta sempre bom desempenho, ocupando as primeiras colocações nas avaliações do PISA, de acordo com a Revista Exame (2017), está exportando seu modelo de ensino a países com rendimentos mais baixos. Todavia, a comparação não resolve os déficits educacionais, pois cada região possui suas particularidades, suas carências, etc.

²⁵ Relatório Brasil no PISA 2018 (2019, p. 13):

2.3 O EFEITO DA INTERFERÊNCIA EXTERNA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

A intervenção dos organismos internacionais na política brasileira funciona sob o discurso de dominação, sendo que os países subsidiados se adaptam para atender aos interesses dessas organizações superiores. Essa aliança obriga os países associados a aceitar o compromisso estabelecido pelas organizações e a cumprir com as obrigações por elas impostas, submetendo-se a seus ditames. A relação entre país dominante, entendendo-se aqui como os países que..., e país dominado, aqueles que..., representa uma briga de forças sustentada por uma ideologia. A luta de classes no interior dessa relação mostra a supremacia da força do capital sobre a sociedade, tornando soberana a ideologia capitalista. Segundo Engels e Marx (2007, p. 72)

As ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios da produção material dispõe também dos meios da produção espiritual, de modo que a ela estão submetidos aproximadamente ao mesmo tempo os pensamentos daqueles aos quais faltam os meios da produção espiritual. As ideias dominantes não são nada mais do que a expressão ideal das relações materiais dominantes, são as relações materiais dominantes apreendidas como ideias; portanto, são a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante, são as ideias de sua dominação.

A educação dos países em desenvolvimento definida pelos organismos internacionais tende a ser afetada diretamente pelas determinações ideológicas dessa cultura dominante, uma vez que as organizações internacionais assumem a função de apadrinhamento técnico e financeiro. Tal constatação desinstala um imaginário de autonomia e democracia que esses países subsidiados alimentam na população ao implementarem políticas educacionais, o que significar dizer que as propostas de reformulação da educação fazem parte de um projeto maior sob o qual não temos todo o domínio.

No interior desse processo, surgem dois sujeitos (o sujeito dominado e o sujeito dominante) que, afetados pela ideologia dominante, produzem discursos distintos que os inscrevem dentro do sistema capitalista. Ambos os sujeitos são interpelados pela mesma ideologia, mas se identificam de maneira diferente em virtude da posição que cada sujeito assume socialmente, uma vez que, conforme Pêcheux (2014, p. 145), “há o processo de interpelação-identificação que produz o sujeito no lugar deixado vazio [...] sob diversas formas impostas pelas ‘relações sociais jurídico-ideológicas’”. Estamos entendendo para esta pesquisa,

o sujeito dominante como sendo as organizações internacionais com poder de capital; e o sujeito dominado, os países subordinados à política externa.

Frigotto (2001) trabalha o domínio das classes dominantes a partir da metáfora do jogo de truco. Nesse jogo, o blefe é a estratégia utilizada para dominação, usando do cinismo para vencer o adversário. Da mesma forma, os acordos de cooperação técnica e financeira se parecem a partidas de truco, na qual as organizações internacionais “blefam”, isto é, se mostram como as detentoras da solução para os problemas socioeconômicos dos países subordinados, mas de fato só moldam os países aos seus interesses em troca de controle, dominação.

A posição de subordinação que o sujeito dominado ocupa impossibilita-o de resistir a tais práticas, uma vez que ele esquece que é determinado pela exterioridade, por essa ideologia. Tal esquecimento, para Pêcheux (2014, p. 162), é da ordem do inconsciente, denominado “esquecimento nº 1”. A partir dele, o sentido das coisas-a-dizer e das coisas-a-fazer não se encontra no sujeito, mas no modo como ele é afetado pela ideologia. Dito de outra forma, o sujeito está, segundo Orlandi (2015, p. 178), assujeitado pela ideologia dominante, mas age como se essa dominação não o afetasse, quando, na verdade, ela o constitui.

Essas condições determinadas externamente estariam sinalizando uma dependência econômica e administrativa do Brasil a essas organizações internacionais. A interferência das organizações internacionais no modo de gestão das políticas em nosso país é apagada pela relação de poder estabelecida entre os países. Esse gesto produz um efeito de apoio ao mesmo tempo em que silencia o sentido de que estamos atendendo aos interesses desses agentes externos. A interdependência não aparece na literalidade dos documentos produzidos por essas organizações, pois é feito o que Orlandi (2007, p. 53) chama de “recorte necessário no sentido”; mas pode ser compreendida pelos efeitos que produz na política brasileira, uma vez que não permitem a aplicação de outras medidas senão aquelas apresentadas nas recomendações, declarações, relatórios dos organismos externos.

Esse esquecimento na ordem dos enunciados Pêcheux (2014) chama de “esquecimento nº 2 [...] pelo qual todo sujeito-falante ‘seleciona’ no interior da formação discursiva que o domina, isto é, no sistema de enunciados, formas e seqüências que nela se encontram em relação de paráfrase”. Isso significa dizer que o sujeito-enunciador das políticas educacionais brasileiras é capaz de escolher não mostrar essa interferência internacional na produção de seu discurso, selecionando outras formas de enunciar.

Esse funcionamento apaga as marcas da ideologia dominante em um processo de enunciação que, segundo Pêcheux e Fuchs (1997, grifos dos autores), “[...] equivale, pois, a colocar fronteiras entre o que é ‘selecionado’ e tornado preciso aos poucos (através do que se

constitui o ‘universo do discurso’), e o que é rejeitado”. Assim, coloca limite entre o que pode ser dito e o que deve ser rejeitado em seus documentos, ao mesmo tempo em que causa a impressão de transparência de sentidos que tenham a ver com democracia, autonomia, etc. Por isso, para a sociedade leiga, a intervenção dessas instituições internacionais aparece como inocente, senão caridosa.

Diante da afirmação, podemos compreender que qualquer política pública, quer seja no campo educacional ou não, sob influência dessas organizações internacionais, deve estar alinhada aos interesses desses organismos globais de financiamento. Fica estabelecida, então, uma relação direta entre educação e economia, que acaba por entrelaçar essas duas áreas, aparentemente distintas e antagônicas. Os direitos sociais, a partir desse entendimento, seria relegado a terceiro plano, o que representaria algo sem tanta importância para o desenvolvimento de um país. Tommasi et al. (2000) contribuem ao afirmar que, nesse cenário neoliberal, sobressaem as funções reguladoras do Estado relacionadas ao mercado em detrimento das obrigações sociais, acabando com o caráter protetivo do Estado.

Entendendo o papel que essas organizações exercem dentro da governança brasileira, compreendemos a motivação que leva a interferência desses arquivos produzidos pelos organismos internacionais não ser publicizada, como se tentassem conter os sentidos que esse discurso pudesse produzir, em uma tentativa que Pêcheux (2014, p. 63, grifos do autor) chama de “[...] um *policimento dos enunciados*, de uma *normalização asséptica da leitura e do pensamento*, e de um *apagamento seletivo da memória histórica* [...]”. Essa higienização do discurso pretende controlar os efeitos de sentido dessa intervenção, para que se mantenha o caráter democrático das decisões acerca das políticas públicas.

Podemos observar esse policimento a partir da análise da sequência discursiva a seguir, que se trata de uma figura que representa o resultado da consulta pública realizada no portal do Senado por ocasião da votação da PEC nº 241/2016, conhecida como PEC do teto de gastos.

SD 19:

Figura 1 – Resultado da consulta pública sobre a PEC do teto de gastos



Fonte: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>. Acesso em 10 maio 2020.

Considerando o processo de produção do discurso, segundo Orlandi (2015, p. 28), precisamos rememorar o contexto imediato em relação à formulação da PEC, que se passou no período em que estava tramitando o processo de *Impeachment* da então presidenta Dilma. A constituição do discurso sobre o estabelecimento de um teto de gastos, portanto, foi afetada por enunciados que sustentaram a ideia de uma crise econômica séria causada por crime de responsabilidade fiscal, mesmo motivo exposto para justificar o golpe. Então, o discurso pró-PEC foi formulado em torno da instabilidade e insegurança nutrida na população por ocasião do processo de *Impeachment* e circulou em todas as mídias como “um remédio amargo e necessário para uma doença grave”.

O projeto foi apresentado em 15 de junho de 2016 e tramitou por seis meses até sua aprovação e promulgação da EC nº 95 em 16 de dezembro do mesmo ano, mesmo com muitas manifestações e movimentos contrários à proposta. Na SD 19, podemos ver o resultado da consulta pública realizada pelos senadores para saber da população quem aprovaria o projeto. O resultado, que não teve ampla divulgação na imprensa nacional, representa 6% de aprovação população. Em contrapartida, o governo federal divulgou repetidamente o resultado da pesquisa que encomendou para o IBOPE, entrevistando 1.200 pessoas. Segundo a empresa (IBOPE, 2016), 59% aprovaram a PEC contra 35% de rejeição. Em número reais, considerando que a população nacional em 2016 era de aproximadamente 206 mil pessoas e que apenas 708 pessoas votaram a favor do texto, o projeto teve 0,005% de aprovação.

Além desse silenciamento da opinião pública que induziu a aprovação da PEC, a não divulgação dos dados quis apagar da memória coletiva a influência das organizações internacionais nas políticas locais. Isso porque, no caso da proposta dessa EC, havia o interesse e a recomendação do Banco Mundial para que fosse estabelecido o teto de gastos, sob o pretexto de que:

A política fiscal tem sido restringida pelas vinculações rígidas dos gastos, existindo o risco de que sua sustentabilidade possa ser prejudicada por um sistema de previdência social explosivo, que oferece benefícios substanciais aos não pobres. Esses compromissos eram financeiramente viáveis durante um período de preços extraordinariamente elevados para as commodities e crescimento relativamente forte, impulsionado pelo consumo. No entanto, eles parecem insustentáveis à luz das recentes alterações nos termos de troca do Brasil e seu baixo potencial de crescimento, refletido no histórico de fraco crescimento da produtividade e no medíocre desempenho numa série de indicadores de competitividade externa. (BANCO MUNDIAL, 2016, p. II).

Nessa perspectiva, a aprovação da PEC era um fato consolidado independente da opinião da sociedade civil. A voz popular acabou sendo silenciada e a interferência

internacional foi ocultada, o que aponta para um caráter antidemocrático do Congresso Nacional. O Estado, assim, eliminou a contradição como forma de conter os sentidos distintos. Segundo Orlandi (1998, p. 11), “a questão da informação é uma questão de Estado”, o que nos faz pensar que a gestão da informação é uma questão de Estado. A maneira que ele encontra para manter controle sobre a massa é mantendo controle sobre a informação. Sob a máscara da transparência da linguagem, apaga os vestígios da ideologia e dos sentidos por ela produzidos.

Do mesmo modo, essa gestão da informação acaba ocorrendo em todos os modos de produção das políticas públicas brasileiras. Dito de outra forma, o funcionamento desse discurso silencia a relação de poder engendrada desse vínculo estabelecido entre o Brasil e esses organismos internacionais, que evidencia que quem está no comando é quem possui mais força de capital. O Brasil é apenas um país subsidiado e, como tal, está submetido aos interesses dessas organizações. A mercantilização do processo de ensino é, portanto, uma consequência dessa relação de dominação que tem como pano de fundo o modelo de economia neoliberal.

Enfim, as organizações internacionais possuem autoridade para comandar as reformas políticas brasileiras, aqui especialmente pensadas a partir da área educacional. Aliada à sua força financeira, sua abrangência mundial produz um discurso global que centraliza as ações dos países cooperados e normatizam as ações locais como forma de sustentação do capitalismo sob o disfarce de salvadores da pátria. Por meio de seu “apoio” técnico e financeiro, elas controlam a educação brasileira e projetam novas políticas visando a seus interesses. Enquanto isso, a sociedade civil segue alheia ao que acontece por trás desse amparo.

3 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS NO MODELO CAPITALISTA

Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.

(Paulo Freire)

A educação é um dever constitucional do Estado, o que requer que este invista um percentual anual no ensino público brasileiro. Ano a ano, gestão a gestão, o governo precisa delimitar, no seu orçamento vigente, o quanto investir com a educação brasileira, desde a educação infantil até o ensino superior. Nesse cenário, entendemos que o fundamento do processo está centrado no fato de os governos, ao lançarem suas propostas de políticas educacionais, destinarem recurso de acordo com os objetivos a serem alcançados. E esses objetivos, como vimos anteriormente, estão diretamente ligados aos interesses dos organismos internacionais de apoio técnico e financeiro.

Pêcheux (2014) entende que o contexto sócio-histórico influencia a constituição do discurso e sua relação com o político depende dessa compreensão. Leandro Ferreira (2000, p. 36) complementa dizendo que “o social e o histórico são indissolúveis, não se separam; antes, encontram-se reunidos no discurso [...]. A exterioridade do discurso, como já foi dito, não está fora, nem separada do que está dentro; daí ser chamada de constitutiva”. A exterioridade, para a Análise de Discurso (AD), não é algo visto de fora que interfere na produção do sentido, mas algo que atravessa o discurso, definindo o modo como ele se constitui, o que nos leva na busca por pistas desse exterior no interior dos arquivos analisados.

As políticas educacionais brasileiras, que são formuladas e reformuladas segundo orientações dos organismos multilaterais de apoio técnico e financeiro, recuperam pré-construídos que nos ajudam a entender as tomadas de decisão dos governos. Essa ação, segundo Pêcheux (2014b), filia o discurso a outros dizeres ditos anteriormente, cujos sentidos aparecem para nós naturalizados. A história vai se apagando e no intradiscurso sobram pistas desse já-dito recuperadas pela memória discursiva. Memória esta que, de acordo com Pêcheux (2010, p. 52):

[...] seria aquilo que, face a um texto que surge como acontecimento a ler, vem restabelecer os ‘implícitos’ (quer dizer, mais tecnicamente, os pré-construídos, elementos citados e relatados, discursos-transversos, etc.) de que sua leitura necessita: a condição do legível em relação ao próprio legível.

Podemos, então, em um gesto de leitura de arquivo, tentar restabelecer esses implícitos ausentes no discurso do Estado, tentando encontrar marcas que mostram como as políticas vão moldando o nosso modo de estar em sociedade e interferindo em nossa vida. Fazemos isso não como quem procura algo em um fundo de gaveta, mas no resgate do interdiscurso no intradiscurso. Segundo Furlaneto (2019, p. 62) “por trás da produção existem filiações e redes de memória que possibilitam essa construção – que trabalha com fragmentos” e nos faz ver o que não está dito nos arquivos educacionais.

Não podemos desconsiderar o fato de que o discurso não é neutro e que a ação do Estado não é ingênua, pois deriva de um sujeito afetado por uma ideologia. Orlandi (2007, p. 10) lembra “os sentidos estão sempre ‘administrados’, não estão soltos”. Assim, inserido em uma sociedade capitalista, o Estado brasileiro controla a produção de sentidos por meio de leis e impõe uma nova realidade, alicerçada pelo modelo neoliberal, que fez mudar os valores sociais, alterando os modos de produção, as relações de trabalho e, de especial interesse nesta pesquisa, a função da educação pública. Segundo Moreira e Pacheco (2006):

Tornam-se, assim, relevante o papel social e cultural da educação, tanto no que diz respeito ao desenvolvimento de capacidades e da personalidade de cada indivíduo – imperativos imprescindíveis à sua autonomia e convivência social – como à integração e utilização social dos saberes e conhecimentos.

Por isso a importância de analisar o *corpus* a partir de suas condições de produção e de sua relação com o interdiscurso para entender como os processos de formulação das políticas educacionais produzem sentidos que vão delineando a visão do Estado frente a educação na esfera pública, como mostraremos a seguir.

3.1 AS CONDIÇÕES DE PRODUÇÃO DO DISCURSO EDUCACIONAL BRASILEIRO

Todo discurso é constituído, como vimos anteriormente, a partir de outros discursos, em uma relação perene com a exterioridade que o atravessa. O sujeito do discurso, afetado ideologicamente, se identifica com certos dizeres que vão se organizando em sua memória discursiva e formando o seu arquivo. Esse entendimento, para a AD, tira do sujeito o lugar central de dono do seu dizer e passa-o a considerar, segundo Pêcheux (2014, p. 150), “pelo ‘esquecimento’ daquilo que o determina”. Em outras palavras, todo discurso estabelece

uma relação necessária com outros discursos ditos anteriormente e não tem origem no sujeito. Este, por sua vez, não consegue controlar totalmente os efeitos do que produz.

De acordo com Orlandi (2015, p. 18), “as palavras simples de nosso cotidiano já chegam até nós carregadas de sentidos que não sabemos como se constituíram e que, no entanto, significam em nós e para nós”. Pensando nessa relação essencial entre sujeito, esquecimento e ideologia, vemos o discurso sendo constituído a partir do interdiscurso. Assim, um texto só significa em sua relação com outros textos que recuperamos por meio da memória. Essa memória estabelece pré-construídos que, para Pêcheux (2014, p. 151), “corresponde ao ‘sempre-já-ai’ da interpelação ideológica que fornece-impõe a ‘realidade’ e seu ‘sentido’ sob a forma de universalidade (o ‘mundo das coisas’).

Esses já ditos estão na base da constituição do discurso e formam o que Courtine (1984 apud Orlandi 2015, p. 30) chama de “eixo vertical [...] uma estratificação de enunciados que, em seu conjunto, representa o dizível”. Eles são recuperados, por sua vez, segundo este autor (1984 apud Orlandi 2015, p. 31), no “eixo horizontal – o intradiscurso – que seria o eixo da formulação, isto é, aquilo que estamos dizendo naquele momento dado, em condições dadas”. Por esse motivo, os textos das políticas educacionais produzem sentido na convergência entre a memória e o dizer.

Cabe salientar, ainda, sobre as condições de produção do discurso, de acordo com Orlandi (2015, p. 28-29), que precisamos considerar a formulação dos enunciados a partir das circunstâncias do “contexto imediato” (da enunciação) e do “contexto sócio-histórico, ideológico”. Portanto, buscamos considerar os fatores que determinam o caminho dos sentidos na produção discursiva. No caso das propostas educacionais, partimos do entendimento que, atualmente, todos os arquivos nessa área possuem como base legal a Constituição Federal (CF) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A CF de 1988 constitui o marco principal da legislação brasileira. Política instituinte²⁶ que rege o Estado brasileiro, reconhece a educação com um setor da sociedade e estabelece critérios para garanti-la, presente no Capítulo III, Seção I, artigos 205 a 214. Nestes artigos, estão definidas as atribuições do Estado, da família e da sociedade, e qualquer documento legal proposto posteriormente deve seguir seus preceitos. Funciona como um marco regulatório, o qual estabelece as diretrizes que a educação deve seguir a partir de sua publicação. No artigo 205 da CF (1988), estão definidas as competências da educação brasileira, sendo

²⁶ As políticas instituintes são as que determinam o regime político, a forma do Estado e a maneira como este se apresenta composto. A Constituição Brasileira é, por excelência, um exemplo de política pública instituinte, pois delimita a área, os limites e a forma de atuação de suas estruturas. (SANTOS, 2016, p. 7).

dividida a responsabilidade entre Estado e família, conforme podemos analisar na sequência discursiva a seguir.

SD 20: a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.²⁷

Na formulação desse enunciado, vemos o Estado brasileiro delimitando os objetivos da educação e os atores que participam desse processo. A expressão “direito de todos” estabelece a educação como uma prerrogativa que privilegia todas as pessoas indistintamente. Quando se estabelece algo como “direito”, considera-se que há amparo legal que dá autoridade ao indivíduo para cobrar algo para si. Considerando o alto nível de desigualdade socioeconômica em nosso país, essa expressão mostra que, independentemente da situação financeira, todos podem requerer o acesso à educação, que aqui se refere à educação formal promovida pela escola. Ou seja, por essa via, todos têm a oportunidade de estar na escola.

A questão seguinte que complementa a anterior é de quem será cobrada essa dívida. Na expressão “dever do Estado e da família” estabelece quem é o responsável pela promoção do direito à educação. Logo, entram dois atores que dividem essa função: Estado e família. Essa divisão de responsabilidades faz ver que a CF tira do Estado o peso de ter de garantir acesso a todos, uma vez que a família possui a mesma obrigação constitucional de dar condições para que os indivíduos estudem. O enunciado ainda acrescenta que “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”, colocando mais um agente na promoção desse direito. O caráter genérico desse enunciado inscreve Estado, família e sociedade na mesma obrigação em relação à garantia de direito à educação.

Considerando que a CF foi elaborada em um movimento de redemocratização do país, a formulação desse enunciado pretende apresentar a oferta de oportunidades e direitos sociais que a sociedade brasileira esteve privada durante décadas. Entretanto, no que tange a sua constituição, rememoramos um discurso da educação na década de 1960, período em que foi publicada a Lei nº 4.024/1961, a primeira LDB. Na ocasião, a lei estabelecia a educação como direito de todos, mas não obrigava o Estado a provê-la. A SD 20 mostra que houve avanço em relação aos direitos e deveres para com a educação, mas o regime de corresponsabilidade instaurado permite uma abertura no provimento educacional.

²⁷ Artigo 205 da CF (1998).

Lembrando que, conforme Pêcheux (1993, p. 77), “o discurso se conjuga sempre sobre um discurso prévio”, precisamos analisar o desenrolar das obrigações constitucionais do Estado a partir dos já ditos recuperados pela memória. No artigo 208 da CF, vemos se efetivar o papel do Estado no provimento da educação, conforme apresentadas nas sequências discursivas a seguir.

SD 21: educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.²⁸

Na SD 21, na expressão “educação básica e obrigatória, a CF estabelece a gratuidade da educação básica a todos os indivíduos, com definição da etapa obrigatória. A questão do limite de obrigatoriedade foi a forma que o Estado encontrou para delimitar o alcance de sua intervenção nas políticas educacionais, com ênfase nas políticas de financiamento. Isso porque, desta maneira, a oferta para as demais etapas de ensino, no caso a educação infantil de zero a três anos, a educação de jovens e adultos e o ensino superior, fica condicionada aos interesses de cada governo. Nesses casos, diminui o nível de alcance do dever constitucional do Estado para com a educação.

O emprego da palavra “gratuita” quer indicar uma benfeitoria, sendo o Estado o benfeitor. Entretanto, por meio da memória nós compreendemos que nada é gratuito. Todo investimento em educação é fruto da aplicação do Estado em uma área rentável que garantirá, em curto ou médio espaço de tempo, o retorno pretendido. Laval (2019, p. 74, grifo do autor) salienta que “o desenvolvimento pessoal não é ‘gratuito’, mas encarado como uma fonte de ganhos para a empresa e a sociedade”. Tal entendimento ressoa práticas mercantis que colocam a educação em um patamar alto para o desenvolvimento econômico do país.

Mas essa abrangência só se tornou realidade em 2009, com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009. Anterior a essa EC, a obrigação de oferta era apenas para o ensino fundamental, como podemos observar nas sequências discursivas a seguir.

SD 22: ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria.²⁹

SD 23: ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria.³⁰

²⁸ Inciso I do artigo 208 da CF (1988), redação dada pela EC nº 59/2009.

²⁹ Inciso 1 do artigo 208 da CF (1998), texto original.

³⁰ Inciso 1 do artigo 208 da CF (1988), redação dada pela EC nº 14/1996.

Em análise da relação parafrástica das duas sequências, o acréscimo da expressão “assegurada [...] sua oferta gratuita” representou um avanço em relação ao texto-fonte. Essa complementação produz o sentido de evidenciar a definição da responsabilidade do Estado. Como a interpretação da lei trabalha com aquilo que está dito, sem a mudança textual, a CF desobrigava o Estado a ofertar gratuitamente a educação de jovens e adultos (EJA). Entretanto, a lacuna temporal na ampliação da oferta obrigatória de 1988 a 2009, quando houve a mudança de “ensino fundamental” para “educação básica”, abrangendo a alteração do público-alvo, pode ser esclarecida pela recuperação da interferência dos organismos internacionais na política brasileira. O pré-construído dessas organizações mostra quem define quais etapas educacionais são de interesse estatal.

Nessa perspectiva, recordemos que, há quase duas décadas, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) publicou a Declaração de Cochabamba: Educação para todos, cumprindo nossos compromissos coletivos, em 2001, que tratou de um novo planejamento para garantir a universalização do ensino fundamental. A Declaração trouxe a necessidade de conjugar esforços para atingir o nível de qualidade internacionalmente exigido da educação e, para isso, apostou na reforma educacional para atingir o resultado esperado. No entanto, a proposta reforçou que a educação secundária, o atual ensino médio, deveria receber atenção do Estado apenas quando este já estivesse alcançado a universalização do ensino fundamental, garantida a qualidade exigida pelas organizações internacionais de avaliação educacional. Quanto à educação infantil, o documento aponta a importância da educação nos primeiros anos de vida, mas não avança no sentido de incentivar o financiamento dessa etapa educacional.

Anos depois, estudos internacionais foram progredindo a respeito da importância do desenvolvimento integral da criança desde a mais tenra idade. A neurociência evolui em mostrar que o desenvolvimento cognitivo começa muito, o que justifica a intervenção da inserção da criança na educação formal desde muito cedo. O olhar muda e o profissional da educação infantil deixa de ser cuidador para ser professor. Na mesma direção, economistas do mundo inteiro voltaram sua atenção para essas pesquisas e perceberam a oportunidade de conseguirem melhores resultados na vida adulta se iniciarem a preparação do indivíduo desde os primeiros anos de vida. Logo, as organizações internacionais começaram a influenciar seus países associados a promoverem uma reforma educacional que abrangesse essas crianças menores.

O Banco Mundial tem grande interesse nesse assunto. Segundo o grupo (BM, 2020):

O investimento em crianças pequenas é um dos mais inteligentes que um país pode fazer para romper o ciclo da pobreza, cortar a desigualdade pela raiz e aumentar a produtividade mais adiante. Os benefícios dos programas de desenvolvimento na primeira infância que integram componentes de saúde, nutrição, educação e proteção social são particularmente importantes para as crianças pobres e desfavorecidas. Estudos científicos e econômicos recentes demonstram que as experiências da primeira infância têm impacto profundo no desenvolvimento do cérebro e na aprendizagem, na saúde e nos rendimentos financeiros na fase adulta. Investimentos inteligentes em crianças pequenas melhoram as perspectivas para as comunidades e podem propiciar ganhos econômicos significativos para os países.³¹

A UNESCO (2017) ressalta que o Estado precisa garantir, pelo menos, um ano de educação infantil gratuita obrigatória e incentiva o oferecimento de dessa etapa de ensino para toda a primeira infância. Além disso, tem oferecido suporte técnico através de diretrizes e outros documentos para orientar os currículos e demais políticas educacionais para a faixa etária de zero a oito anos, entendendo que é o período de extrema importância na formação e desenvolvimento integral das crianças, tornando-se a base para o processo de aprendizagem para o resto da vida. E, ainda, reforça que o Estado precisa criar ações para envolver a família na vida escolar dos estudantes.

Vemos, então, em sentido amplo, o contexto sócio-histórico ideológico atravessando a constituição do discurso do Estado e se manifestando na formulação de “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade”, na SD 21. Para Orlandi (2015, p. 31), “a constituição determina a formulação, pois só podemos dizer (formular) se nos colocamos na perspectiva do dizível (interdiscurso, memória). Todo dizer, na realidade, se encontra na confluência dos dois eixos: o da memória (constituição) e o da atualidade (formulação)”.

Essa relação permite a nossa compreensão sobre o funcionamento do discurso educacional e sobre a produção dos sentidos na/pela sociedade. O pré-construído, como já abordamos anteriormente, assume seu papel indispensável nesse processo de recuperação desse discurso outro esquecido no intradiscurso, “[...] na relação dissimétrica por discrepância entre dois ‘domínios do pensamento’, de modo que um elemento de um domínio irrompe num elemento de outro sob a forma do que chamamos ‘pré-construído’, isto é, como se esse elemento já se encontrasse aí”. (PÊCHEUX, 2014, p. 89). Assim, podemos entender como avançam as políticas educacionais e como o indivíduo é visto pelo Estado na sequência discursiva a seguir.

SD 24: acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.³²

³¹ Disponível em <<https://live.worldbank.org/node/2941>>. Acesso em 17 mai 2020.

³² Inciso V do artigo 208 da CF (1988).

Na SD 24, a expressão “níveis mais elevados de ensino” refere-se, em sua literalidade, à graduação e pós-graduação. Nesse enunciado, a CF tenta colocar o indivíduo como protagonista de suas ações. A expressão “segundo a capacidade de cada um” retoma o conceito de meritocracia, preconizado pelo modelo de economia neoliberal. Essa concepção entende que cada indivíduo se desenvolve de um jeito e defende que o esforço individual é a garantia de alcançar os resultados pretendidos. Esse discurso produz o efeito de igualdade no que diz respeito ao acesso às elevadas etapas de ensino, pesquisa e criação.

Todavia, recorremos à Orlandi (2012, p. 78) para pensar o enunciado “como forma material, como textualidade, manifestação material concreta do discurso”, portanto, “lugar de observação dos efeitos da inscrição da língua sujeita ao equívoco na história”. Desse modo, a equivocidade que constitui a SD 24 mostra as falhas do sistema capitalista, cuja distribuição econômica é desigual, estabelecendo uma distinção entre os indivíduos. Mesmo que a oferta de vaga seja disponibilizada para todos indistintamente, as condições de acesso nunca serão as mesmas para ricos e pobres, brancos e negros, homens e mulheres. Há diversos fatores que influenciam essa ascensão preconizada pela CF que foram desconsiderados na formulação textual. Sobre isso, Orlandi (2015, p. 192, grifos da autora) diz que:

O Estado capitalista é *estruturado pela falha*, produzindo a *falta* e, em consequência a divisão, a diferença que, pelo funcionamento da ideologia em uma sociedade hierarquizada, cujas relações são dissimétricas, configurando-se como relações de força e de poder, simbolizadas, produzem a *segregação* (preconceito).

A segregação é característica marcante de uma sociedade desigual. Segundo o dicionário virtual Aulete (2020), segregar³³ significa “separar (alguém ou si mesmo), a fim de isolar; apartar(-se); marginalizar(-se)”. Na SD 24 podemos perceber esse efeito de separação sendo produzido ao entender que a meritocracia geralmente privilegia os privilegiados, isto é, o mérito é julgado a partir de mesmo critério para indivíduos em condições diferentes, fazendo com quem estiver em melhores circunstâncias obtenha resultados mais elevados.

Tais características da educação brasileira sob a lógica do capital não afetam a sociedade apenas no nível individual; elas promovem alteração em toda a forma administrativo do Estado, em diversas esferas. A CF, nessas três décadas deste a promulgação, tem sofrido muitas mudanças em proveito desse reajuste mercadológico. A EC nº 14/1996, que instituiu o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Fundamental (FUNDEF) é um exemplo dessa adaptação a novas demandas, conforme podemos analisar na sequência a seguir.

³³ Disponível em <<http://www.aulete.com.br/segregar>>. Acesso em 18 maio 2020.

SD 25: Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.³⁴

Queremos ressaltar, neste primeiro momento, que o FUNDEF foi recebido pela sociedade civil como um prêmio que a educação pública brasileira havia recebido por parte do governo federal ao instituir uma política de financiamento educacional. Por outro lado, críticos em políticas educacionais como Pinto (1996, p. 11) acreditam que “o governo federal através da Emenda Constitucional nº 14 de 13 de Setembro de 1996 regulamentada pela Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996, busca desobrigar-se do ensino fundamental”, ao propor uma política de fundos baseada na vinculação de impostos e na participação da União apenas como complementar.

Pensando na formulação dessa EC a partir de suas condições de produção em “sentido amplo”, de acordo com Orlandi (2015), o Brasil estava passando por diversas discussões no âmbito da educação nacional a partir da promulgação da CF, em 1988. Fóruns, audiências públicas e diversos debates foram promovidos pelos legisladores da época, pelos profissionais de educação e pela sociedade civil com o intuito de discutir questões pertinentes ao currículo escolar, ao acesso à educação pública e ao financiamento educacional que deram origem ao projeto que culminou na instituição da nova LDB. Nesse mesmo momento, foi instituída a política de fundo denominada FUNDEF.

O FUNDEF foi regulamentado pela Lei nº 9.424/1996 e pelo Decreto nº 2.264/97 e passou a vigorar a partir de janeiro de 1998. Tratava-se de um subsídio financeiro para o ensino fundamental, de 1ª a 8ª série, em todo território nacional, que tinha por objetivo auxiliar estados e municípios a financiar a educação local. O repasse aos estados e municípios era feito conforme o número de matrículas no ano anterior ao exercício fiscal, retirados do banco de dados do Censo Escolar, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Na SD 25, a expressão temporal “nos dez primeiros anos”, marca no intradiscorso a data de término para a vigência dessa política financeira (2006). Partindo da situação da enunciação dessa sequência discursiva, que Orlandi (2015) chama de “contexto imediato”, estabelecer prazo de vigência para o fundo implica entender a própria instabilidade da figura do Estado. Ou seja, a ação, tanto do Poder Legislativo, que trabalhou no debate em pauta;

³⁴ Artigo 5º da EC nº 14/1996, que altera o Artigo 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

quanto do Executivo, que propôs a Emenda e contribuiu nas discussões, produz sentidos que convergem para o entendimento de que o financiamento da educação deve ter prazo para acabar. Essa questão dialoga com as incertezas do mercado financeiro e, conseqüentemente, da economia nacional que regulam os projetos educacionais.

Em senso comum, poderíamos afirmar que essa temporalidade não deve ser vista como um problema, uma vez que a educação é sempre prioridade do Estado. Por outro lado, o próprio fato de marcarmos uma data-fim nos remete à preocupação de extinção do Fundo a qualquer momento, pois, de outro modo, o FUNDEF teria sido instituído na forma de uma política permanente em virtude de sua abrangência e necessidade. O mesmo ocorre com a EC nº 53/2006 que promoveu a substituição do FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), conforme observamos na sequência discursiva a seguir.

SD 26: Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.³⁵

Na SD 26, a expressão “até o 14º (décimo quarto) ano” recupera o pré-construído de instabilidade provocado pelo prazo de duração de dez anos estabelecidos para a vigência do FUNDEF. Em ambas as situações, o destino deste financiamento ficou atrelado aos interesses dos Poderes Executivo e Legislativo, que precisaram, em mais de um momento, debater e justificar a necessidade de financiar a educação básica. Mobilizando os sentidos provocados por essa ruptura no financiamento que o término do Fundo poderá ocasionar, voltamos a estabelecer um vínculo entre educação e economia, uma vez que manter essa possibilidade de decisão sobre o futuro o Fundo pode estar associada à flutuação do mercado financeiro.

O FUNDEB foi regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007 e entrou em vigor em janeiro de 2007. Esta política educacional surgiu com o intuito de aumentar a abrangência do repasse, que antes era só para o ensino fundamental e agora passou a atender a toda a educação básica, que consiste na educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Seu caráter transitório representa, portanto, uma pista dessa relação Estado-sociedade regida pela lógica do mercado. Bianchetti (2005, p. 95-96) nos alerta que “esta lógica [do mercado] coloca a educação como um bem econômico que deve responder,

³⁵ Artigo 2º da EC nº 53/2006, que altera o Artigo 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

da mesma maneira que uma mercadoria, à lei da oferta e da demanda”. Em outras palavras, em 2020, a decisão da permanência do FUNDEB será, antes de tudo, econômica.

No tocante à LDB, que regula a educação brasileira e rege todas as políticas educacionais implementadas no país, compreendemos que se trata de uma política que determina os limites e possibilidades de ação do Estado, da família e da sociedade no âmbito da educação. Ela dispõe diretamente sobre os sistemas de ensino, sobre as especificidades da avaliação nacional da educação e sobre o financiamento nas esferas federal, estadual e municipal. Segundo Santos (2016, p. 30, grifo do autor), “está é uma lei que possui *status* diferenciado. É, no cenário da política educacional brasileira, a maior de todas as políticas públicas regulatórias, pois sua estrutura define as relações, os acordos e os conflitos que podem se desenrolar no âmbito da educação brasileira”.

Enquanto política pública, esta lei regulamenta as medidas adotadas pelos entes federados. Como política social, visa dar subsídios para a elaboração de legislação complementar, minimizando as barreiras socioeconômicas impostas pelo regime econômico adotado no país. E por ser uma política educacional, assume caráter hierarquizante em relação às políticas posteriores, servindo de ordenamento geral das ações no âmbito da educação, devendo dar garantia de acesso a todos a uma educação pública e de qualidade.

Considerando que a língua não é transparente, que os sentidos não estão colados no texto, o nosso olhar se volta para o modo como a ideologia trabalha na sequência discursiva a seguir.

SD 27: A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.³⁶

Na SD 25, a expressão “mundo do trabalho” representa o principal impulsionador da educação no sistema capitalista. Vemos essa expressão se repetir em todos os documentos oficiais da educação em nosso país, mostrando o alinhamento das políticas educacionais à LDB. A palavra “mundo”, nesta expressão, produz um efeito de sentido mais amplo em comparação à expressão “mercado de trabalho”, que muitas vezes foi utilizada no contexto educacional. Esse termo ampliou a noção do trabalho em consonância às novas aspirações sociais decorrentes dos avanços nos meios de produção em virtude da aceleração promovida pela tecnologia. Nessa SD, portanto, o Estado explicita a “vinculação” da educação formal às tendências desse mundo globalizado.

³⁶ LDB, artigo 1º, § 2º.

Segundo Saviani (2005, p. 22, grifo do autor):

A educação, que tenderia, sobre a base do desenvolvimento tecnológico, propiciado pela microeletrônica, à universalização de uma escola unitária capaz de propiciar o máximo de desenvolvimento das potencialidades dos indivíduos e conduzi-los ao desabrochar pleno de suas faculdades espirituais, é colocada, inversamente, sob a determinação direta das condições de funcionamento do mercado capitalista. É, com efeito, aquilo que poderíamos chamar de “concepção produtivista de educação” que domina o panorama educativo da segunda metade do século XX.

Nesse contexto, o modelo educacional brasileiro vai se consolidando como um caminho seguro e eficaz de preparação de futuros trabalhadores cada vez mais habilitados. Ao surgirem novas demandas mercadológicas, a educação precisa se reconfigurar para acompanhar as mudanças e, com elas, os estudantes são convocados a se adaptarem a novos métodos de ensino, novas organizações curriculares. Exemplo disso é a implantação da nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC), tanto da educação infantil e ensino fundamental quanto do novo ensino médio. Amparados no discurso de atendimento à CF, que sempre previu a formulação de uma base comum para a educação básica, esses dois documentos reestruturaram a educação brasileira para atender às novas exigências do capitalismo.

Diante desse cenário, a passa a ser considerada um investimento garantido e por isso precisa apresentar o retorno do capital investido em curto prazo. Laval (2019, p 74) alerta que “mais que uma resposta à necessidade de autonomia e desenvolvimento pessoal, é a obrigação de sobreviver no mercado de trabalho que comanda essa pedagogização da vida”. Em outras palavras, a expressão “prática social” apresentada na SD 24 representa mais que uma preocupação com o indivíduo em sua subjetividade. Ela se filia a uma rede de sentidos que mostra que a necessidade de investimento no indivíduo é, acima de tudo, a necessidade de manter as pessoas aptas para auxiliar na manutenção do capital. A inaptidão ou inutilidade dos indivíduos é considerada um peso para a economia.

Continuando na análise da materialidade, apresentamos dois enunciados em relação parafrástica para percebermos o modo com o funcionamento da língua convoca seus efeitos, conforme observamos nas sequências discursivas a seguir.

SD 28: É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.³⁷

³⁷ Artigo 1º da Lei nº 11.494/2007.

SD 29: Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.³⁸

A paráfrase se dá pela repetição termo a termo das palavras “fundo”, “manutenção”, “desenvolvimento”, “educação básica” e “valorização”, recuperando os mesmos sentidos em relação à produção do discurso. Há, entretanto, uma ruptura, uma alteração de sentidos entre um enunciado e outro. Recordamos em Léon e Pêcheux (2011, p. 172) que a produção dos sentidos pode ocorrer de duas maneiras distintas: “aquele do mesmo (da identidade, da repetição, assegurando a estabilidade da forma lógica do enunciado) e aquele da alteridade (da diferença discursiva, da alteração do sentido induzido pelos efeitos de espelhamento e de deriva)”.

O deslocamento acontece na substituição da expressão “profissionais da educação”, na SD 28, pela expressão “trabalhadores em educação”, na SD 29. A mera mudança no substantivo de referência não produz a alteração de sentido. Encontramos a deriva ao convocar os pré-construídos de cada uma das duas palavras, “profissionais” e “trabalhadores”, presentes na memória discursiva. Sob a opacidade dos sentidos, desnaturalizamos a neutralidade da língua e entendemos que a substituição de uma palavra pela outra não se deu aleatoriamente, pois enquanto “profissionais da educação” se filia a uma rede de sentidos que convergem para a noção de indivíduo apto a desenvolver uma função específica dentro do contexto educacional, a palavra “trabalhadores” está associada à ideia de subordinação a outrem, na hierarquização dos processos de produção capitalista.

Sobre o assunto, Léon e Pêcheux (2011, p. 172) acrescentam que:

o essencial da discursividade seria compreender na tensa contraditória entre a relação paradigmática de substituição que tende em direção à estabilização da forma lógica e a existência de relações de deriva e de alteração entre sequências que podem, ao mesmo tempo, conectarem-se por sintagmatização ou substituírem-se sob a base de ligações evocadas.

A deriva, portanto, rememora as relações de poder explicitadas por Marx que marca a luta de classes, mostrando que há o empregador e o empregado, quem manda e quem obedece. Jinkings, na apresentação do livro de Mészáros (2008), recupera o discurso de Marx ao dizer que a estrutura educacional capitalista visa à preparação do indivíduo para o “trabalho alienante”, visando mantê-lo sempre sob domínio do capital. Segundo Orlandi (2007, p. 17), “[...] o discurso é o lugar em que se pode observar essa relação entre língua e ideologia,

³⁸ Artigo 2º da Lei nº 11.494/2007.

compreendendo-se como a língua produz sentidos por e para os sujeitos”. Logo, essa marca linguística é também ideológica e aparece no intradiscurso mostrando como o texto da Lei do FUNDEB se encontra se filia a mesma rede de memória do sistema capitalista.

3.2 A INTERDIÇÃO DO DISCURSO EDUCACIONAL BRASILEIRO

A normatização dos procedimentos surge da necessidade de controle sobre as pessoas e das coisas. Os documentos legais se organizam em torno da função de gerenciar a conduta da sociedade, estabelecendo obrigações e direitos às pessoas. No inciso II do artigo 5º da CF está expresso este poder da lei em regular a vida social, quando diz que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa *senão em virtude de lei*” (CF, 1988, grifo nosso). Cabe dizer, portanto, que a lei, além de determinam diretrizes, também prevê sanções às quais o indivíduo está sujeito, caso a desobedeça.

Dito de outra forma, as leis estabelecem uma relação imaginária de subordinação entre o Poder Executivo e a sociedade civil, sendo que o primeiro possui o poder de criar as regras quando sanciona o texto elaborado pelo Poder Legislativo, e o segundo as obedece. Contudo, esse efeito-obediência é neutralizado sob o discurso de que a lei organiza a sociedade e que o legislador é uma pessoa imparcial, objetiva e justa. A figura do legislador é apagada na parte final de sanção da lei e todo o processo que culminou na redação do texto, desde a intencionalidade dos agentes políticos envolvidos, as justificativas apresentadas, as emendas propostas e os vetos, é esquecido.

Essa característica de dominação do Estado pensada, neste momento, a partir da sua relação com a sociedade por intermédio das leis que o Executivo sanciona retorna a um pré-construído denominado Aparelho Repressivo do Estado (ARE). Essa intertextualidade acontece quando Althusser (1992, p. 43) afirma que “repressivo indica que o Aparelho de Estado em questão “funciona pela violência”, - pelo menos no limite (porque a repressão, por exemplo administrativa, pode revestir formas não físicas)”. Em outras palavras, por meio da memória, entendemos que essa manifestação de domínio que o Estado exerce pela formulação da lei com suas sanções produz uma violência simbólica no âmago da sociedade.

Essa necessidade de fiscalização que o Estado exerce sobre a sociedade surge de uma urgência nada inofensiva de conservar a ordem social, garantindo a manutenção do poder.

A dominação intermediada pelas leis cria o que Pêcheux (1990, p. 11, grifos do autor) chama de “uma *barreira política invisível*, que se entrelaça sutilmente com as fronteiras econômicas visíveis engendradas pela exploração capitalista”. O Estado, portanto, instala na sociedade uma nova gestão das relações que vai ser determinada pela gestão da língua. Para Pêcheux (1990, p. 11):

[...] o importante aqui é que esta nova barreira, invisível, não separa “dois mundos”; ela atravessa a sociedade como uma linha móvel, sensível à relação de força, resistente e elástica, sendo que, de um e outro de seus lados, as mesmas palavras, expressões e enunciados de uma mesma língua, não têm o mesmo “sentido”: esta estratégia da diferença sob a unidade formal culmina no discurso do Direito [...].

Trata-se de uma mesma língua feita para comunicar e para silenciar, que Gadet e Pêcheux (2004), denominam “língua de madeira”. Segundo os autores (2004, p. 24), “representa, assim, na língua, a maneira política de denegar a política: espaço de artifício e da dupla linguagem, linguagem de classe dotada de senha e na qual para ‘bom entendedor’ meia palavra basta”. Em outras palavras, é a forma arbitrária de o Estado gerir a memória coletiva, higienizando o discurso e evitando as contradições.

A sociedade, por sua vez, desconhece as condições de produção de uma lei, o que faz com que sua formulação assuma caráter institucional e silencie os seus efeitos dominadores e hierarquizantes. Considerando, segundo Orlandi (2008), que “é na formulação que a linguagem ganha vida”, precisamos compreender como esse domínio ocorre sobre os dizeres das políticas educacionais brasileiras e quais efeitos de sentido produz. Retomando a política de fundos a partir do FUNDEF e do FUNDEB, compreendemos que as duas políticas educacionais seguiram alinhadas a uma nova proposta de reforma educacional.

Por ocasião da apresentação à sociedade do projeto do FUNDEB, a propaganda do governo, com suas manobras de articulação, produziu o efeito esperado na população ao apresentar o novo modelo como uma revolução em termos de políticas educacionais. Vale ressaltar que isso não diminui o fato de o FUNDEF ter sido um grande avanço para a educação básica no país, entretanto, escondem-se aí diversos questionamentos importantes sobre o financiamento educacional, que Hadad (2008, p. 32) vem denunciar:

O plano de governo de Fernando Henrique Cardoso buscou adequar o sistema de ensino à reforma do Estado brasileiro, em consonância com as orientações das instituições financeiras multilaterais.

[...]

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), aprovado em 1996 durante a gestão de FHC [...]

contemplou outro importante componente do receituário do Banco Mundial, qual seja, a focalização no ensino fundamental.

Mais uma vez a interferência das organizações internacionais na formulação de uma política educacional brasileira, assunto apresentado no capítulo 2, não aparece noticiada nas propagandas do governo. O Estado, por meio de formas de controle, determina o que pode e dever ser veiculado para a população, formando o que denominamos nesta pesquisa de política do consenso, uma vez que entendemos que a maneira como o governo impõe suas propostas à sociedade civil estabelece uma relação consensual, ou seja, à população não há outra alternativa senão aprová-las, como podemos analisar na sequência discursiva a seguir.

SD 30: O FUNDEF foi criado para garantir uma subvinculação dos recursos da educação para o Ensino Fundamental, bem como para assegurar melhor distribuição desses recursos”³⁹

Na SD 28, os verbos “garantir”, “assegurar” produzem um efeito de benfeitoria e provocam, como consequência, o sentido de aprovação. Assim, a população compactua com discurso do governo e passa a defender a ideia que lhe foi imposta. Sobre a questão, Mészáros (2008, p. 45, grifo do autor) lembra o papel da escola ao dizer que “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”.

Esse consenso estabelece uma condição de silenciamento do governo nas propagandas⁴⁰ das políticas educacionais, marca do Estado capitalista que, segundo Pêcheux (2014, p. 91) “[...] passou a ser mestre na arte de agir à distância sobre as massas”. Na SD 28, esse gerenciamento acontece sem que percebamos que está sendo feito, pois ele se apresenta sob a forma ingênua de apresentação do FUNDEF. O substantivo “subvinculação” abriga a real preocupação dos críticos em relação à instituição do fundo, uma vez que se refere à subvinculação de impostos à cesta desta política.

O financiamento, portanto, é baseado no retorno dos impostos à sociedade para a manutenção e desenvolvimento da educação básica, fazendo com que a União assuma caráter suplementar nessa questão. A expressão “melhor distribuição de recursos” apaga o caráter de isenção da União na política do FUNDEF. Segundo Bianchetti (2005, p. 76):

³⁹ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/prof.pdf>> Acesso em 20 jan. 2020.

⁴⁰ Assumimos aqui a apresentação do FUNDEF pelo Ministério da Educação (MEC) como uma propaganda em virtude do caráter apelativo dos textos que circularam em todas as mídias na época da apresentação como forma de convencer o público de que o governo estava preocupado com a educação brasileira.

O importante não é compreender a lógica das normas, mas reconhecer sua validade quando formam parte da tradição de uma sociedade. Uma espécie de lema em que ‘as coisas são assim porque assim é natural que sejam e sempre serão assim porque assim foram sempre.

A tradição, que se faz pela repetição de atos e palavras, é a arma usada pelo Estado para nos convencer de que é preciso aceitar o que está sendo proposto. Na mesma direção, as políticas públicas implantadas na educação nas últimas décadas surgem a partir de um anseio social, são moldadas pelo viés do capital e devolvidas a nós como a única solução possível por meio de propagandas atrativas e convincentes. Segundo Pêcheux (2011, p. 73), “a questão da propaganda é, pelo menos desde Napoleão, um negócio estratégico”. Neste caso, a estratégica funciona para colocar o Estado na figura de bom moço em relação às reformas que executas e interditar quaisquer sentidos que apontam na direção contrária.

A interdição ocorre também no texto da LDB, que sofreu diversas modificações significativas desde sua promulgação. A Medida Provisória⁴¹ (MPV) nº 746/2016 representou uma transformação substancial no texto da referida lei. Além de impor mudança estrutural no sistema de ensino básico, propõe a instituição de uma política de fomento para tornar possível o ensino médio em tempo integral e a alteração da Lei do FUNDEB. No texto da MPV, a transformações incluem:

Promove alterações na estrutura do ensino médio, última etapa da educação básica, por meio da criação da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Amplia a carga horária mínima anual do ensino médio, progressivamente, para 1.400 horas. Determina que o ensino de língua portuguesa e matemática será obrigatório nos três anos do ensino médio. Restringe a obrigatoriedade do ensino da arte e da educação física à educação infantil e ao ensino fundamental, tornando as facultativas no ensino médio. Torna obrigatório o ensino da língua inglesa a partir do sexto ano do ensino fundamental e nos currículos do ensino médio, facultando neste, o oferecimento de outros idiomas, preferencialmente o espanhol. Permite que conteúdos cursados no ensino médio sejam aproveitados no ensino superior. O currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular - BNCC e por itinerários formativos específicos definidos em cada sistema de ensino e com ênfase nas áreas de linguagens, matemática, ciências da natureza, ciências humanas e formação técnica e profissional. Dá autonomia aos sistemas de ensino para definir a organização das áreas de conhecimento, as

⁴¹ As Medidas Provisórias (MPVs) são normas com força de lei editadas pelo Presidente da República em situações de relevância e urgência. Apesar de produzir efeitos jurídicos imediatos, a MPV precisa da posterior apreciação pelas Casas do Congresso Nacional (Câmara e Senado) para se converter definitivamente em lei ordinária. O prazo inicial de vigência de uma MPV é de 60 dias e é prorrogado automaticamente por igual período caso não tenha sua votação concluída nas duas Casas do Congresso Nacional. Se não for apreciada em até 45 dias, contados da sua publicação, entra em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. Disponível em <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>>. Acesso em 20 mar. 2020.

competências, habilidades e expectativas de aprendizagem definidas na BNCC (CONGRESSO NACIONAL, 2016).⁴²

Sobre a reforma curricular, a proposta segue alinhada à recomendação do Banco Mundial (BM), que visa adequar o currículo do ensino médio às novas necessidades do mercado que está cada vez mais exigente e competitivo. O foco em áreas como língua portuguesa, matemática e ciências, por exemplo, em detrimento de áreas como filosofia, sociologia e arte, faz parte de um plano interpelado pela ideologia capitalista com foco nos meios de produção por meio de qualificação técnica.

Ao mesmo tempo, essa desvalorização de disciplina da área de ciências humanas provoca um sentido de silenciamento, isso porque no escopo dessas disciplinas se trabalha a reflexão, a construção de pensamento crítico. Assim, subvalorizar essas áreas é uma forma de censurar as discussões que fazem ver outros sentidos que não são aqueles que interessam ao grupo dominante. Segundo Orlandi (1997, p. 77), essa política constitui o silêncio local, que “Trata-se da produção do silêncio sob a forma fraca, isto é, é uma estratégia política circunstanciada em relação à política dos sentidos: é a produção do interdito, do proibido”.

Na emenda à MPV proposta pelo MEC, podemos encontrar pistas do atravessamento da ideologia capitalista sobre a motivação da reforma, conforme observamos na sequência discursiva a seguir.

SD 31: Atualmente o ensino médio possui um currículo extenso, superficial e fragmentado, que não dialoga com a juventude, com o setor produtivo, tampouco com as demandas do século XXI. [...] este é o momento mais importante e urgente para investir na educação da juventude, sob pena de não haver garantia de uma população economicamente ativa suficientemente qualificada para impulsionar o desenvolvimento econômico.⁴³

Trazemos desse recorte as expressões “setor produtivo”, “demandas do século XXI”, “população economicamente ativa suficientemente qualificada” como marcas linguísticas que mostram o trabalho da ideologia capitalista no fio do discurso. O enunciado, ao trazer a ideia de que o ensino médio “não dialoga com a juventude”, tenta produzir um efeito de aproximação, como se o Estado soubesse quais são os interesses dos jovens e que, por esse motivo, a reforma do ensino é necessária e urgente, pois não respeita esses anseios. E no mesmo período do enunciado é acrescentado que o atual currículo não está em consonância com as demandas do mercado, explicitamente inscrevendo os interesses do capitalismo nesta política educacional.

⁴² Disponível em <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/126992>>. Acesso em 20 mar. 2020.

⁴³ MPV nº 746/2016, p. 8.

A SD 31 apresenta, ainda, caráter apelativo, uma vez que invoca a sociedade a defender a aprovação do projeto na base da ameaça implícita estabelecida pela expressão “sob pena de”. Em outras palavras, o enunciado anuncia que a não aprovação do projeto irá prejudicar o desenvolvimento econômico do país e, com isso, produz efeitos de responsabilização de todos os agentes que forem contrários à reforma. Como consequência, inculca no imaginário coletivo a ideia de desemprego, miséria, falta de oportunidades que o não desenvolvimento econômico produz. A solução apresentaria seria promover a reestruturação curricular do ensino médio para garantir a preparação de mão de obra “qualificada” para impulsionar o mercado.

Ainda sobre a justificativa do MEC na exposição do texto da MPV nº 746/2016, o texto acrescenta que

Um novo modelo de ensino médio oferecerá, além das opções de aprofundamento nas áreas do conhecimento, cursos de qualificação, estágio e ensino técnico profissional de acordo com as disponibilidades de cada sistema de ensino, o que alinha as premissas da presente proposta às recomendações do Banco Mundial e do Fundo das Nações Unidas para Infância – Unicef. (BRASIL, 2016, p. 10)

Nesse ponto fica explícita a interferência externa quando o MEC anuncia o alinhamento da proposta da reforma ao BM e à UNICEF nesta política educacional, mostrando de outra forma a quem nossa educação está servindo. Saviani (2008, p. 5) contribui ao dizer que “não é de estranhar, pois, que as necessidades sociais, ao serem levadas em conta pela sociedade civil, pela imprensa, por exemplo, seja pela sociedade política cujos encaminhamentos configuram a política social, sempre são analisadas sob o crivo da ‘relação custo-benefício’”.

Ao tramitar no Congresso, a MPV recebeu 568 emendas. Houve, por ocasião das demandas, nove audiências públicas e a participação de cinquenta e três pessoas, entre professores, estudantes e sociedade civil, para discutir o assunto, segundo o Parecer do Conselho Nacional (CN) nº 95/2016. O texto ainda passou pelo crivo popular por meio de uma enquête promovida pelo Senado Federal, no período de 22 de setembro a 25 de novembro. Ao todo, foram 78.105 contribuições cujo resultado pode ser observado na sequência discursiva abaixo.

Em enquête promovida pelo Senado em seu portal, a MPV teve como resultado 94% de rejeição popular. Mesmo assim, o texto foi aprovado com ressalvas pela Comissão Mista do Senado Federal e encaminhado para o Congresso Nacional em 30 de novembro de 2016. Em noventa dias, o texto foi aprovado pelo Câmara e pelo Senado e transformado na Lei

nº 13.415/2017. A LDB sofreu alterações na composição curricular do ensino médio, com a possibilidade de promoção de estágios nos setores produtivos; na carga-horária, com aumento progressivo ao longo dos anos, na oficialização da língua inglesa como língua estrangeira obrigatória, entre outras.

4 O ACONTECIMENTO NA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL

*O sistema não teme o pobre que tem fome.
Teme o pobre que sabe pensar.*

(Pedro Demo)

A influência dos organismos internacionais marcada pelo atravessamento da ideologia neoliberal reconfigurou o papel da educação em atendimento aos interesses do mercado. Como consequência, muitas das reformas educacionais que vivenciamos nas últimas décadas continuarão causando impactos nas gerações futuras. Segundo Corrêa (2003, p. 46):

As reformas neoliberais redefinem a educação segundo a lógica neoliberal, isto é, transfere a educação da esfera dos direitos para a esfera privilegiada do mercado, transformando-a de um direito social que o Estado-Nação deve garantir aos cidadãos, como consta na Constituição Federal, para um serviço, uma mercadoria que deve ser adquirida no livre mercado.

Por essa via, como já abordamos no capítulo anterior, a educação acaba assumindo caráter utilitarista, fazendo com que a escola esteja a serviço de um projeto de nação que visa à competitividade e lucratividade. Decorre daí a ideia de que a educação é transformadora e capaz de mudar o cenário econômico e social do país. Porém, enquanto estiver associada ao bem-estar social compreendido dentro dos pressupostos neoliberalistas, somente “será bem-sucedida, na medida em que tenha por orientação principal os ditames e as leis que regem os mercados, o privado” (AZEVEDO, 1997, p. 17).

Nessa conjuntura, em uma sociedade como a brasileira, centrada na lógica neoliberal, a educação enquanto política pública está diretamente ligada ao trabalho. Dizendo isso não queremos negar a importância do desenvolvimento integral do indivíduo, que inclui a preparação para o trabalho. Todavia, entendemos que as políticas educacionais, ao serem formuladas sob o crivo do mercado, desconsideram quaisquer fatores no desenvolvimento individual que não incidam sobre os resultados esperados. Prova disso é a desvalorização das ciências humanas no currículo do novo ensino médio, conforme destacamos no capítulo anterior. Como o pensamento crítico, a reflexão e a apresentação de ideias contrárias sobre determinados assuntos não interessam ao mercado, essas disciplinas são relegadas para último plano.

Essas características provenientes da economia reconfiguram não só a disposição dos arquivos sobre currículos e estruturas educacionais, mas também refletem diretamente na política de investimento educacional. Nesse sentido, interessa-nos investigar o modo como o financiamento educacional tem sido tratado nas políticas educacionais brasileiras e de que forma esse discurso capitalista neoliberal encontra morada na participação do Estado frente a promoção da escola pública e gratuita. Sobre o estatuto da estrutura e do acontecimento, segundo Pêcheux (2012), repousemos nosso olhar de analista para encontrar pistas que levem à produção do sentido de privatização da escola pública, conforme apresentamos a seguir.

4.1 A HETEROGENEIDADE CONSTITUTIVA NAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

O financiamento educacional é matéria indispensável quando se pensa em política para a educação. Isso porque toda proposição política implica investimento para sua consecução, ou seja, não é possível haver educação pública sem financiamento. Considerando que a AD, segundo Pêcheux (2006, p. 8), trabalha a partir do batimento entre os “os universos logicamente estabilizados e o das formulações irremediavelmente equívocas, investigando as relações do descritível e do interpretável”, convoquemos a noção de “estrutura” para compreender o papel do Estado com o financiamento educacional por meio da análise do arquivos e seus efeitos possíveis.

Nesses “universos logicamente estabilizados”, encontram-se as estruturas textuais uniformizadas, transparentes, nas quais os sentidos são produzidos no interior da estrutura independentemente do processo de enunciação. Evocamos aqui o enunciado trabalhado no capítulo anterior, que diz “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família” (CF, 1988, art. 205), para ilustrar essa situação. Da ordem do descritível, esse enunciado produz a estabilização dos sentidos sobre a relação Estado-educação que vão sendo naturalizados e incorporados no imaginário coletivo, ao ponto de todas as pessoas saberem o que todos têm direito à educação e que o Estado e a família têm a obrigação de provê-la.

Da ordem da lógica, essa normatização dos sentidos se instala no que Pêcheux (2006, p. 34) chamou de “necessidade universal de um ‘mundo semanticamente normal’”, seja pelas práticas de gestão da informação do Estado ou pela ilusão de univocidade da língua. Leandro Ferreira (2000, p. 65), entretanto, alerta que “um enunciado não é, de certo modo,

jamais completo, pois é sempre suscetível de ser completado por toda uma série de complementos ou proposições”, o que nos faz compreender a língua pela equivocidade constitutiva. Dito diferentemente, a estrutura dos enunciados deve ser analisada no jogo entre elementos intra e interdiscursivos, pois a língua, afetada pela ideologia, é um ritual que falha, parafraseando Pêcheux (2014, p. 277) e, portanto, sujeita ao equívoco.

Sobre a noção de estrutura. Indursky (2003, p. 103) a apresenta como “os saberes, representados pelos enunciados, [que] existem em uma estrutura, que tanto pode ser tomada em sua existência vertical quanto horizontal”. A estrutura vertical é da ordem do interdiscurso, na qual o sujeito enunciator recupera saberes já-ditos que vão constituir o seu dizer na ordem do discurso. Para a autora (2003, p. 103), “os saberes pré-existentes ao discurso do sujeito encontram-se no interior de uma estrutura vertical”. Assim, é estabelecida uma relação paradigmática entre os saberes pré-existentes e o intradiscurso que são acionados pela memória discursiva.

Na estrutura horizontal, por sua vez, temos o eixo da formulação com os saberes organizados no intradiscurso. Segundo Indursky (2003, p. 103):

Por outro lado, os saberes mobilizados pelo sujeito, em seu discurso, passam também a existir no interior de uma estrutura horizontal que corresponde ao intradiscurso, onde se encontra a formulação do sujeito, que consiste na forma que o enunciado tomou em seu discurso, após passar pelo processo de apropriação e sintagmatização.

Dito isso, compreendemos que o discurso é formulado a partir do batimento entre as estruturas vertical e horizontal, sob o efeito da repetição. A análise de arquivo é feita continuamente a partir dessas estruturas simbólicas para compreender como o enunciado significa por e para os sujeitos. É preciso analisar, então, conforme Pêcheux (1990, p. 316), “a incessante desestabilização discursiva do 'corpo' das regras sintáticas e das formas 'evidentes' de sequencialidade”. No escopo deste trabalho, o não estabilizado e a ilusão de transparência se encontram na língua para mostrar a heterogeneidade que a constitui o discurso sobre o financiamento educacional no Brasil;

Para pensar sobre a heterogeneidade na língua, partimos dos estudos Authier-Revuz (1990, p. 26) para dizer que “[...] nenhuma palavra é neutra, mas inevitavelmente carregada, ocupada, habitada, atravessada pelos discursos nos quais viveu sua existência socialmente sustentada”. No intradiscurso vemos agir esse discurso outro que descentraliza o sujeito e questiona os sentidos que produzem evidências. Segundo Serrani (1991, p. 55), ela identifica a heterogeneidade como “discurso de um outro posto em cena pelo enunciator ou discurso do

enunciador colocando-se em cena como um outro”. Analisemos, assim, como essa heterogeneidade se apresenta na formulação de enunciados sobre o financiamento educacional e quais os efeitos de sentidos produzidos por esse discurso outro na sociedade a partir da sequência discursiva a seguir.

SD 32: A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT.⁴⁴

Na SD 32, recortada da Lei nº 11.494/2007 que trata sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o trecho “União complementarará os recursos dos Fundos sempre que [...] o valor médio ponderado por aluno [...] não alcançar o mínimo definido nacionalmente” explicita a ocasião em que a União há de intervir financeiramente nos Fundos estaduais. O verbo “complementará” corresponde ao compromisso assumido pela União com os entes federados que não alcançarem a arrecadação necessária para custear a educação básica, segundo os valores mínimos nacionais calculados anualmente para cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino.

O verbo em questão anuncia a obrigação do Estado para com a educação brasileira ao passo em que o torna o responsável por proporcionar que todas as redes públicas de ensino tenham o recurso mínimo para oferecer a seus alunos. Ao pensarmos em seu sentido estrito, segundo o dicionário digital Aulete⁴⁵, *complementar* significa “dar ou receber complemento; completar(-se), inclusive reciprocamente; concluir(-se); acrescentar algo como complemento a; servir de complemento para”. Nessa estrutura horizontal, vemos o discurso outro se materializar na figura da desigualdade socioeconômica que obrigada o Estado a complementar, ou seja, garantir que todos tenham o mínimo de recurso necessário para custear a educação básica.

Como nem sempre é possível identificar todos os implícitos, não há no enunciado pistas de quais os parâmetros para definir o que seria minimamente necessário para financiar a educação em todos os estados e municípios brasileiros. Entretanto, é possível recuperar um pré-construído, presente na Constituição Federal (1988) e na Lei de Diretrizes e Bases (1996), que sustenta esse enunciado, conforme observamos nas sequências discursivas a seguir.

⁴⁴ Artigo 4º da Lei nº 11.494/2007.

⁴⁵ Disponível em <<http://www.aulete.com.br/complementar>>. Acesso em 05 abril 2020.

SD 33: garantia de padrão de qualidade.⁴⁶

SD 34: padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.⁴⁷

Ao compararmos a SD 32, SD 33 e SD 34, notamos a paráfrase na expressão “mínimo definido nacionalmente” que mostra a presença do discurso outro em sua estrutura horizontal. Há, entretanto, a deriva que faz com o sentido produza um sentido diferente, que Indursky (2013, p. 4), chama de “desvio”. Com a supressão do termo “qualidade”, a complementação considerará “o mínimo definido nacionalmente”, cujo cálculo se baseia na previsão de arrecadação para o exercício fiscal seguinte e na distribuição entre o número de alunos matriculados no ano anterior. Cabe ressaltar que a SD 32, por se tratar de um recorte da Lei do FUNDEB, está subordinada às leis superiores, representadas pela SD 32 e SD 34.

A supressão da palavra “qualidade” não só modifica a forma como os recursos são distribuídos para os Fundos estaduais e municipais, como também desconsidera as reais necessidades da educação básica pública em detrimento de análises contábeis e contraria à legislação que a ampara. Esse apagamento provoca um efeito de camuflagem uma vez que o texto apresenta uma solução viável para garantir a complementação da União, mas desconsidera parâmetros intrínsecos à prática educacional na formulação de seu dizer. Compreendemos, portanto, que esse apagamento é da ordem da interdição do discurso para não deixar ver a falta de preocupação do Estado para com uma educação de qualidade.

Podemos confirmar que a determinação do valor mínimo por aluno se dá exclusivamente por dados contábeis a partir do recorte encontrado no § 1º do artigo 4º da Lei nº 11.949/2007, que corresponde à sequência discursiva a seguir.

SD 35: O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União.

Na expressão “determinado contabilmente em função de”, da SD 35, conseguimos identificar que a fixação de um valor anual mínimo por aluno é determinada apenas para cumprir com uma obrigação legal. Neste parágrafo, deveriam constar os parâmetros para mensurar a qualidade da educação e estabelecer o valor de investimento, caso fosse de interesse do Estado, porém, ao determinar que o valor seria definido “contabilmente”, a relação do

⁴⁶ Inciso VII do artigo 206 da CF (1988).

⁴⁷ Inciso IX do artigo 4º da LDB (1996).

financiamento se deu apenas com base na receita da União, desconsiderando quaisquer outros fatores que não sejam econômicos. Em outras palavras, a complementação considera o valor que a União destinou a este fim para, então, fazer uma divisão entre os beneficiados, no caso os alunos, com base no número de matrículas do último Censo Escolar, divulgado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O resultado dessa divisão é estabelecido como o fator predominante para determinar o valor de investimento por aluno/ano no país.

Cabe observar que a tabela organizada pela União a partir de previsões de receita enviadas ao MEC pelos entes federados (Anexo A), publicada sempre ao fim do mês de dezembro de cada ano, estima valores diferenciados para cada estado brasileiro e para o Distrito Federal, considerando sua receita anual. Na tabela, estão fixados os valores mínimos a serem aplicados em cada situação já mencionada. Entendemos que o cálculo desconsidera as despesas educacionais, uma vez que o Estado não apresenta estudo que defina quais são os custos anuais mínimos necessários para cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino.

Mesmo considerando que os valores aplicados ultrapassem os valores arrecadados e que há inúmeras diferenças socioeconômicas que determinam a diferenciação entre um estado e outro, não podemos negar que existe um impacto na qualidade da educação pública entre um estado que aplica R\$ 4.736,10⁴⁸ por aluno/ano em creche integral para outro que aplica R\$ 6.608,06⁴⁹. A partir desses dados, entendemos que um aluno no estado do Pará, por exemplo, vale menos que um aluno de Roraima.

Outra informação relevante diz respeito à quantidade de estados beneficiados com a complementação da União. Nos últimos anos, nove estados vêm recebendo esse auxílio (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí), todavia a distribuição nacional não considera os déficits dos municípios mais pobres, haja vista que o cálculo contábil se baseia na arrecadação total do estado. A equiparação dos recursos acontece no interior dos próprios estados, quando os municípios com menor arrecadação são compensados pelos municípios que mais arrecadam, a fim de que todos atinjam o mínimo definido por aluno/ano para o ente federado.

Em tese, os municípios mais ricos é que auxiliam o financiamento da educação básica pública dos municípios mais pobres por meio dessa redistribuição da cesta de impostos

⁴⁸ Valores fixados para o ano de 2019, para os estados de Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará e Paraíba, extraídos da Portaria Interministerial nº 4, de 27 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13256-portaria-interministerial-n%C2%BA-04,-de-27-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em 24 mar. 2020.

⁴⁹ Valor fixado para o estado de Roraima.

do FUNDEB; enquanto a União se exime de prestar auxílio nessas situações, transferindo sua responsabilidade à organização estadual. Segundo Bremaeker (2007), o FUNDEB desempenha uma função de Robin Hood, utilizando recursos de municípios mais ricos nos municípios mais pobres.

Ainda na SD 35, destacamos a forma como o aluno, no âmbito desta política educacional que é o FUNDEB, está sendo tratado como fator de cálculo de investimento, ao ser apresentado o “valor anual mínimo por aluno”. Ao buscarmos a definição de valor no dicionário digital Aulete⁵⁰, dentre todas as definições, analisando os efeitos produzidos por essas expressões no intradiscorso, a associação que mais se aproxima é “preço atribuído a algo” ou “atributo que confere aos bens materiais sua qualidade de bens econômicos”. A partir dessas definições, conseguimos entender que o aluno é visto como um artefato econômico que serve de base de cálculo do investimento educacional.

A heterogeneidade que constitui essa sequência discursiva aponta para a produção de sentidos mercantis no interior da proposta de financiamento educacional, uma vez que utiliza bases econômicas como fator de cálculo do investimento em educação básica pública. Esse discurso mercantilista vai se naturalizado nas propostas educacionais pelo regime de repetibilidade que faz cristalizar sentidos, apagando seus rastros. Indursky (2011, p. 4) afirma que:

[...] se há repetição é porque há retomada/regularização de sentidos que vão constituir uma memória que é social, mesmo que esta se apresente ao sujeito do discurso revestida da ordem do não-sabido. São os discursos em circulação, urdidos em linguagem e tramados pelo tecido sócio-histórico, que são retomados, repetidos, regularizados

Essa regularização mostra que, nessa perspectiva, os estudantes passam a ser vistos como números por estados e municípios, o que faz com que mais aluno matriculado garanta mais investimento em educação. Tal fato pode levar às redes públicas de ensino considerarem um número elevado de matrículas por turma com o intuito de arrecadar mais recurso para o financiamento educacional, o que altera o perfil das salas de aula das escolas públicas de educação básica. Pensando nessa mudança a partir de Indursky (2011, p. 77), entendemos que:

⁵⁰ 1. Preço atribuído a algo; 2. Utilidade, valia; 3. Importância, qualidade, mérito; 4. Validade, legitimidade; 5. Princípio ético (valores morais); 6. Qualidade pela qual uma coisa se torna importante para alguém; 7. Poder aquisitivo; 8. Estima, consideração; 10. Econ. Atributo que confere aos bens materiais sua qualidade de bens econômicos; 11. Fil. Conceito que determina o que deve ser por intermédio de argumentações que se opõem ao que presentemente é; 12. Mús. Duração relativa das figuras de notas e de silêncios; 13. Art.pl. Variação da intensidade de reflexão da luz em uma determinada cor; 14. Soc. Objeto de uma necessidade, atitude ou desejo [F.: Do lat. tardio *valore*.]. Disponível em <http://www.aulete.com.br/valor>. Acesso em 10 abr. 2020.

os sentidos, à força de se repetirem, podem acabar por se modificar, de modo que as redes discursivas de formulação, formada a partir de um regime de repetibilidade, vão recebendo novas formulações que, ao mesmo tempo em que vão se reunindo às já existentes, vão atualizando as redes de memória.

Sobre o número de alunos por sala de aula, segundo o Panorama da Educação⁵¹ publicado pelo INEP a partir de informações presentes no relatório *Education at a Glance*, elaborado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2018, na pré-escola, a razão aluno-professor no Brasil é de 21 alunos por professor, enquanto a média dos países da OCDE é de 14 crianças por docente. O documento também aponta a razão professor-aluno no Ensino Médio, mostrando que o Brasil apresenta a maior razão professor-aluno, com média de 26 alunos por professor, 13 alunos a mais que a média dos países analisados pela OCDE. Outro dado relevante que o relatório apresenta é que, em nosso país, as turmas da rede pública possuem 5 alunos a mais que na rede privada.

Apesar de alguns estudos, como os do Banco Mundial, apontarem para fatores externos à escola como os principais influenciadores no desempenho escolar, muitos outros estudos *in loco* mostram que a elevação na proporção aluno-professor interfere diretamente na qualidade do ensino ofertado, produzindo um processo massificado de ensino. Segundo Relatório Brasil no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) 2018 (INEP/MEC, 2019), a qualidade na educação está diretamente ligada a diversas variáveis que envolvem desde fatores socioeconômicos dos estudantes à dinâmica dentro de sala aula, como o gerenciamento do conteúdo e da turma por parte do professor e a infraestrutura dos espaços escolares. Isso significa dizer que menos alunos por turma favorece o processo de ensino e aprendizagem e, conseqüentemente, o desempenho dos estudantes.

Por esse motivo, tratar o aluno como bem econômico é desconsiderar uma política que busque atingir qualidade no ensino básico público. Além disso, se pensarmos no aluno pelo quanto ele vale para o Estado, estaremos agregando valor econômico a algo que não é um bem de consumo. Por essa lógica, vimos o estudante como uma variável do mercado financeiro, um fator de análise de investimento. Em outras palavras, enquanto a educação é vista como um vetor do desenvolvimento econômico do país, os alunos são os insumos que alimentam a máquina capitalista.

Outra política educacional que incide diretamente sobre o financiamento da educação básica pública é o Plano Nacional de Educação (PNE). Instituído em 2014 por meio

⁵¹ Disponível em <http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/inep-divulga-nova-edicao-do-relatorio-panorama-da-educacao-destaques-do-education-at-a-glance/21206>. Acesso em 15 abr. 2020.

da Lei nº 13.005/2014, em cumprimento a uma disposição legal prevista no artigo 214 da CF, o PNE é composto por vinte metas e tem por objetivo, até 2024:

Erradicar o analfabetismo; universalizar o atendimento escolar; superar as desigualdades educacionais; melhorar a qualidade da educação; formar alunos para o trabalho e para o exercício da cidadania; promover a gestão democrática; garantir gestão eficiente do financiamento educacional; valorizar os profissionais da educação; promover a sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

A primeira ideia de um Plano de Educação no Brasil foi lançada pela primeira vez no Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932, e em seguida na CF de 1934. O documento foi elaborado em 1937, contendo 504 artigos, mas não foi levado adiante em virtude da instituição do Estado Novo, no mesmo ano. Outras propostas surgiram posteriormente até que, em 1993, o MEC elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos. Este Plano foi orientado pela Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), por meio da Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien – 1990) (SAVIANI, 2008).

No documento, havia um diagnóstico e estratégias para a educação infantil e ensino fundamental. Porém, não saiu do papel. Segundo Saviani (2008, p. 183), “o mencionado plano foi formulado mais em função do objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial”. Notemos, desta forma, que a influência externa na educação brasileira é antiga e tem se aperfeiçoado a cada ano, seguindo o avanço do mercado.

Em 1997, o MEC novamente propôs um novo Plano baseado no anterior. Lembrando que essa proposta surgiu da obrigação de “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, segundo a LDB (1996, art. 9ª, inciso I). Em sua proposta, dentre outras coisas, está a responsabilização de estados e municípios pelo financiamento educacional e o apoio às instituições escolar de iniciativa privada, conforme observamos nas sequências a seguir.

SD 36: Deve-se considerar que o Plano Nacional de Educação está voltado, basicamente, para a ação do Poder Público, uma vez que é sua a responsabilidade fundamental de garantir o direito à educação consagrado na Constituição. Cabe lembrar, entretanto, que essa responsabilidade não se restringe ao Estado - É indispensável a colaboração da sociedade civil. Essa colaboração envolve diferentes segmentos.⁵²

Na SD 36, o advérbio “entretanto” coloca limite na responsabilidade do Estado em financiar a educação pública, produzindo um sentido de oposição à obrigação do Estado para

⁵² PNE (1998, p. 16).

com a oferta educacional. A expressão “é indispensável a colaboração da sociedade civil” convoca toda a população à responsabilidade de prover a educação pública. A palavra “indispensável”, neste caso, representa a urgência em dividir o encargo, expressando que não se pode dispensar a ajuda da sociedade civil nessa tarefa. Esses sentidos vão se instalando na sociedade e construindo no imaginário social a ideia de que o Estado sozinho não dá conta de promover educação gratuita para todos. De acordo com Indursky (2015, p. 14, grifos da autora), certos gestos “são repetidos à exaustão, até produzirem um *efeito de verdade*. Outras tomadas de posição são excluídas, produzindo-se *gestos de silenciamento* em torno de outros possíveis sentidos”.

Esse efeito de verdade é produzido na relação de forças socialmente estabelecida que hierarquiza e determina quem possui a autoridade para dizer e fazer os sentidos colarem ao seu discurso, como lemos em Orlandi (1996). Desse modo, o imaginário da necessidade de subdivisão na promoção da educação vai se naturalizando ao ponto de não ser mais questionados; de ser aceito e repetido como algo que faz parte do movimento natural da educação. Para Achard (1999), a repetição provoca uma regularização entre o histórico e o linguístico simbolizada na memória social, que podemos ver materializada na SD 36.

Essa repetibilidade do discurso, segundo Indursky (2011) convence, mascara, encobre, porém, também possibilita um deslocamento, uma deriva dos sentidos que pode provocar novos efeitos. Sobre isso, Indursky (2011, p. 77) fala que “se, por um lado, a repetição é responsável pela cristalização dos sentidos, por outro, também é a repetição que responde por sua movimentação/alteração”. Tal entendimento nos permite trazer essas reflexões aqui apresentadas como um efeito mobilizado a partir da relação que fazemos entre a educação e a economia a partir da lógica do capital, trabalhado anteriormente nesta pesquisa.

4.2 FORMAÇÕES IMAGINÁRIAS NO DISCURSO DO ESTADO SOBRE A EDUCAÇÃO

O discurso do Estado sobre o financiamento educacional coloca a educação como um artefato do mercado que merece investimento pelo retorno que proporciona, conforme abordamos anteriormente. Os sentidos produzidos pela relação educação-economia apontam para lugares antagônicos que são determinados pelo modo como os sujeitos interagem no processo discursivo. Isto é, o sujeito enunciator formula seu dizer a propósito do seu

interlocutor. Seu modo de relacionar-se com o outro interfere na maneira com que enuncia, fazendo com escolha dizer A e não B. Sobre essa possibilidade de escolha, Orlandi (2007, p. 76) denomina “silêncio constitutivo” ao passo que “que toda denominação apaga necessariamente outros sentidos possíveis, o que mostra que o dizer e o silenciamento são inseparáveis: contradição inscrita nas próprias palavras”.

Essa escolha entre dizeres possíveis acontece em virtude de algo que Orlandi (2015, p. 37) chama de “mecanismo de antecipação”. Segundo a autora (2015, p. 37), “esse mecanismo regula a argumentação, de tal forma que o sujeito dirá de um modo, ou de outro, segundo o efeito que pensa produzir em seu ouvinte”. O lugar de fala do sujeito enunciador também é determinante na constituição do discurso e pode contribuir para a manutenção de silenciamento que interdita o discurso. sobre isso, Orlandi (2015, p. 37), fala que “como nossa sociedade é constituída por relações hierarquizadas, são relações de força, sustentadas no poder desses diferentes lugares, que se fazem valer na ‘comunicação’. Portanto, essa regulação do dizer nos fazer entender que a produção de sentidos para a educação por parte do Estado pode ocorrer no limite das possibilidades de dizer isso e não aquilo, em um gesto de apagamentos de certos sentidos, fazendo com que a fala do Estado tenha mais poder que a fala da sociedade civil.

Esse funcionamento do discurso é da ordem das “formações imaginárias”, sobre as quais Pêcheux (1993, p. 82) diz que “designam o lugar que A e B se atribuem cada um a si e ao outro, a imagem que eles fazem do seu próprio lugar e do lugar do outro”. O autor (1993, p. 83), então, cria uma representação das formações imaginárias por meio de questionamentos para explicitar a maneira como elas atuam na produção dos sentidos, quais são: “quem sou eu para lhe falar assim?; quem é ele para que eu lhe fale assim?; quem sou eu para lhe falar assim?; quem é ele para que me fale assim?”. Orlandi (2015, p. 38) acrescenta que:

Não são os sujeitos físicos nem os seus lugares empíricos como tal, isto é, como estão inscritos na sociedade, e que poderiam ser sociologicamente descritos, que funcionam no discurso, mas suas imagens que resultam de projeções. São essas projeções que permitem passar das situações empíricas – os lugares dos sujeitos – para as posições dos sujeitos no discurso.

Deste modo, podemos analisar como as formações imaginárias contribuem para entender a relação educação-economia nas políticas de financiamento educacional a partir da Lei do FUNDEB, apresentada na sequência a seguir.

SD 37: O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União.

Na SD 37, a expressão “valor anual mínimo por aluno” representa a base do repasse do fundo aos municípios. Esse valor é calculado pelo Estado baseando-se na estimativa de receita para o ano subsequente, considera o montante arrecadado em um ano para determinar quanto vale um aluno em cada estado brasileiro e no Distrito Federal. Logo, se a receita estimada for muita baixa, o valor é baixo; se a receita for alta, conseqüentemente, o valor será elevado. Ou seja, é a lógica do mercado sendo aplicada nas políticas de financiamento educacional. Mobilizando as formações imaginárias, o sujeito-aluno deixa de ser visto como um indivíduo dotada de capacidade intelectual e ganha status de valor monetário para o sujeito-Estado.

Nesse cenário, a educação passa a ser vista com uma despesa a ser deduzida do orçamento do Estado. Segundo Saviani (2008, p. 5):

As carências de educação, saúde ou segurança são consideradas seja diretamente como custos, na medida em que impedem ou retardam ou tornam mais onerosos os investimentos no desenvolvimento econômico, seja como custos para a sociedade que, através do Estado, terá que investir recursos para supri-las. E o Estado, submetido a essa mesma lógica, tenderá a atrofiar a política social, subordinando-a, em qualquer circunstância, aos ditames da política econômica.

Pensando na promoção de uma educação de qualidade, o cálculo correto deveria considerar parâmetros para cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino e a partir disso observar quanto seria necessário investir por aluno. Assim, seriam estabelecidos valores mínimos de investimento aluno/ano para, posteriormente, confrontar com a receita de cada ente federado para pensar em estratégias para aplicação do recurso necessário. Caso o valor fosse superior à receita estimada, uma solução seria repensar sobre o percentual dos impostos destinados à cesta do FUNDEB ou sobre a possibilidade de sua vinculação de outros impostos. E se mesmo assim não houvesse recurso suficiente, o Estado deveria reorganizar sua complementação para atender aos critérios mínimos estabelecidos e, então, promover uma educação de qualidade.

Na direção dessa reflexão, o Conselho Nacional de Educação (CNE), em 2010, emitiu o parecer nº 08/2010⁵³ para tratar dos padrões mínimos de qualidade da educação básica. Para justificar a necessidade de estabelecer tais parâmetros, o documento afirma que “o Brasil tem uma dívida social que impacta na qualidade almejada e que se traduz em um claro *apartheid*

⁵³ Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 25 mar. 2020.

de oportunidades educacionais, refletido nos diferentes Brasis identificados na ótica dos resultados educacionais” (CNE/CEB, 2010, p. 01, grifo do autor).

Podemos relacionar essa avaliação do CNE à diferenciação no valor nos diferentes estados brasileiros (Anexo A) como comprovação de que existem diferentes brasis em de nosso país. Dentre os desafios necessários para modificar esse cenário desigual, o parecer (CNE/CEB, 2010, p. 01-02) aponta a necessidade de ampliar o financiamento educacional e orienta para a construção de uma “matriz [que estabeleça] padrões mínimos de qualidade para a educação básica pública no Brasil”. Desse modo, o CNE apresentou o Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), expressão desenvolvida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação/2007, em substituição ao valor aluno anual.

Para explicar essa relação, o Conselho (CNE/CEB, 2010, p. 03) traz os seguintes argumentos:

No aspecto 3 econômico, estudos desenvolvidos pelo grupo do Professor Marcelo Neri, da Fundação Getúlio Vargas, revelam que um ano de estudo a mais na vida de uma pessoa aumenta 15%, em média, o seu salário; além disso, este valor médio apresenta uma grande dispersão a depender do nível de instrução escolar desta pessoa. Por exemplo, se ela tem apenas o Ensino Fundamental, o incremento médio salarial, em decorrência de mais um ano de estudo, é de apenas 6%; por outro lado, se ela possui formação de nível superior, esse incremento médio salarial será de 47%!

No aspecto social, a perpetuação das desigualdades pode ser explicada pelos diferentes níveis educacionais dos pais. Por exemplo, enquanto a chance de um filho de pai analfabeto ser também analfabeto é de 32%, essa probabilidade cai para 0,2% se o pai tiver o ensino superior; alguém cujo pai é analfabeto tem apenas 0,6% de chance de completar o ensino superior contra uma probabilidade de 60% caso o pai tenha ensino superior completo.

Podemos perceber que, segundo explicação do CNE, o salário de um trabalhador pode ser medido pelo seu nível de escolarização, que serve também para explicar o grau de desigualdade do país. Colocado assim, a educação seria fator predominante para minimizar o desequilíbrio socioeconômico que existe no Brasil. Para completar, o parecer apresenta uma tabela com dados: do Produto Interno Bruto (PIB), que, em resumo, indica o status econômico do país; do PIB *per capita*, que apresenta o acúmulo de riqueza por pessoa no país; da posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que está diretamente ligado ao PIB *per capita*; e da Posição no Índice de Desenvolvimento da Educação (IDE), calculado pela UNESCO a partir de dados de alfabetização, universalização do atendimento escolar, acesso à escola e distorção idade-série, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Posição Mundial do PIB e do PIB *per capita* em 2008, do IDH em 2006 e do IDE em 2005: do Brasil e de outros países.

País	Posição no PIB (2008)*	Posição no PIB <i>per capita</i> (2008)*	Posição no IDH (2006)**	Posição no IDE (2005)***
Noruega	41	2	2	1
Irlanda	52	5	5	25
Finlândia	53	11	12	11
Inglaterra	6	13	21	2
Espanha	11	26	16	18
Irã	15	86	84	90
Brasil	9	45	70	76
Índia	4	125	132	105
Bangladesh	49	158	147	107

*Fundo Monetário Internacional (FMI), Base de dados mundial de economia (2008).

**Relatório de Desenvolvimento Humano 2008/2009 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, compilado com base em dados de 2006 e publicado no dia 18 de dezembro de 2008.

***Relatório de Monitoramento Global do EPT, UNESCO.

Fonte: Parecer CNE/CEB nº 08/2010.⁵⁴

Como análise dos dados, o Conselho compara os países em relação a seu PIB *per capita* e sua posição no IDH, que refletem diretamente no IDE. Logo, o CNE (2010, p. 03, grifo do autor) conclui que “melhores resultados educacionais se correlacionam fortemente com o desenvolvimento humano e com a riqueza *per capita* de um país. Oferecer educação de qualidade deve ser, portanto, uma estratégia importante para a construção de um país mais justo e igualitário”.

Todavia, o que não está dito nessa conclusão é que a diferença entre o PIB e o IDH representa a taxa de desigualdade de um país, o que espelha diversos outros fatores, como os altos índices de pobreza, a dificuldade de acesso à escola, o desemprego e o subemprego, entre outros. Isso explica o motivo de a Noruega assumir a primeira posição no IDE, na ocasião da análise, uma vez que seu IDH assume a segunda colocação, mesmo o acúmulo de riqueza do país estando trinta e duas posições abaixo do Brasil. Já em países como Brasil e Índia, por sua vez, podemos perceber como a desigualdade econômica reflete diretamente nos índices educacionais nacionais.

Atualizando os dados segundo a classificação de alguns países no PISA, temos a seguinte configuração:

⁵⁴ Disponível em:

< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 25 mar. 2020.

Tabela 2 – Comparação econômica entre países:

PAIS	PIB 2018		IDH	PISA 2019	DESPESA PÚBLICA COM EDUCAÇÃO 2015	
	NACIONAL	PER CAPITA			% PIB	% PIB PER CAPITA
Singapura	316.084M.€	56.053€	0,912	2º	2,90%	1.243€
Japão*	4.195.748M.€	33.160€	0,891	6º	3,47%	1.217€
Canadá**	1.454.071M.€	39.306€	0,913	8º	5,27%	1.983€
Finlândia	240.924M.€	43.630€	0,883	10º	7,09%	2.735€
Alemanha	3.344.370M.€	40.340€	0,916	18	4,81%	1.785€
EUA***	17.426.080M.€	53.233€	0,915	28	4,99%	2.066€
Chile	252.481M.€	13.481€	0,832	46	4,87%	596€
Uruguai**	50.509M.€	14.643€	0,793	52	4,36%	440€
Brasil	1.584.004M.€	7.562€	0,755	66	6,24%	497€

* Ano referência 2016

** Ano referência 2011

*** Ano referência 2014

Fonte: <https://pt.countryeconomy.com/governo/pib/singapura>. Disponível em 10 mar. 2020.

Pensando a educação a partir da perspectiva do financiamento com base na tabela acima, podemos concluir que o problema da educação brasileira não é investimento, uma vez que, dentre os nove países analisados, o Brasil apresenta o segundo maior percentual de investimento do PIB. Todavia, não podemos desconsiderar que a relação da qualidade do ensino, como já foi mencionado anteriormente, está diretamente ligada a diversos fatores internos e externos, dentro os quais está a desigualdade social que gera problemas socioeconômicos.

O IDH também comprova que a desigualdade social interfere diretamente nos resultados, uma vez os países com IDH menor são os que apresentam menores resultados. Isso porque a educação depende não somente de professores, alunos e escolas, mas de infraestrutura adequada, recursos pedagógicos e tecnológicos. Dito de outra forma, a preocupação com a educação não deve ser só quanto ao ambiente escolar como também quanto aos instrumentos de complementação de estudos, boa alimentação, transporte adequado, que demandam investimento.

A partir dos dados coletados, podemos observar que os países sul americanos que possuem os piores índices no PISA 2018⁵⁵ (Chile, Uruguai e Brasil) apresentam má distribuição

⁵⁵ Não vamos considerar aqui como é feita a avaliação do PISA por amostragem. Usamos o PISA como parâmetro por representar um diagnóstico da educação mundial usado pelos governos para avaliação de suas políticas pública em educação.

do investimento por aluno, o que representa o primeiro problema encontrado nesta análise para justificar o baixo índice. Não basta dizer que o problema da educação não é dinheiro, pois sem investimento não é possível desenvolver as políticas educacionais; por outro lado, é preciso melhor gerir o recurso, pensando em quanto é necessário investir por aluno. Vejamos como isso se materializa nos resultados do Brasil da última avaliação do PISA, realizada em 2018, como apresentados na sequência discursiva a seguir.

SD 38:

Tabela 3 – Dados Brasil PISA 2018 (média de proficiência por dependência administrativa)

Dependência administrativa	Nº de participantes	% de participação	Média em Leitura	Média em Matemática	Média em Ciências
Brasil	10.691	100	413	384	404
Particular	1.381	15,6	510	473	495
Federal	279	2,5	503	469	491
Estadual	7.732	68,3	404	374	395
Municipal	1.299	13,7	330	314	330

Fonte: INEP/MEC, 2019 (adaptada pela autora).

Apesar de não considerarmos a de avaliação por amostragem um mecanismo eficaz para medir a qualidade educacional, entendemos a partir da SD 38 que o PISA atualmente se tornou o principal instrumento para aferir a qualidade da educação no mundo. Sendo assim, como reflexo dos dados apresentados na tabela anterior, trazemos para análise a nota média por dependência administrativa para mostrar como o percentual de investimento em educação no Brasil precisa ser equacionado para minimizar os prejuízos educacionais. Considerando que a média total é feita através da soma dessas médias por dependência, podemos concluir que nas redes particular e federal, que correspondem a 18%, as médias contribuíram para elevar o índice nacional, ao passo que a rede pública estadual e municipal, que representam a maior parcela na média, 82% da média foram as responsáveis pelo baixo índice.

Esses dados têm sido utilizados pelo governo para sustentar sua proposta de corte de investimento educacional. Como nos lembra Emir Sader, no prefácio do livro de Mészáros (2008, p. 15), trata-se do típico modelo de gestão neoliberal, que tende a “fornecer o conhecimento e o pessoal necessário à maquinaria produtiva em expansão do sistema capitalista, mas também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes.” Em contrapartida, o resultado do PISA só comprova a necessidade de definir parâmetros de qualidade e garantir mais investimento na escola básica pública, o que,

consequentemente, requer maior compromisso da União, uma vez que o atual percentual destinado não consegue sequer suprir a necessidade dos nove estados subsidiados.

Ao analisar a distribuição média do Pisa entre as regiões brasileiras, temos o seguinte cenário.

Tabela 4 – Dados Brasil PISA 2018 (média de proficiência por região)

Região	Nº de participantes	% de participação	Média em Leitura	Média em Matemática	Média em Ciências
Brasil	10.691	100	413	384	404
Sul	1.523	14,9	432	401	419
Centro-Oeste	813	6,7	425	396	415
Sudeste	4.060	42,6	424	392	414
Norte	982	8,5	392	366	384
Nordeste	3.313	27,3	389	363	383

Fonte: INEP/MEC, 2019 (adaptada pela autora).

A partir desses dados, podemos observar que as regiões Norte e Nordeste apresentam baixo índice. Curiosamente, são nessas regiões que se encontram os estados que recebem a complementação, mostrando que a o auxílio da União não é suficiente. Mas a complementação da União não ocorre de forma aleatória. A CF, no art. 60 do ADCT, já definiu o valor da complementação⁵⁶, que vem regulamentado na Lei do FUNDEB, no art. 6º, como podemos analisar na sequência discursiva a seguir.

SD 38: Art. 6 º-A complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 60 do ADCT.

Na SD 38, a palavra “mínimo” representa o esforço do Estado em relação ao investimento da educação por meio do FUNDEB. Segundo o dicionário digital Aulete⁵⁷, a palavra mínimo pretende significar “o menor valor, nível ou quantidade possível”, o que indica que a União pode aplicar na educação básica mais que o valor estabelecido anualmente, segundo

⁵⁶ Lê-se no art. 60 do ADCT (BRASIL, 1988):

VII – a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;
b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;
c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

⁵⁷ Disponível em <<http://www.aulete.com.br/m%C3%ADnimo>>. Acesso em 15 abr. 2020.

interesse. Todavia, esta possibilidade é contrariada logo no artigo seguinte da mesma Lei, que tomamos como sequência discursiva, como pode ser vista a seguir.

SD 39: Parcela da complementação da União, a ser fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade instituída na forma da Seção II do Capítulo III desta Lei, limitada a até 10% (dez por cento) de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento.

Na SD 39, o percentual de dez por cento passa a ser o limite máximo estabelecido pela União para complementação. Essa contradição indica um antagonismo no financiamento educacional, quando o mínimo se torna máximo e os estados e municípios acabam por ficar reféns dos interesses governamentais.

Na sequência discursiva a seguir, é possível perceber como o Estado tem definida sua contribuição a partir dessas variáveis opostas.

SD 40:

Tabela 5 – Dados comparativos FUNDEB (2010-2020)

Ano	Arrecadação	Complementação
2020	157.879.981,30	14.209.198,30
2019	151.469.774,0	13.632.279,7
2018	136.083.959,6	12.247.556,4
2017	130.132.056,6	11.711.885,1
2016	125.630.698,5	11.306.762,9
2015	119.723.813,7	10.775.143,2
2014	107.580.748,3	9.682.267,3
2013	107.127.393,5	9.641.465,4
2012	94.130.380,8	8.471.734,3
2011	88.057.784,00	7.925.200,6
2010	76.234.557,2	6.861.110,3

Fonte: MEC, 2020 (adaptada pela autora).

Na SD 40, podemos observar que a União, durante os dez anos de vigência do percentual de contribuição de dez por cento, definiu o percentual de 9% para a complementação, fazendo com que o valor da palavra “máximo” se sobressaísse ao valor do termo “mínimo”. E como o valor aplicado aos Fundos sofre variação por estar vinculado à receita de impostos, o valor total de complementação pode ser ainda menor que o estimado, comprometendo ainda mais a educação básica pública.

Diante desse cenário que foi apresentado até aqui, compreendemos que o CNE vê o CAQi como uma política pública para promoção da qualidade na educação básica pública no país ao estabelecer padrões mínimos que devem ser adotados pelo Estado na manutenção e desenvolvimento educacional. Essa estratégia operacional foi incorporada ao Plano Nacional de Educação, instituído em 2014 pela Lei nº 13.005/2014, no qual está previsto que:

Estratégia 20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ.

O CAQ se fundamenta na Constituição Federal (1988, grifo nosso), que prevê, após EC nº 59/2009, em seu artigo 212, parágrafo terceiro: “A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, *garantia de padrão de qualidade e equidade*, nos termos do plano nacional de educação”. Na Lei do FUNDEB, o estabelecimento deste padrão de qualidade pode ser observado no artigo 38, de acordo com a sequência discursiva a seguir.

SD 41: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.

Na SD 41, a expressão “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica” aponta que todas as instâncias governamentais devem garantir o financiamento a partir de padrões mínimos, mas até o momento, não há definição de parâmetros para definir a qualidade da educação. Desde a CF até o presente momento, o financiamento se baseia no número de matrículas na educação básica, no ensino regular e na receita de arrecadação de cada ente federado, contrariando os dispositivos legais.

Segundo Estudo Técnico nº 24/2017 da Câmara de Deputados (2017, p. 6):

Dentre os mecanismos de financiamento atualmente existentes, o FUNDEB é o que mais se aproxima dos objetivos pretendidos pelo Custo Aluno Qualidade e, dessa forma, deve ser avaliado de que forma poderia ser utilizado com vistas à implantação do CAQi e do CAQ.

Portanto, o FUNDEB pode ser entendido como um caminho para aplicação do CAQ, uma vez que ele é distribuído visando a um VAA, devendo considerar os seguintes aspectos que a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), em nota técnica publicada em 2013, denominou “insumos”⁵⁸:

Número médio de alunos por turma;
 Efetivação do piso nacional salarial do magistério;
 Política de carreira;
 Política de formação continuada;
 Bibliotecas e salas de leitura em todas as unidades;
 Laboratórios de ciências em todas as unidades;
 Laboratórios de informática em todas as unidades;
 Quadras poliesportiva cobertas em todas as unidades;
 Brinquedotecas para todas as creches, pré-escolas e escolas dos anos iniciais do ensino fundamental;
 Garantia de repasse de recursos para as escolas para o desenvolvimento de seus projetos pedagógicos. (FINEDUCA, 2013, p. 03-04).

A FINEDUCA acusa, em sua Nota Técnica, o relator do PNE na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (doravante CCJ), o senador Vital do Rego (PMDB-PB), de suprimir uma estratégia importante do texto final encaminhado e aprovado na Câmara dos Deputados. Segundo a Nota, a estratégia suprimida era a garantia de implantação do CAQi “garantir, no âmbito da União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios quando não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ”.

Tabela 6 – Comparativo VAA x CAQi

(continua...)

ETAPA DE ENSINO	FUNDEB	CAQ
Creche (tempo integral)	3.884,52	8.288,28
Creche (tempo parcial)	2.390,47	5.097,29
Pré-escola (tempo integral)	3.884,52	4.171,77
Pré-escola (tempo parcial)	2.988,09	3.209,05
Ensino Fundamental Anos Iniciais Urbano	2.988,09	3.060,29
Ensino Fundamental Anos Finais Urbano	3.286,90	2.996,53
Ensino Fundamental Anos Iniciais Rural	3.436,30	5.057,98
Ensino Fundamental Anos Finais Rural	3.585,71	3.867,86
Ensino Fundamental Tempo Integral	3.884,52	3.978,38

⁵⁸ Disponível em http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf. Acesso em 25 mar. 2020.

Tabela 7 – Comparativo VAA x CAQi

(conclusão)

ETAPA DE ENSINO	FUNDEB	CAQ
Ensino Médio Urbano	3.585,71	3.081,54
Ensino Médio Rural	3.884,52	3.867,86
Ensino Médio Tempo Integral	3.884,5	3.337,31
Ensino Médio integrado à Educação Profissional	3.884,52	3.337,31
Educação Especial	3.585,71	6.120,50
Educação de Jovens e Adultos	2.390,47	3.060,29
EJA integrada à Educação Profissional	3.585,71	3.672,35
Educação Indígena e Quilombola	3.585,71	5.057,98
Creches conveniadas (tempo integral)	3.286,90	7.011,88
Creches conveniadas (tempo parcial)	2.390,47	5.097,29

Fonte: FINEDUCA, 2012.

Por meio da proposta da FINEDUCA, há um aumento considerável no investimento na educação infantil, dadas todas as especificidades desta etapa de ensino. Na etapa do Ensino Fundamental, o incremento maior se dá nas escolas do campo, também em virtude das especificidades da modalidade. A proposta prevê menos investimento no Ensino Médio em relação ao que já vem sendo aplicado, o que nos mostra que as etapas iniciais de ensino devem ser a prioridade do Estado. A educação especial também recebe aumento considerável e as instituições conveniadas também.

Usando como referência o valor aluno anual para o estado de Roraima (Anexo A), por exemplo, que apresenta o maior valor definido, o CAQ propõe um valor que já se aproxima do maior investimento em educação no Brasil. Entretanto, essa proposta foi rejeitada pela União em todas as oportunidades que foi apresentada sob o pretexto de inviabilidade na implantação. Isso porque, para garantir a aplicação do CAQ, a União precisaria aumentar seu poder de investimento e garantir complementação a todos os estados brasileiros. Na tabela a seguir é possível observar o aumento no percentual de investimento sugerido pela FINEDUCA a partir da instituição do CAQi.

Tabela 8 – Comparativo investimento FUNDEB x CAQi

	RECURSO DESTINADO AO FUNDEB	RECURSO NECESSÁRIO CAQi	COMPLEMENTAÇÃO FUNDEB ATUAL	COMPLEMENTAÇÃO NECESSÁRIA
BRASIL	101.288.304.893	147.699.218.292	9.440.374	46.410.913.399
%PIB (2012)	2,3%	3,35%	0,21%	1,05%

Fonte: FINEDUCA, 2012.

A partir da proposta da FINEDUCA apresentada na tabela 7, o aumento percentual de recurso vinculado ao FUNDEB precisa aumentar em 1,05% em relação ao PIB do Brasil. Por se tratar de uma pesquisa apresentada em 2012, para serem aplicados hoje, esses valores precisam ser atualizados, porém, fica evidente que se faz necessário o aumento da complementação da União se o interesse for atingir padrões mínimos de qualidade. O percentual de 0,21% de complementação representa o quanto a União coloca de recurso no Fundo. Para um país que investe 6,24% do PIB em educação, sendo o FUNDEB uma fonte de financiamento tão importante para a educação, a parte que compete à União é muito pequena.

O aporte de 46 bilhões a mais na complementação apontado na tabela 7 garantiria recurso da União para todos os estados e não somente para os países que recebem complementação atualmente. A partir da definição dos parâmetros ligados a *práxis* educacional e aumento no aporte financeiro, é possível que sejam minimizadas as diferenças regionais e cumprida o que prevê a CF e a LDB quando exige o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade, uma vez que o investimento vai considerar o que é realmente necessário para a educação.

Segundo o Parecer do CNE, “o CAQi representa um custo que corresponde a cerca de um terço das mensalidades cobradas pelas escolas privadas, frequentadas pelas crianças de classe média do país”. Essa afirmação se torna contraditória quando pensamos que o parâmetro usado atualmente para avaliar a qualidade da educação pública é a escola privada. Em contrapartida, o valor de investimento não se equipara. Os resultados do IDEB mostram a diferenciação que é feita nos índices de instituições públicas e privadas, estadual e municipal. Esses valores consideram o valor investido por cada dependência administrativa, conforme figuras a seguir.

Figura 2 – IDEB Ano Iniciais

	IDEB Observado							Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Total	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	5.5	5.8	3.9	4.2	4.6	4.9	5.2	5.5	5.7	6.0
Dependência Administrativa															
Estadual	3.9	4.3	4.9	5.1	5.4	5.8	6.0	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	5.6	5.9	6.1
Municipal	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.6	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4	5.7
Privada	5.9	6.0	6.4	6.5	6.7	6.8	7.1	6.0	6.3	6.6	6.8	7.0	7.2	7.4	7.5
Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.5	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5	5.8

Fonte: INEP, 2018.

Figura 3 – IDEB Ano Finais do Ensino Fundamental

	IDEB Observado							Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Total	3.5	3.8	4.0	4.1	4.2	4.5	4.7	3.5	3.7	3.9	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5
Dependência Administrativa															
Estadual	3.3	3.6	3.8	3.9	4.0	4.2	4.5	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.3
Municipal	3.1	3.4	3.6	3.8	3.8	4.1	4.3	3.1	3.3	3.5	3.9	4.3	4.6	4.9	5.1
Privada	5.8	5.8	5.9	6.0	5.9	6.1	6.4	5.8	6.0	6.2	6.5	6.8	7.0	7.1	7.3
Pública	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0	4.2	4.4	3.3	3.4	3.7	4.1	4.5	4.7	5.0	5.2

Fonte: INEP, 2018.

Figura 4 – IDEB Ensino Médio

	IDEB Observado							Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Total	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.7	3.8	3.4	3.5	3.7	3.9	4.3	4.7	5.0	5.2
Dependência Administrativa															
Estadual	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.1	3.2	3.3	3.6	3.9	4.4	4.6	4.9
Privada	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.3	5.8	5.6	5.7	5.8	6.0	6.3	6.7	6.8	7.0
Pública	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.1	3.2	3.4	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9

Fonte: INEP, 2018.

Considerando a diferença de índices entre as dependências administrativas, notamos que a rede municipal é quem possui o padrão de exigência é menor, o que parece refletir o montante de recurso investido. Essa diferenciação nos apresenta que a educação pública tem menos qualidade que a educação privada e por isso o nível de cobrança deve ser menor. A rede privada, por sua vez, por possuir mais investimento, possui maior indicador, o que representa uma expectativa por mais qualidade educacional. Esses indicadores mostram

que o Estado admite que o financiamento educacional está diretamente ligado à qualidade de ensino oferecida.

A política de financiamento educacional em vigor no Brasil impossibilita a destinação maior de recursos financeiros para a educação. A União, nesse caso, desempenha função redistributiva e supletiva, o que representa a transferência da responsabilidade do investimento para estados e municípios. Essa ação promove um déficit educacional significativo nos estados e municípios cuja arrecadação é menor. Sendo assim, ao observar que a rede privada não atinge as metas previstas há anos, compreendemos que o nível educacional não atende ao esperado. Para nos ajudar a pensar sobre essa questão, Gentili (1998, p. 157) aponta que, segundo esse modelo neoliberal, “somente é de qualidade aquele produto educativo que possui, como pré-condição, a capacidade de adaptar-se às demandas do mercado, atuando competitividade neste”. Logo, o discurso contra a educação pública, que usa o resultado do IDEB para falar em fracasso educacional, encobre a realidade da iniciativa privada.

4.3 DA ESTRUTURA AO ACONTECIMENTO NA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

A falta de investimento adequado na educação básica pública tem incidido diretamente nos índices educacionais, como abordamos na seção anterior. O Estado, cujo dever é, entre outros, garantir a educação para todos, conforme a CF, não tem avançado na busca por uma educação de qualidade e uma prova disso é o não estabelecimento de parâmetros para determinar o que é necessário para cada etapa de ensino. Guiado pelos interesses do capital sob influência estrangeira, o Estado promove reformas que não refletem na vida social dos indivíduos. Segundo Furlanetto (2019, p. 248), “O que nos parece mais realista é que estamos presos numa armadilha que afeta, além das coisas materiais, a vida intelectual e espiritual, visto que, sendo nós apenas elos da máquina, obrigam-nos (ou nos obrigamos) a nos movimentar seguindo seu ritmo.

Surge, neste cenário, um interesse crescente do Estado em apoiar a iniciativa privada em detrimento da escola pública. Interessa-nos, então, analisar essa manifestação, que é sintoma do modelo de economia neoliberal, nos arquivos educacionais sob o filtro do financiamento para que possamos compreender o motivo de sua ocorrência e quais as

consequências para a educação básica pública. Para isso, recorreremos à noção de acontecimento, segundo Pêcheux (2006) para investigar se há instauração de algo novo ocorrendo no interior das políticas de financiamento educação. Estamos considerando, segundo o autor (2006, p. 17, grifo de autor), “o *acontecimento*, no ponto de encontro de uma atualidade e uma memória”.

Para Indursky (2003, p. 103):

[...] este ponto de encontro é onde o enunciado, proveniente na estrutura interdiscursiva, pelo viés da repetição, é inscrito na estrutura do discurso do sujeito, no intradiscorso. E nesse ponto de encontro de uma memória (o interdiscorso) com uma atualidade (o intradiscorso) instaura-se o efeito de memória: os sentidos são rememorados, atualizados, re-significados.

De acordo com Cazarin e Rasia (2014, p. 195):

o acontecimento discursivo é que permite a inscrição do acontecimento histórico no interdiscorso. Um acontecimento discursivo estabelece uma ruptura (rompe com a “estabilidade” anterior) e inaugura uma nova “estabilidade” discursiva, mas não logicamente organizada, pois a mesma tem a ver com a ordem do discurso que joga com a materialidade linguística e a materialidade histórica.

Diante dessas afirmações, mobilizemos a noção de memória, segundo Orlandi (2012, p. 28), que nos faz esquecer “como os sentidos se formam de tal modo que eles aparecem como surgindo em nós”, para encontrar nos arquivos educacionais brasileiros o ponto de ruptura, a atualidade que ressignifica e instaura o novo. Partimos do princípio que as reformas educacionais das últimas décadas promoveram mudanças que exigiram mais investimento, como é o caso da Lei 11.274/2006, que alterou a LDB ao aumentar a duração do ensino fundamental para nove anos, e da Lei nº 12.796/2013, que torna o pré-escolar obrigatório. Tais políticas provocaram o aparecimento de novas lacunas na questão do financiamento educação, principalmente pelo fato de o aumento no número de matrículas exigir mais investimento.

A conjuntura abriu possibilidade para a instituição de uma política de conveniamento, por meio da qual estados e municípios podem assegurar a oferta de vagas através de convênio com instituições privadas sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas e confessionais. Essa política é decorrente do modelo de educação neoliberal, que valoriza a privatização como estratégia competitiva que vai eliminar as ameaças ao capital e proporcionar novos meios de garantir o lucro e rentabilidade. Instaura-se aí a política do “Estado Mínimo”, como reforçam Moreira e Pacheco (2006, p. 67), no qual o Estado visa:

[...] transladar responsabilidades dos governos centrais para os contextos locais e gerar uma nova redistribuição dos poderes políticos, administrativos e econômicos, de

modo que, numa perspectiva aberta e plural, a sociedade civil, o poder local e as comunidades sejam progressivamente mobilizados para participarem nas decisões e na procura de respostas aos desafios de que eles próprios são protagonistas.

A transferência de responsabilidades do Estado para a iniciativa privada reforça a ideia de que o investimento da educação só se justifica quando gerar o retorno esperado ao mercado. Na concepção de Laval (2019, p. 18):

Em primeiro lugar, a acumulação do capital depende cada vez mais da capacidade de inovação e da formação de mão de obra, portanto, de estruturas de elaboração, canalização e difusão de saberes ainda largamente a cargo dos Estados nacionais. [...] a eficiência econômica pressupõe um domínio científico crescente e um aumento do nível cultural da mão de obra, ao mesmo tempo, e em razão da própria expansão da lógica de acumulação [...]. Acima de tudo, o gasto com a educação deve ser “rentável” para as empresas usuárias do “capital humano”.

Vejamos como isso funciona na prática educacional brasileira a partir da análise da sequência discursiva a seguir.

SD 42: concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas.⁵⁹

Na SD 42, o substantivo “concessão” produz como efeito a destinação de recurso público para a iniciativa privada como forma de prover garantir a oferta constitucional de vagas na educação básica. A expressão “bolsa de estudo” vem carregada de uma memória que mostra um benefício dado à população. Entretanto, apaga o fato que o Estado deixa de investir na educação pública ao conceder vagas para as escolas privadas. Usando palavras do Saviani (2008, p. 1):

Na medida em que esse tipo de sociedade constitui, como seu elemento regulador, um Estado, consequentemente capitalista, a “política econômica” impulsionada por esse Estado, tendo em vista o desenvolvimento e a consolidação da ordem capitalista, favorecerá os interesses privados sobre os interesses da coletividade.

Tal iniciativa já faz parte das ações do Estado capitalista há muito tempo. Em 1997, o MEC, por ocasião de proposta de um novo plano para a educação destacou a necessidade de acordos público-privados para manter a educação básica no país, conforme verificamos na sequência discursiva a seguir.

⁵⁹ Inciso VI do artigo 70 da LDB (1996).

SD 43: Finalmente, devemos considerar ainda a ação da iniciativa privada na oferta de serviços educacionais. A presença do ensino privado, tanto leigo como confessional, constitui uma característica do sistema educacional brasileiro, desde seus primórdios. Ele é indispensável no sentido de oferecer opções em termos de valores culturais e de orientação confessional para a população, além de ampliar a oferta de ensino.⁶⁰

Analisando a justificativa para incentivo da iniciativa privada, o uso da expressão “desde seus primórdios” resgata uma técnica de convencimento baseada em uma política de conformismo. Em outras palavras, é o mesmo que dizer “sempre foi assim”, como se fosse uma característica intrínseca à educação brasileira, produzindo sentidos na direção de “sempre deu certo”, “se mudar, algo pode dar errado”. Em senso comum, podemos associar essa expressão ao ditado popular “em time que está ganhando, não se mexe”. Desta forma, o Estado inscreve na memória social a necessidade de manter convênio com as instituições privadas afetado pela ideologia capitalista.

No art. 213 da CF também podemos ver o incentivo a esse acordo entre público e privado e as formas de realizá-la. Sendo assim, além dos convênios permitidos para as vagas da Educação Infantil, tal parceria pode se estender às demais etapas da educação básica e ao ensino superior, na forma da Lei:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Podemos perceber nos parágrafos deste artigo que qualquer instituição privada pode receber o repasse, mesmo que o *caput* e seus dois incisos tentem limitar o convênio a instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Essa medida faz eco na Lei do FUNDEB e aparece conforme vemos na sequência discursiva a seguir.

SD 44 § 1º - Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas: (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

I - na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos; (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

⁶⁰ PNE (1998, p. 17).

II - na educação do campo oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância, observado o disposto em regulamento (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012).

Na SD 44, no período “Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos [...] em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas” vemos se materializar a oportunidade de destinação do recurso do fundo para manutenção e desenvolvimento da educação básica pública para a iniciativa privada. A expressão “instituições credenciadas” quer comunicar a ideia de que não é simples receber recurso público educacional ao mesmo tempo em que produz efeito de apagamento do desvio de recurso que está sendo autorizado. Essa ação nos faz refletir sobre o fato de os governos reclamarem que se gasta muito em educação em nosso país, quando na verdade deve sobrar dinheiro para destinar à escola privada uma vez que oferece essa oportunidade de conveniamento.

Outra possibilidade de repasse de recurso público a instituições privadas para além do previsto na LDB e na Lei do FUNDEB, que garante acordo público-privados para compra de vagas na escola privada, foi garantida por meio da EC nº 85/2015, que adicionou dispositivos referentes a atividades de ciência, tecnologia e inovação. No art. 218 da CF (1988), parágrafo 1º, diz que “A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação” e, no parágrafo sexto, acrescenta que “O Estado, na execução das atividades previstas no caput, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo.”. Vemos isso na sequência discursiva a seguir.

SD 45: A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.⁶¹

Na SD 45, os substantivos “transposição”, “remanejamento” e “transferência” mostram o incentivo do Estado a acordos público-privados que aparecem como solução para atingir os objetivos propostos para a educação brasileira. Na expressão “sem necessidade da prévia autorização legislativa” garante plenos poderes a esses acordos sem interferência externa, apenas por ato do Poder Executivo. Tal fato impede que esses repasses sejam analisados pelo Congresso Nacional e que venham à público, interditando a voz popular que é contrária a essa medida.

⁶¹ Artigo 167, parágrafo 5 da CF (1988).

Essa flexibilização dos acordos entre as esferas pública e privada na gestão educacional é usada como uma maneira de suprir os déficits na qualidade da educação, porém, sinaliza um descompromisso com o bem público em detrimento do privado. Tais práticas são formas de desobrigação do Estado com a educação pública e uma característica privatizante do neoliberalismo. Com esta postura, estimula-se o aumento nas matrículas das escolas privadas, o que representa a diminuição de investimento por aluno na escola pública. O valor repassado pelo FUNDEB, que é calculado por matrícula, cai e o Estado deixa de investir na educação básica pública.

Sobre isso, Gentili (1998, p. 77) contribui ao dizer que:

A modalidade mais visível (e denunciada) de privatização educacional vincula-se à delegação da responsabilidade do financiamento estatal para entidades privadas [...]. o Estado vai reduzindo sua participação como agente central na alocação dos recursos destinados ao financiamento de serviços educacionais, transferindo essa responsabilidade aos próprios indivíduos, às famílias e às empresas.

Esse diagnóstico pode ser melhor compreendido por meio da análise da sequência discursiva a seguir, que mostra o comportamento de matrículas na educação básica, nos últimos anos, no Brasil e em SC, com base em dados extraídos do Censo Escolar, cujo objetivo é investigar os reflexos da política privatizante na rede pública de ensino.

SD 46:

Tabela 9 – Comportamento de matrícula inicial por dependência administrativa, 2015-2019

ANO	PÚBLICA		PRIVADA	
	BRASIL	SC	BRASIL	SC
2015	39.738.780	1.266.191	9.057.732	254.710
2016	39.834.378	1.276.227	8.983.101	251.958
2017	39.721.032	1.281.574	8.887.061	251.251
2018	39.460.618	1.317.723	8.995.249	261.452
2019	38.739.461	1.337.062	9.134.785	273.024

Fonte: Inep, 2020 (adaptada pela autora).⁶²

⁶² Disponível em: inepdata.inep.gov.br/analythics. Acesso em 15 jan. 2020.

Na SD 46, a relação da coluna “Brasil” entre as dependências “pública” e “privada” mostra que houve um crescimento no número de matrículas na esfera privada enquanto que, na esfera pública, percebemos uma diminuição. Quando comparados os números do estado de Santa Catarina, apesar de não encontrarmos queda na quantidade de matrículas, podemos perceber que o percentual de crescimento é de 5,6%, entre os anos de 2016 e 2019, na rede pública, enquanto na rede privada as matrículas cresceram 7,2%, no mesmo período. O dizer sobre a má qualidade da educação aliado ao incentivo do Estado nos acordos público-privados possibilitam o crescimento de matrículas nas escolas públicas em detrimento das privadas.

Podemos observar, nas sequências discursivas a seguir, a quantidade de estabelecimentos de ensino em atividades e extintos para que possamos comparar aos dados referentes à matrícula. Assim, podemos verificar de que forma a queda nas matrículas da rede pública de ensino afeta a educação básica pública como um todo.

SD 47:

Tabela 10 – Números de estabelecimentos em atividade por dependência administrativa, 2015-2019

ANO	PÚBLICA		PRIVADA	
	BRASIL	SC	BRASIL	SC
2015	149.041	5.353	45.216	1.228
2016	147.485	5.349	44.267	1.236
2017	145.522	5.311	44.138	1.219
2018	142.577	5.265	44.391	1.245
2019	140.285	5.220	45.256	1.318

Fonte: Inep, 2020 (adaptada pela autora).⁶³

SD 48:

Tabela 11 – Números de estabelecimentos extintos por dependência administrativa, 2015-2019.

ANO	PÚBLICA		PRIVADA	
	BRASIL	SC	BRASIL	SC
2015	4.932	108	1.803	27

⁶³ Disponível em: inepdata.inep.gov.br/analythics. Acesso em 15 jan. 2020.

2016	2.791	164	1.241	21
2017	2.459	145	1.214	27
2018	8.444	147	1.765	55
2019	4.369	272	1.216	74

Fonte: Inep, 2020 (adaptada pela autora).⁶⁴

Na SD 47, as colunas “Brasil” e “SC” da “dependência administrativa pública” apresentam a queda que a rede pública sofreu no número de estabelecimento considerados ativos nos últimos anos. Já nas colunas da “dependência administrativa privada”, observamos a abertura de novas unidades de ensino no mesmo período. Em comparação com a SD 48, podemos compreender que a queda no número de matrículas na rede pública foi a justificativa para unidades terem sido desativadas no país todo, o que nos leva a identificar mais um aspecto negativo decorrente do descompromisso do Estado para com a educação básica.

Essas consequências afetam diretamente a população brasileira, uma vez que reflete em menos oportunidades de ensino básico público no Brasil. Todavia, esses dados não aparecem para a sociedade leiga que confia na CF que julga dever do Estado a garantia de acesso à educação básica pública. Segundo Bianchetti (2005, p. 98):

O papel subsidiário assumido pelo Estado em relação à educação significa também o apoio à iniciativa privada, pois esse investimento sempre é menor que o requerido para sustentação de uma estrutura maior. Se o Estado ajuda os setores privados a desenvolverem tarefa educativa, liberam-se dos gastos de manutenção dos estabelecimentos e da estrutura burocrática.

Esses dados se inscrevem na ordem do acontecimento que Pêcheux (2006) chama de “fato novo [...] em seu contexto de atualidade e no espaço da memória que ele convoca e já começa a reorganizar”. Há, portanto, uma reorganização dos saberes em torno da escola pública que está perdendo espaço para as instituições privadas sob o incentivo do Estado. Em outras palavras, a iniciativa não só desobriga o Estado a investir na escola pública, como fortalece a iniciativa privada. Observamos, então, um novo modo de gestão se desenhando na educação atravessado pelas necessidades do capitalismo.

Segundo Robertson e Dale (2011), os sistemas de ensino têm sido norteados por três importante vertentes: a nova política educacional, que diz o que é importante ensinar na escola, geralmente visando conhecimentos que atendam às necessidades do mercado; a

⁶⁴ Disponível em: inepdata.inep.gov.br/analythics. Acesso em 15 jan. 2020.

capacidade dos recursos (humanos e fiscais), na qual se privilegia a eficiência, a eficácia e a responsabilidade; e a governança, que se trata das novas relações entre Estado e sociedade civil, entre privado e público, etc. Deste modo, compreendemos que, sob o gerenciamento dos organismos internacionais regidos pela ordem neoliberal, os arquivos das políticas educacionais brasileiras manifestam o desinteresse na progressão da escola pública. Como consequência desse jogo político-ideológico, vemos crescer uma forma de privatização mascarada da educação básica pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“Uma sociedade só é democrática quando
ninguém for tão rico que possa comprar
alguém e ninguém seja tão pobre que tenha de
se vender a alguém.”*

(Jean-Jacques Rousseau)

Compreendendo que, em AD, a incompletude é constitutiva de todo texto e que os sentidos circulam e são construídos a partir de nossa relação com nosso objeto e da relação dele com os demais textos que o constituem, tentaremos dar um fecho para esta pesquisa. Esperamos que nosso gesto de interpretação permita novas formas de olhar para este objeto, tão importante para nossa sociedade, ou até mesmo um novo olhar para outros objetos relacionados ou não à área da educação.

Mobilizando as noções da AD, conseguimos investigar nosso complexo arquivo, que foi constituído por diversos documentos ligação à educação básica, divididos em três grupos de análise: o primeiro foi composto por documentos, relatórios e diagnósticos de quatro organizações internacionais de apoio técnico e financeiro (Banco Mundial – BM; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE). Esse grupo de arquivos possibilitou olhar para o modo como as políticas educacionais brasileiras sofrem influência de organismo externos na formulação de seus textos.

No segundo grupo tivemos a seleção de importantes arquivos educacionais, dentre eles a Constituição Federal (CF) e suas emendas, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e legislações derivadas dessas primeiras. A seleção desses arquivos possibilitou analisar o funcionamento discursivo a partir da inscrição das políticas educacionais no modelo capitalista. Tal escolha se justificou pela necessidade de perceber o caminho que a educação básica tem trilhado sob a lógica do capital e quais as consequências da relação educação-economia.

No terceiro e último grupo de arquivos selecionamos outros recortes da CF, LDB e legislação subsequentes para investigar o papel do Estado frente ao financiamento da educação básica pública. A partir dessa trajetória foi possível chegar as conclusões que apresento neste

espaço impulsionadas pelas inquietações apresentadas nas considerações iniciais, quais são elas:

- a) a vinculação da educação ao modo de produção capitalista representa uma ameaça à oferta da educação básica pública no Brasil?
- b) como as políticas educacionais formuladas sob a lógica do capital consideram o financiamento da educação básica?

Em busca de compreensão para esses questionamentos, investimos esforços nesta pesquisa para atingir o objetivo geral de investigar se o arquivo das políticas de financiamento educacional mobiliza sentidos que nos remetem à privatização da educação básica pública e encaminham para o total descompromisso do Estado com as políticas educacionais. Para isso, elencamos objetivos específicos que auxiliaram em nosso gesto de interpretação, que foram:

- a) investigar a relação entre os organismos internacionais e a reestruturação da educação brasileira ao longo dos anos;
- b) analisar os efeitos do capitalismo na formulação das políticas educacionais;
- c) identificar as consequências do atravessamento da ideologia capitalista nas políticas educacionais de financiamento.

A questão do financiamento educacional é tema recorrente em muitas pesquisas. O nosso recorte, entretanto, se diferenciou das demais abordagens por permitir um novo olhar para o *corpus* ao mobilizarmos noções da AD a partir de Pêcheux, Orlandi, Indursky, Authier-Revuz, e outros autores que nos fizeram pensar como os discursos das políticas educacionais brasileiras significam para e por sujeitos interpelados ideologicamente. Recorremos, também, a autores da área educacional, para tecer nossas considerações sobre o financiamento da educação básica pública no Brasil e sobre o papel do Estado como mantenedor dessas políticas.

Como resultado de nossa investigação, podemos dizer que a interferência dos organismos internacionais abriu fissuras na gestão da política educacional que possibilitaram a criação de tensões entre educação-Estado e Estado-sociedade. Isso provoca prejuízo para a educação básica pública, uma vez que reflete diretamente no financiamento educacional. A falta de investimento atinge a população que depende da oferta do ensino público para conquistar sua escolarização e promove a segregação do conhecimento.

Essas questões se justificam pela aplicação de um modelo de economia neoliberal, que foi desenhado com características voltadas ao fortalecimento do capital. Deste modo, a legitimidade da escola começa a ser discutida e começamos a perceber a naturalização de termos empresariais no contexto educacional, como “competência”, “habilidade”, “eficiência”,

“gestão”. De forma mascarada, a escola aos poucos vai sendo transformada em um espaço de gerenciamento da ação humana.

Entendemos como pressão o que esses organismos de cooperação exercem no Estado brasileiro, o que acaba por moldar a educação brasileira às necessidades do capitalismo sob a máscara da benfeitoria. Instala-se no imaginário social a política do consenso que faz com que a sociedade aceite qualquer reforma. A marca da modernidade e inovação vai sendo incorporada na educação e as metodologias da Teoria do Capital Humano, abordada no decorrer da pesquisa, são incorporadas no fazer docente com o intuito de atender às demandas do mercado em detrimento do desenvolvimento integral do sujeito.

Contrária à educação básica pública, essas práticas vão fazendo com que o direito público vá sucumbindo ao mesmo tempo em que fortalece à iniciativa privada. Mas essa ação não está explícita nos textos das políticas públicas, mas podemos percebê-la por meio da queda no número de matrículas, no fechamento de escolas públicas, no aumento de matrículas em instituições privadas, que marcam formas de privatização da educação. Vivemos, assim, em um conflito entre o utilitarismo da educação e a luta pelos direitos sociais coletivos.

Enfim, chegamos ao fim do percurso marcado pelo compromisso institucional que encerrou o período do Mestrado, mas na certeza de que sempre será possível avançar nas pesquisas, seja pelo amadurecimento teórico do pesquisador ou pelo próprio objeto que não cessa em produzir efeitos. Sabemos que esse movimento contínuo que não permite que o ponto final seja de fato um fecho é próprio da língua e retomar e reescrever. Por ora, encerramos dizendo que, nessa conjuntura, em uma sociedade como a brasileira centrada na lógica neoliberal, a educação está diretamente ligada ao propósito de atender aos interesses do capital. As marcas do capitalismo deixadas nas políticas públicas brasileiras nos fazem compreender que sempre haverá financiamento educacional enquanto o sujeito for o responsável pela força de trabalho.

REFERÊNCIAS

ACHARD, Pierre. Memória e produção discursiva do sentido. In: **O papel da memória**. Campinas: Pontes, 1999.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1992

AUTHIER-REVUZ, Jacqueline. Heterogeneidade enunciativa. **Cad. Est. Ling.** v. 19, p. 25-42, jul./dez. 1990.

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

BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

_____. **Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade**. Grupo Banco Mundial, maio 2006.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BNCC. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em 14 maio 2020.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 11. ed. vol 1. Brasília: UNB, 1998.

BRASIL. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm>. Acesso em 20 abr. 2020.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 jun. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em 25 jun. 2019.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em 15 jun. 2019.

_____. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm>. Acesso em 25 jun 2019.

_____. **Lei nº 11.274**, de 06 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm>. Acesso em 20 abr. 2020.

_____. **Decreto nº 2.264**, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2264.htm>. Acesso em 25 jun. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em 30 jun. 2019.

_____. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em 10 jun. 2019.

_____. **Decreto nº 6.253**, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm>. Acesso em 14 jun. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 65**, de 13 de julho de 2009. Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. Acesso em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc65.htm>. Acesso em 12 maio 2020.

_____. **Lei nº 12.796**, de 04 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm>. Acesso em 20 maio 2020.

_____. **Lei nº 13.005/2014**. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em 15 jun. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 85**, de 26 de fevereiro de 2015. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm>. Acesso em 18 maio 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em 05 jun. 2019.

_____. **Lei nº 13.415**, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm>. Acesso em 20 maio de 2020.

BREMAEKER, F. E. J. de. **O impacto do FUNDEB nas finanças dos municípios brasileiros**. (2ª edição). IBAM / ENSUR / CEIF / IBAMCO, 2007

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 4.155**, de 10 de fevereiro de 1998. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25633>>. Acesso em 08 abr 2020.

_____. **PL nº 8.035**, de 20 de dezembro de 2010. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em 16 maio 2020.

_____. **PEC 241**, de 15 de junho de 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=208835>>. Acesso em 16 maio 2020.

_____. **Medida Provisória nº 746**, de 2016. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/126992>>. Acesso em 20 mar. 2020.

_____. **Estudo Técnico nº 24/2017**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/outros-documentos/estudo-da-consultoria-de-orcamento-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em 26 mar. 2020.

CAZARIN, Ercília Ana; RASIA, Gesualda dos Santos. As noções de acontecimento enunciativo e de acontecimento discursivo: um olhar sobre o discurso político. **Revista Letras**, Santa Maria, v. 24, n. 48, p. 193-210, jan./jun. 2014

CNE. Parecer do Conselho Nacional nº 95/2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 23 abr. 2020.

CORACINI, J. C. Um fazer persuasivo: o discurso subjetivo da ciência. Campinas: Pontes, 1991.

CORAGGIO, José L.; CORULLÓN, Mônica. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia et al. (org.) O Banco Mundial e as políticas educacionais. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CORRÊA, Vera. Globalização e neoliberalismo: o que isso tem a ver com você, professor? 2. ed. Rio de Janeiro, Quartet, 2003.

COURTINE, Jean-Jacques. O chapéu de Clémentis. Observações sobre a memória e o esquecimento na enunciação do discurso político. In: INDURSKY, F.; FERREIRA, M. C. L. (Orgs.). **Os múltiplos territórios da Análise do Discurso**. Porto Alegre: Editora Sagra-Luzzato, 1999, p. 15-22.

DALTOÉ, Andréia da Silva. **As metáforas de Lula**: a deriva dos sentidos na língua política (Tese). Porto Alegre: UFRGS, 2012.

DICIONÁRIO AULETE. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br>>. Acesso em 10 maio 2002.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. Neoliberalismo – Neo-imperialismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 1 (29), p. 1-19, abr. 2007.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007. P.72

FINEDUCA. **Nota técnica nº 01/2013**. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf>. Acesso em 25 mar. 2020.

FIORIN, José Luiz & SAVIOLI, Francisco Platão. Modos de combinar figuras e temas. In: ———. Lições de texto: leitura e redação. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 139-152.

FNDE. **Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/>>. Acesso em 23 jun. 2019.

_____. **Portaria Interministerial nº 4**, de 27 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13256-portaria-interministerial-n%C2%BA-04,-de-27-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em 24 mar. 2020.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do Discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 15. ed. São Paulo: Loyola, 2007

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do trabalho**. São Paulo: Vozes, 1998.

_____. Educação e Trabalho: bases para debater a Educação Profissional Emancipadora. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v.19, n.1, p.71-87, jan./jun. 2001.

FUCHS, C. A paráfrase linguística: equivalência, sinonímia ou reformulação? Tradução de João W. Geraldini. **Cadernos de estudos linguísticos**, Campinas: Editora da Unicamp, n. 8, p. 129-134, 1983.

FURLANETTO, Maria Marta. Ideologia managerial, educação e conhecimento. **Linguagem em (Dis)curso**. LemD, Tubarão, SC, v. 19, n. 2, p. 237-253, maio/ago. 2019.

GADET, Françoise; PÊCHEUX, Michel. A língua inatingível. O discurso na história da lingüística. Traduzido por Bethania Mariani e Maria E. C. de Mello. Campinas, SP: Pontes, 2004 [1981].

GAGO, J. M. Formação e erosão dos saberes em sociedade da informação e do risco. In: QUINTANILHA et al. **Cruzamento de saberes, aprendizagens sustentáveis**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

GENTILI, Pablo (org.) **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

_____. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

HADDAD, F. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Ministério da Educação; Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

ILARI, R. e GERALDI, J. W. Semântica. São Paulo: Ática, 2000. (Série Princípios).

INDURSKY, Freda. Lula lá: estrutura e acontecimento. **Organon**, Porto Alegre: UFRGS, v. 17, n. 35, p. 101-121, 2003.

_____. A memória na cena do discurso. In: INDURSKY, F; MITTMAN, S; FERREIRA, M.C.L. **Memória e história na/da análise do discurso**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011, p. 67-89.

INEP. **Inep divulga nova edição do relatório Panorama da Educação: Destaques do Education at a Glance**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/inep-divulga-nova-edicao-do-relatorio-panorama-da-educacao-destaques-do-education-at-a-glance/21206>. Acesso em 15 abr. 2020.

_____. **Relatório Brasil no PISA 2018 (2019)**. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/documentos/2019/relatorio_PISA_2018_preliminar.pdf>. Acesso em 14 fev. 2020.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. São Paulo: Boitempo, 2019.

LEANDRO FERREIRA. Maria Cristina. **Da ambiguidade ao equívoco: a resistência da língua nos limites da sintaxe e do discurso**. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

LÉON, Jacqueline; PÊCHEUX, Michel. **Análise Sintática e Paráfrase Discursiva**. Tradução de Claudia Pfeiffer. Análise de discurso – Michel Pêcheux. Textos escolhidos por Eni P. Orlandi. Campinas: Pontes, 2011.

MARIANI, Bethânia. Fundamentos teóricos da análise do discurso: a produção dos sentidos. **Cadernos de Letras**, UFF, 1998.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 1982.

MEC. **O FUNDEF e o professor**. Disponível em:
<<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/prof.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2020.

MESZÁROS, Istvan. **Educação para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MOREIRA, Antonio F.; PACHECO, José A. (org.) **Globalização e educação**: desafios para políticas e práticas. Porto: Porto Editora, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. Report of the Secretary-General: the rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies (S/2004/616), Section III, para 6. New York, 2004.

ORLANI, Eni P. O saber discursivo e a sociedade. In: ORLANDI, E. P.; GUIMARÃES, E.; TARALLO, F. **Vozes e contrastes**: discurso na cidade e no campo. São Paulo: Cortez, 1989

_____. **Terra à vista!**: discurso do confronto: velho e novo mundo. Campinas, Ed. da Unicamp, 1990.

_____. **Discurso e argumentação**: um observatório do político. Fórum Lingüístico, Fpolis, n. 1 (73-81), jul.-dez. 1998

_____. **Discurso e leitura**. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **A linguagem e seu funcionamento**: As formas do discurso. Campinas: Pontes, 2001.

_____. **Interpretação** – Autoria, Leitura e Efeitos do Trabalho Simbólico. 4.ed.: Campinas: Pontes, 2004.

_____. **Cidade dos sentidos**. Campinas, SP: Pontes, 2004.

_____. **As formas do silêncio**: no movimento dos sentidos. 6. ed. Campinas: Unicamp, 2007.

_____. Uma tautologia ou um embuste semântico-discursivo? Ainda a propaganda de estado: país rico é país sem pobreza. In: PETRI, Verli; DIAS, Cristiane. **Análise de Discurso em perspectiva**: teoria, método e análise. Santa Maria: Editora UFSM, 2013. p. 25-37.

_____. **Gestos de Leitura**: da História no Discurso (Português) Campinas: UNICAMP, 2014

_____. **Linguagem, sociedade, políticas.** Pouso Alegre: UNIVÁS; Campinas: RG Editores, 2014b.

_____. **Análise de discurso:** princípios e procedimentos. 12 ed. Campinas: Pontes, 2015.

PÊCHEUX, M.; FUCHS, C. (1975). A propósito da análise automática do discurso: atualização e perspectivas. In: GADET, F & HAK, T. (orgs.). **Por uma análise automática do discurso:** uma introdução à obra de Michel Pêcheux. Trad. Bethânia Mariani et al. Campinas: Unicamp. (ed. consultada: 1997).

PÊCHEUX, Michel. Delimitações, Inversões, Deslocamentos. **Cadernos de Estudos Linguísticos**, n. 19. Campinas: Unicamp. 1990, p. 7-24.

PÊCHEUX, Michel. **A análise de discurso:** três épocas. In: GADET, Françoise; HAK, Tony (orgs.) **Por uma análise automática do discurso;** uma introdução à obra de Michel Pêcheux. Traduzido por Jonas de A. Romualdo. Campinas, Ed. da Unicamp, 1993.

_____. **Análise Automática do Discurso (AAD-69).** Tradução de Eni P. Orlandi In: GADET, F.; HAK, T. (Orgs.). **Por uma análise automática do discurso:** uma introdução à obra de Michel Pêcheux. 3. ed. Campinas: Unicamp, 1997.

PÊCHEUX, Michel. **Análise automática do discurso.** Campinas: Editora da Unicamp, 2010.

_____. Foi “propaganda” mesmo que você disse? In: **Análise de discurso.** Campinas: Pontes, 2011.

_____. **Estrutura ou acontecimento.** 6. ed. Campinas: Pontes, 2012.

_____. **Semântica e discurso:** uma crítica à afirmação do óbvio. Traduzido por Eni Puccinelli Orlandi [et.al.]. 5. ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2014.

_____. Ler o arquivo hoje. In: **Gestos de Leitura:** da História no Discurso (Português). Campinas: UNICAMP, 2014b.

PERINI, Mário. Gramática Descritiva do Português. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1996.

PFEIFFER, Claudia Castellanos. Compreender discursivamente a escola: uma possibilidade construída. In: **Análise de discurso no Brasil:** Pensando o impensado sempre. Campinas: Editora RG, 2011.

PINTO, J. M. R. **A divisão de responsabilidades pelo ensino no Brasil e o impacto das mudanças recentes na legislação.** São Paulo, 1996.

PNUD. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/>>. Acesso em 22 jun. 2019.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Objetivo 4: educação de qualidade. Acesso em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/goal-4-quality-education.html>>. Acesso em 12 jun. 2020.

ROBERTSON, Susan; DALE, Roger. Pesquisar a educação em uma era globalizante. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 347-363, maio/ago. 2011.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. **Guia prático da política educacional no Brasil**. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. 9 ed. Campinas, Autores Associados, 2005.

_____. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SENADO FEDERAL. **PEC nº 55**, 2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>>. Acesso em 10 maio 2020.

SCHULTZ, Theodore W. **O capital humano**: investimento em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SERRANI, Silvana M. **A linguagem na pesquisa sociocultural**: um estudo da repetição na discursividade. 2.ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1997.

SILVA, Augusto S. da. **O mundo dos sentidos em português**: polissemia, semântica e cognição. Almedina: Coimbra, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.

TOMMASI, Livia et al. (org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

ULLMANN, Stephen. Semântica: uma introdução à ciência do significado. 4ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1977.

UNESCO. **Políticas para a primeira infância**: notas sobre experiências internacionais. Brasília: Viva Rio, 2005.

UNESCO. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil>>. Acesso em 17 jun. 2019.

WARDE, Mirian J.; HADDAD, Sérgio. Apresentação. In: TOMMASI, Livia et al. (org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

WEBER, Marx. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. V.2, Brasília: UnB, 1999.

ANEXO A

Valor anual por aluno estimado, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados, e estimativa de receita do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - 2019																
Valor anual por aluno estimado, por etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica (Art. 15, III, da lei nº 11.494/2007) - R\$1,00																
UF	ENSINO PÚBLICO															
	EDUCAÇÃO INFANTIL				ENSINO FUNDAMENTAL					ENSINO MÉDIO				AEE	EDUCAÇÃO	
	CRECHE INTEGRAL	PRÉ-ESCOLA INTEGRAL	CRECHE PARCIAL	PRÉ-ESCOLA PARCIAL	SÉR. INICIAIS URBANA	SÉR. INICIAIS RURAL	SÉR. FINAIS URBANA	SÉR. FINAIS RURAL	TEMPO INTEGRAL	URBANO	RURAL	TEMPO INTEGRAL	INT. ED. PROFIS-SIONAL		ESPECIAL	INDÍG./QUIL.
AC	4.612,50	4.612,50	4.080,29	3.725,48	3.548,07	4.080,29	3.902,88	4.257,69	4.612,50	4.435,09	4.612,50	4.612,50	4.612,50	4.257,69	4.257,69	4.257,69
AL	4.210,08	4.210,08	3.724,30	3.400,45	3.238,52	3.724,30	3.562,37	3.886,23	4.210,08	4.048,15	4.210,08	4.210,08	4.210,08	3.886,23	3.886,23	3.886,23
AM	4.210,08	4.210,08	3.724,30	3.400,45	3.238,52	3.724,30	3.562,37	3.886,23	4.210,08	4.048,15	4.210,08	4.210,08	4.210,08	3.886,23	3.886,23	3.886,23
AP	5.420,90	5.420,90	4.795,41	4.378,42	4.169,92	4.795,41	4.586,91	5.003,91	5.420,90	5.212,40	5.420,90	5.420,90	5.420,90	5.003,91	5.003,91	5.003,91
BA	4.210,08	4.210,08	3.724,30	3.400,45	3.238,52	3.724,30	3.562,37	3.886,23	4.210,08	4.048,15	4.210,08	4.210,08	4.210,08	3.886,23	3.886,23	3.886,23
CE	4.210,08	4.210,08	3.724,30	3.400,45	3.238,52	3.724,30	3.562,37	3.886,23	4.210,08	4.048,15	4.210,08	4.210,08	4.210,08	3.886,23	3.886,23	3.886,23
DF	5.175,39	5.175,39	4.578,23	4.180,12	3.981,07	4.578,23	4.379,18	4.777,28	5.175,39	4.976,34	5.175,39	5.175,39	5.175,39	4.777,28	4.777,28	4.777,28
ES	4.497,40	4.497,40	3.978,47	3.632,51	3.459,54	3.978,47	3.805,49	4.151,44	4.497,40	4.324,42	4.497,40	4.497,40	4.497,40	4.151,44	4.151,44	4.151,44
GO	4.728,84	4.728,84	4.183,21	3.819,45	3.637,57	4.183,21	4.001,33	4.365,09	4.728,84	4.546,97	4.728,84	4.728,84	4.728,84	4.365,09	4.365,09	4.365,09
MA	4.210,08	4.210,08	3.724,30	3.400,45	3.238,52	3.724,30	3.562,37	3.886,23	4.210,08	4.048,15	4.210,08	4.210,08	4.210,08	3.886,23	3.886,23	3.886,23
MG	4.445,18	4.445,18	3.932,27	3.590,34	3.419,37	3.932,27	3.761,30	4.103,24	4.445,18	4.274,21	4.445,18	4.445,18	4.445,18	4.103,24	4.103,24	4.103,24
MS	4.818,61	4.818,61	4.262,62	3.891,95	3.706,62	4.262,62	4.077,28	4.447,95	4.818,61	4.633,28	4.818,61	4.818,61	4.818,61	4.447,95	4.447,95	4.447,95
MT	4.673,87	4.673,87	4.134,58	3.775,05	3.595,28	4.134,58	3.954,81	4.314,34	4.673,87	4.494,11	4.673,87	4.673,87	4.673,87	4.314,34	4.314,34	4.314,34
PA	4.210,08	4.210,08	3.724,30	3.400,45	3.238,52	3.724,30	3.562,37	3.886,23	4.210,08	4.048,15	4.210,08	4.210,08	4.210,08	3.886,23	3.886,23	3.886,23
PB	4.210,08	4.210,08	3.724,30	3.400,45	3.238,52	3.724,30	3.562,37	3.886,23	4.210,08	4.048,15	4.210,08	4.210,08	4.210,08	3.886,23	3.886,23	3.886,23
PE	4.210,08	4.210,08	3.724,30	3.400,45	3.238,52	3.724,30	3.562,37	3.886,23	4.210,08	4.048,15	4.210,08	4.210,08	4.210,08	3.886,23	3.886,23	3.886,23
PI	4.762,67	4.762,67	4.213,13	3.846,78	3.238,52	3.724,30	3.562,37	3.886,23	4.210,08	4.579,49	4.762,67	4.762,67	4.762,67	4.396,31	4.396,31	4.396,31
PR	4.693,47	4.693,47	4.151,91	3.790,88	3.610,36	4.151,91	3.971,40	4.332,43	4.693,47	4.512,95	4.693,47	4.693,47	4.693,47	4.332,43	4.332,43	4.332,43
RJ	4.512,08	4.512,08	3.991,45	3.644,37	3.470,83	3.991,45	3.817,91	4.165,00	4.512,08	4.338,54	4.512,08	4.512,08	4.512,08	4.165,00	4.165,00	4.165,00
RN	4.485,99	4.485,99	3.968,37	3.623,30	3.450,76	3.968,37	3.795,84	4.140,91	4.485,99	4.313,45	4.485,99	4.485,99	4.485,99	4.140,91	4.140,91	4.140,91
RO	4.828,03	4.828,03	4.270,95	3.899,57	3.713,87	4.270,95	4.085,26	4.456,65	4.828,03	4.642,34	4.828,03	4.828,03	4.828,03	4.456,65	4.456,65	4.456,65
RR	6.355,67	6.355,67	5.622,32	5.133,42	4.888,97	5.622,32	5.377,87	5.866,77	6.355,67	6.111,22	6.355,67	6.355,67	6.355,67	5.866,77	5.866,77	5.866,77
RS	5.558,05	5.558,05	4.916,74	4.489,20	4.275,42	4.916,74	4.702,97	5.130,51	5.558,05	5.344,28	5.558,05	5.558,05	5.558,05	5.130,51	5.130,51	5.130,51
SC	4.957,04	4.957,04	4.385,08	4.003,77	3.813,11	4.385,08	4.194,42	4.575,73	4.957,04	4.766,39	4.957,04	4.957,04	4.957,04	4.575,73	4.575,73	4.575,73
SE	4.989,83	4.989,83	4.414,08	4.030,25	3.838,33	4.414,08	4.222,16	4.606,00	4.989,83	4.797,91	4.989,83	4.989,83	4.989,83	4.606,00	4.606,00	4.606,00
SP	5.081,85	5.081,85	4.495,48	4.104,57	3.909,11	4.495,48	4.300,02	4.690,93	5.081,85	4.886,39	5.081,85	5.081,85	5.081,85	4.690,93	4.690,93	4.690,93
TO	5.417,21	5.417,21	4.792,14	4.375,44	4.167,08	4.792,14	4.583,79	5.000,50	5.417,21	5.208,85	5.417,21	5.417,21	5.417,21	5.000,50	5.000,50	5.000,50
BR																