

# A ordem do discurso em política e gestão educacional no Brasil

## *The order of discourse in educational policy and management in Brazil* *El orden del discurso en política y gestión educativa en Brasil*

GRAZIELA ZAMBÃO ABDIAN<sup>1</sup>

PAULO HENRIQUE COSTA NASCIMENTO<sup>2</sup>

**Resumo:** O objetivo é investigar os perigos da ordem do discurso em Política e Gestão educacional. Por meio da concepção de discurso adotada por Michel Foucault, analisamos o processo de institucionalização da área observando seu desenvolvimento e organização em disciplina e sua expansão ordenada com autores e comentadores, em seguida, analisamos os procedimentos externos que operam em sistemas de exclusão e, em articulação com os anteriores, estabelecem regras discursivas que proliferam sua formação. Quais são os perigos da ordem do discurso em Política e Gestão educacional? O principal perigo é não percebermos o quanto somos controlados e propagamos um discurso, excluindo outras e novas possibilidades metodológicas de pesquisa e concepções teóricas.

**Palavras-chave:** Discurso; Política e Gestão educacional; Foucault; Prescrição e dualidade.

**Abstract:** *The objective is to investigate the dangers of the order of discourse in Educational Policy and Management. Through the conception of discourse adopted by Michel Foucault, we analyze the process of institutionalization of the area, observing its development and organization in discipline and its ordered expansion with authors and commentators, then, we analyze the external procedures that operate in systems of exclusion and, in conjunction with the previous ones, they establish discursive rules that proliferate their formation. What are the dangers of the order of discourse in Educational Policy and Management? The main danger is not realizing how much we are controlled and propagating a discourse, excluding other new methodological possibilities for research and theoretical conceptions.*

**Keywords:** *Discourse; Education Policy and Management; Foucault; Prescription and duality.*

1 ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5698-000X>. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Programa de Pós-graduação em Educação. Departamento de Administração e Supervisão Escolar. Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Educação. Marília, SP, Brasil.

2 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7512-8039>. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Faculdade de Filosofia e Ciências. Programa de Pós-graduação em Educação. Marília, SP, Brasil.

**Resumen:** *El objetivo es investigar los peligros del orden del discurso en la Política y Gestión Educativa. A través de la concepción del discurso adoptada por Michel Foucault, analizamos el proceso de institucionalización del área, observando su desarrollo y organización en la disciplina y su expansión ordenada con autores y comentaristas, luego, analizamos los procedimientos externos que operan en sistemas de exclusión y, en conjunto con los anteriores, establecen reglas discursivas que proliferan en su formación. ¿Cuáles son los peligros del orden del discurso en Política y Gestión Educativa? El principal peligro es no darnos cuenta de cuánto estamos controlados y propagar un discurso, excluyendo otras nuevas posibilidades metodológicas de investigación y concepciones teóricas.*

**Palabras clave:** *Discurso; Política y Gestión Educativa; Foucault; Prescripción y dualidad.*

## INTRODUÇÃO

*E a instituição responde: “Você não tem por que temer começar; estamos todos aí para lhe mostrar que o discurso está na ordem das leis; que há muito tempo se cuida de sua aparição; que lhe foi preparado um lugar que o honra mas o desarma; e que, se lhe ocorre ter algum poder, é de nós, só de nós, que ele lhe advém.” (Foucault, 1996, p. 7).*

Desde os anos 1990, temos nos dedicado às pesquisas em Política e Gestão educacional, com nossos esforços voltados, por um lado, à produção do conhecimento – viés epistemológico –, e, por outro lado, à própria escola e seus acontecimentos e interpretações sobre diferentes temáticas que a constituem, entre elas, as relações históricas entre gestão e qualidade; função do(a) diretor(a) e gestão; currículo e gestão escolar – viés do cotidiano. Em ambos os casos, os quais se entrelaçam, deparamo-nos com a necessidade de compreender e analisar discursos da legislação, dos diferentes integrantes das escolas e/ou do conhecimento produzido pelos pesquisadores da área da Educação e, em sua maioria, identificamos e também tratamos o discurso como o conteúdo escrito, fruto de transcrição de entrevistas, textos legais e livros/artigos. Reproduzindo então o que fora construído pelos pesquisadores, utilizamos a análise de conteúdo (Bardin, 1977) como procedimento de coleta, sistematização e análise de dados, combinando-a com subsídios teóricos que nos apresentavam conceitos articulados às temáticas específicas de nossas pesquisas.

Durante o desenvolvimento cronológico de nossos estudos individuais, coletivos e de orientação, chamou-nos a atenção a desarticulação entre a técnica/procedimento da pesquisa e os conceitos que produziam nossas análises porque, entendemos hoje, nos faltava uma outra elaboração das possíveis relações teoria e prática nas pesquisas. Em busca disso, há alguns anos, temos concebido o discurso não apenas como conteúdo escrito, mas como uma prática social atravessada por relações de poder e produtora de sentidos (Laclau; Mouffe, 2015).

Nessa perspectiva, encontramos respaldo em outros autores para analisar a Política e a Gestão educacional como campo discursivo. Especialmente neste artigo, delinaremos nossas experiências e resultados de pesquisa com a ideia de

discurso de Foucault (1996) e como ela ecoou em nossas pesquisas. Com esse autor, entendemos que não se trata de investigar o que o discurso é, em seu sentido essencial e contínuo, mas de perquirir como ele acontece, como ele funciona e se organiza: “precisamos antes de tudo recusar as explicações unívocas, as fáceis interpretações e igualmente a busca insistente do sentido último ou do sentido oculto das coisas”. Não existe nada “por trás das cortinas, nem sob o chão que pisamos”, e sim “enunciados e relações, que o próprio discurso põe em funcionamento. Analisar o discurso é procurar dar conta exatamente disto: de relações históricas, de práticas muito concretas, que estão vivas nos discursos” (Fischer, 2001, p. 198-199).

Foucault (1996, p. 8-9) afirma que a produção do discurso “é ao mesmo tempo controlada, selecionada e redistribuída” por certos procedimentos heterogêneos que investigaremos aqui – como instituições, autores, grupos sociais – e possuem a função de “conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar de sua pesada e temível materialidade”. A respeito de seus aspectos funcionais, cabe-nos procurar responder: “o que há, enfim, de tão perigoso no fato de as pessoas falarem e de seus discursos proliferarem indefinidamente? Onde, afinal, está o perigo?” (Foucault, 1996, p. 8). Em nosso caso, apontamos como problema para a escrita deste artigo: onde está o perigo do discurso e de sua proliferação em Política e Gestão educacional? Como ele funciona para ser efetivo? Como objetivo, portanto, analisamos como se constitui o discurso e quais as implicações de sua proliferação em Política e Gestão educacional.

Podemos dizer que o discurso em Política e Gestão educacional é histórico e político, constitui-se por uma prática social que procura dominar e exercer poder sobre todos aqueles que o formam, como destacamos na epígrafe, “só de nós ele [este exercício de poder] lhe advém.” Ele está presente em textos acadêmicos, escolas, concursos públicos para professores da educação básica e superior, congressos, legislação específica etc. e, como participamos desses variados espaços, tomamos essa totalidade discursiva – mesmo que parcial – como material de análise deste artigo. Coletado ao longo dos 18 anos de nossa trajetória acadêmica, em desenvolvimento de pesquisas com realização de entrevistas semiestruturadas com profissionais da educação básica e comunidade, cursos de extensão, aulas de graduação e pós-graduação, este material será identificado e referenciado conforme nossa exposição e análise nas seções do artigo: textos e autores clássicos da área; legislação específica; falas de profissionais das escolas de educação básica; falas de graduandos e pós-graduandos; artigos acadêmicos recentes (após década de 1990); falas de doutores em educação em rituais específicos, como, por exemplo, concursos públicos; informações contidas em associações nacionais que trabalham com a temática.

Metodologicamente, o material será analisado com parte das ferramentas teórico-metodológicas de Foucault (1996), especialmente, àquelas circunscritas aos procedimentos externos e internos que organizam e controlam o discurso. As interrelações do material com os procedimentos evidenciados por esse autor permitiram responder à questão indicada e apontaram novos caminhos para seguir com o aprofundamento da análise. Ambos serão explicitados nas considerações finais.

Para a elaboração do problema, pressupomos dois aspectos. Primeiro, que há um discurso constituído histórica e politicamente que se prolifera indefinidamente e que exerce poder sobre todos aqueles que adentram essa área do conhecimento, para se formarem professores(as), diretores(as), mestres(as) e doutores(as). Segundo, que este exercício de poder é perigoso porque nos controla e pode nos impossibilitar outras perspectivas, provocando a estagnação do conhecimento, já destacada por outros autores (Souza, 2006). Nosso objetivo não é mostrar a origem, mas analisar o próprio discurso em Política e Gestão educacional, identificando e explicitando como ele se organiza, manifesta-se e gera frutos, ou seja, exerce poder. Para Foucault (1996), o discurso – em nosso caso, o de Política e Gestão educacional – se apresenta como “regularidade em dispersão”, portanto, ele se organiza por meio de regras que o constituem e o controlam para sua proliferação.

Desenvolvemos o artigo em três seções. Na primeira, explicitamos a institucionalização da área por meio da sua organização em disciplina e sua expansão ordenada por seus autores e comentadores. A segunda seção se ocupa de analisar os procedimentos externos que operam em sistemas de exclusão do discurso e, em articulação com os procedimentos anteriores, estabelecem regras discursivas que operam na proliferação de sua formação. Nas conclusões, ao indicar algumas conexões dos sujeitos ao discurso em Política e Gestão educacional, questionamos como somos governados e se queremos continuar sendo governados por essas regras de formação.

Esperamos contribuir para a produção da pesquisa em Educação ao evidenciar o modo pelo qual somos formados e formamos educadores na área de Política e Gestão, reproduzindo um discurso com determinadas regras de constituição que se proliferam e, talvez, nos impeçam de enxergar outros e novos horizontes.

## A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA E GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL: ORGANIZAÇÃO EM DISCIPLINA, COMENTÁRIO E AUTOR

A “organização em disciplinas”, o “comentário” e o “autor” fazem parte dos procedimentos internos do discurso. No seu interior, para Foucault (1996, p. 21), “são os discursos eles mesmos que exercem seu próprio controle” por meio de “procedimentos que funcionam, sobretudo, a título de princípios de classificação, de ordenação, de distribuição”. Esses procedimentos marcam a maneira pela qual um discurso se estrutura e organiza uma forma de construção do conhecimento: classificação de temas, métodos, objetos, objetivos, regras, técnicas, instrumentos, de modo que ele se sustente e perdure indefinidamente.

No Brasil, no final dos anos 1930, encontramos os primeiros escritos acadêmicos sobre Política e Gestão educacional, nomeados na época Administração escolar<sup>3</sup>. Esses trabalhos surgiram como demandas da complexificação social e educacional identificadas por pesquisadores norte-americanos os quais colocaram questões sobre a estrutura e organização dos sistemas de ensino e do trabalho escolar e suas possibilidades de enfrentamentos dos problemas educacionais.

Até aquele período, segundo Ribeiro (1968, p. 7), o conhecimento em Política e Gestão educacional era ainda “[...] um ramo de estudos que [entre nós], não mereceu nenhuma tentativa de sistematização que lhe servisse de base conceptual, permitindo compreendê-la com nitidez e utilizá-la com segurança” e seu ensino não possuía até então “[...] nenhuma obra que sirva de ponto de partida para a apresentação geral da disciplina e seu posterior e conseqüente desdobramento em setores especializados”. Ou seja, o primeiro passo dos autores foi organizar princípios teórico-metodológicos que servissem como base para organização de uma disciplina que pudesse amparar a formação de professores, diretores e pesquisadores.

Inspirados nos trabalhos norte-americanos, a ideia dos primeiros trabalhos acadêmicos foi de exportar os princípios teóricos da Teoria Geral da Administração (TGA) os quais subsidiaram a construção do conhecimento em Política e Gestão educacional: a universalidade e a neutralidade. A TGA se constituiu como organização científica do trabalho fabril com vistas à otimização do tempo a fim de alcançar menos trabalho, economia de recursos, eficiência e aumento na produtividade. Desse modo, para os autores da Política e Gestão educacional, era preciso fazer o exercício de extrair os conteúdos científicos e fundamentais da TGA para organizar

---

3 Neste artigo, denominamos Política e Gestão educacional o que em seus primeiros escritos foi referenciado por Administração escolar. Na sequência do artigo, o leitor compreenderá nossas razões, pois fazem parte dos argumentos que estruturam nosso escrito.

a direção e o trabalho escolar. Neste, segundo Ribeiro (1968), a administração viria para racionalizar e controlar as emoções e comportamentos desviantes dos objetivos educacionais e proporcionar eficiência. Portanto, a administração é um princípio universal na medida em que serve para qualquer organização institucional com objetivos previamente edificados e neutra na medida em que não interfere no alcance dos objetivos de cada instituição, pois serve para racionalizar suas medidas de ação.

Assim, edificam-se as condições de possibilidade de um conceito de administração que se adapta a essa demanda teórica dos autores da época: ela será entendida como o “[...] *complexo de processos cientificamente determinados, que, atendendo a certa filosofia e a certa política de educação, desenvolvendo-se antes, durante e depois das atividades escolares para garantir-lhes unidade e economia*” (Ribeiro, 1978, p. 153, destaque do autor). O conceito consegue ter naquele período esse efeito de neutralidade e universalidade por que os elementos condicionantes da administração se mantêm fora e acima dela. Fora, pois neste contexto a política educacional é o “[...] ‘estilo’ de ação, o ‘modus faciendi’ com que se pretende realizar, através de um sistema educacional, os objetivos propostos pela filosofia de educação” e, acima, pois a “[...] filosofia estabelece os ideais a atingir, a administração oferece os meios de ação e a política determina em que estilo, de que maneira, os meios devem ser estabelecidos e usados” (Ribeiro, 1978, p. 47). Nesse período, a administração escolar funciona como uma ferramenta neutra e universal independente da Filosofia e da Política que se queira adaptar, pois podem-se variar as finalidades da educação que ela – a administração – será posta para perseguir e contribuir para que sejam alcançadas.

Outro dado desse período é que os escritos se centram na figura do diretor escolar como aquele capaz de conduzir os trabalhos da escola por meio da organização e racionalização do esforço humano coletivo, sendo exemplo clássico o livro de Alonso (1976). Mas, no final da década de 1970, são publicados novos estudos que constituem outro movimento na produção desse conhecimento e contribuem para a estruturação da Política e Gestão educacional como disciplina.

Chamaremos esse segundo momento de crítico, pois ele tem como base o marxismo e fundamenta-se na revisão e crítica aos primeiros trabalhos e sua influência no processo de burocratização do sistema de ensino com vias à adaptação da educação aos rumos e modificações do capitalismo. Para os autores críticos, os conhecimentos, em geral, são historicamente e socialmente contextualizados e sua construção edifica-se na dinâmica do capital, na dinâmica da luta de classes. Dito isso, os autores operam com a Política e a Filosofia deixando em aberto a ideia de administração posta até então, por exemplo, Paro (1987, p. 18) conceitua administração como “utilização racional de recursos para realização de fins

determinados” que, em sua prática, não desconstrói a ideia de administração a serviço de algo, mas, sim, que o algo – fins determinados – possa ser diferente do que fora até então. Administração continua sendo mediação.

Esses autores demonstram que a Política e a Filosofia que são utilizadas alteram os objetivos educacionais e, por isso, o conhecimento em Política e Gestão educacional não tem possibilidades de ter existência neutra. Indo além, os autores fazem questão de destacar que o processo de produção de uma fábrica e seu produto final são essencialmente diferentes do processo de produção de uma escola, questionando a ideia de universalidade da administração. Portanto, se o meio social influencia a escola, esta pode também influenciar a dinâmica social – seu caráter político – e se seus processos e produtos são diferentes, cada um possui uma especificidade que merece atenção e delineamento próprios.

Na tentativa de estabelecer a maneira como a escola pode influenciar o meio social, os autores propõem como fundamento dessa influência a soberania popular na condução do trabalho escolar na medida em que ela pode oferecer condições de mudança no modo de produção. Além da mudança de universalidade e neutralidade para especificidade e caráter político, há a alteração na concepção do diretor, o qual passa a ser visto como mediador eleito para o estabelecimento da gestão democrática na escola pública e na sociedade. Podemos dizer que Gestão, Política e Filosofia têm seus respectivos conteúdos alterados, mas suas funções permanecem as mesmas: a cisão entre uma filosofia que pensa, uma política que dá o tom e uma administração que implanta o que foi pensado por outro alguém. Portanto, estamos denominando Política e Gestão educacional porque, historicamente, elas foram pensadas em conjunto e estabeleceram suas funções respectivas que aqui estão sendo expostas.

Com isso, temos alguns dos elementos que fazem emergir as condições de possibilidade de uma disciplina, pois, para Foucault (1996, p. 36), uma disciplina conjuga um “[...] princípio de controle da produção do discurso. Ela lhe fixa os limites pelo jogo de uma identidade que tem a forma de uma reatualização permanente das regras.” Por mais que tenhamos considerado duas perspectivas díspares de administração escolar ao longo desses anos de produção do conhecimento na área (Russo, 2004; Souza, 2006), constatamos que a manutenção da função da administração escolar como mediação para a implantação de uma filosofia e de uma política fixa os limites de sua identidade e permite que ela seja constantemente reatualizada, proliferando seu campo discursivo.

Ainda considerando as duas perspectivas – TGA e crítica –, é preciso explicitar que para “pertencer a uma disciplina uma proposição deve poder inscrever-se em certo horizonte teórico” (Foucault, 1996, p. 33). Ou seja, a partir desses elementos destacados, o conhecimento em Política e Gestão educacional irá disseminar-se de modo a repetir-se para que, fundamentalmente, sua regra de produção se repita. Como isso é possível? Uma disciplina se define por meio de um

[...] domínio de objetos, um conjunto de métodos, um *corpus* de proposições consideradas verdadeiras, um jogo de regras e de definições, de técnicas e de instrumentos: tudo isto constitui uma espécie de sistema anônimo à disposição de quem quer ou pode servir-se dele, sem que seu sentido ou sua validade estejam ligados a quem sucedeu ser seu inventor (Foucault, 1996, p. 30).

Com a força adquirida por meio dos elementos propostos pela perspectiva crítica, seus fundamentos alcançaram – junto aos movimentos sociais, em especial o Fórum Nacional em Defesa da Escola pública – o princípio da gestão democrática como fundamento da Educação na Constituição federal (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996), ponto fundante na elaboração de políticas públicas para gestão, currículo, inclusão, entre outros. Outro dado importante é que, nessa empreitada explícita de criar uma disciplina na área, os pesquisadores, já em 1960, quando ainda a perspectiva empresarial dominava os escritos, reuniram forças para a criação da Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (ANPAE), que se tornou a instituição por excelência que representaria a disciplina reunindo pesquisadores e trabalhadores da educação e fundando seu próprio periódico, inicialmente os Cadernos de Administração Escolar e, décadas seguintes, a Revista Brasileira de Administração Escolar (RBAE). Esses dois acontecimentos marcam lugares de teste e distribuição dos princípios da gestão democrática, pois a ANPAE é uma das instituições que permite a compreensão da proliferação do discurso, nos termos foucaultianos, já que, em seu conteúdo, disseminado em congressos nacionais e internacionais e publicações, é possível circunscrever os elementos destacados anteriormente (Maia, 2004; Sander, 2007; Pereira; Andrade, 2005).<sup>4</sup>

Em meados da década de 1980, os autores mantêm a disseminação do conhecimento em Política e Gestão educacional baseando-se em discussões teóricas e elementos histórico-sociais de desenvolvimento da educação e isso servirá de base para edificação de seus processos atuais de classificação, ordenação e distribuição.

---

4 Em várias publicações brasileiras, já foram explicados o percurso histórico da ANPAE e as alterações de nomenclatura e contribuições para a sociedade e produção do conhecimento na área. Neste artigo, o propósito de referenciá-la é outro, no sentido empregado por Foucault como uma das instituições responsáveis por proliferar ou contribuir para a proliferação das regras internas do discurso.

Em meio a isso, os cursos de pós-graduação e graduação se expandem e as pesquisas acadêmicas também, em especial as pesquisas de campo, que terão como projeto principal investigar como a escola tem tratado e absorvido em seu cotidiano os elementos fundamentais postos pela perspectiva crítica e democrática (Luce; Medeiros, 2006; Paro, 2000; Machado; Pereira, 2002).

Esse contexto será caracterizado por ser, além de um campo de experimentação dos princípios da gestão democrática, um lugar de criação de instrumentos, técnicas e critérios de validação de pesquisa e das proposições teóricas. Outro dado é que esse movimento permitiu a ampliação das temáticas e problemáticas acerca da Política e Gestão educacional, mas também edificou elementos capazes de apontar o que, nas escolas, impede a implementação da gestão democrática e, a partir de então, apontar o que precisa ser feito e modificado para que ela aconteça de fato – a partir dos direcionamentos teóricos e legislativos. Formam-se então os contornos principais da disciplina na área de Política e Gestão educacional, ou seja, edificam-se os elementos que permitem construir conhecimento, mas claro que “conforme um jogo restrito” (Foucault, 1996, p. 30).

O “comentário”, como segundo procedimento, dará conta de repetir coisas anteriormente ditas ou expandir o discurso, pois “[...] não tem outro papel, sejam quais forem as técnicas empregadas, senão o de dizer enfim o que estava articulado silenciosamente no texto primeiro”, ou seja, ele necessita, “conforme um paradoxo que ele desloca sempre, mas ao qual não escapa nunca, dizer pela primeira vez aquilo que, entretanto, já havia sido dito e repetir incansavelmente aquilo que, no entanto, não havia jamais sido dito” (Foucault, 1996, p. 25).

Em Política e Gestão educacional, dois tipos de comentários são importantes: os que contemplam a trajetória do conhecimento e os que resgatam sua produção e montam um inventário daquilo que já foi dito. As leituras sobre a trajetória irão remontar a história contada na primeira parte desta seção: o conhecimento é dividido em duas perspectivas, cada uma com um horizonte teórico robusto e bem fundamentado (Russo, 2004). Os trabalhos conhecidos como Estado da Arte e levantamentos bibliográficos realizam um resgate quase exaustivo e sempre atualizado de tudo o que se produziu sobre a disciplina em periódicos, eventos acadêmicos, programas de pós-graduação (Russo, 2004; Souza, 2006; Minto, 2010; Gracindo; Wittmann, 2001).

A consequência é que, por um lado, os Estados da arte e os levantamentos bibliográficos são encaminhados e ocupam um espaço em que – por mais que seu desenvolvimento possua referenciais teóricos, temáticas e métodos diferentes daqueles das perspectivas – as potencialidades de sua diferença, que poderiam fazer a disciplina diferenciar seu horizonte teórico, passam a existir sem interferir na dinâmica da disciplina, já que ficam aprisionadas em grandes catálogos de pesquisa.

Por outro lado, os trabalhos que constroem a trajetória ocupam o espaço da repetição do que foi dito de maneira que qualquer dado novo que apresente reação à disciplina seja visto como uma anomalia que não acompanha as regras pré-fixadas: “No interior de seus limites, cada disciplina reconhece proposições verdadeiras e falsas; mas ela repele, para fora de suas margens, toda uma teratologia do saber” (Foucault, 1996, p. 33). Assim, é possível distinguir o que é verdadeiro do que é falso.

Além disso, os trabalhos que manejam a trajetória tiveram a função de fixar em cada perspectiva um autor que a representa e que a construiu assumindo um papel importante na construção da disciplina. A definição do *status* do autor é tão fortemente enraizada que, ao dizermos o nome de um deles, já definimos de antemão o referencial teórico, a perspectiva, os métodos e as noções e consequências sociais que eles tendem a representar e espelhar. Eis que chegamos ao terceiro procedimento de organização interna do discurso: o “autor”.

Complementar ao segundo procedimento, o “autor” terá justamente essa função de ser mencionado e já pressupor um conteúdo que lhe é adjacente, ele garantirá uma performance de origem e ponto de significação do discurso se confundindo com ele mesmo. Portanto, o autor não é entendido como o “indivíduo falante que pronunciou ou escreveu um texto, mas o autor como princípio de agrupamento do discurso, como unidade e origem de suas significações, como foco de sua coerência” (Foucault, 1996, p. 26). Se antes víamos os pesquisadores agindo em âmbito teórico para que sua teoria fosse utilizada na prática, agora vemos elementos práticos contidos na teoria de modo que as relações entre as diversas instituições e seus indivíduos evidenciam locais de produção do discurso. Na presença do autor,

[...] se lhes pergunta (e exigem que respondam) de onde vêm, quem os escreveu; pede-se que o autor preste contas da unidade de texto posta sob seu nome; pede-se-lhe que revele, ou ao menos sustente, o sentido oculto que os atravessa; pede-se-lhe que os articule com sua vida pessoal e suas experiências vividas, com a história real que os viu nascer. O autor é aquele que dá à inquietante linguagem da ficção suas unidades, seus nós de coerência, sua inserção no real (Foucault, 1996, p. 27-28).

Na disciplina em destaque, quando falamos em José Querino Ribeiro, por exemplo, associamos rapidamente à administração empresarial e a palavras-chave como eficiência, eficácia, racionalização. Já quando remetemos ao autor Vitor Henrique Paro, construímos o conteúdo disciplinar com outras palavras-chave como transformação social, gestão democrática, crítica. As possíveis equivalências entre os autores ou aquilo que escape ao nosso enquadramento rapidamente são deixados de lado, em lugar periférico, como a função exercida pelo conceito administração explicitada por nós, anteriormente.

Nessa dinâmica dos procedimentos internos, portanto, cabe ressaltar que ela – a disciplina – se movimenta para a repetição de suas regras de formação para não se desconstruir. Como unidade de poder, mantém-se indefinidamente por mais que possua elementos e processos de diferenciação, aliás, isso marca a função dos procedimentos internos do discurso: se organizar e se manter, administrando a diferença ao deixá-la em lugar periférico. Podemos concluir, parcialmente, que o “novo não está no que é dito, mas no acontecimento em sua volta.” (Foucault, 1996, p. 25-26).

## **PROCEDIMENTOS EXTERNOS: MECANISMOS PARA ORDENAR E COORDENAR O DISCURSO**

Apesar de nossa sociedade brasileira e de o século XXI não ser a mesma à qual Foucault (1996) se refere, conhecemos procedimentos externos que funcionam como sistemas de exclusão, que “concernem, sem dúvida, à parte do discurso que põe em jogo o poder e o desejo” (Foucault, 1996, p. 21), como mecanismos que coordenam e também ordenam, uma vez que sua “produção é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos” (Foucault, 1996, p. 8).

Um dos mais evidentes e familiares, segundo Foucault (1996), está a “interdição” pela qual se criam tabus e é delimitado o que pode ou não ser dito: palavras, frases, pronunciamentos, teses. Criamos “tabu do objeto, ritual da circunstância, direito privilegiado ou exclusivo do sujeito que fala: temos aí o jogo de três tipos de interdições que se cruzam, se reforçam ou se compensam, formando uma grade complexa que não cessa de se modificar” (Foucault, 1996, p. 9). O interessante desse procedimento é que revela as ligações do discurso com o desejo e com o poder porque não é “simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar” (Foucault, 1996, p. 10). Em Política e Gestão educacional, diversas pesquisas já demonstraram a força uníssona da área após os anos de redemocratização do país e a entrada do referencial crítico, sendo a produção na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE) um desses exemplos significativos (Pereira; Andrade, 2005; Maia, 2004).

Outro princípio de exclusão é a “separação ou rejeição” que distingue quem pode ou não falar sobre o assunto, separa o que é lógico (tem sentido) do que é ilógico (não tem sentido), e indica, por isso, as autoridades que têm direito

privilegiado do discurso em cada campo. Foucault (1996) exemplifica colocando o discurso do louco (ilógico) e do médico (lógico) e diz que por mais que haja modificações na forma de conceber o primeiro não há superação dessa separação:

[...] basta pensar em toda a rede de instituições que permite a alguém – médico, psicanalista – escutar essa palavra e que ao mesmo tempo ao paciente vir trazer, ou desesperadamente reter, suas pobres palavras; basta pensar em tudo isto para supor que a separação, longe de estar apagada, se exerce de outro modo, segundo linhas distintas, por meio de novas instituições e com efeitos que não são de modo algum os mesmos (Foucault, 1996, p. 12-13).

Um terceiro sistema de exclusão é a “oposição entre o verdadeiro e o falso” que está relacionada historicamente ao delineamento da vontade de verdade. Para Foucault (1996, p. 14), se nos situarmos “no interior de um discurso, a separação entre o verdadeiro e o falso não é nem arbitrária, nem modificável, nem institucional, nem violenta”, mas se estivermos em outra escala e tentarmos entender a “vontade de verdade que atravessou tantos séculos de nossa história, ou qual é, em sua forma muito geral, o tipo de separação que rege nossa vontade de saber, então, é talvez algo como um sistema de exclusão (sistema histórico, institucionalmente constrangedor) que vemos desenhar-se.”

As formas da vontade de verdade deslocam-se historicamente e não são coincidentes ao longo dos séculos, porém, assim

[...] como os outros sistemas de exclusão, apoia[m]-se sobre um suporte institucional: é ao mesmo tempo reforçada e reconduzida por todo um compacto conjunto de práticas como a pedagogia, é claro, como o sistema de livros, da edição, das bibliotecas, como a sociedade de sábios outrora, os laboratórios de hoje. Mas ela é também reconduzida, mais profundamente sem dúvida, pelo modo como o saber é aplicado em uma sociedade, como é valorizado, distribuído, repartido e de certo modo atribuído (Foucault, 1996, p. 17).

Os três sistemas ou procedimentos externos que de certa forma ordenam o discurso são mutuamente complementares no exercício de sua função de exclusão, no entanto, a rejeição – “palavra proibida” – e a separação – “segregação da loucura” – são orientadas na direção da vontade de verdade ou esta acaba por modificá-los ou fundamentá-los para se reforçar ou “se tornar mais profunda e mais incontornável” (Foucault, 1996, p. 19).

Esses sistemas de exclusão externos estão articulados com os procedimentos internos analisados anteriormente os quais funcionam como princípios de rarefação e de autocontrole do discurso. Como princípio básico da ordem do discurso em Política e Gestão educacional, destacamos a hierarquia que acaba por subjugar a Gestão à Política e a prática à teoria e faz funcionar a “rejeição” da multiplicidade

presente na produção do conhecimento e, principalmente, a “separação” entre Gestão e Política. Sendo assim, como dissemos, os primeiros escritos evidenciaram a atividade administrativa como executora de uma política pré-estabelecida e sendo meio para a realização de finalidades postas por uma Política e uma Filosofia da Educação, externas à escola e à atividade administrativa. A hierarquia funcionou na separação dos meios e dos fins e nas próprias atividades-meio, por exemplo, quando Querino Ribeiro (1968) distingue as atividades de direção e de administração, sendo estas subordinadas àquelas: “direção é função do mais alto nível”, que “envolve capacidade de liderança para escolha de filosofia e de política de ação” e “administração é instrumento que o diretor pode utilizar pessoalmente” (Ribeiro, 1968, p. 22). Conforme já demonstrado, o referencial crítico manteve o lugar posicional da Gestão (como executora de um projeto político) e também a separação entre teoria e prática, uma vez que a primeira ocupa um lugar externo à segunda dizendo a ela o que e como deve fazer para ser eficiente e eficaz no cumprimento de sua execução.

Em conjunto com o referencial crítico e as transformações na sociedade brasileira, com o processo de democratização dos anos 1980, o discurso em Política e Gestão educacional hierarquiza também a Administração e a Gestão. Desde o título do nosso artigo até este momento, temos utilizado o termo “Gestão”, mas os leitores perceberam que os primeiros autores escreveram utilizando o termo “Administração”. Conforme diversos comentadores do discurso (Maia, 2004; Russo, 2004; Souza, 2006), a gestão traz consigo as conquistas democráticas e o esquecimento dos pressupostos empresariais presentes nos autores anteriores. Neste momento temos, então, também outra hierarquia, Gestão se sobrepõe à Administração, e o discurso exclui todos os elementos que possam se associar à perspectiva anterior. Além de excluir um termo, o discurso faz funcionar a qualidade da Gestão associando-a ao adjetivo democrática. A Gestão democrática passa a ser o meio para a concretização da democratização da educação (Luce; Medeiros, 2006). Ou seja, Gestão é meio para um fim posto fora e acima da escola.

Ao longo de nosso percurso acadêmico, pudemos constatar essa forma de pensar e manter a ordem discursiva em diferentes espaços formativos que trabalhamos. Em nossas inúmeras idas às escolas públicas municipais e estaduais, com grupos de alunos de graduação e/ou pós-graduação, para construção de projetos de extensão e de pesquisa que trabalhavam em uma perspectiva dialógica e problematizadora (Freire, 1991), ouvimos, muitas vezes, frases como: “mas o que vocês têm a oferecer para além da crítica à nossa prática?” (Diretora, 2010) ou “já vêm alunos da universidade criticar a prática com suas lindas teorias que não dialogam com nosso real” (Coordenadora Pedagógica, 2018). Em nossa presença em um concurso público para contratação de professor doutor em regime de

dedicação exclusiva em uma universidade pública, na disciplina Gestão escolar, para o curso de Licenciatura em Pedagogia, também presenciamos falas que indicam com clareza a cisão do conhecimento e a hierarquização evidenciada: “mas este candidato apresentou muitos conceitos complexos, amplos, que não fazem parte do chão da escola” (explicando aos colegas integrantes da banca que a nota do candidato não poderia ser alta, justamente porque abordava assuntos de Política, que estão externos à escola).

Esses procedimentos que operam na ordem do discurso acabam por rejeitar o que se coloca fora desse registro para conseguir manter seu modo de funcionamento, portanto, seus comentadores – já indicados anteriormente – assim também procedem corroborando o esquema discursivo posto. Um dos elementos mais evidentes na ordem que traz em seu bojo essa construção é a proliferação do discurso da Gestão democrática, tendo como referência autores específicos, considerados “aqueles que podem falar”, como exemplificaremos a seguir.

Por um lado, quando entrevistamos diretores(as) de escolas municipais em diferentes contextos e tendo sido designados(as) de diferentes formas (eleitos(as), concursados(as), indicados pelo prefeito(a)), a gestão democrática está presente em suas falas:

Tudo o que acontece mesmo em relação aos professores nós temos feito um **trabalho democrático**, tem hora que é lógico, como as coisas são impostas, a gente não pode fugir muito daquilo que vem dos superiores, mas dentro da escola, a gente trabalha democraticamente. Isso é colocado na primeira reunião de professores que eu faço no ano e quando a gente vê uma coisa tem que ser votada, a gente vota e vence a maioria, tem que entender e acatar, então, nós **trabalhamos de forma democrática, pra juntar, mas tem coisa que foge mesmo porque vem dos superiores** [...] (Diretora Indicada, 2010, destaque nosso).

É de sua responsabilidade a **consecução eficaz da política educacional** do sistema de ensino em que está inserido.

Cabe desenvolver os objetivos educacionais, para isso deve **atuar democraticamente** nas cinco dimensões da gestão escolar: gestão participativa, gestão pedagógica, gestão de pessoas, gestão de resultados e gestão de serviços e recursos (Diretora Concursada, 2010, destaque nosso).

Essas falas fazem funcionar os elementos que compõem a ordem discursiva: a separação entre Política e Gestão; a hierarquia; a necessidade de dizer e proliferar a Gestão democrática, mesmo trazendo a realidade contraditória que a impede, mas que não compõe a teoria. É importante destacar que a Gestão democrática é uma conquista histórica posta como um dos princípios do ensino público na Constituição Federal e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1988; 1996) e

defendemos esse princípio, o que questionamos é a abordagem metodológica das pesquisas as quais fazem funcionar uma teoria ideal duelando como uma prática escolar que a impede de ser concretizada.

Por outro lado e de forma complementar, no mesmo concurso citado anteriormente, um dos candidatos, em sua prova escrita, desenvolveu um texto denso e conceitualmente articulado em torno da temática e, nos dois últimos parágrafos, ao contemplar a democracia e autonomia nas escolas públicas, citou uma determinada autora. A este candidato foi atribuída nota máxima por três quartos da banca – sendo dois deles não especificamente da área da Gestão – e um dos avaliadores reprovou o candidato por ter finalizado com uma autora “não aceita pela área”. O interessante desse acontecimento é que a autora citada foi utilizada para defender a importância da participação da comunidade nas decisões da escola, o mesmo conteúdo que seria defendido e referenciado em outros autores, considerados “aceitos”.

Com Foucault (1996), perguntamos: qual o perigo relacionado à constatação desses procedimentos na ordem do discurso? Na seção seguinte, à guisa de conclusão, indicamos algumas respostas para a questão e levantamos novas problemáticas de pesquisa.

## **CONCLUSÕES: ENTRE O VERDADEIRO E O FALSO, ONDE NOS ENCONTRAMOS?**

Os procedimentos internos e externos combinam-se em uma dinâmica de proliferação de regras do discurso em Política e Gestão educacional. Aqui, pretendemos trazer duas consequências desse ordenamento para refletirmos com o leitor possibilidades de avanço do conhecimento na área.

Como vimos, a Política e Gestão educacional no Brasil se constitui como disciplina com o objetivo de produzir conhecimento e formar profissionais da educação que seriam responsáveis por organizar e racionalizar o trabalho na escola que se tornava complexo diante da expansão e crescimento das cidades. Como disciplina subjugada à Política e à Filosofia da Educação, ela se institucionaliza como uma atividade a serviço delas, “de bom senso” (Ribeiro, 1978) e de racionalização dos esforços coletivos em função da prosperidade do sistema escolar. Ou seja, uma atividade mediadora. Por meio do ensino de seu conhecimento nos cursos de Pedagogia e da atuação da ANPAE e seus respectivos congressos, a disciplina consolida-se e prolifera seu ordenamento discursivo com reatualizações.

Autores, comentadores e instituições atualizam os referenciais e pertencimento a uma sociedade que luta pela redemocratização de suas instituições, mas mantêm a função da administração: ela é meio para execução de um fim posto

por uma Política e/ou uma Filosofia da educação. Em um primeiro momento, o fim é de racionalização; no segundo momento, o fim é de transformação da sociedade. Sendo assim concebida em função de algo, a Administração, agora Gestão, praticamente encontra seus estudos diluídos naqueles de Política, ao longo dos anos<sup>5</sup>.

Um dos perigos de estarmos sendo governados nessa ordem é a estagnação do conhecimento em um contexto prescritivo de análise, já constatado por inúmeros autores (Souza, 2006; Nascimento, 2023; Medeiros *et al.*, 2014) e exemplificado também neste artigo. As pesquisas, em geral, acabam por dizer o que a escola deve fazer para atender a uma Filosofia e uma Política ou, também, o que não está fazendo para não as atender. Esse processo nos aprisiona em um modo de fazer pesquisa que não nos permite mais do que aquilo que já foi constatado por inúmeras pesquisas: a escola não faz o que deve fazer para ser democrática. Sendo assim, o conhecimento prolonga-se no mesmo, sem avançar, sem se modificar.

O segundo perigo advém da combinação dos procedimentos internos e externos: a composição da Política e Gestão educacional em um modelo dual de análise. O problema não é a dualidade em si – perspectiva empresarial e perspectiva democrática –, mas a definição distinta do “que é verdadeiro e justo do que é falso e injusto” e na tentativa de “invalidar as questões e premissas colocadas por aqueles que não fazem parte do seu itinerário teórico” (Nascimento, 2023, p. 82). E, sendo assim, é determinado também o tipo de discurso aceito e aquele rejeitado pelas instituições e práticas de proliferação desse discurso.

O que nos impede de sair desse esquema de análise? Entendemos que há necessidade de percorrer dois caminhos complementares, sendo o primeiro aquele que fizemos aqui, trazendo o conhecimento em Política e Gestão educacional como objeto de estudo, explicitando suas regras de formação e proliferação e nos permitindo ir além do verdadeiro e do falso. E, o segundo, ainda mais trabalhoso e a longo prazo, faz-se na busca de novos horizontes teórico-metodológicos que nos possibilitem compreender o social para além das hierarquias e dualidades. Nesse segundo caminho paralelo e concomitante, temos encontrado respaldo em autores da Ciência Política (Laclau; Mouffe, 2015) os quais nos desafiam a novas compreensões da política e do político como constituintes dos processos de hegemonização – do social e do discurso.

Voltando à questão que nos propusemos a responder com a construção deste artigo: qual ou quais perigos corremos ao sermos governados por esses procedimentos que ordenam o discurso em Política e Gestão educacional? Além

---

5 Em outro artigo, estamos analisando o papel das instituições científicas, especialmente ANPAE e ANPEd, no ordenamento do discurso por meio de seus “rituais”, “sociedade de discurso” e “doutrinas”, sendo complementar a esta análise.

daqueles explicitados ao longo da análise, o principal é não percebermos o quanto somos controlados, vigiados e subordinados a eles e o quanto nos ordenamos entre nós mesmos e, principalmente, nos cursos de formação de professores, proliferando um discurso e excluindo outras possibilidades que podem potencializar novos horizontes teóricos em que também estejam presentes novas relações entre a teoria e a prática.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, M. **O papel do diretor na administração escolar**. São Paulo: Difel/Educ, 1976.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 nov. 2012.

BRASIL. **Diretrizes e Bases para Educação Nacional**. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 1º maio 2023.

DRABACH, N. P.; MOUSQUER, M. E. L. Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. **Currículo sem Fronteiras**, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 258-285, jul./dez. 2009. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2190366/mod\\_resource/content/1/drabach-mousquer.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2190366/mod_resource/content/1/drabach-mousquer.pdf). Acesso em: 2 maio 2023.

FISCHER, R. M. B. Foucault e a Análise do discurso em Educação. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 197-223, nov./ 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/SjLt63Wc6DKkZtYvZtzgg9t/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2023.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**: aula inaugural pronunciada no Collège de France em 2 de dezembro de 1970. Trad.: Laura Fraga de Oliveira Sampaio. 3. ed. SP: Editora Loyola, 1996.

WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (orgs.). **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil – 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Autores Associados, 2001.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical**. São Paulo: Intermeios; Brasília: CNPq, 2015.

LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. de. (orgs.). **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. **Política e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, Coleção Biblioteca Anpae, 2002, 232p.

MAIA, G. Z. A. **As Publicações da ANPAE e a Trajetória do Conhecimento em Administração da Educação no Brasil**. 2004. 194 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista, Marília, 2004. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/19237/11163>. Acesso em: 1º mar. 2023.

MEDEIROS, M. de L.; FEROLLA, L. M.; PASSADOR, C. S.; PASSADOR, J. L. Gestão escolar: afinal, que fins estão sendo buscados? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 30, n. 1, 2014. DOI: 10.21573/vol30n12014.50016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/50016>. Acesso em: 9 ago. 2023.

NASCIMENTO, Paulo H. C. **Por uma cartografia da Política e Gestão educacional no Brasil**. 2023. 157f. Tese (Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2023. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/243001>. Acesso em: 20 fev. 2023.

PARO, V. H. **Por dentro da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2000.

PEREIRA, G. R. de M.; ANDRADE, M da C. Lima. A construção da administração da educação na RBAE (1983-1996). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1393-1411, set./dez. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/x74YhBd9KTrq3VMQfpx76CK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 abr. 2023.

RIBEIRO, J. Q. **Fayolismo na Administração de Escolas Públicas**. São Paulo: Linotechnica, 1938.

RIBEIRO, José Q. **Ensaio de uma teoria da Administração escolar**. São Paulo: Editora Saraiva, 1978.

RIBEIRO, José Q. Introdução à Administração Escolar (Alguns Pontos de Vista). In: TEIXEIRA, A. S. et al. (Org.). **Administração Escolar**: Edição comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar. Salvador: ANPAE, 1968, p.18-40.

RUSSO, M. H. Escola e paradigmas de gestão. **Eccos**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 25-42, 2004. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/366/358>. Acesso em: 15 fev. 2023.

SANDER, B. **Administração da Educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília, DF: Liber Livro, 2007.

SOUZA, A. R de. **O Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. 2006. 293 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/10567>. Acesso em: 2 maio 2023.

## **SOBRE OS AUTORES**

---

### **Graziela Zambão Abdian**

Professora Assistente Doutora do Programa de Pós-graduação em Educação e do Departamento de Administração e Supervisão Escolar da Universidade Estadual Paulista, câmpus Marília. Líder do Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Educação (CEPAE) – grupo de estudos cadastrado no CNPq.

Email: [graziela.abdian@unesp.br](mailto:graziela.abdian@unesp.br)

### **Paulo Henrique Costa Nascimento**

Doutor em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista, câmpus Marília. Foi professor substituto do Departamento de Administração e Supervisão Escolar da mesma universidade. Pesquisador do Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Educação (CEPAE) – grupo de estudos cadastrado no CNPq. Professor de ensino fundamental da rede municipal de Oriente.

Email: [paulo.hc.nascimento@unesp.br](mailto:paulo.hc.nascimento@unesp.br)

*Recebido em: 19/05/2023*

*Aprovado em: 04/12/2023*