



O poder do simbólico: accountability e hegemonia no sistema educacional pernambucano

The power of the symbolic: accountability and hegemony in the educational system of Pernambuco

Divane Oliveira de Moura Silva

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Caruaru/PE-Brasil

Leandra Cristine Pianco da Silva

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Recife/PE- Brasil

Kátia Silva Cunha

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Recife/PE-Brasil

Resumo

Este artigo analisa a responsabilização — *accountability* — no sistema educacional de Pernambuco, articulando a Teoria do Discurso de Laclau e Mouffe às questões da governança por números. A partir do programa pernambucano Juntos pela Educação, examinamos como a *accountability* emerge no campo simbólico, reconfigurando tanto a governança do sistema quanto as subjetividades dos atores educacionais. Operamos explorando como as práticas de avaliação educacional são discursivamente construídas e moldam as relações de poder. Assim, identificamos significantes vazios que buscam estabelecer hegemonias no campo educacional. A centralidade dos dados — como índices e metas — funciona como estratégia simbólica de estabilização, ainda que precária, frente a lógicas concorrentes que desconstróem a suposta neutralidade das métricas e abrem fissuras para outros modos de imaginar a educação.

Palavras-chave: *Accountability*; Hegemonia; Política educacional.

Abstract

This article analyzes accountability in the educational system of Pernambuco, articulating Laclau and Mouffe's Discourse Theory with issues of governance by numbers. Based on the Pernambuco state program Juntos pela Educação, we examine how accountability emerges in the symbolic field, reconfiguring both system governance and the subjectivities of educational actors. We explore how educational assessment practices are discursively constructed and how they shape power relations. In doing so, we identify empty signifiers that seek to establish hegemonies within the educational field. The centrality of data — such as indices and targets — operates as a symbolic strategy of stabilization, albeit a precarious one, in the face of competing logics that deconstruct the presumed neutrality of metrics and open fissures for alternative ways of imagining education.

Keywords: *Accountability*; Hegemony; Educational Policy.

Introdução

As políticas de responsabilização, ou *accountability*, têm ocupado posição privilegiada nas reformas educacionais contemporâneas, configurando-se como eixo estruturante da governança pública orientada por resultados. No Brasil, tais políticas são frequentemente legitimadas por valores como transparência, eficiência e racionalização da gestão, os quais são apresentados como fundamentos técnicos e neutros da ação estatal (Brasil, 2024). Nesse horizonte, processos educativos complexos passam a ser traduzidos em indicadores numéricos, metas padronizadas e *rankings* comparativos, sob a premissa de que a mensuração objetiva constitui condição indispensável para a melhoria da qualidade da educação.

Essa racionalidade não se limita à introdução de instrumentos técnicos de avaliação; ela institui uma gramática política na qual números, índices e métricas passam a estruturar critérios de legitimidade e a estabilizar sentidos no campo educacional. Ao converter experiências formativas em dados quantificáveis, a governança por números redefine o que passa a contar como qualidade, deslocando o debate para parâmetros comparativos e performativos. Com isso, dimensões ético-políticas que escapam à mensuração tendem a ocupar uma posição marginal, enquanto se reforçam lógicas de competição e responsabilização individual.

Ainda no plano normativo, a própria LDB (Brasil, 1996, art. 4º, inc. IX) não reduz a qualidade a desempenho mensurável, mas a vincula à garantia de condições materiais e pedagógicas adequadas ao processo educativo, reafirmando a responsabilidade estatal pela provisão de insumos indispensáveis à qualidade educacional. A fixação precária da qualidade em métricas e *rankings*, portanto, não decorre de exigência ontológica, mas de uma articulação contingente que reordena seus sentidos e desloca responsabilidades estruturais para o plano da performance.

No âmbito da produção recente da área — inclusive em publicações da própria *Revista Cocar* — intensificaram-se as análises críticas acerca dos efeitos da racionalidade gerencialista sobre os processos formativos (Souza; Silva, 2022; Santos; Azevedo, 2023; Silva; Veloso; Almeida, 2023; Moraes; Valle, 2024). Esses estudos problematizam como a associação entre qualidade e desempenho mensurável tende a deslocar para docentes e escolas a responsabilidade por desigualdades estruturais, reforçando mecanismos de controle e padronização.

No caso específico de Pernambuco, Santos e Azevedo (2023) analisam os sentidos discursivos da *accountability* nos dispositivos de regulação da política educacional estadual, examinando a articulação entre avaliação, prestação de contas e responsabilização sob perspectiva gerencialista. Embora tal contribuição privilegie a análise da estrutura regulatória da política, permanecem menos exploradas as operações hegemônicas e os efeitos de subjetivação que sustentam sua precária consolidação simbólica.

Nesse cenário, persiste a necessidade de investigações que avancem para além da crítica aos efeitos instrumentais dessas políticas, interrogando a dimensão simbólica e ontológica a partir da qual a *accountability* vem se consolidando como racionalidade hegemônica. É precisamente nessa lacuna que se insere esta análise do Programa Juntos pela Educação, lançado em 2023 no estado de Pernambuco, durante a gestão da governadora Raquel Lyra (Pernambuco, 2023a).

Apresentado como estratégia de “reversão de indicadores educacionais” (Pernambuco, 2023b), o Programa Juntos pela Educação mobiliza metas, investimentos significativos e mecanismos de monitoramento contínuo, articulando discursos de transformação, direito, equidade e excelência. Ainda que se anuncie como iniciativa renovadora, inscreve-se em uma trajetória mais ampla de consolidação da *accountability* no estado, observável desde gestões anteriores (Pernambuco, 2012; Sena; Marques, 2018), o que indica a sedimentação de uma racionalidade política específica no campo educacional pernambucano.

Mais do que examinar o programa sob a ótica de sua eficácia administrativa, este estudo propõe deslocar a análise para os processos simbólicos por meio dos quais a *accountability* é construída como horizonte aparentemente incontornável da política educacional. Parte-se do pressuposto de que ela não constitui um conceito neutro ou meramente técnico, mas o resultado de articulações discursivas que buscam estabilizar sentidos, produzir consensos provisórios e instituir formas específicas de subjetivação. Interrogamos, assim: como a *accountability* é discursivamente articulada no Programa Juntos pela Educação e quais são os possíveis efeitos hegemônicos e subjetivadores que emergem dessa formação discursiva?

Ao articular a Teoria do Discurso Pós-marxista de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2015) com aportes da psicanálise lacaniana, refletimos sobre como a governança por

números opera não apenas como técnica de regulação, mas também como dispositivo simbólico, sustentado por fantasias de plenitude, progresso e controle. Tal inflexão permite compreender a *accountability* como operação hegemônica que produz identificações, afetos e subjetivações, tensionando categorias como qualidade, equidade, transparência e meritocracia para além de sua aparência técnica.

No que concerne à contribuição deste estudo, importa destacar que, diferentemente de análises que abordam a *accountability* em Pernambuco predominantemente sob o prisma da gestão por resultados ou de seus impactos organizacionais, este trabalho desloca o foco para sua dimensão ontológico-discursiva. Nesse sentido, propõe um deslocamento analítico ao incorporar a articulação entre hegemonia, fantasia e subjetivação, buscando compreender a *accountability* não apenas como técnica de gestão, mas como prática de produção de sentidos e identificações.

Assim, este artigo tem por objetivo geral analisar a construção discursiva da *accountability* no âmbito do Programa Juntos pela Educação, compreendendo-a como prática articulatória de estabilização contingente da ordem simbólica no campo educacional pernambucano e investigando seus efeitos hegemônicos e subjetivadores. Em interlocução com a Teoria do Discurso Pós-marxista, tal análise parte da apreensão de que essa política opera como tentativa hegemônica de sutura do social, mediante a universalização precária de particularidades.

Especificamente, objetivamos: (i) identificar os significantes que assumem a função de pontos nodais na estruturação do discurso do programa — tais como qualidade, equidade, transformação, liderança e excelência — examinando em que medida assumem o estatuto de significantes vazios; (ii) analisar as cadeias de equivalência e as fronteiras antagônicas que configuram o campo discursivo da *accountability* educacional em Pernambuco; e (iii) problematizar os efeitos subjetivadores decorrentes da articulação hegemônica da governança por números, especialmente no que se refere à responsabilização docente e à constituição contingente de identificações no horizonte do desempenho e da autogestão.

Estratégia analítica e constituição do corpus

O estudo adota abordagem qualitativa de natureza interpretativo-discursiva, orientada pela Teoria do Discurso Pós-marxista (Laclau; Mouffe, 2015). Nessa perspectiva, políticas públicas são compreendidas como práticas articulatórias que produzem sentidos, organizam demandas e configuram campos provisórios de legitimidade. O foco analítico recai

sobre os processos por meio dos quais determinados significados se tornam centrais, disputáveis ou relativamente estabilizados no interior do campo educacional.

O *corpus* empírico é composto por documentos vinculados ao Programa Juntos pela Educação, implementado no estado de Pernambuco a partir de 2023. O recorte temporal abrange os anos de 2023 e 2024, período correspondente à formulação, lançamento e consolidação inicial do programa. Foram examinados: (i) a cartilha institucional do programa (Pernambuco, 2023c); (ii) documentos normativos e materiais de divulgação da Secretaria de Educação do Estado (Pernambuco 2023a, 2023b); (iii) conteúdos publicados em portais oficiais do Governo de Pernambuco (Pernambuco, 2023d; 2024); e (iv) discursos públicos da governadora e de autoridades diretamente associadas à implementação da política (Programa [...], 2023; Santana, 2023; Araújo, 2023).

A seleção dos documentos e dos enunciados foi orientada por critérios articulados à própria problemática da pesquisa. O *corpus* foi constituído de forma intencional e estratégica, privilegiando passagens nas quais termos como qualidade, equidade, transformação, liderança, excelência e resultados assumem função estruturante, bem como trechos que mobilizam indicadores educacionais — como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e *rankings* nacionais — como instâncias de legitimação. Foram priorizados documentos oficiais, pronunciamentos da alta gestão estadual e materiais amplamente divulgados nos canais institucionais, considerando-se que tais instâncias ocupam posição estratégica na disputa pela fixação provisória de sentidos e na produção de efeitos de interpelação.

O procedimento analítico desenvolveu-se em três movimentos articulados e não lineares: (i) leitura integral e sistemática do *corpus*, com identificação de recorrências semânticas e termos de centralidade discursiva; (ii) mapeamento das articulações por meio das quais determinados significantes passam a operar como pontos nodais, articulando cadeias de equivalência e produzindo fronteiras antagônicas; e (iii) interpretação do material em interlocução teórico-empírica com as categorias de significante vazio, hegemonia, antagonismo e fantasia, compreendidas como operadores analíticos mobilizados no próprio processo de construção do objeto.

A análise inscreve-se em perspectiva pós-fundacional segundo a qual o social é sempre efeito de articulações contingentes. Assumindo a impossibilidade de neutralidade na análise

discursiva, este estudo não reivindica posição exterior ao campo investigado. O movimento entre teoria e empiria operou como processo de reconstrução das articulações discursivas, no qual as categorias foram mobilizadas e tensionadas no encontro com os enunciados examinados. O rigor da investigação reside na coerência entre pressupostos ontológicos, escolhas analíticas e movimentos interpretativos mobilizados ao longo da análise.

Tal deslocamento analítico não implica desconsiderar os efeitos materiais e organizacionais da política examinada. Parte-se do entendimento de que tais efeitos são inseparáveis das articulações discursivas que lhes conferem inteligibilidade e legitimidade. Interrogar a dimensão simbólica da *accountability* significa, assim, examinar as condições discursivas que sustentam sua hegemonização no campo educacional.

A seção seguinte detalha o enquadramento teórico que sustenta as escolhas analíticas e explicita as categorias mobilizadas na investigação.

A Teoria do Discurso Pós-marxista de Laclau e Mouffe

A Teoria do Discurso Pós-marxista formulada por Laclau e Mouffe (2015) emerge no contexto das inflexões pós-estruturalistas que, a partir da segunda metade do século XX, deslocaram o foco das estruturas econômicas para os processos de significação. No âmbito da chamada virada linguística, a linguagem deixa de ser concebida como instrumento de representação e passa a ser entendida como instância constitutiva do social (Breckman, 2013).

Laclau e Mouffe rearticulam a tradição marxista ao desvincular a noção de hegemonia de qualquer fundamento econômico necessário. A hegemonia deixa de designar uma posição estrutural determinada para indicar o processo contingente por meio do qual uma particularidade assume uma pretensão de universalidade, organizando demandas heterogêneas sob um mesmo horizonte de sentido (Laclau; Mouffe, 2015).

Nessa perspectiva, interesses e identificações não preexistem às práticas políticas; são constituídos nas articulações discursivas que estabelecem equivalências e delimitam fronteiras. A sociedade não se apresenta como totalidade plenamente estruturada, mas como campo marcado por disputas simbólicas e por tentativas de estabilização sempre provisórias (Laclau; Mouffe, 2015; Laclau, 2011, 2018).

O conceito de antagonismo é relevante nesse quadro. Diferentemente da dialética, que pressupõe superação das contradições, o antagonismo indica o limite constitutivo de

toda ordem social. Não há fechamento definitivo do social; toda formação hegemônica se organiza em torno de uma falta estrutural que impede sua completude.

A interlocução com a psicanálise lacaniana aprofunda essa concepção ao aproximar o antagonismo da noção de falta constitutiva e do Real, entendido como aquilo que escapa à simbolização plena (Lacan, 1975). Como argumenta Stavrakakis (2003), nenhuma formação discursiva é capaz de preencher integralmente essa lacuna. Ainda assim, projetos políticos disputam a função de representar essa plenitude ausente.

É nesse contexto que Laclau (2018) introduz o conceito de *significante vazio*, concebido como um elemento discursivo capaz de condensar demandas diversas ao representar simbolicamente uma totalidade impossível. Tais significantes não são “vazios” por ausência de sentido; ao contrário, tornam-se vazios porque procuram abarcar múltiplos contextos e demandas simultaneamente, expandindo-se a tal ponto que inviabilizam uma fixação semântica única (Barros, 2023).

Como sintetiza Zienkowski (2024, p. 194, tradução nossa), “eles não são ‘vazios’ no sentido de que não têm significado, mas no sentido de que tentam simbolizar uma falta constitutiva”. Ao pretender representar uma totalidade ausente, o *significante* amplia sua capacidade de agregação; contudo, essa mesma ampliação impede sua estabilização definitiva.

A noção de *significante vazio* está diretamente vinculada à dinâmica hegemônica, pois é precisamente sua indeterminação constitutiva que lhe permite operar como ponto nodal na articulação de cadeias de equivalência (Laclau, 2011). Sua força política reside na tensão entre universalização e instabilidade: quanto mais abrangente sua função articulatória, mais suscetível permanece à disputa e à rearticulação no campo discursivo.

Assim, significantes vazios designam termos que aparentam expressar universalidade, mas cujo significado varia conforme os sujeitos e grupos que os mobilizam. Essa arquitetura conceitual permite compreender políticas públicas como práticas hegemônicas que articulam significados, produzem fronteiras e organizam identificações. A análise do Programa Juntos pela Educação apoia-se nessas categorias para examinar como determinados termos assumem função nodal ao operar como significantes vazios, como cadeias de equivalência são constituídas e como a *accountability* se consolida como horizonte discursivo hegemônico.

A partir desse enquadramento, as seções seguintes organizam a análise empírica em três movimentos articulados: inicialmente, na seção intitulada “Os significantes vazios e a lógica da hegemonia no programa Juntos pela Educação”, identificamos os termos privilegiados que organizam o discurso do programa e as operações de condensação de sentidos que os sustentam; em seguida, na seção “Accountability e o simbólico: governança por números e fantasias discursivas”, analisamos as articulações e demarcações que configuram o campo da política educacional; por fim, na seção “Possíveis subjetivações produzidas pela *accountability* no campo educacional”, discutimos os modos de subjetivação implicados na centralidade dos dispositivos de mensuração, problematizando as formas de responsabilização que deles decorrem.

Os significantes vazios e a lógica da hegemonia no programa Juntos pela Educação

Como vimos, os significantes vazios ocupam posição privilegiada na dinâmica hegemônica. No Programa Juntos pela Educação, essa operação pode ser observada na multiplicidade de diretrizes que compõem sua narrativa oficial, entre elas: “liderança, resultados, ensino de qualidade, espaços educacionais, ambiente escolar seguro, integração, universalização, escola aberta, educação integral e foco nos mais vulneráveis” (Pernambuco, 2023d).

A articulação desses termos constrói uma superfície de unidade capaz de agregar expectativas distintas sob um mesmo horizonte programático, conectando demandas administrativas, sociais e pedagógicas em uma cadeia de equivalência que estabiliza provisoriamente o sentido da política. Essa mesma lógica de universalização aparece nos pronunciamentos oficiais que acompanham a implementação do programa.

Ao se referir à iniciativa, a governadora Raquel Lyra afirma: “[...] Esse grande movimento compreende entender qual é o caminho que a gente precisa percorrer para garantir o direito dessas crianças” (Pernambuco, 2023b, grifo nosso). A noção de “caminho” inscreve a política em uma temporalidade orientada, enquanto o “direito” opera como referência universalizante que organiza sua legitimidade e reforça a articulação entre demandas diversas sob a promessa de realização de um bem comum. Em matéria publicada no *Diário de Pernambuco*, a governadora ainda declara:

Com o Juntos Pela Educação estamos garantindo, pelos próximos quatro anos, mais de R\$ 5 bilhões. E o mais importante é que esse montante vai garantir *transformação* na vida dos estudantes pernambucanos, com a colaboração dos municípios, garantindo transporte escolar, merenda de *qualidade* e novas 60 mil vagas de

educação infantil. Nosso Estado só irá se *desenvolver* de verdade quando nossas crianças puderem aprender desde cedo. O trabalho vai ser permanente para que Pernambuco volte a ser *líder* na educação [...] (Programa [...], 2023, grifo nosso).

Nesse encadeamento discursivo, termos como transformação, qualidade, desenvolvimento e liderança articulam-se ao significante direito, compondo uma cadeia que associa investimento financeiro, melhoria educacional e progresso social. A política assume, assim, a forma de promessa integradora capaz de reunir diferentes posições — gestores, docentes, famílias, municípios — sob um mesmo projeto.

Formulação semelhante aparece no portal da Secretaria de Educação do Estado, ao afirmar que o programa visa “promover uma educação *abrangente, relevante e eficaz*, que *garanta direitos* com ênfase no desenvolvimento intelectual, social e emocional dos estudantes” (Pernambuco, 2023b, grifo nosso). A amplitude dos qualificadores — abrangente, relevante, eficaz — amplia o espectro de identificação possível, mantendo aberta a definição do que constitui, concretamente, tal educação.

A incorporação da lógica da *accountability* ocorre na articulação entre esses termos universalizantes e a predominância da lógica mensurável. A Cartilha do programa afirma:

Pernambuco tem uma das piores taxas do Brasil no atendimento de creches públicas: o 23º lugar do País; [...] No último Ideb, a Rede pública de Pernambuco obteve 5,1, o 19º lugar do Brasil nos anos iniciais. A meta do PNE-Plano Nacional da Educação é 6,0; [...] Diante dos números apresentados, *resta evidente a necessidade* de implementação do programa visando a melhoria dos indicadores educacionais impactando positivamente na vida da população do Estado (Pernambuco, 2023c, grifo nosso).

A referência aos *rankings* e às metas inscreve-se em uma gramática numérica que associa desempenho mensurável à promessa de melhoria. O IDEB e as metas do PNE passam a operar como pontos nodais: simultaneamente específicos — por serem quantificáveis — e abrangentes — por se apresentarem como síntese da totalidade educacional. Desse modo, funcionam como significantes que tendem a assumir um caráter vazio, ao reivindicarem representar o conjunto da educação por meio de indicadores sempre parciais.

Essa articulação permite que a governança por números seja incorporada ao horizonte de qualidade e direito sem explicitar as disputas implicadas na definição desses termos. A ênfase nos índices organiza um ideal de progresso educacional que admite múltiplas interpretações e acomoda expectativas diversas, mesmo quando tais expectativas não coincidem integralmente.

Dessa forma, a cadeia articulatória construída pelo programa reúne universalização de direitos, promessa de transformação e centralidade dos indicadores em uma mesma superfície discursiva. A hegemonia não se estabelece pela fixação definitiva dos sentidos, mas pela capacidade de manter operante essa articulação, apesar das ambiguidades que a atravessam.

No tópico seguinte, examina-se como a articulação discursiva da *accountability* passa a reivindicar a representação simbólica da plenitude de um sistema educacional bem-sucedido, embora permaneça dependente de operações discursivas sempre precárias.

Accountability e o simbólico: governança por números e fantasias discursivas

A consolidação contingente da *accountability* no período recente intensificou a presença de métricas, *rankings* e auditorias como dispositivos centrais na organização das políticas educacionais. A governança por números opera como tecnologia de monitoramento e coordenação, estruturando procedimentos, metas e mecanismos de acompanhamento no interior dos sistemas de ensino. Ao converter processos pedagógicos e dinâmicas institucionais em indicadores quantificáveis, estabelece uma gramática que redefine prioridades e delimita o que pode ser reconhecido como qualidade ou progresso.

No Programa Juntos pela Educação, *rankings* nacionais, metas do PNE e resultados do IDEB integram essa estrutura simbólica. A posição ocupada no cenário nacional — 23º lugar no atendimento de creches públicas ou 19º lugar do IDEB nos Anos Iniciais — e a projeção de metas futuras (Pernambuco, 2023c) compõem uma cena de insuficiência que demanda correção.

Além disso, o governo estadual, por meio do Informativo do Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPPA 2024-2027), mobiliza dados estratégicos para “evidenciar” a relevância dos números na implantação da política educacional. Segundo o documento oficial:

No âmbito da educação pública, o PPPA 2024-2027 destaca a criação do Programa Juntos pela Educação, que terá como compromisso *garantir o crescimento dos índices educacionais como reflexo da qualificação da educação básica*. [...] Vale apontar que o Ideb de 2021 de Pernambuco (4,4), para o Ensino Médio, coloca o estado na 3ª melhor posição no ranking nacional, empatado com Ceará, Espírito Santo e São Paulo e atrás apenas do Paraná (4,6) e de Goiás (4,5) (Pernambuco, 2024, grifo nosso).

Dados adicionais indicam que, em 2021, “a Rede Estadual de Pernambuco perdeu duas posições em relação a 2015, quando alcançou o 1º lugar do Brasil. Apenas 5% dos estudantes estão nos três níveis mais avançados no 3º ano em língua portuguesa e menos de 1% em

matemática” (Pernambuco, 2023d). Tais indicadores são mobilizados pelo governo estadual para justificar a continuidade e ampliação do programa, reforçando a centralidade da mensuração e a lógica de responsabilização.

A afirmação de que Pernambuco deve “voltar a ser referência” no cenário nacional (Pernambuco, 2023b) introduz uma temporalidade de restauração, articulando passado e futuro na promessa de reconquista de liderança no cenário nacional. A governança por números condensa, desse modo, a promessa de controle, previsibilidade e progresso contínuo. No interior dessa racionalidade, indicadores simbolizam a possibilidade de administrar a complexidade educacional por meio de monitoramento sistemático e de aproximar o sistema de uma totalidade educacional harmonizada, na qual qualidade, liderança e desenvolvimento convergem.

A lógica de equivalência que reúne inclusão, infraestrutura e desempenho sob a centralidade dos indicadores reforça esse enquadramento, produz hierarquizações implícitas e estabelece critérios diferenciados de visibilidade e valor. Ao privilegiar aquilo que pode ser quantificado, a política redefine os parâmetros de reconhecimento no campo educacional e desloca para segundo plano dimensões menos mensuráveis da experiência escolar.

Sistemas de auditoria não apenas registram práticas; eles reconfiguram relações de poder ao instituírem novos parâmetros de comparação e responsabilização (Shore; Wright, 2015). Essa reconfiguração, contudo, não elimina a contingência do campo educacional; ao contrário, constitui uma tentativa de estabilização provisória que reinscreve a complexidade sob novos marcos de inteligibilidade e controle.

Nesse movimento, produz-se uma fronteira antagônica entre a educação compreendida como processo formativo complexo e a educação reduzida a desempenho mensurável, divisão que organiza o campo discursivo e delimita o que pode ser legitimamente reconhecido como qualidade. Embora o *corpus* oficial privilegie a centralidade dos indicadores, a necessidade reiterada de inscrevê-los como expressão de qualidade sugere a presença de um exterior discursivo que tensiona essa equivalência, ainda que tal exterior não seja plenamente tematizado nos documentos analisados.

No horizonte teórico pós-fundacional, nenhuma formação social alcança fechamento pleno. Em interlocução com a psicanálise lacaniana, Laclau (2011) sustenta que toda estabilização hegemônica se organiza em torno de uma falta constitutiva, ao passo que

Stavrakakis (2003) complementa que a realidade política se constitui no nível simbólico e é sustentada pela fantasia.

A fantasia, conforme Glynos e Stavrakakis (2008), não é ilusão, mas estrutura que sustenta a consistência da articulação hegemônica, oferecendo narrativa de plenitude possível e recobrindo a falta constitutiva com promessas de superação. Assim, o social é continuamente organizado por articulações significantes que estruturam identificações e orientam investimentos coletivos, sem jamais eliminar a incompletude que o atravessa.

Nesse enquadramento, a articulação discursiva da *accountability* opera como dispositivo simbólico, transformando indicadores em vetores de promessa, hierarquização e organização do desejo coletivo. Sustentada pela fantasia, a governança por números participa da produção da realidade educacional. Opera, nesse sentido, como tentativa de simbolização do Real ao definir critérios de sucesso, expectativas e reconhecimento, consolidando, ainda que precariamente, a lógica que orienta o Programa Juntos pela Educação.

Na seção seguinte, serão examinados desdobramentos possíveis desta lógica de governança, destacando como indicadores, meritocracia e visibilidade institucional operam na configuração das relações cotidianas no campo educacional.

Possíveis subjetivações produzidas pela *accountability* no campo educacional

A articulação discursiva da *accountability*, ao organizar a política educacional em torno de métricas e metas públicas, estabelece uma lógica de visibilidade e responsabilização permanente, na qual docentes e gestores são avaliados por desempenhos quantificáveis. Nesse contexto, a autonomia profissional é redefinida: não mais como liberdade de decisão, mas como capacidade de atingir resultados mensuráveis; e a proatividade converte-se em adaptação estratégica aos parâmetros preestabelecidos (Shore; Wright, 2015).

No âmbito do Programa Juntos pela Educação, essa racionalidade articula papéis específicos: estudantes figuram como beneficiários de serviços aprimorados; docentes, como implementadores de metas; gestores, como mediadores de resultados. A responsabilização docente e o ranqueamento escolar introduzem uma lógica performativa na qual práticas pedagógicas passam a ser avaliadas pela sua conversão em indicadores. Conforme apontam Shore e Wright (2015), a cultura de auditoria tende a produzir intensificação burocrática, desgaste emocional e redefinições do profissionalismo, deslocando o eixo da ação educativa para aquilo que pode ser registrado e comparado.

A performatividade não se limita à mensuração posterior das práticas; ela antecipa comportamentos. Ao definir metas públicas e posições em *rankings*, a política do Juntos pela Educação institui horizontes normativos que orientam decisões cotidianas. Indicadores não apenas medem resultados: passam a organizar prioridades e formas de reconhecimento.

Essa lógica convive com uma retórica de colaboração e unidade. A Secretária Estadual de Educação afirmou que o programa garantiria “transformação na vida dos estudantes pernambucanos” por meio da cooperação entre estado e municípios, com impacto em diversas áreas públicas (Programa [...], 2023). O Regime de Colaboração é apresentado como articulação solidária capaz de integrar esforços e recompor indicadores (Pernambuco, 2023a). No entanto, essa ênfase na unidade opera simultaneamente com mecanismos de comparação e distinção que hierarquizam desempenhos.

O próprio *slogan* “Juntos pela Educação” sugere convergência e pertencimento coletivo, enquanto a lógica meritocrática premia aqueles que atingem ou superam metas. A articulação entre equidade e competição não se resolve por síntese harmoniosa; ela se mantém por meio de uma cadeia de equivalência que conecta demandas heterogêneas sob a primazia da quantificação. Quando métricas quantitativas são priorizadas, discursos que enfatizam dimensões não mensuráveis da formação escolar tendem a ocupar posição marginal no campo de legitimidade.

A centralidade atribuída ao mérito e ao desempenho como critérios de reconhecimento contribui para a produção de um enquadramento no qual as desigualdades são frequentemente interpretadas como responsabilidades individuais, e não como expressão de condições diversas — sociais, culturais, econômicas — ou das limitações inerentes aos próprios indicadores.

Nesse sentido, podemos refletir sobre o discurso de Raquel Lyra:

Pernambuco não vive o melhor momento da sua história. Toda vez que saem indicadores novos, sociais ou econômicos, olhamos com desencanto, porque a gente continua muito mal nesses indicadores. O Programa Juntos pela Educação envolve todos nós, porque temos o dever de permitir que Pernambuco volte a ser referência no Brasil (Pernambuco, 2023b, grifo nosso).

A retórica da governadora reforça a responsabilização pelo desempenho, legitimando uma política de *accountability* que articula visibilidade, avaliação e responsabilização em termos de resultados mensuráveis. A não consecução de metas padronizadas ou a ausência

de posições superiores em *rankings* tende a ser significada como insuficiência individual. O insucesso passa a ser interpretado como decorrente exclusivamente da performance do sujeito, em contraste com aqueles que atingem os resultados esperados. No entanto, em competições sempre haverá um primeiro colocado, ou vencedor, bem como aqueles que ficaram para trás: os perdedores.

A teoria lacaniana permite compreender esse deslocamento como uma operação articulada à estrutura da fantasia. Diante da impossibilidade de alcançar a plenitude prometida — condição inerente a qualquer formação hegemônica (Laclau, 2011) — a frustração, ou “desencanto”, tende a ser projetada sobre um obstáculo localizado.

Nesse enquadramento, o docente pode passar a ocupar simbolicamente o lugar do “Outro” que supostamente obstaculiza a realização plena do projeto (Glynos; Stavrakakis, 2008). Diante da impossibilidade estrutural de alcançar uma satisfação ou um “Gozo” plenos, a frustração é deslocada para esse Outro, construído como aquele que usufrui de maneira indevida ou excessiva. Nesse regime discursivo, os docentes podem ser posicionados como beneficiários indevidos do sistema, como se estivessem apropriando-se de recursos que deveriam ser alocados de forma mais eficiente.

Nesse movimento, o significante “qualidade” desloca-se de ideal coletivo de justiça educacional para medida moral do sujeito. A distância entre metas projetadas e resultados alcançados tende a ser internalizada como insuficiência individual ou institucional, produzindo efeitos de autoavaliação permanente. Assim, a qualidade deixa de operar apenas como horizonte político e passa a funcionar como parâmetro de valor subjetivo.

Afetos como culpa e vergonha articulam-se a essa dinâmica. A vergonha emerge quando o sujeito se percebe aquém do olhar normativo; a culpa associa-se à sensação de não cumprimento de um dever simbolicamente instituído (Swales *et al.*, 2020). A convocação reiterada ao compromisso com metas e resultados reforça esse regime afetivo, no qual o desempenho se torna critério central de reconhecimento.

Nessa perspectiva, a ideologia não é concebida como distorção da realidade, mas como trama discursiva que organiza identificações e orienta práticas sociais. Como argumentam Glynos e Stavrakakis (2008), sua força reside na articulação com a fantasia e com as modalidades de Gozo que sustentam a adesão dos sujeitos. A *accountability* apresenta métricas como instrumentos neutros e técnicos; entretanto, essa neutralidade funciona como efeito de uma articulação hegemônica que despolitiza critérios e naturaliza hierarquias.

As subjetivações produzidas nesse regime articulam autogestão, comparação contínua e internalização de metas como horizonte normativo. O docente é convocado a se perceber simultaneamente como agente transformador e como potencial responsável por insuficiências sistêmicas. Nessa ótica, tende a intensificar seu engajamento profissional na tentativa de evitar ser percebido como alguém que se beneficia indevidamente do sistema ou que não corresponde às expectativas instituídas.

O receio de ocupar simbolicamente a posição daquele que “goza” sem merecimento — isto é, de ser identificado como alguém que usufrui de recursos ou prerrogativas sem produzir os resultados esperados — pode incidir até mesmo sobre pequenas (in)ações cotidianas. Tal dinâmica reflete um regime normativo que valoriza a meritocracia e penaliza qualquer aparência de apropriação considerada ilegítima. Nesse contexto, a promessa de reconhecimento profissional convive com a possibilidade permanente de exposição, comparação e julgamento.

No interior do *corpus* analisado — composto por documentos normativos, materiais institucionais do Programa e discursos públicos — puderam ser identificadas operações de interpelação e subjetivação. Nesse prisma, a articulação discursiva da *accountability* não se reduz a uma técnica de gestão, mas se configura como racionalidade que incide na constituição contingente de modos de estar, sentir e agir no campo educacional.

Ainda assim, nenhuma formação hegemônica se estabiliza de modo definitivo. Como sustenta Mouffe (2016), toda ordem permanece suscetível a deslocamentos contra-hegemônicos. A contingência que marca a racionalidade da articulação discursiva da *accountability* abre espaço para práticas que questionem seus pressupostos e proponham outras formas de avaliação e organização do trabalho pedagógico. Movimentos sociais, coletivos educacionais ou sindicatos — alguns dos quais já manifestaram oposição ao Programa Juntos pela Educação (Santana, 2023; Araújo, 2023) — podem se fortalecer e tensionar a lógica da governança por números, propondo outros critérios de aferição do êxito educacional, como o bem-estar estudantil ou o impacto social da educação.

Considerações

Este estudo analisou o Programa Juntos pela Educação como formação discursiva que disputa hegemonia no campo da *accountability* educacional em Pernambuco. Em vez de privilegiar a eficácia administrativa, o foco foi deslocado para as operações simbólicas que

estruturam a política, explorando como determinados sentidos são articulados e provisoriamente estabilizados como horizonte legítimo de organização do sistema educacional.

A análise permitiu problematizar a maneira pela qual termos como qualidade, equidade, transformação, liderança e excelência passam a ocupar posições nodais na articulação discursiva do programa. Esses significantes, quando assumem função universalizante, articulam demandas heterogêneas sob uma superfície de unidade que possibilita a constituição de identificações coletivas, ao mesmo tempo em que delimitam fronteiras e produzem hierarquizações no interior do campo educacional.

A centralidade do IDEB, das metas do PNE e dos *rankings* nacionais integra essa configuração ao operar como referência privilegiada de totalização provisória do sistema educacional. A governança por números pode ser compreendida, nessa ótica, não apenas como técnica de gestão, mas como prática simbólica que organiza critérios de reconhecimento e estabelece parâmetros de legitimidade. Investidos da função de representar a “qualidade educacional”, os indicadores passam a condensar uma dimensão específica do processo formativo como se fosse expressão do todo, participando da produção de efeitos normativos que orientam prioridades institucionais e expectativas públicas.

No plano das subjetivações, a articulação discursiva da *accountability* emerge como racionalidade que mobiliza visibilidade, comparação e responsabilização permanente. Ao vincular qualidade ao cumprimento de metas o discurso interpela docentes e gestores como sujeitos responsáveis pela elevação de indicadores, contribuindo para a constituição de um regime de performatividade no qual reconhecimento e exposição se entrelaçam. A responsabilização, nesse contexto, não se apresenta apenas como instrumento administrativo, mas como dimensão constitutiva da ordem simbólica em disputa.

A contribuição deste estudo reside precisamente nesse deslocamento analítico. Enquanto estudos anteriores privilegiaram análises institucionais e organizacionais da política de responsabilização em Pernambuco, esta pesquisa desloca o enfoque para a dimensão ontológico-discursiva da *accountability*, interrogando seus efeitos simbólicos e subjetivadores a partir da articulação entre hegemonia e fantasia. Nesse sentido, o presente estudo não apenas reitera diagnósticos já estabelecidos sobre a racionalidade gerencialista em

Pernambuco, mas propõe um deslocamento teórico ao interpretar a *accountability* como operação hegemônica sustentada por fantasias discursivas e processos de subjetivação.

Em lugar de tratar a *accountability* exclusivamente como dispositivo técnico ou problema normativo, ela foi abordada como prática articulatória contingente, com atenção aos processos de universalização, exclusão e produção de identificações que a sustentam. A interlocução entre Teoria do Discurso Pós-marxista e psicanálise lacaniana possibilitou compreender a política educacional como tentativa de sutura simbólica, atravessada por faltas constitutivas e por investimentos afetivos que sustentam sua inteligibilidade.

Ao tornar visível a contingência dessa racionalidade, o estudo procura reinscrever o debate educacional no horizonte do político, onde os sentidos de qualidade, equidade e responsabilidade aparecem como efeitos de articulações — e não como fundamentos necessários. Tal deslocamento não implica desqualificar os esforços de aprimoramento da gestão pública; trata-se, antes, de tensionar a pretensão de neutralidade plena dos instrumentos de mensuração, sublinhando seu caráter situado e disputável.

Do ponto de vista teórico, a articulação proposta reafirma a potência das abordagens pós-fundacionais para a análise de políticas públicas, concebendo o social como campo atravessado por antagonismos, tentativas de fixação de sentido e estabilizações sempre precárias. Nessa ótica, a articulação discursiva da *accountability* pode ser lida como uma entre outras possíveis formas de organizar a experiência educacional, cuja hegemonização depende da manutenção de cadeias de equivalência e da mobilização de promessas de plenitude.

Politicamente, o reconhecimento dessa dimensão não implica rejeição apriorística da governança por números; ao contrário, abre espaço para ampliar o debate democrático acerca dos critérios que orientam a avaliação educacional. Retoma-se, assim, a questão que orientou este estudo: não o que é a *accountability*, mas como ela é discursivamente articulada e estabilizada como horizonte legítimo.

Por fim, assumir a contingência dessa formação hegemônica significa afirmar que nenhuma ordem se estabiliza de maneira definitiva. Ao problematizar as operações discursivas que atravessam o Programa Juntos pela Educação, este trabalho busca manter aberta a inteligibilidade do campo educacional como espaço de disputa, no qual diferentes

projetos procuram fixar provisoriamente os sentidos de qualidade, equidade e responsabilidade.

Referências

ARAÚJO, Mirella. Piso dos Professores: Sintepe realiza protesto na Arena durante lançamento do programa Juntos pela Educação. “Junto de quem, governadora?”, questionaram os profissionais da Educação em protesto. **Jornal do Commercio** [jornal digital]. Publicado em 01 jun. 2023. Recife, 2023. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/enem-e-educacao/2023/06/15478932-piso-dos-professores-sintepe-realiza-protesto-na-arena-durante-lancamento-do-programa-juntos-pela-educacao.html>. Acesso em: 04 jan. 2024.

BARROS, Thomás Zicman de. The polysemy of an empty signifier: the various uses of Ernesto Laclau’s puzzling concept. **Journal of Political Ideologies**, p. 1-19, 2023. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13569317.2023.2196513>. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL, Governo Federal. **Transparência Pública no Governo Federal**. Controladoria-Geral da União. Brasília: Presidência da República, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/transparencia-publica>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRECKMAN, Warren. **Adventures of the symbolic: post-Marxism and radical democracy**. New York: Columbia University Press, 2013.

GLYNOS, Jason; STAVRAKAKIS, Yannis. Lacan and political subjectivity: fantasy and enjoyment in psychoanalysis and political theory. **Subjectivity**, v. 24, p. 256-274, 2008. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057/sub.2008.23>. Acesso em: 20 jan. 2025.

LACAN, Jacques. **RSI**. Escuela Freudiana de Buenos Aires. Biblioteca y Centro de Documentación, 1975.

LACLAU, Ernesto. **Emancipação e diferença**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2011.

LACLAU, Ernesto. **On populist reason**. London: Verso, 2018.

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

MORAIS, Michele Luciane Blind de; VALLE, Paulo Roberto Dalla. Questões candentes sobre avaliação educacional: interlocuções teórico-conceituais presentes na produção acadêmica. **Revista Cocar**, v. 20, n. 38, 2024. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/6615>. Acesso em: 21 mar. 2025.

MOUFFE, Chantal. **L'illusion du consensus**. Paris: Albin Michel, 2016.

PERNAMBUCO, Governo do Estado. **Construindo a excelência em gestão escolar**: curso de aperfeiçoamento. Políticas de responsabilização educacional. Material didático do Curso de Aperfeiçoamento. Módulo 12. Recife: Secretaria de Educação e Esportes, 2012. Disponível em:

<https://www.siepe.educacao.pe.gov.br/Arquivos/downloadAction.do?&actionType=download&idArquivo=7fd8a2ca-9cb7-4290-a97e-fe026eff8991>. Acesso em: 15 jan. 2025.

PERNAMBUCO, Governo do Estado. **Governo de Pernambuco lança programa Juntos pela Educação**. Portal da Secretaria de Educação. Recife: SEE, 2023b. Disponível em:

<https://portal.educacao.pe.gov.br/governo-de-pernambuco-lanca-programa-juntos-pela-educacao/>. Acesso em: 15 nov. 2024.

PERNAMBUCO, Governo do Estado. **Juntos pela Educação** [Cartilha]. Portal da Secretaria de Educação. Recife: SEE, 2023c. Disponível em: https://portal.educacao.pe.gov.br/wp-content/uploads/2023/06/JUNTOS_PELA_EDUCACAO.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

PERNAMBUCO, Governo do Estado. **Juntos pela Educação**. Portal da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional. Recife: SEPLAG, 2023d. Disponível em: <https://www.seplag.pe.gov.br/pactos/43-prioridades/39-juntos-pela-educacao>. Acesso em: 22 jan. 2025.

PERNAMBUCO. **Decreto N° 54.836, de 2 de junho de 2023**. Institui o Programa Juntos pela Educação. Recife - PE: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2023a. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=73022&tipo=TEXTTOORIGINAL>. Acesso em: 15 ago. 2024.

PERNAMBUCO. **Projeto de Lei do Plano Plurianual**. Informativo PPPA 2024-2027. Portal da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Recife - PE: Alepe, 2024. Disponível em: <https://www.alepe.pe.gov.br/Flip/pubs/informativo-ppa-2024/flip.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024.

PROGRAMA Juntos Pela Educação é lançado e garante grande investimento na educação pública. **Diário de Pernambuco** [jornal digital]. Publicado em: 02 jun. 2023. Recife, 2023. Disponível em:

<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/educacao/2023/06/programa-juntos-pela-educacao-e-lancado-e-garante-grande-investimento.html>. Acesso em: 20 out. 2024.

SANTANA, Betânia. “Juntos pela Educação como, se existe um projeto de lei dividindo a categoria?”, questiona o Sintepe. **Folha de Pernambuco** [Blog da Folha]. Publicado em 01 jun 2023. Recife, 2023. Disponível em:

<https://www.folhape.com.br/colunistas/blogdafolha/juntos-pela-educacao-como-se-existeum-projeto-de-lei-dividindo-a-categoria-questiona-o-sintepe/37715/>. Acesso em: 04 jan. 2025.

SANTOS, Ana Lúcia Felix dos; AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Sentidos da accountability educacional no discurso da política educacional pernambucana. **Revista Cocar**, v. 19, n. 37, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/6739>. Acesso em: 21 mar. 2025.

SENA, Diego. José; MARQUES, Luciana Rosa. **Modernização da Gestão Pública-** Continuidade da Política do School Accountability no Governo de Pernambuco. Seminários Regionais da Anpae: Recife, 2018. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/numero5/1comunicacao/Capitulo01/DiegoJoseSena-Eixo1Com.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2025.

SHORE, Cris; WRIGHT, Susan. Governing by numbers: audit culture, rankings and the new world order. **Social Anthropology/Anthropologie Sociale**, v. 23, n. 1, p. 22-28, 2015. Disponível em: <https://www.berghahnjournals.com/view/journals/saas/23/1/soca12098.xml>. Acesso em: 20 dez. 2024.

SILVA, Vanessa Azevedo Cabral da; VELOSO, Tamires Barros; ALMEIDA, Lucinalva Andrade Ataíde de. Discursos em disputas sobre educação do campo nas políticas curriculares de formação de professores. **Revista Cocar**, n. 22, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/6971>. Acesso em: 21 maio 2025.

SOUZA, Celestina Barros de; SILVA, Roberta da. Diálogos sobre a avaliação em larga escala e suas implicações no trabalho docente. **Revista Cocar**, v. 17, n. 35, 2022. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/5452>. Acesso em: 21 mar. 2025.

STAVRAKAKIS, Yannis. Laclau with Lacan: comments on the relation between discourse theory and Lacanian psychoanalysis. In: ŽIŽEK, Slavoj (org.). **Jacques Lacan: critical evaluations in cultural theory**. London: Psychology Press, 2003. p. 314-337.

SWALES, Stephanie et al. Neoliberalism, guilt, shame and stigma: a Lacanian discourse analysis of food insecurity. **Journal of Community & Applied Social Psychology**, v. 30, n. 6, p. 673-687, 2020. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/casp.2475>. Acesso em: 15 jan. 2025.

ZIENKOWSKI, Jan. Poststructuralist discourse theory. In: VANDENBROUCKE, Mieke et al. (org.). **Handbook of pragmatics: 27th annual installment**. Amsterdam: John Benjamins, 2024. p. 187-214.

Sobre as autoras

Divane Oliveira de Moura Silva

Doutoranda e Mestra em Educação Contemporânea pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Possui Graduação em Letras (habilitação: Português/Inglês) e Especialização em Programação do Ensino da Língua Portuguesa pela Universidade de Pernambuco (UPE). Graduada em Secretariado pelo Centro Universitário Internacional

(UNINTER). Integrante do Laboratório de Pesquisa em Políticas Públicas, Currículo e Docência (LAPPUC/UFPE).

E-mail: divane.oliveira@ufpe.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5349-6845>

Leandra Cristine Pianco da Silva

Doutoranda e Mestra em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Possui Licenciatura em História e Especialização em História do Nordeste, Gestão Educacional e Coordenação Pedagógica pela Universidade de Pernambuco (UPE). Graduanda do curso de Pedagogia (UFPE). Integrante do Laboratório de Pesquisa em Políticas Públicas, Currículo e Docência (LAPPUC/UFPE).

E-mail: leandra.pianco@ufpe.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6139-2103>

Kátia Silva Cunha

Possui Pós-Doutorado em Educação pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (ProPEd/UERJ). Doutora e Mestra em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora Associada da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Docente do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE/UFPE) e do Programa de Pós graduação em Educação Contemporânea (PPGEDUC/UFPE). Coordenadora do Laboratório de Pesquisa em Políticas Públicas, Currículo e Docência (LAPPUC/UFPE).

E-mail: katia.scunha@ufpe.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9282-715X>

Recebido em: 29/05/2025

Aceito para publicação em: 30/01/2026