

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

Viviane Klaus

**DESENVOLVIMENTO E GOVERNAMENTALIDADE (NEO)LIBERAL:  
DA ADMINISTRAÇÃO À GESTÃO EDUCACIONAL**

Porto Alegre – RS

2011

Viviane Klaus

**DESENVOLVIMENTO E GOVERNAMENTALIDADE (NEO)LIBERAL:  
DA ADMINISTRAÇÃO À GESTÃO EDUCACIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientador: Dr. Alfredo Veiga-Neto

Linha de Pesquisa: Estudos Culturais em Educação

Porto Alegre - RS

2011

K63d Klaus, Viviane  
Desenvolvimento e governamentalidade (neo)liberal: da administração  
à gestão educacional / Viviane Klaus. 2011.  
226 f. ; 30 cm.

Tese (doutorado) - Faculdade de Educação. Programa de Pós-  
Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul,  
Porto Alegre, 2011.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Veiga-Neto.

1. Administração - Gestão Educacional. 2. Política Pública. 3. Capital  
Humano. 4. Empreendedorismo. I. Título. II. Veiga-Neto, Alfredo.

CDD 371

## AGRADECIMENTOS

**E**ste foi um dos momentos mais esperados no decorrer da escrita da Tese – e o mais tardio, pois, para agradecer, é preciso finalizar a pesquisa, mesmo que provisoriamente. Pesquisa que envolve um ensimesmar-se, um exercício solitário, um retirar-se quase permanente — em cada brecha que surge — do círculo cotidiano. Escolha que soa estranha para alguns em tempos de mobilidade e volatilidade, em que a perícia, o demorar-se em alguma coisa é considerado rotineiro demais e quase não encontra espaço. Porém, experiência que pode significar “pensar diferentemente do que se pensa” e alimentar “a única espécie de curiosidade que vale a pena ser praticada com um pouco de obstinação: não aquela que procura assimilar o que convém conhecer, mas a que permite separar-se de si mesmo” (Foucault, 2003, p.13).

Concordo com o filósofo quando ele questiona o fato de alguns considerarem que os jogos consigo mesmo devem permanecer nos bastidores. Para ele, a pesquisa envolve um trabalho crítico do pensamento sobre o próprio pensamento e consiste principalmente da possibilidade de pensar de outra forma, e não de legitimar o já sabido. Penso que esta investigação significou esse conjunto de coisas para mim e que, apesar de envolver um exercício solitário, ela foi permeada por muitas vozes, por muitos afetos, por uma composição de inúmeros ditos que certamente extrapolam em muito a figura do pesquisador.

Esta Tese é fruto de um trabalho coletivo com meu orientador, Professor Dr. Alfredo Veiga-Neto, e com nosso grupo de orientação da UFRGS. Ao Professor Alfredo, agradeço de forma especial pelos anos de convivência, pelo seu rigor acadêmico e pelas inúmeras possibilidades criadas para que eu percebesse de forma diferente aquilo que tem sido tomado como natural, como se estivesse desde sempre aí no mundo. Já havia mencionado na ocasião da escrita da versão final da Dissertação de Mestrado que, com o Professor Alfredo, fui aprendendo que é preciso deixar o mestre para trás, de forma a seguir o próprio caminho. Agradeço, também, ao grupo de orientação, com seus novos e antigos integrantes, pelas discussões e contribuições, pelo afeto e pela generosidade. Especialmente, agradeço a todos aqueles que participaram em diferentes momentos desta pesquisa. Meu muito obrigada ao Antônio, ao Carlos, à Dora, ao Gustavo, à Iolanda, à Kamila, à Karyne, à Karla, à Maria Renata e à Roberta.

Ao pessoal da Secretaria do PPGEduc da UFRGS, agradeço pela disponibilidade e atenção dispensada em todos os momentos em que precisei. Também agradeço à CAPES pela Bolsa de Estudos concedida. Ter participado do processo seletivo da Bolsa com o Doutorado já em andamento foi uma escolha muito acertada, pois possibilitou condições diferenciadas para a realização da Tese.

Aos professores da Banca, estudiosos da área em que se inscreve meu trabalho, que fazem parte deste importante ritual acadêmico, meus sinceros agradecimentos por terem aceitado o convite, pela competência, pelo rigor acadêmico e pelas contribuições. Tendo dito isso, agradeço ao Professor Dr. Luís Henrique Sommer, à Professora Dr<sup>a</sup>. Elí Henn Fabris, à Professora Dr<sup>a</sup>. Clarice Traversini e ao Professor Dr. Sylvio Gadelha. Agradeço, também, ao Professor Dr. Solon Eduardo Annes Viola e à Professora Dr<sup>a</sup>. Nádia Geisa Silveira de Souza, que contribuíram com a tecitura desta Tese na ocasião da qualificação da Proposta.

Agradeço ao Grupo de Estudos e Pesquisa em Inclusão (GEPI) da UNISINOS, que possibilitou que eu estivesse permanentemente exercitando meu pensamento. De forma especial, agradeço à Professora Maura Corcini Lopes, que ocupa um lugar muito importante em minha trajetória acadêmica. Em todas as etapas — Graduação, Mestrado e Doutorado —, pude contar com suas impressões e sugestões, mesmo que em alguns momentos nossas conversas tenham ocorrido de forma rápida nos corredores, no café, nos intervalos do GEPI.

À equipe da UNISINOS, agradeço pela oportunidade, pela acolhida e pela confiança, principalmente à Professora Mirian Baldo Dazzi e aos demais colegas da Equipe de Formação Docente, pelas experiências compartilhadas, pelo afeto e pelas condições que possibilitaram que eu finalizasse a escrita da Tese. Agradeço também às Professoras Maria Cláudia Dal’Igna e Elí Henn Fabris pelo afeto, pelo apoio, pela amizade e pela possibilidade de trabalharmos juntas.

Às minhas amigas Rejane Klein e Morgana Hattge, agradeço pela cumplicidade e conversas permanentes; à Rosana Uebel, pelos anos de convivência, pelos fortes laços de amizade que criamos e seguimos alimentando; à Maria Rosângela Dias da Rosa, pela convivência, pela amizade, pelas inúmeras lições sobre a vida e pela possibilidade de tornar meus dias melhores de serem vividos; aos amigos que fiz na UFRGS, principalmente às colegas que, mesmo já tendo concluído o Doutorado, seguiram acompanhando minha trajetória (meu agradecimento especial à Iolanda Santos, à Maria Renata Motta e à Karyne Coutinho); e a todos os meus outros amigos. Não seguirei citando nomes para não cometer injustiças. Agradecerei pessoalmente a todos aqueles que não foram mencionados aqui.

À Karla Saraiva, que fez a formatação da Proposta de Tese, e à Kamila Lockmann, que formatou a Tese em sua versão final, agradeço imensamente pelo auxílio.

Agradeço ao querido Antônio Scussel — meu Tio Tom —, que foi sempre um exemplo a ser seguido. Guardo na lembrança muitas recordações de nossa convivência e muitos ensinamentos. Certamente, ele contribuiu muito para que me constituísse de determinadas formas e para que trilhasse alguns caminhos ao invés de outros.

Agradeço à minha mãe, Thereza Scussel Klaus, ao meu pai, Nelson Klaus, e à minha irmã, Eliane Klaus Müller, que estão profundamente envolvidos com minha trajetória pessoal e profissional. Com eles, aprendi e sigo aprendendo muito. De modo especial, agradeço aos meus pais: à minha mãe, pela força e afeto; ao meu pai, pela capacidade de escuta, pela cumplicidade e por seguir sempre acreditando em mim.

Agradeço ao Daniel Cunha, com quem ao longo destes anos tenho compartilhado afetos, conquistas, alegrias e desafios. Agradeço imensamente pela cumplicidade, pelo amor, pelo companheirismo, pela amizade, pelas longas escutas e trocas. Com ele, tenho aprendido muito sobre a vida e especialmente sobre a arte de amar. Certamente, este desafio que envolve a arte de amar tem tornado meus dias melhores de serem vividos!

Não é proeza pequena conservar a serenidade no meio de uma ocupação sombria e desmesuradamente cheia de responsabilidade; e, no entanto, que há de mais necessário do que a serenidade? Nenhuma coisa tem êxito se nela não tiver parte a orgulhosa alegria. Só o excesso de força é a prova da força. — Uma *transmutação de todos os valores*, este ponto de interrogação tão negro, tão monstruoso, que arroja sombras sobre quem o escreve — uma tal fatalidade de deveres compele, a todo o momento, a correr para o sol, a sacudir de si uma seriedade pesada, que se tornou demasiado opressiva. Para isso todo o meio é bom, toda a “eventualidade” um golpe de sorte (Nietzsche, 1988, p.11, grifos do autor).

[...] o trabalho teórico não consiste para mim e não o digo por orgulho ou vaidade, mas por sentimento profundo de incapacidade, em estabelecer e fixar um conjunto de posições sobre as quais eu me manteria e de cuja ligação entre essas diferentes posições, na sua suposta ligação coerente, se formaria um sistema. Meu problema, ou a única possibilidade de trabalho teórico para mim, seria somente a de deixar o desenho mais inteligível possível, o traço do movimento pelo qual eu não estou mais no lugar onde estava agora há pouco. Daí, a perpétua necessidade de realçar, o ponto de passagem que a cada deslocamento arrisco modificar, senão o conjunto, pelo menos a maneira pela qual se lê ou pela qual se apreende o que pode haver de inteligível [...] trata-se, mais uma vez, de traçar um deslocamento, traçar não edifícios teóricos, mas deslocamentos pelos quais as posições teóricas não cessam de se transformar (Foucault, 2007, p.291-292).

## RESUMO

A presente Tese, a partir das lentes teórico-metodológicas dos Estudos Foucaultianos, empreende uma análise genealógica sobre a Administração Educacional no Brasil, problematizando algumas das condições que a tornaram possível. Procura compreender como se deu a mudança de ênfase de uma concepção da administração educacional para a gestão educacional e o que tal mudança implica. Parte do contexto da década de 1990 — em que a centralidade da gestão educacional é evidente —, tendo como motes principais um documento produzido pela CEPAL e pela UNESCO e um documento produzido pelo Ministério da Educação Brasileiro segundo o acordo MEC/UNESCO. A partir do desenho de alguns contornos do contexto da década de 1990, a pesquisa traz um primeiro recuo histórico no sentido de compreender a constituição da CEPAL e da UNESCO e a sua inserção no contexto educacional brasileiro. Trata da importância da invenção do Terceiro Mundo e das decorrentes discussões sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento, bem como a necessidade de administração pública e de administração da educação no contexto político, econômico e social do período pós Segunda Guerra Mundial. A noção de desenvolvimento aparece como uma das condições de possibilidade da emergência da administração educacional ao partir do pressuposto de que a administração coloca em funcionamento um conjunto de práticas que são utilizadas estrategicamente no governo da população porque possibilitam maior planejamento, planificação e modernização. O estudo mostra como a administração científica, tanto no âmbito da produção quanto no âmbito das relações pessoais, se tornou um modo de vida e uma necessidade de ordem pública no contexto econômico, político e social do pós-guerra. Afirma que a Teoria do Capital Humano, aliada a outras mudanças sociais, econômicas e políticas, provoca uma série de discontinuidades nas formas de governo da população nas décadas de 1970, 1980 e especialmente 1990. Por fim, o estudo aborda a importância das lutas por menos Estado e a importância da repulsa à rotina, à burocracia e à lógica da pirâmide para a mudança de ênfase da administração educacional para a gestão educacional, bem como para o funcionamento da governamentalidade neoliberal. Ao dar ênfase às discussões acima colocadas, a Tese sustenta que, na atualidade, a Teoria do Capital Humano e o empreendedorismo se tornaram valores sociais.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Administração e Gestão Educacionais, Políticas Públicas, Capital Humano, Empreendedorismo.



## ABSTRACT

This Thesis, through the theoretical-methodological lenses of Foucauldian Studies, carries out an analysis of the Educational Administration in Brazil from a genealogical perspective, problematizing some conditions that have made it possible. It attempts to understand how a conception of educational administration has become a conception of educational management, and what this change means. Its starting point is the 1990s, a period in which the centrality of educational management was evident, considering a document produced by both CEPAL and UNESCO, and a document produced by the Brazilian Ministry of Education in accordance with a MEC/UNESCO deal. From some contours of the 1990s context, an initial historical movement has been made to understand the constitution of both CEPAL and UNESCO, as well as their insertion in the Brazilian education context. The research discusses the importance of the invention of the Third World and points out some deriving discussions about development and underdevelopment, as well as the need for both public administration and education administration in the political, economical, and social context after the Second World War. The notion of development has emerged as one of the conditions of possibility for the emergence of educational administration, considering the assumption that administration triggers a set of practices that are strategically used in governing the population, since they allow for planning and modernization. The study shows how scientific administration, both in terms of production and personal relationships, has become a life style and a public necessity in the post-war economic, political and social context. It claims that the Human Capital Theory, allied with other social, economical, political changes, caused a number of discontinuities in the forms of governing the population along the 70s, 80s and mainly the 90s. Finally, the study approaches the importance of both fighting for less State and rejecting routine, bureaucracy and the pyramid logic, so as to change the emphasis from educational administration to educational management and drive the functioning of neoliberal governmentality. By emphasizing these discussions, this Thesis claims that both the Human Capital Theory and entrepreneurship have presently become social values.

**Key Words:** Development, Educational Administration and Management, Public Policies, Human Capital, Entrepreneurship.

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO I: OS PRIMEIROS FIOS TRAMADOS .....</b>	<b>11</b>
1. MINHA TRAJETÓRIA E INQUIETAÇÕES DE PESQUISA .....	11
2. SOBRE AS LENTES TEÓRICO-METODOLÓGICAS.....	22
3. CAMINHOS TRILHADOS .....	30
<b>CAPÍTULO II: HISTÓRIA COMO PROBLEMATIZAÇÃO DO PRESENTE .....</b>	<b>41</b>
1. SOBRE ECONOMIA E POLÍTICA .....	43
2. DO PODER PASTORAL À RAZÃO DE ESTADO .....	59
3. LIBERALISMO E NEOLIBERALISMO .....	65
4. DEMOCRACIA LIBERAL .....	73
<b>CAPÍTULO III: A CENTRALIDADE DA GESTÃO EDUCACIONAL NA DÉCADA DE 1990 .....</b>	<b>83</b>
1. “EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: EIXO DA TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE” .....	85
2. “PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS (1993-2003)” .....	93
<b>CAPÍTULO IV: AS CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE DE EMERGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL .....</b>	<b>98</b>
1. DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO COMO INVENÇÕES DO PERÍODO PÓS SEGUNDA GUERRA MUNDIAL .....	99
2. SOBRE A CRIAÇÃO DA ONU, DA CEPAL E DA UNESCO E SEUS DESDOBRAMENTOS.....	109
3. NOTAS SOBRE O FORDISMO E O KEYNESIANISMO .....	117
<b>CAPÍTULO V EDUCAÇÃO: UM ASSUNTO QUE DEVE SER ADMINISTRADO..</b>	<b>120</b>
1. UMA BREVE RETOMADA DAS RELAÇÕES ENTRE ESCOLA E MODERNIDADE.....	121
2. OS MOVIMENTOS EM PROL DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL NA DÉCADA DE 1930 .....	128
3. EDUCAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO .....	135

<b>CAPÍTULO VI: A TEORIA DO CAPITAL HUMANO E A EDUCAÇÃO COMO INVESTIMENTO .....</b>	<b>163</b>
1. A EDUCAÇÃO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO .....	168
2. A EDUCAÇÃO COMO INVESTIMENTO .....	174
3. COMPETITIVIDADE E EFICIÊNCIA NA ÁREA DA EDUCAÇÃO .....	180
<b>CAPÍTULO VII: MUDANÇA DE ÊNFASE: DA ADMINISTRAÇÃO PARA A GESTÃO .....</b>	<b>187</b>
1. SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA E AS LUTAS POR “MENOS ESTADO” .....	188
2. NEOLIBERALISMO, EMPREENDEDORISMO E EMPRESARIAMENTO DA EDUCAÇÃO .....	199
<b>CAPÍTULO VIII: CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>209</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>215</b>

[...] Causa e efeito: trata-se de uma dualidade que certamente nunca existirá; temos diante de nós, na verdade, um *continuum* de que isolamos algumas partes; da mesma forma que, do movimento, nunca percebemos mais do que pontos isolados, não o vemos, concluímos pela sua existência. A rapidez com que se fazem notar certos efeitos induz-nos em erro; mas essa rapidez só existe para nós. Nesse segundo de rapidez há um infundável número de fenômenos que nos escapam. Uma inteligência que visse causa e efeito como *continuum* e não à nossa maneira, como um arbitrário retalhamento e divisão, que enxergasse o fluxo dos acontecimentos, repudiaria a idéia de causa e efeito e recusaria qualquer condicionalidade (Nietzsche, 2003, p. 110, grifos do autor).

Inventa-se um mundo cada vez que se escreve. Trata-se, na realidade, indo ao encontro da etimologia, *invenire*, de fazer vir à luz do dia o que já existe, vivido amplamente na experiência cotidiana, embora os hábitos de pensar impeçam-nos de vê-lo. Nesse sentido, um livro nada ensina que já não se saiba, ou que já não se deveria saber. Basta que dê a pensar, sirva de acompanhamento à reflexão, favoreça a ruminação face ao mundo misterioso circundante. Efetivamente, é fatigante querer sempre dizer a verdade sobre uma época. Por que não enumerar, de preferência, os enigmas postos e assim fazer um livro em congruência com ela? [...] (Maffesoli, 1997, p.17, grifo do autor).

# CAPÍTULO I: OS PRIMEIROS FIOS TRAMADOS

---

## 1. MINHA TRAJETÓRIA E INQUIETAÇÕES DE PESQUISA

*Começo a conhecer-me. Não existo.  
Sou o intervalo entre o que desejo ser e os outros me fizeram,  
Ou metade desse intervalo, porque também há vida...  
Sou isso, enfim.  
(Fernando Pessoa, 2004, s/p)*

*Não sei quantas almas tenho.  
Cada momento mudei.  
Continuamente me estranho.  
Nunca me vi nem acabei.  
De tanto ser, só tenho alma.  
Quem tem alma não tem calma.  
Quem vê é só o que vê,  
Quem sente não é quem é,*

*Atento ao que sou e vejo,  
Torno-me eles e não eu.  
Cada meu sonho ou desejo  
É do que nasce e não meu.  
Sou minha própria paisagem;  
Assisto à minha passagem,  
Diverso, móbil e só,  
Não sei sentir-me onde estou.  
(Fernando Pessoa, 2008, s/p)*

**O**s excertos acima falam por si só sobre o desafio de escrever uma seção que apresente, de forma significativa, o tema escolhido para a pesquisa e o entrelaçamento desse tema com a trajetória profissional/pessoal daquele que se propõe a pesquisar.

Sinto-me como “o intervalo entre o que desejo ser e os outros me fizeram, ou metade desse intervalo, porque também há vida...” (Pessoa, 2008, s/p). Ao dizer isso, penso deixar claro para o leitor que não tenho a intenção de apoiar minha trajetória e minhas intenções de pesquisa sobre nenhum absoluto. Como bem nos disse Foucault (2002a), o sentido histórico deve ter apenas a acuidade de um olhar que dissocia, dispersa, distingue, deixa operar as separações e as margens. Dessa forma, não pretendo apresentar aqui um ponto de origem do tema escolhido para a pesquisa, ou seja, quando foi *mesmo* que passei a me interessar pela gestão educacional, até porque isso não seria possível. O que faço é um exercício de remontar

a teia de relações que deu visibilidade a esse tema em minha trajetória enquanto acadêmica e profissional da área da educação.

Ao reunir alguns *cacos* de minha trajetória que estão diretamente relacionados com meus atuais interesses de pesquisa, retomei o célebre excerto de Foucault (2003, p.13): “de que valeria a obstinação do saber se ele assegurasse apenas a aquisição dos conhecimentos e não, de certa maneira, e tanto quanto possível, o descaminho daquele que conhece?”. E é sobre alguns desses (in)felizes descaminhos que pretendo falar agora. Nietzsche (1988) diz que, nas escolas, nas universidades e até entre os autênticos letrados da filosofia, o aprender a pensar, a lógica como prática, como teoria, como instrumento, começa a morrer. Segundo esse importante filósofo do século XIX, o pensamento quer ser aprendido como uma espécie de dança, como se aprende a dançar, de modo que nenhuma “forma de *dança* se pode retirar da *educação superior*: a dança com os pés, com os conceitos, com as palavras; terei ainda de dizer que importa também dançar com a *pena*, isto é, que se deve aprender a *escrever*?” (Nietzsche, 1988, p.68, grifos do autor).

Trago esses excertos porque estão diretamente relacionados com a escola atual e com minha formação, tanto na Escola Normal quanto no Ensino Superior em Pedagogia. A máxima hoje é a de aprender a aprender — questão que discuto no decorrer da Tese —, e não a de aprender a pensar. Aprendendo a pensar, acabamos deixando o Mestre para trás, como diz Nietzsche. Porém, o processo de aprender a aprender é interminável e, por vezes, esvaziado. Estamos na sociedade de aprendizagem, e não na sociedade de ensino. O professor passa a ser um mediador, e as inúmeras trocas de experiências permeiam não só os currículos escolares, mas também os cursos de formação de professores. Toda vez que preciso narrar algo de minha trajetória, sinto uma espécie de desconforto justamente pelo exercício interminável que fiz durante minha formação acadêmica de relato de experiências. Passamos, de certa forma, para o campo das vivências e acabamos nos esquecendo do aprender a pensar, do estudo demorado da teoria<sup>1</sup>, do importante exercício da escrita.

As três danças necessárias no ensino universitário sugeridas por Nietzsche — a dança com os conceitos, com as palavras e com a pena — são cada vez mais raras em nossas Universidades. O contato com a escrita, na maior parte das vezes, acontece no momento do Trabalho de Conclusão de Curso, quando o desespero de muitos acadêmicos é visível. Sobre a leitura, então, nem se fala! A decepção é grande quando chegamos a um final de Curso e nos

---

<sup>1</sup> A dicotomia teoria/prática, tão discutida nos ambientes acadêmicos e no contexto educacional, é apenas aparente

damos conta de que os principais clássicos da educação nem sequer foram mencionados por grande parte dos professores. Porém, assim mesmo, saímos *satisfeitos*, pois passamos a acreditar que, enquanto alunos, somos os únicos responsáveis por nossa própria formação. Isso sempre foi uma incógnita para mim, aluna aplicada que aprendi a ser após os primeiros anos de escolarização. Toda vez que fazia uma disciplina na Universidade e passava o semestre inteiro assistindo a apresentações de trabalho dos meus colegas e apresentando trabalho no momento destinado ao grupo no qual estava inserida, percebia que as dúvidas sobre a forma de ler o autor eram enormes. Os colegas apresentavam aquilo que haviam entendido do texto, e depois discutíamos coletivamente, com a mediação do professor responsável pela turma. O importante era a aprendizagem coletiva, a troca de informações, a descoberta de novos conhecimentos. Por vezes, eu tinha o desejo de saber o que o professor, enquanto *expert*, tinha a dizer sobre os autores estudados, sobre a época em que os autores escreveram, sobre a aproximação teórica de alguns autores, sobre os usos possíveis desses autores em nossos trabalhos e pesquisas. Contudo, fui me tornando Professora e Pedagoga dentro dessa lógica. Aos poucos, acabei entendendo que uma análise pontual da prática dos professores da Escola Normal e do Ensino Superior em Pedagogia não era suficiente para avaliar as *falhas* que eu sentia em minha formação. Os discursos sobre troca de experiências, o aluno como o principal responsável pela sua formação e a importância da leitura da realidade eram bem mais amplos que os espaços das instituições onde estudei. Ramos do Ó (2008), ao estudar a maquinaria escolar moderna entre os séculos XVI e XIX, diz que, já na Pedagogia Jesuíta, técnicas pedagógicas foram aprofundadas no sentido de aliviar o professor na sua ação, de forma que, no lugar de proferir uma aula magistral, o professor passou a ser um decifrador dos conteúdos e deixou de ter uma responsabilidade direta sobre o aluno, para se especializar nas funções de coordenação, avaliação e planificação das suas prestações.

Essa ênfase na aprendizagem e não no ensino pode ser percebida na Grade Curricular dos Cursos de Formação de Professores, tanto na Escola Normal quanto no Ensino Superior. O enfoque *psi* é adotado em grande parte das disciplinas, o que fica mais claro no relato a seguir.

Iniciei o Curso de Magistério no ano de 1991 em uma Escola Estadual situada em São Leopoldo. O curso escolhido teve a duração de quatro anos e meio, incluindo o estágio. A ênfase do curso estava na construção de materiais pedagógicos e na discussão sobre as fases de desenvolvimento infantil, o erro construtivo, a importância das metodologias de ensino (professor sempre como mediador) e da criação de um ambiente lúdico. Varela (2002, p.104),

ao referir-se ao Psicopoder, diz que as escolas acabam se tornando “verdadeiros parques de alucinado entretenimento”. Lembro-me até hoje do quanto passei horas e horas recortando figuras, montando jogos de memória, material de contagem, bonecas de pano, livros infantis, a famosa Caixa de Leitura, dentre outros materiais pedagógicos. Em vários momentos, minhas colegas e eu perguntávamos para os professores “o que deveria ser ensinado em cada série”, pois sairíamos dali e estaríamos habilitadas para atuar nos anos iniciais do Ensino Fundamental. No entanto, a resposta sempre foi a de que os conteúdos variavam de escola para escola, de forma que era mais importante saber *como* ensinar do que *o que* ensinar. Não me lembro de ter feito uma reflexão sobre o currículo escolar, sobre as teorias do currículo, enfim... Aprendi a ser uma professora construtivista que devia fazer apenas algumas intervenções no processo de aprendizagem dos alunos.

Na Universidade, não foi diferente. A ênfase do Curso também esteve nas Práticas de Ensino e nas Psicologia da Educação. Importa dizer que minha formação foi em grande parte permeada pela Teoria Crítica em Educação, que se centra no questionamento do papel que a escola, a pedagogia e o currículo exercem na produção e na reprodução de formas de dominação, especialmente na dominação de classe.

Sempre participei das aulas com o máximo de empenho, mas meu interesse esteve voltado para as poucas disciplinas de História da Educação, Filosofia e Sociologia. Os campos histórico, filosófico e político movimentavam minha curiosidade.

Entrei em contato com o referencial pós-estruturalista em uma disciplina do Curso de Pedagogia e realizei meu trabalho de conclusão de Curso sob essa perspectiva teórica. O tema do Trabalho de Conclusão foi *Cidadania em questão*.<sup>2</sup> Trabalhei basicamente com os entendimentos sobre cidadania e suas relações com a escola e com as políticas educacionais. Parti de um estudo muito específico no Município de São Leopoldo, que durante um período adotou a disciplina *Educação e Cidadania* nas séries iniciais do Ensino Fundamental.

Penso que a associação entre Academia, Bolsa de Iniciação Científica, da qual usufruí durante um período da Graduação, e inserção desde muito cedo no espaço escolar — como professora das séries iniciais do Ensino Fundamental e como professora da Educação Infantil — contribuiu e muito com minhas escolhas de pesquisa, tanto no nível da Graduação, quanto no nível do Mestrado e do Doutorado.

---

<sup>2</sup> Fiz o Curso de Pedagogia na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e fui orientada durante o Trabalho de Conclusão pela Professora Maura Corcini Lopes.



No ano de 2002, ingressei no Mestrado em Educação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob a orientação de Alfredo Veiga-Neto. Fui contemplada com uma Bolsa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o que possibilitou que eu experimentasse de forma muito intensa a experiência de estudar.

Minha Dissertação de Mestrado, intitulada *A família na escola: uma aliança produtiva*, foi dividida em duas partes. Na primeira parte, utilizei-me de estudos genealógicos sobre a família e a escola, de forma a descrever e a analisar como essas instituições vinham sendo narradas e fabricadas no tempo e no espaço, marcando alguns pontos de emergência, continuidades e descontinuidades. Abordei também algumas das condições de possibilidade do surgimento/fabricação da aliança família/escola a partir do pensamento de Comenius, que trouxe inúmeras contribuições para o que viria a ser a Pedagogia Moderna.

Na segunda parte, que denominei *A trama*, entrelacei alguns fios da relação família/escola na Contemporaneidade a partir da análise da Campanha Governamental *Dia Nacional da Família na Escola*, realizada nos anos de 2001 e 2002, durante o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. No decorrer de toda a Dissertação, utilizei o conceito foucaultiano de governamentalidade,<sup>3</sup> de modo a perceber como a família, a escola e a aliança família/escola estavam enredadas em (e enredavam) estratégias de governo,<sup>4</sup> bem como quais seriam as novas racionalidades e técnicas de governamentalidade que emergiam na Contemporaneidade.

A partir da análise dos documentos produzidos no decorrer da Campanha Governamental *Dia Nacional da Família na Escola*, foi possível mapear alguns deslocamentos nas técnicas de governamentalidade na passagem da Modernidade para a Pós-Modernidade. Dentre os achados de pesquisa, destaco: a desestatização da educação, ou seja, o deslocamento de uma ênfase na dimensão pública estatal para uma ênfase na dimensão pública não-estatal; a emergência da comunidade como nova<sup>5</sup> espacialização de governo

---

<sup>3</sup> Discuto a noção de governamentalidade na próxima seção.

<sup>4</sup> Veiga-Neto (2002a) sugere a ressurreição, na língua portuguesa, da palavra *governo* (tal palavra é de uso corrente nas línguas francesa, inglesa e espanhola). Esse autor (2002a, p.17, grifo do autor) diz que: “tal ressurreição tem como objetivo tornar mais rigoroso e mais fácil o duplo entendimento que, na perspectiva foucaultiana, é possível atribuir à palavra *governo*”. Ele propõe que o vocábulo *governo* passe a ser substituído por *governamento* nos casos em que estiver sendo tratada a questão da ação ou do ato de governar.

<sup>5</sup> O termo *comunidade* não é algo novo. Como exemplo da existência da comunidade em outros tempos e espaços, tem-se o período da construção do Estado e da nação — engajamento direto de governantes e governados —, que consistiu na substituição de um mosaico de comunidades locais pelo novo e estreitamente integrado sistema do Estado-nação, da sociedade imaginária (Bauman, 2003). Rose (1996a) diz que a comunidade tem sido destaque há muito tempo no pensamento político. Porém, torna-se tema de governo quando se torna algo técnico, quando é transformada em algo que pode ser calculado através de toda uma variedade de relatos, investigações e pesquisas estatísticas, quando é transformada em premissa e objetivo de

(apesar de a Campanha ser *Dia Nacional da Família na Escola*, na maior parte dos materiais produzidos, a ênfase estava na comunidade local; a partir dessas discussões, foi possível perceber o quanto a família não era mais o único instrumento privilegiado no governo da população); o processo de pedagogização da família aliado à valorização dos saberes da comunidade local; o todo como um argumento político importante, apesar da mutação do social<sup>6</sup> e da ênfase em comunidades autogovernáveis.

Após a conclusão do Mestrado, retornei para a Rede Municipal de Ensino e assumi pela primeira vez o cargo de Supervisora Escolar. Até aquele momento, havia atuado como professora em sala de aula — regência de classe — e/ou em projetos realizados no interior da escola. A atuação como supervisora foi muito importante, pois fiz parte da equipe diretiva, que, de certa forma, coloca em funcionamento a maquinaria escolar.<sup>7</sup> Percebi, para além de toda a discursividade que já vinha acompanhando, o quanto a gestão educacional e o papel da equipe gestora/equipe diretiva — Diretora e Supervisora — eram centrais no contexto educacional e no contexto mais amplo, ou seja, no contexto das políticas educacionais e no contexto das políticas públicas. Na atualidade, *quase tudo* passa a ser uma questão de gestão.

Ainda antes de ingressar no Doutorado, trabalhei na Secretaria Municipal de Educação como integrante da Coordenação de Gestão Democrática e como supervisora na Coordenação Pedagógica. Que campo fértil! Era chegado o momento de operar no nível macro. Participei diretamente da organização do processo de eleição das equipes diretivas das escolas, acompanhei o funcionamento dos Círculos de Pais e Mestres (CPMs), o Programa Escola Aberta<sup>8</sup> e inúmeras discussões sobre o processo de democratização da Escola Pública.

As discussões realizadas no conjunto da Secretaria Municipal de Educação — diversas coordenações — remetiam para a importância do processo de formação continuada das

---

uma série de tecnologias governamentais e deve ser influenciada numa multiplicidade de práticas autorizadas e encontros profissionais.

<sup>6</sup> Rose (1996a, p.353) diz que: “enquanto nossas autoridades políticas, profissionais, morais e culturais ainda falam com alegria na ‘sociedade’, o próprio significado e a saliência ética do termo são questionados, uma vez que a ‘sociedade’ é percebida como dissociada numa variedade de comunidades éticas e culturais com fidelidades incompatíveis e obrigações incomensuráveis”.

<sup>7</sup> Tomo emprestado aqui o termo utilizado por Julia Varela e Fernando Alvarez-Uría (1992). Parto do entendimento de que “a escola é uma espécie de máquina envolvida na produção de um determinado tipo de sujeito e de um determinado tipo de sociedade e, na medida em que produz sujeitos e formas de convívio social, é da mesma forma produzida enquanto uma instituição com determinadas características, funções e organização próprias” (Klaus, 2004, p.74).

<sup>8</sup> O Programa Escola Aberta foi criado a partir de um acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Educação e a UNESCO. Ele consiste na abertura da escola nos finais de semana para a realização de diversas atividades que visam à ampliação das relações entre escola e comunidade, à redução da vulnerabilidade social e da violência na comunidade escolar e à formação para a cidadania (Brasil, 2008a).

equipes diretivas. O sucesso da educação dependia em grande parte da equipe gestora da escola. A junção dos termos *Gestão democrática* da escola pública me intrigava.

Acompanhei as discussões sobre a importância do acesso, permanência e aprendizagem de todas as crianças em uma Escola Pública — e, portanto gratuita, isso era sempre frisado — de qualidade. Porém, muitos dos projetos elaborados pelos Governos Municipal, Estadual e Federal buscam parcerias com Organizações Não-Governamentais, instituições da sociedade civil e empresas, o que promove e reforça a desestatização da educação, ou seja, o deslocamento de uma ênfase na dimensão pública estatal para uma ênfase na dimensão pública não-estatal. Hardt e Negri (2003) lembram que, se a política liberal moderna foi definida na relação entre público e privado, então, com a privatização do espaço público, o próprio lugar da política foi desfechado. Pode-se dizer, portanto, que no Império<sup>9</sup> a sociedade civil é absorvida no Estado.

A gestão compartilhada de responsabilidades — participação da comunidade escolar, descentralização das decisões — pressupunha a existência de uma equipe diretiva aberta e democrática. Uma fala muito recorrente das supervisoras escolares com quem trabalhei era a de que as escolas não davam conta de todos os projetos que lhes eram propostos. Como exemplos desses projetos, podem-se citar: Projeto de Trânsito (Departamento de Trânsito); Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), promovido pela Polícia Militar; Juventude Cidadã (Coordenadoria da Juventude); Flúor na escola (Secretaria de Saúde); Bullying na Escola (discussão da violência praticada entre pares); Projeto Saúde e Prevenção nas Escolas (SPE), que é uma parceria entre Ministério da Saúde, Ministério da Educação, UNICEF e UNESCO e visa a articular Governo e organizações da sociedade civil para a promoção de ações integradas entre saúde e educação.

Durante o tempo em que permaneci na Escola como supervisora e, depois, na Secretaria Municipal de Educação, na Coordenação de Gestão Democrática e na Coordenação Pedagógica, segui acompanhando as reuniões do Grupo de Pesquisa do qual participo na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e também as discussões realizadas no Grupo de Estudos e Pesquisa em Inclusão (GEPI) na Universidade do Vale do Rio dos Sinos

---

<sup>9</sup> O conceito de Império é formulado por Hardt e Negri. “O império é a substância política que, de fato, regula essas permutas globais, o poder supremo que governa o mundo” (Hardt; Negri, 2003, p.11). O que chamam Império é aquilo que vemos emergir como nova ordem global nesse momento em que a soberania dos Estados-nação entra em declínio e testemunhamos um processo de globalização das trocas econômicas e culturais. Constitui-se como uma ordem descentralizada e desterritorializada em que a ausência de fronteiras permite um exercício de poder ilimitado.

(UNISINOS). Essa foi uma forma encontrada para manter minha vontade de saber (não no sentido foucaultiano de saber no que é tido como verdadeiro), de seguir dançando com as palavras, com os conceitos e, por vezes, com a pena.

Outro espaço de reativação de minha curiosidade foi o da sala de aula dos Cursos de Especialização em Educação em que passei a ministrar várias disciplinas. A maior parte dos Cursos era na área da Gestão Educacional. Com a *alma* alimentada, voltava para os espaços de trabalho e procurava deixar minhas pequenas contribuições diárias.

Posso dizer que todos esses espaços de atuação foram importantes na construção da presente Tese. Entretanto, três deles foram decisivos na escolha do tema a ser pesquisado no Doutorado: a equipe diretiva (como Supervisora Escolar) de duas Escolas Municipais; a Secretaria Municipal de Educação na Coordenação Pedagógica e na Coordenação de Gestão Democrática (principalmente nesta segunda Coordenação); o Mestrado, cuja pesquisa chegou a resultados que estão diretamente relacionados com a continuidade do estudo no Doutorado. Conforme havia comentado, o tema da cidadania já fora abordado em meu trabalho de conclusão de Curso de Graduação.

A partir de todos esses ditos, penso ter deixado claro que, durante parte de minha trajetória acadêmica e profissional, pude perceber que o tema da gestão democrática ocupa um lugar central nas discussões educacionais. Tal centralidade pode ser percebida a partir de outros fragmentos que também fazem parte dessa trama discursiva que, ao mesmo tempo em que é produzida, produz aquilo que dizemos ser a gestão educacional:

Educadores já discutem gestão como fator fundamental nas instituições de ensino. Em setembro, conferência irá reunir mestres para debater o tema [...] O ser humano precisa ser conhecedor dos seus direitos e deveres, e contribuir para a solução dos problemas que afligem o mundo. “E o gestor é o grande articulador desta mudança”, ressaltou a educadora (Revista Estilos, 2009, s/p).

O conceito de Gestão Escolar – relativamente recente – é de extrema importância, na medida em que desejamos uma escola que atenda às atuais exigências da vida social: formar cidadãos, oferecendo, ainda, a possibilidade de apreensão de competências e habilidades necessárias e facilitadoras da inserção social (Conteúdo Escola, 2004, s/p).

Um dos pontos mais importantes para o sucesso da Gestão Democrática na Educação é o gestor. Ser carismático, capaz, aberto e com iniciativa são características de um líder em potencial, o que nos leva a perceber que o gestor ideal é aquele com perfil de líder (Avila, 2008, s/p).

No processo de *democratização da gestão*, a prática educativa é elemento fundamental para assegurar maior alcance e qualidade nos aprendizados produzidos. Daí a necessidade de uma pedagogia da gestão democrática como dimensão indispensável para possibilitar que os atores (da sociedade civil e do governo) adquiram eficácia e potência de ação no exercício da democracia, da cidadania ativa, na vitalização das esferas públicas e na construção de uma nova cultura política (Pontual, 2004, s/p, grifos meus).

Graças a uma parceria com o Instituto Itaú Social e o Instituto Fernand Braudel, o governo do Estado de São Paulo vai começar a testar, na rede de ensino fundamental, o modelo de gestão escolar que foi adotado há oito anos pela Prefeitura de Nova York e que vem, desde então, apresentando excelentes resultados. A idéia da Secretaria Estadual de Educação é aplicá-lo inicialmente nos dez colégios da capital com os piores resultados nas avaliações oficiais. Segundo o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), metade dos alunos da quarta série dessas escolas não consegue ler um texto simples e tem dificuldades para fazer as quatro operações aritméticas (Brasil, 2009a, s/p).

A 2ª edição do *Prêmio Inovação em Gestão Educacional* tem na concorrência pelos prêmios 293 municípios, de 23 Estados, que representam as cinco regiões do País. O concurso vai selecionar as dez melhores experiências que dividirão um prêmio de R\$ 1 milhão, recurso que o município, com assistência técnica do Ministério da Educação, vai aplicar na conclusão do projeto. Os secretários de educação dos municípios com projetos escolhidos ganharão um curso de formação em planejamento e gestão no escritório do Instituto Internacional de Planejamento Educacional (Iipe), em Buenos Aires, na Argentina. O Iipe é um órgão da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), com sede na França. O prêmio é promovido pelo MEC a cada dois anos para destacar projetos inovadores na gestão das redes municipais de ensino público, com foco na qualidade da aprendizagem, que é uma das 28 diretrizes do Compromisso Todos pela Educação [...]. A primeira reunião da SEB, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) – que coordenam o prêmio, com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a Unesco, que são parceiros no concurso – com a comissão julgadora dos projetos será na próxima terça-feira, em Brasília. A comissão vai receber os projetos que serão classificados em quatro grupos temáticos: *gestão pedagógica, gestão de pessoas, planejamento e gestão (democrática, de infra-estrutura e financeira), avaliação e resultados educacionais* (Terra Notícias, 2008, s/p, grifos meus).

Descubra como o ASP Gestão Escolar / Educacional Online contribui para que sua instituição seja inserida no contexto da “rede digital” imediatamente. Mais eficiente do que um *software de gestão escolar* instalado na própria instituição, ele possibilita acesso *online* às informações acadêmicas e financeiras que ajudam você a tomar decisões diárias, inclusive se for preciso realizar a *gestão educacional a distância*. Por meio do ASP Gestão Escolar / Educacional Online, corpo docente, funcionários, alunos e pais ou responsáveis interagem muito mais com a instituição, permitindo que você faça uma gestão mais participativa. Economia, eficiência administrativa, automatização de processos acadêmicos e financeiros, eliminação da papelada e satisfação dos clientes são resultados que você só vai obter com a utilização da melhor solução de gestão escolar (ASP, 2009, s/p, grifos do autor).

Tendo como ponto de partida toda essa proliferação discursiva, acessei o Banco de Dissertações e Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para verificar as pesquisas realizadas na área da gestão educacional. Fiz uma busca inicial e encontrei 476 pesquisas, entre Dissertações e Teses. Não pretendo mapear essas pesquisas, nem tantas outras que não foram rastreadas. Minha intenção é demonstrar a proliferação discursiva do tema gestão educacional, bem como a forma como algumas pesquisas o abordam.

Dessas 476 pesquisas, grande parte delas tinha como enfoque:

- as instâncias de participação existentes no interior da escola e o seu funcionamento (Conselhos Escolares, Círculo de Pais e Mestres, aliança família/escola);
- o processo de democratização da escola pública (experiências de escolas e Redes de Ensino);
- as possibilidades e os limites de uma proposta de gestão democrática;
- a importância da autonomia pedagógica;
- a participação e a superação do fracasso escolar;
- o processo de eleição de diretores;
- a construção do projeto político-pedagógico;
- a importância da formação de professores;
- a relação entre educação, ética e cidadania;
- a escola como uma organização comunicativa;
- a avaliação institucional docente;
- o autoritarismo do Estado e a mercantilização do Ensino em reformas educacionais brasileiras;
- o processo de municipalização do ensino;
- as análises de algumas políticas, como: Plano Nacional de Educação, Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Escola (FNDE) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF);
- a análise de alguns programas, como o Progestão e o Educar para vencer;
- a identidade e o papel do coordenador pedagógico na instituição escolar;
- a identidade e o papel do diretor escolar;
- o estresse dos professores e estilos de liderança em escolas públicas;
- a atuação de funcionários — serventes e merendeiras — no interior da escola;
- a análise da implementação de políticas de autonomia financeira nas escolas;
- a escola cooperativa: uma experiência em ensino público com gestão privada;
- a reflexividade crítico-emancipatória *versus* a prescritividade neoliberal;
- a análise da estrutura curricular em ciclos;

- os mecanismos de controle da organização capitalista contemporânea na gestão escolar;
- os estudos sobre a constituinte escolar;
- o impacto das políticas neoliberais na gestão democrática;
- o estatal, o público e o privado em educação;
- a autonomia pedagógica no pensamento educacional brasileiro;
- o perfil da gestão escolar no Brasil.

Minha pesquisa difere desses exemplos que resumidamente enumerei. Minha intenção não é saber como a gestão democrática se dá *na prática, na realidade, no cotidiano* escolar, mas como ela se estabeleceu *enquanto prática*<sup>10</sup> *discursiva*. Dessa forma, interesse-me em saber *como a gestão se tornou uma questão central nas discussões educacionais; como se deu a mudança de ênfase*<sup>11</sup> *de uma concepção da administração educacional para a gestão educacional e o que essa mudança de ênfase implica*.<sup>12</sup>

Não tenho como intenção dizer se essa mudança é positiva ou negativa, muito menos avaliar o funcionamento da gestão educacional no interior das escolas e/ou Redes de Ensino.

<sup>10</sup> Na perspectiva teórica utilizada para a realização desta investigação, “o que é feito, o objeto, se explica pelo que foi o fazer em cada momento da história; enganamo-nos quando pensamos que o fazer, a prática, se explica a partir do que é feito” (Veyne, 1998, p.257).

<sup>11</sup> Não significa que os discursos sobre administração educacional não continuem em circulação. Refiro-me aqui a uma mudança de ênfase que hoje recai muito mais sobre a gestão educacional. Importa dizer que ao entrar em contato com uma série de discussões realizadas por autores da Área da Administração, que abordam hoje a gestão de pessoas, a gestão de negócios, a gestão empresarial, dentre outras, percebi que alguns deles entendem a gestão como um ferramental que contribui para a eficácia e para a eficiência da administração (Moraes, s/d). Em seu livro *Introdução à Gestão Empresarial*, Moraes (s/d) diz que os instrumentos da gestão são úteis para a administração, ou seja, eles são meios que auxiliam a tarefa empresarial a cargo da administração. Faço essas ressalvas para mostrar algumas discussões que ocorrem na Área da Administração. Inclusive, alguns autores dizem que os instrumentos da gestão são úteis para a administração, ou seja, eles são meios que auxiliam a tarefa empresarial a cargo da administração (Moraes, s/d). Continua-se falando na administração educacional, na administração de empresas, enfim. Porém, quando faço referência à mudança de ênfase da administração educacional para a gestão educacional, refiro-me mais a formas diferentes de conceber a administração. Acredito que existe uma mudança de ênfase nas formas de administração do modelo fordista, taylorista e fayolista para as formas de administração que se valem de instrumentos de gestão de pessoas, gestão de negócios, gestão de sucessos, gestão empresarial, gestão da educação, autogestão. A gestão implica uma série de meios e formas que envolvem um tipo de administração, uma forma de administrar coisas, pessoas, organizações, corporações. A gestão está relacionada com a flexibilidade, com o funcionamento das redes e não das pirâmides, novas formas de organização do trabalho, a gestão de pessoas, o capital imaterial e o capital humano.

<sup>12</sup> Esse foi o problema de pesquisa que foi apresentado na ocasião da Proposta de Tese e que impulsionou a investigação realizada. Porém, conforme abordarei na terceira seção deste capítulo, o caminho que fui trilhando acabou permitindo que eu compreendesse não somente a mudança de ênfase da administração educacional para a gestão educacional, mas principalmente: “em que momento a educação passou a ser um assunto que devia ser *administrado*”, ou seja, a emergência da administração educacional. Resolvi manter nesta e no início da terceira seção o problema que impulsionou a pesquisa no sentido de mapear alguns deslocamentos que fui fazendo. Conforme abordarei mais adiante, esta Tese trata centralmente de duas questões: da emergência — *algumas* das condições que estiveram envolvidas na sua constituição — da administração educacional; da mudança de ênfase da administração educacional para a gestão educacional e algumas das suas implicações.

Pretendo saber como a gestão educacional se constituiu enquanto um tema central no interior das políticas educacionais, das instituições de ensino, das Coordenadorias e Secretarias de Educação.

Quando falo da *constituição* da gestão educacional, considero que ela não é *natural*, ou seja, *não está desde sempre aí no mundo*. Esclareço essa questão na próxima seção.

## 2 SOBRE AS LENTES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

*Desconfio de todos os sistemáticos e afasto-me do seu caminho. A vontade de sistema é uma falta de probidade (Nietzsche, 1988, p.17)*

*Há no mundo mais ídolos do que realidades: eis o meu “mau olhado” para este mundo, eis também o meu “mau ouvido”... Perguntar uma vez aqui com o martelo e ouvir, talvez, como resposta aquele famoso som vazio que emana das vísceras inchadas — que encanto para quem, por detrás das orelhas, ainda tem outras orelhas — para mim, velho psicólogo e caçador de ratos, diante do qual se deve dizer em voz alta o que havia de permanecer secreto... (Nietzsche, 1988, p.12, grifos do autor).*

Escolhi como epígrafes desta seção dois excertos nietzschianos que dão o tom da perspectiva teórica escolhida para a realização da pesquisa. A desconfiança que Nietzsche tem de todos os sistemáticos poderá ficar mais clara se recorrermos a Rorty (*apud* Veiga-Neto, 1995), que divide os filósofos em dois grupos: o grupo dos filósofos sistemáticos e o grupo dos filósofos edificantes. Segundo Rorty (*apud* Veiga-Neto, 1995), os grandes filósofos sistemáticos são construtivos e oferecem argumentos; constroem para a eternidade e procuram colocar o seu tema no caminho seguro de uma Ciência. Em contrapartida, os filósofos edificantes são reativos, são intencionalmente periféricos, destroem para o bem de sua geração e querem manter o espaço aberto para a sensação de admiração por haver algo novo debaixo do sol.

Tanto Nietzsche quanto Foucault podem ser considerados autores intencionalmente periféricos, reativos, que querem manter o espaço aberto para a sensação de admiração por haver algo novo debaixo do sol. O *mau olhado* e o *mau ouvido* nietzschianos possibilitam o estranhamento constante daquilo que é tido como natural. O ouvido e o olho acostumados com a *realidade* procuram apenas conhecer melhor o que já está dado, definido, como se estivesse desde sempre aí no mundo.



Tomemos como exemplo a questão da gestão educacional. Muitas pesquisas que discutem a gestão educacional partem de metanarrativas, de forma a perceber quais são as falhas existentes no sistema, no interior das Redes de Ensino e no interior das escolas (estudos de caso) que impossibilitam uma maior participação dos pais no cotidiano escolar e uma maior autonomia da equipe diretiva, dos professores e dos alunos, dentre outras questões. Essas e outras pesquisas internas procuram construir para a eternidade e colocar o seu tema no caminho seguro de uma Ciência, como bem nos diz Rorty (*apud* Veiga-Neto, 1995). Pode-se dizer que são “internas aquelas formulações que se situam dentro do próprio enquadramento iluminista e, a partir daí, desenvolvem análises que querem problematizar a razão científica e os fundamentos sobre os quais elas mesmas se assentam” (Veiga-Neto, 1995, p.11). Segundo Veiga-Neto, essa linha crítica — Teoria Crítica, Humanismo Moderno e Epistemologia — pode ser comparada com o paradoxo do *bootstrap*, que é o paradoxo de alguém tentar se erguer do solo puxando os cordões do próprio sapato.

Dessa forma, ao invés de abordar a importância, as falhas, os modelos da gestão democrática da escola pública, pretendo saber *como a gestão educacional tornou-se uma verdade*, pois hoje é quase uma indecência duvidar da sua importância e legitimidade. Pode-se duvidar do seu funcionamento no interior das escolas, mas não da sua necessidade na construção de uma educação de qualidade. Importa, também, saber *quais efeitos a gestão educacional — enquanto verdade — produz*. O que está em jogo aqui não “é uma história do verdadeiro, não é uma história do falso: a história da verificação é que tem importância politicamente” (Foucault, 2008a, p.50-51), pois ela procura compreender como aquilo que consideramos verdade tornou-se um dia verdadeiro. Retomo aqui o célebre dizer de Nietzsche (1996, p.57): “inventamos as verdades. Esquecemos que inventamos. Esquecemos que esquecemos”.

Tendo dito isso, situo este estudo numa vertente externalista, ou seja, pertencem “à vertente externa as formulações que procuram se situar pelo ‘lado de fora’ dos cânones daquela racionalidade iluminista, para tentar entender como viemos nos tornar o que somos, como viemos parar onde estamos” (Veiga-Neto, 1995, p.11-12). Numa perspectiva nietzschiana, perguntar-se sobre o valor da vida, por exemplo, implicaria colocar-se fora dela (Marton, 1999).

Portanto, o estudo da instituição escolar também se dará de forma externa. Para tornar essa questão mais clara, recorro a um exemplo dado por Foucault na entrevista *Precisões sobre o poder. Respostas a certas críticas*, realizada em fevereiro de 1978. Segundo Foucault

(2006a), já no seu primeiro livro, *A história da loucura*, suas análises não tiveram como centro o plano da instituição e da lei. Pelo contrário, o que ele procurou fazer foi mostrar como as instituições psiquiátricas e toda a rede de poder contra a loucura ou os loucos puderam formar-se em um dado momento. Da mesma forma, “a loucura não existe como objeto a não ser dentro de e mediante uma prática, mas essa prática não é, ela própria, a loucura” (Veyne, 1998, p.264).

A gestão educacional também não existe enquanto objeto. Ela é produzida no interior de práticas que não são lineares, progressivas, mas contingentes. Penso que um olhar genealógico sobre a gestão educacional permite compreender algumas das condições que possibilitaram a sua constituição. Permite, também, compreender a sua produtividade, pois, ao mesmo tempo em que a gestão educacional é produzida, ela produz muitos efeitos.

Em *A genealogia da moral*, Nietzsche (2004) diz que a história de uma coisa, de um uso, pode ser uma cadeia ininterrupta de signos de sempre novas interpretações e ajustes, de forma que as causas não precisam estar relacionadas entre si e podem suceder-se e substituir-se de maneira meramente casual. Interpretar<sup>13</sup> os eventos, os documentos, significa figurar para eles uma inteligibilidade, dar-lhes uma forma, tramá-los, torná-los matéria para a construção de uma dada realidade do passado, datá-los de uma coerência (Albuquerque Júnior, 2004).

A genealogia não parte, portanto, de um ponto de vista supra-histórico, ou seja, “da fixação de um objeto no presente, para depois ir ao passado, na tentativa de descobrir seu fundamento originário, sua *Ursprung*, a fim de chegar à sua suposta origem originalmente original...” (Veiga-Neto, 2003a, p.70). Genealogia e gênese não se confundem, pois não se trata de buscar a origem das coisas, como fazem os metafísicos, mas de lançar uma crítica à ideia de origem (Marton, 1999). Na pesquisa da origem, “gosta-se de acreditar que as coisas em seu início se encontravam em estado de perfeição; que elas saíram brilhantes das mãos do

---

<sup>13</sup> Foucault (2002a, p.26) diz que, “se interpretar era colocar lentamente em foco uma significação oculta na origem, apenas a metafísica poderia interpretar o devir da humanidade. Mas se interpretar é se apoderar por violência ou sub-repção, de um sistema de regras que não tem em si significação essencial, e lhe impor uma direção, dobrá-lo a uma nova vontade, fazê-lo entrar em um outro jogo e submetê-lo a novas regras, então o devir da humanidade é uma série de interpretações. E a genealogia deve ser a sua história: história das morais, dos ideais, dos conceitos metafísicos, história do conceito de liberdade ou da vida ascética, como emergências de interpretações diferentes. Trata-se de fazê-las aparecer como acontecimentos no teatro dos procedimentos”. Assim sendo, a teoria está implicada na produção da realidade, pois, “ao descrever um objeto, a teoria também o produz, uma vez que ela ‘conforma’ certos modos possíveis de vê-lo e de falar sobre ele. Portanto, um objeto é produto dos discursos que se enunciam sobre ele” (Bujes, 2002a, p.91). As palavras só adquirem sentido quando colocadas em funcionamento pela linguagem (Veiga-Neto, 1996).

criador, ou na luz sem sombra da primeira manhã. A origem está sempre antes da queda, antes do corpo, antes do mundo e do tempo; ela está do lado dos deuses” (Foucault, 2002a, p.18).

Enquanto uma pesquisa da origem buscaria o *aquilo mesmo*, uma identidade primeira, uma pesquisa da *emergência* (*Entstehung*) — ponto de surgimento no passado — parte do pressuposto de que as coisas são sem essência ou que sua essência foi construída peça por peça a partir de figuras que lhe eram estranhas (Foucault, 2002a). Se o que a genealogia quer descrever é a antítese das essências, é preciso mapear as *ascendências* (*Herkunft*) — que alguns traduzem como *proveniência* — na forma de condições de possibilidade para a *emergência* (*Entstehung*) do que hoje é dito, pensado e feito (Pardo *apud* Veiga-Neto, 2003a).

A *ascendência* pode ser entendida “como uma investigação que não busca terrenos firmes, senão areias movediças, fragmentos, omissões e incoerências que haviam sido deixados de fora pela história tradicional” (Veiga-Neto, 2003a, p. 71). Ela “não funda, muito pelo contrário: ela agita o que se percebia imóvel, ela fragmenta o que se pensava unido; ela mostra a heterogeneidade do que se imaginava em conformidade consigo mesmo” (Foucault, 2002a, p.21). A genealogia como análise da *ascendência* “deve mostrar o corpo inteiramente marcado de história e a história arruinando o corpo” (Foucault, 2002a, p.22). Pode-se dizer, portanto, que o sujeito é pensado “como um exercício, como uma função que se exerce numa ação, num discurso, como algo que não [está] pronto no início da ação, que não [vem] antes do discurso, mas que [é] seu resultado final” (Albuquerque Júnior, 2004, p.94). Já a *emergência* “é a entrada em cena das forças; é sua interrupção, o salto pelo qual elas passam dos bastidores para o teatro cada uma com seu vigor e sua própria juventude [...] Ninguém é portanto responsável por uma emergência; ninguém pode se autoglorificar por ela; ela sempre se produz no interstício” (Foucault, 2002a, p.24).

A entrada em cena das forças pode ser entendida a partir da noção foucaultiana de poder. O poder em Foucault se exerce, é capilar, é produtivo, é uma ação sobre ações. O poder nesse caso não é entendido como um Poder que emana de instâncias superiores, não é um aparelho que garante a sujeição dos cidadãos em um Estado determinado. Em outras palavras, ele não é um sistema geral de dominação exercido por um grupo sobre outro. Desse modo, as oposições e as dualidades dominadores/dominados, verdade/erro, bem/mal, sujeito/objeto, homem/mundo, caem por terra. Como bem nos disse Marton (1999, p.69-70):

A crença nas oposições resulta de um modo de julgar específico, realizado a partir de uma certa perspectiva: a “perspectiva da rã”.

Condenada aos pântanos, ela não permite aprofundar para descobrir sobre o que se fundam os preconceitos nem voar para ultrapassá-los. Uma palavra, uma coisa, um acontecimento, tudo comporta diferentes sentidos a serem interpretados, diferentes valores a serem apreciados [...] Ao filósofo cabe tomar o acontecimento, a coisa, a palavra, como sintoma de manifestação das forças, revelar a qualidade dessas forças que se apoderam da linguagem, da história e do mundo, diagnosticar se são ativas ou reativas.

É por tudo isso que a genealogia, enquanto uma maneira de ver e de entender as coisas, é fundamental na presente pesquisa. Ao problematizar, descrever e analisar os ditos sobre a gestão educacional, pretendo compreender algumas das condições que estiveram envolvidas na sua constituição.<sup>14</sup>

Como o próprio título da Tese anuncia, *Desenvolvimento e Governamentalidade (Neo)liberal: da administração à gestão educacional*, penso que a governamentalidade será uma ferramenta metodológica importante, na medida em que servirá como uma lente para olhar o objeto de estudo no interior de práticas envolvidas com o governo das condutas. Essa ferramenta metodológica foi elaborada por Foucault para o desenvolvimento de sua atividade de investigação e ensino (Noguera-Ramírez, 2009). Segundo Foucault (2008a, p.258), o próprio “termo ‘poder’ não faz mais que designar um [campo] de relações que tem de ser analisado por inteiro, e o que propus chamar de governamentalidade, isto é, a maneira como se conduz a conduta dos homens, não é mais que uma proposta de grade de análise para essas relações de poder”. Na aula do dia 1º de fevereiro de 1978 do Curso *Segurança, território e população*, Foucault (2008b) elabora três definições para a noção de governamentalidade, questões que apresento de forma mais detalhada no próximo capítulo. Como ele próprio diz:

Por esta palavra, “governamentalidade”, entendo o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por “governamentalidade” entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não parou de conduzir, e desde há muito, para a preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de “governo” sobre todos os outros — soberania, disciplina — e que trouxe, por um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo [e, por outro lado], o desenvolvimento de toda uma série de saberes. Enfim, por

<sup>14</sup> Importa dizer que não farei uma genealogia propriamente dita da gestão educacional. Meus objetivos são bem mais modestos: lançarei um olhar genealógico sobre a gestão educacional de forma a compreender *algumas* das condições que estiveram envolvidas na sua constituição.

“governamentalidade”, creio que se deveria entender o processo, ou antes, o resultado do processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o Estado administrativo, viu-se pouco a pouco “governamentalizado” (Foucault, 2008b, p.143-144).

É importante que o leitor saiba que a escolha do referencial foucaultiano para a realização de uma pesquisa implica “uma fidelidade infiel a Foucault” (Veiga-Neto, 2006a, p.83). A fidelidade infiel pode ser entendida como a dança nietzscheana com os conceitos, com as palavras e com a pena; ou como o pensamento a marteladas sendo que esse tipo de pensamento “não raramente rompe até mesmo com o martelo” (Veiga-Neto, 2006a, p.84).

O que importa é que me concedo a liberdade de, não querendo respirar esses ares mais voláteis, saio da oficina do filósofo. E é justamente neste ponto que se instala a ambivalência. Ao praticar minha liberdade, continuo sempre preso a Foucault, pois faço o que ele mesmo pediu que fizessem com ele, isto é, deixo-o para trás... É sendo fiel ao seu pedido que o abandono sem que venha jamais a abandoná-lo (Veiga-Neto, 2006a, p.90).

A riqueza desse autor edificante está no fato de não colocar o seu tema no caminho seguro de uma Ciência e de não construir para a eternidade. O pensamento de Foucault, enquanto uma ferramenta, um instrumento e uma tática, pode trazer contribuições importantes para entendermos o presente. Penso que a principal tarefa da Ciência pode ser a de alimentar nossa desconfiança.

E é sobre minha desconfiança que quero falar agora. Tendo apresentado minhas inquietações de pesquisa e as lentes teórico-metodológicas, relato de forma breve a inquietação que o par *gestão democrática* causou no decorrer da escrita, uma vez que tal inquietação tem relação direta com a arquitetura escolhida ao longo da construção desta Tese.

As leituras sobre gestão remetem-nos a um empresariamento da educação, a uma governamentalidade neoliberal, a uma cultura do empreendedorismo, ao sujeito empresário de si mesmo e, principalmente, a uma necessidade de investimento no capital humano. Ao estudar as relações existentes entre governamentalidade neoliberal, Teoria do Capital Humano e empreendedorismo, Gadelha (2009a, p.177) diz que, para os economistas da Escola de Chicago,<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> O termo *Escola de Chicago* surgiu na década de 1950 e faz alusão às ideias de alguns professores que, sob influência do paradigma econômico neoclássico e sob a liderança de Theodore Schultz, atuavam junto à Escola Superior de Administração, à Faculdade de Direito e ao Departamento de Economia da Universidade de Chicago. Por outro lado, o termo remete a um grupo de economistas que, além de servir de arauto à defesa do livre mercado, refutava e rejeitava os princípios da doutrina keynesiana (Gadelha, 2009a).

[...] as competências, as habilidades e as aptidões de um indivíduo qualquer constituem, elas mesmas, pelo menos virtualmente e relativamente independente da classe social a que ele pertence, seu capital; mais do que isso, é esse mesmo indivíduo que se vê induzido, sob essa lógica, a tomar a si mesmo como um capital, a entreter consigo (e com os outros) uma relação na qual ele se reconhece (e aos outros) como uma microempresa; e, portanto, nessa condição, a ver-se como entidade que funciona sob o imperativo permanente de fazer investimentos em si mesmo — ou que retornem, a médio e/ou longo prazo, em seu benefício — e a produzir fluxos de renda, avaliando racionalmente as relações de custo/benefício que suas decisões implicam.

Penso que várias discussões realizadas durante a década de 1990 mantêm uma relação estreita com a Teoria do Capital Humano, com o sujeito gestor, com o sujeito empresário de si mesmo. Porém, no campo educacional — que é o campo no qual este estudo se insere —, o termo *gestão* geralmente vem acompanhado do termo *democrática*. Estudiosos da área da educação, economistas, empresários que firmam parcerias com as instituições educacionais e/ou criam programas de formação dos gestores, políticos dos mais variados partidos, pessoas ligadas a movimentos sociais e a ONGs, responsáveis por Secretarias de Governo e pessoas da comunidade escolar abordam a importância de uma gestão educacional mais democrática, participativa, que prime pela autonomia dos sujeitos e do gerenciamento das instituições educacionais. Esses discursos proferidos por Governos, empresas, sociedade civil, acadêmicos e economistas misturam-se, hibridizam-se, interpenetram-se de uma forma muito curiosa.

Alguns pesquisadores da área da gestão educacional dizem que, durante a década de 1980, o principal eixo das políticas era a democratização da escola (resultado de algumas lutas dos movimentos sociais por uma gestão democrática e pela universalização do acesso). Com o avanço da globalização na década de 1990, esse eixo teria se deslocado para uma busca de eficiência, descentralização de responsabilidades, terceirização de serviços e controle da qualidade.

A hibridização seria explicada por alguns desses pesquisadores como uma apropriação neoliberal de alguns temas que foram muito caros à Teoria Crítica, de forma que seria preciso redemocratizar a sociedade, buscando a promoção de uma maior participação social. Essa é uma forma de analisar.

Porém, na perspectiva escolhida para a realização desta pesquisa, uma análise do poder ou dos poderes não pode ser deduzida da economia — apropriação capitalista, neoliberal. A indissociabilidade — eu diria, moderna — entre a economia e o político não é

da ordem da subordinação funcional, nem tampouco da ordem da isomorfia formal, mas de uma outra ordem (Foucault, 1999). Segundo o filósofo, apesar das inúmeras e gigantescas diferenças existentes entre a concepção jurídica e liberal do poder político — que encontramos nos filósofos do século XVIII — e a concepção marxista, ou uma concepção que vale como sendo do marxismo, parece haver um ponto em comum entre elas (1999). Ele denomina esse ponto em comum de *economismo* na teoria do poder. Numa concepção jurídica e liberal, o poder político encontra no procedimento de troca, na economia da circulação dos bens, seu modelo formal; numa concepção marxista, ou que vale como sendo do marxismo, o poder político teria na economia sua razão de ser histórica e o princípio de sua forma concreta e de seu funcionamento atual (Foucault, 1999). Em outras palavras, apesar de o marxismo<sup>16</sup> ter criticado incisivamente a objetividade histórica postulada pelo positivismo, ele também parece ter sido vítima de uma forte crença no domínio da *realidade concreta* (Rago, 2002). Foucault não acreditava na existência de uma filosofia conservadora e de uma filosofia revolucionária. Nas palavras do autor (2006b, p.265), “uma filosofia como a de Hegel pôde ser, ao mesmo tempo, uma ideologia, um método e uma ferramenta revolucionários, mas também alguma coisa de conservador”.

Foi justamente partindo dessa hibridização de alguns discursos — sobre gestão democrática — liberais e neoliberais e de alguns discursos baseados nas lutas e nos movimentos sociais, que construí o Capítulo II, intitulado *História como problematização do presente*, ao longo do qual procuro discorrer sobre alguns fios da trama histórica social, política e econômica mais ampla. Ao longo de toda a arquitetura desta Tese, tomo emprestada a noção de trama desenvolvida por Veyne (1998). Segundo o autor (1998, p.42), os fatos “não existem isoladamente, no sentido de que o tecido da história é o que chamaremos de uma trama, de uma mistura muito humana e muito pouco ‘científica’ de causas materiais, de fins e de acasos”. Antes de iniciar a composição da trama histórica, apresentarei os caminhos trilhados durante a investigação.

---

<sup>16</sup> É importante ressaltar que “não se trata de jogar fora as aquisições que o marxismo nos trouxe em termos de compreensão das sociedades e de suas histórias” (Rago, 2002, p.272), muito menos negar as inúmeras contribuições que os movimentos sociais trouxeram para a nossa atualidade. Trata-se, sim, de “percebermos que repertórios teóricos temos hoje à nossa disposição, de que arsenais conceituais críticos dispomos para enfrentarmos um mundo que também tornou-se muito mais sofisticado, opaco e complexo” (Rago, 2002, p.272).

### 3. CAMINHOS TRILHADOS

[...] Foucault não está aí para nos dizer as verdades sobre as coisas, mas sim para nos ajudar a compreender de que maneiras, por quais caminhos, tudo aquilo que se considera **verdade** tornou-se um dia verdadeiro. Seu pensamento herdou de Nietzsche essa revolucionária noção de que a Filosofia deve ser, antes de tudo, uma atividade que nos leva a examinar as nossas relações com a verdade [...] (Veiga-Neto, 2006a, p.87, grifo do autor).

Na seção anterior, abordei as lentes teórico-metodológicas e as ferramentas utilizadas no decorrer da pesquisa. Apresentei também as seguintes problematizações<sup>17</sup> iniciais que me moveram ao longo de toda a investigação: como a gestão educacional se tornou uma verdade? Quais efeitos a gestão educacional — enquanto verdade — produz? Como a gestão se tornou uma questão central nas discussões educacionais? Como se deu a mudança de ênfase de uma concepção da administração educacional para a gestão educacional e o que essa mudança de ênfase implica?

Em minha Proposta de Tese, havia apresentado uma seção intitulada *Pretensões de Estudo*. Já no início da seção, sinalizava que, como não partia nem de um método sólido nem de um objeto preexistente, a pesquisa não tinha um destino certo. Da mesma forma, deixei claro que os materiais selecionados seriam tomados enquanto monumentos, e não enquanto documentos. O documento não é o instrumento de uma história que seria em si mesma, e de pleno direito, memória; a história é, para uma sociedade, uma maneira de dar status e elaboração à massa documental de que ela não se separa. A história transforma os documentos em monumentos e desdobra uma massa de elementos que devem ser isolados, agrupados, inter-relacionados, tornados pertinentes, organizados em conjuntos (Foucault, 1995a).

Foi depois da qualificação da Proposta, quando voltei a isolar, agrupar e inter-relacionar os materiais selecionados, que a investigação tomou gradativamente novos contornos. Grande parte dos materiais selecionados na ocasião da Proposta de Tese foi abandonada. A proposta de fazer um recuo histórico — no sentido de mapear algumas das condições de possibilidade de emergência da gestão educacional — a partir de alguns documentos-chave que retratam propostas educacionais da atualidade — nas quais a gestão

---

<sup>17</sup> “Nos últimos dois anos de sua vida, Foucault utiliza cada vez mais freqüentemente o termo ‘problematização’ para definir sua pesquisa. Por ‘problematização’, ele não entende a re-apresentação de um objeto pré-existente, nem a criação por meio do discurso de um objeto que não existe, mas ‘o conjunto das práticas discursivas ou não-discursivas que faz qualquer coisa entrar no jogo do verdadeiro e do falso e a constitui como objeto para o pensamento (seja sob a forma da reflexão moral, do conhecimento científico, da análise política etc.)’. A história do pensamento se interessa, portanto, por objetos, regras de ação ou modos de relação de si, na medida em que ela os problematiza: ela se interroga sobre sua forma historicamente singular e sobre a maneira pela qual eles apresentaram numa dada época um certo tipo de resposta a um certo tipo de problema” (Revel, 2005, p.70).



tem certa centralidade — foi mantida. Entretanto, a partir do recuo histórico, alguns documentos lidos inicialmente remeteram-me a novos documentos e assim sucessivamente. Aos poucos, refiz passos, desenhei novos contornos, busquei novas alternativas, “já que não tinha compromissos com uma metodologia preestabelecida, com estratégias ossificadas, com um trajeto fechado. Portanto, este foi um caminho inventado” (Bujes, 2002b, p.30), de forma que a metodologia se organizou “em estreita relação com as questões investigadas” (p.31).

Parti de dois documentos centrais nas propostas educacionais da década de 1990 em diante. O primeiro deles é a Proposta intitulada *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*, que foi redigida no contexto dos anos 1990 pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)<sup>18</sup> e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO),<sup>19</sup> sendo considerada um documento fundamental no redimensionamento da organização escolar no contexto político, econômico e social contemporâneo. A ideia central dessa Proposta, em torno da qual se articulam as demais, é a de que a incorporação e a difusão do progresso técnico constituem o pivô da transformação produtiva e de sua compatibilização com a democratização política e com uma crescente equidade social (CEPAL-UNESCO, 1995). A Proposta é uma primeira tentativa de esboçar algumas linhas condutoras das políticas e das instituições que possam favorecer as vinculações entre educação, conhecimento e desenvolvimento. O documento está dividido em cinco partes, que serão devidamente apresentadas no Capítulo III, intitulado *A centralidade da gestão educacional na década de 1990*. O segundo documento é o *Plano Decenal de Educação para Todos*, do período 1993-2003, que foi produzido pelo Ministério da Educação Brasileiro a partir do acordo MEC/UNESCO. Este documento também será apresentado no Capítulo III.

A proposta do Capítulo III é simplesmente apresentar as linhas principais dos dois documentos. Isso significa que, no decorrer do capítulo, não farei uma análise detalhada dos diferentes excertos selecionados. Minha intenção é dar visibilidade aos ditos que compõem narrativas amplamente difundidas entre nós sobre as funções da educação na Contemporaneidade. A gestão democrática da escola pública tem um papel estratégico em ambos os documentos. Ela coloca em funcionamento um conjunto de práticas que são utilizadas estrategicamente para que os países da América Latina e do Caribe — dentre eles, o

---

<sup>18</sup> Abordarei a criação da CEPAL na segunda seção do quarto capítulo.

<sup>19</sup> Abordarei a criação da UNESCO na segunda seção do quarto capítulo.

Brasil — alcancem os níveis desejados de desenvolvimento. Os documentos apresentam as análises macro do contexto social, político e econômico, sendo que a noção de desenvolvimento é o fio condutor das propostas.

É importante ressaltar que a década de 1990 com frequência é apontada por ter sido marcada por inúmeras mudanças no contexto internacional — movimento cada vez mais intenso de fluxo de capital e de transformação tecnológica — e na política econômica e administrativa do Brasil. No entanto, já nas décadas de 1970 e 1980, os políticos latino-americanos viram-se pressionados a promover reformas substantivas nos âmbitos econômico e social. As reformas políticas recomendadas eram orientadas ao mercado e tinham como principal justificativa os seguintes argumentos (Rodrik *apud* Baumann,<sup>20</sup> 2001, p.151):

a) a liberalização econômica reduz as ineficiências geradas pela má distribuição e o desperdício de recursos; b) a liberalização econômica estimula o processo de aprendizagem; c) as economias orientadas ao exterior conseguem enfrentar os abalos externos; d) os sistemas econômicos baseados no mercado mostram-se menos propensos a atividades com fins rentistas que geram desperdício.

No Brasil, as primeiras ações da reforma ocorreram na década de 1980, como é o caso da liberalização do comércio exterior e das primeiras privatizações (Baumann, 2001). Durante a década de 1990, as reformas implementadas foram: as políticas de segunda geração, como as reformas da segurança social, da administração do setor público e da política fiscal; o redesenho dos programas sociais a fim de incorporar os novos direitos universais garantidos pela Constituição de 1988, superar as dificuldades fiscais e distribuir o encargo da provisão de serviços entre o governo federal, os estados e os municípios; no plano social, na ciência e na tecnologia, registrou-se uma participação crescente (ainda que insuficiente) do setor privado no financiamento de várias atividades (Baumann, 2001).

A partir do contexto da década de 1990, mapeado em grande parte pelos ditos dos dois documentos selecionados, fiz um primeiro recuo histórico, no sentido de compreender a constituição da CEPAL e da UNESCO e a sua inserção no contexto educacional brasileiro. Porém, conforme abordei na seção anterior, a relação com a história, com o *a priori* histórico, não busca no passado uma origem.

Como [Foucault] mesmo diz, sua relação com a História é estabelecida a partir de um problema que se coloca no presente e, para a resolução, necessita-se voltar ao passado; mas, também, aqui, é de uma nova relação com o passado que se trata, um passado não mais visto como origem embrionária, como germe a partir do qual tudo evolui, mas, nietzschianamente falando, como “origem baixa”, lugar do acontecimento, da emergência em sua singularidade, a partir da disputa de forças em conflito (Rago, 2002, p.263).

---

<sup>20</sup> Sou a responsável pelas traduções dos excertos de todas as obras em espanhol utilizadas ao longo da Tese.

Na Proposta de Tese, ponderei que, feito o recuo histórico até a constituição da CEPAL e da UNESCO, passaria a analisar os Planos Nacionais de Educação e outros documentos produzidos pelo Ministério da Educação em diferentes décadas. A intenção era ir mapeando a mudança de ênfase da administração educacional para a gestão educacional e o que essa mudança de ênfase implica. Da mesma forma, analisaria algumas das condições de possibilidade da emergência da gestão educacional.

A partir de várias leituras sobre o escolanovismo, já na construção da Proposta, parti do pressuposto de que, no período pós Segunda Guerra Mundial, a administração da educação estava de certo modo naturalizada. A pesquisa compreenderia, portanto, o que propus na problematização.

Na ocasião da Proposta, mapeei, coletei e li vários documentos das décadas de 1940, 1950, 1960 e 1970 — especialmente os planos de Governo para a área da educação. A partir da leitura da obra de Peroni (2003) *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*, selecionei vários materiais das décadas de 1980 e 1990. Tal seleção partiu do campo complexo de relações que alguns pesquisadores da área da gestão educacional dividem em dois níveis: o nível das grandes lutas sociais pela democratização e as políticas da década de 1980, que tinham como principal eixo a gestão democrática e a universalização do acesso; o nível do neoliberalismo, casado à proliferação dos discursos sobre democracia, autonomia, diversidade, equidade, dentre outros. Muitos autores da teorização crítica dizem que as propostas neoliberais se apropriaram das discussões dos movimentos sociais e as modificaram. Essa divisão apareceu também em algumas das pesquisas do levantamento que realizei no portal da CAPES, como é o caso, por exemplo, das pesquisas que tinham como enfoque a reflexividade crítico-emancipatória *versus* a prescritividade neoliberal e o impacto das políticas neoliberais na gestão democrática. Apesar de não assumir essa divisão, questão que fica clara ao longo da Tese, essas discussões apontaram pistas importantes na construção da investigação.

Depois da qualificação da Proposta, na medida em que fui mapeando referências bibliográficas sobre o período pós Segunda Guerra Mundial, o contexto da América Latina e do Caribe e a constituição da Organização das Nações Unidas (ONU), da CEPAL e da UNESCO, fui percebendo que haveria um *fio condutor* que perpassaria toda a minha Tese: *a noção de desenvolvimento*. A obra de Arturo Escobar (2007) *La invención del Tercer Mundo: construcción y desconstrucción del desarrollo* foi fundamental no redimensionamento da investigação, sendo que, tirando os dois materiais-chave da década de 1990, os demais

materiais foram modificados. Penso que todas as modificações estão relacionadas com a perspectiva de que a “pesquisa só pode se fazer aos poucos, a partir de uma reflexão (necessariamente histórica em algumas de suas dimensões) sobre situações dadas” (Foucault, 2006c, p.251). Aos poucos, fui percebendo que a noção de desenvolvimento não foi central apenas no período conhecido como o do Nacional-Desenvolvimentismo, mas que existe uma “sucessão de estratégias e subestratégias de desenvolvimento até a atualidade, sempre dentro dos limites do mesmo espaço discursivo” (Escobar, 2007, p.91).

O caminho que fui trilhando acabou me permitindo compreender não somente a mudança de ênfase da administração educacional para a gestão educacional, mas principalmente *em que momento a educação passou a ser um assunto que devia ser administrado*. Isso ampliou a investigação realizada. Encontrar no contexto político, econômico e social do pós-guerra as discussões sobre a necessidade de administração da educação em plena efervescência permitiu que compusesse a investigação de outro modo.

A partir dos entendimentos que construí ao longo da Tese, penso que a *necessidade de administração* está diretamente relacionada com a noção de *desenvolvimento* que abrange as noções de *planificação, planejamento e modernização*. Conforme abordo na Tese, vários movimentos no sentido de uma administração e modernização da sociedade e da educação foram feitos na Era Vargas — 1930 a 1945 —, de forma que ficou evidente na investigação realizada que vários fragmentos do que foi dito, pensado e feito em termos de administração da educação após 1945 — emergência da administração da educação como um problema de ordem pública — tiveram sua proveniência na década de 1930. Porém, penso que a noção de desenvolvimento como uma invenção que produziu toda uma possível concepção da realidade e ação dos países que se conhecem desde então como subdesenvolvidos (Escobar, 2007) pode ser considerada uma das condições de possibilidade da emergência da administração. A administração, por sua vez, coloca em funcionamento um conjunto de práticas que são utilizadas estrategicamente no governo da população. Como o desenvolvimento não é natural, para que ele ocorra, é preciso intervir, planejar, planificar, modernizar, ou seja, administrar.

Tais constatações fizeram-se, em um primeiro momento, através de várias leituras sobre: as relações internacionais de 1945 em diante; o pensamento da CEPAL no Brasil; a educação e o desenvolvimento social no Brasil; o fordismo e o keynesianismo; o fayolismo e a administração industrial e geral; as discussões de Anísio Teixeira, Lourenço Filho e outros expoentes importantes sobre a administração da educação no Brasil.

A partir do mapeamento desse contexto político, econômico e social mais amplo e da leitura de alguns livros de Anísio Teixeira, fui remetida aos vários escritos da ANPAE — atual Associação Nacional de Política e Administração da Educação —, que foi fundada em 1961. O I Simpósio da ANPAE foi fruto de inúmeras discussões realizadas ao longo da década de 1950. A ANPAE emerge de vários movimentos realizados de 1945 em diante que abordavam a necessidade de administração da educação, justamente porque era preciso educar toda a população — ampliação do acesso à educação escolarizada no contexto brasileiro. O Brasil não sairia da situação de subdesenvolvido sem escolarizar a população.

A partir da leitura de algumas referências sobre a ANPAE, selecionei os *Cadernos de Administração Escolar*, que foram publicados entre 1961 e 1982. Tais cadernos materializam as discussões realizadas pela Associação desde a sua fundação e podem ser considerados como uma das primeiras tentativas de sistematização dos debates realizados sobre o tema nas décadas anteriores. Apesar de várias discussões realizadas de 1945 em diante terem sua proveniência na década de 1930, o contexto econômico e político do pós-guerra fez da administração pública e da administração da educação uma necessidade.

Os *Cadernos de Administração Escolar* que compõem o *corpus* da pesquisa são:

1. TEIXEIRA, Anísio S. Natureza e função da administração escolar. Salvador: ANPAE, Caderno de Administração Escolar I, 1964, 16p.
2. RIBEIRO, José Querino. Introdução à administração escolar. Salvador: ANPAE, Caderno de Administração Escolar II, 1965, 30p.
3. BREJON, Moysés. Alguns aspectos da formação de administradores escolares. Salvador: ANPAE, Caderno de Administração Escolar III, 1966, 26p.
4. MASCARO, Carlos Corrêa. A administração escolar na América Latina. Salvador, Bahia: ANPAE, Caderno de Administração Escolar IV, 1968, 47p.
5. TEIXEIRA, Anísio S.; MASCARO, Carlos C.; RIBEIRO, J. Querino; BREJON, Moysés. Administração Escolar. Salvador: ANPAE, Edição Comemorativa do Simpósio Interamericano de Administração Escolar, 1968, 95p.
6. DIAS, José Augusto. Sistema escolar brasileiro. Niterói: ANPAE, Caderno de Administração Escolar V, 1972, 132 p.
7. MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da Educação no Brasil: Recursos financeiros públicos e privados. São Paulo: ANPAE, Caderno de Administração Escolar VI, 1972, 184p.
8. SANDER, Benno. Administração da Educação no Brasil: evolução do conhecimento. Fortaleza: Edições UFC; Brasília: ANPAE, Caderno de Administração Escolar VII, 1982, 64p.

O quinto caderno reúne em uma única edição os quatro cadernos anteriores (1, 2, 3, e 4). Isso se deve ao fato de as edições terem esgotado “rapidamente, demonstrando [...] o interesse de um público, cada vez mais numeroso, pelos estudos da Administração Escolar” (Pinto, 1968, p.5). Na edição que reúne as publicações anteriores, o título do terceiro caderno, *Alguns aspectos da formação de administradores escolares*, mudou para *Formação de administradores escolares*. Ao invés de utilizar de forma isolada os quatro cadernos, optei por utilizar a edição condensada de 1968.

Os cadernos foram escritos por estudiosos importantes da área da educação, especialmente nos estudos da administração escolar. Na apresentação do quinto caderno — obra condensada —, Antônio Pithon Pinto, que foi presidente da ANPAE de 1961 a 1971, fez algumas considerações sobre os estudiosos que escreveram os quatro primeiros cadernos. Segundo Pinto (1968), o Professor Anísio Spinola Teixeira dispensava apresentações, pois estava comprometido desde há muito tempo com a ANPAE; o Professor José Querino Ribeiro era Catedrático de Administração Escolar e Educação Comparada da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo e membro do Conselho Deliberativo da ANPAE (em 1952, publicou a obra *Ensaio de uma teoria da administração escolar*); o Professor Moysés Brejon tinha um estudo sério e bem documentado, o que demonstrava o seu devotamento ao estudo da Administração Escolar; Carlos Correa Mascaro era Professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo e em 1968 foi Diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos do MEC. José Augusto Dias, Anísio Teixeira, Carlos Correa Mascaro e José Querino Ribeiro participaram da fundação da ANPAE. José Melchior e Benno Sander são estudiosos reconhecidos na área da Administração da Educação, sendo que Benno Sander foi presidente da ANPAE de 1976-1984 e é presidente na atual gestão (2006-2011).

Os cadernos permitiram-me mapear algumas das principais discussões realizadas sobre a Administração da Educação no Brasil. Posso dizer que, no decorrer da pesquisa, a mudança de ênfase da administração educacional para a gestão educacional apareceu como um dos fios da complexa trama que envolve administração/gestão, desenvolvimento e educação. A emergência<sup>21</sup> da administração educacional revelou-se como o foco principal de meu estudo.

---

<sup>21</sup> Conforme já salientei em outro momento, quando falo em genealogia, tenho objetivos bem modestos, ou seja, lancei um olhar genealógico sobre a administração educacional de forma a compreender *algumas* das condições que estiveram envolvidas na sua constituição.

Com alguns fios da trama dispostos, fui seguindo outros rastros que pudessem fornecer elementos sobre a mudança de ênfase da administração educacional para a gestão educacional. Tal mudança de ênfase, apesar de suas (des)continuidades, conservava o mesmo fio condutor: a administração e a gestão educacional que colocam em funcionamento um conjunto de práticas utilizadas estrategicamente no governo da população. Dentre os rastros seguidos, encontram-se dois dos livros escritos por Theodore Schultz: *O valor econômico da educação* e *Investindo no povo: o segredo econômico da qualidade da população*. Essas leituras foram fundamentais na continuidade da investigação e na compreensão da atualidade, que tem o e o empreendedorismo como valores sociais.

Ao pesquisar a mudança de ênfase da administração educacional para a gestão educacional, entrei em contato com a *Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)*, que atualmente se chama *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)*. Essa *Revista* é uma produção semestral da ANPAE, e o primeiro número foi lançado em 1983. Reuni todos os exemplares de 1983 até 1995, ano da edição do documento *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Ao ler e fazer o fichamento dos exemplares da *Revista*, percebi que as discussões eram recorrentes. Encontrei discussões sobre: administração e planejamento da educação, formação do administrador escolar, eleição de diretores e estratégias de integração escola/sociedade/comunidade, dentre outras. Grande parte dos exemplares tinha como referencial teórico principal as pedagogias ditas emancipatórias, libertadoras, críticas, revolucionárias, autonomistas. Devido às inúmeras recorrências encontradas nos artigos lidos (argumentações próximas, mesmo referencial teórico), elegi dois exemplares da *Revista*, que passaram a integrar o *corpus* de análise. Um dos exemplares é de 1983. A escolha desse exemplar deu-se principalmente por conter um artigo intitulado *A formação do administrador da educação: análise de propostas*, escrito por Moacir Gadotti. Penso que esse artigo condensa parte das discussões críticas realizadas na época. Gadotti (1983) apresenta o que ele chama de proposta dominante do modelo de educação e de administração da educação no Sistema Escolar Brasileiro e traz algumas alternativas que, segundo ele, só poderiam ser colocadas em prática por um governo democrático. Pode-se dizer que esse artigo representa, de certa forma, as discussões realizadas em vários exemplares da *Revista*.<sup>22</sup> O segundo exemplar é de 1986. A escolha desse exemplar deve-se ao fato de ele fazer uma referência

---

<sup>22</sup> Não quero com isto descaracterizar as inúmeras especificidades dos artigos que compõem os exemplares lidos. Porém, a partir dos meus interesses de pesquisa e das lentes teóricas utilizadas, fui fazendo alguns agrupamentos que julguei pertinentes. Certamente, esses materiais podem ser lidos das mais diversas formas.

explícita à gestão democrática da educação. Dentre os exemplares selecionados e lidos, esse é o primeiro exemplar que materializa as discussões que perpassam aquilo que se diz ser uma gestão democrática da escola pública. Em alguns de seus artigos, os autores fazem uma referência explícita ao par *gestão democrática*, que nos é tão familiar na atualidade. O livro *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990* foi um subsídio importante, especialmente no que diz respeito à contextualização dos anos 1980 e ao processo de democratização da educação.

Assim, o *corpus* da pesquisa foi composto por: dois documentos da década de 1990 que serão apresentados no Capítulo III; oito *Cadernos de Administração Escolar* produzidos entre 1961 e 1982; dois exemplares da *Revista Brasileira de Administração da Educação* (um exemplar de 1983 e um exemplar de 1986). No decorrer da Tese, os excertos desses materiais foram colocados em quadros para receberem um destaque especial, com exceção dos dois materiais da década de 1990. Como eles são apresentados ao longo do Capítulo III, perderia o sentido destacá-los a cada momento.

É importante ressaltar que grande parte da Tese foi composta a partir da leitura de várias referências bibliográficas: livros e artigos de Anísio Teixeira<sup>23</sup>; materiais de estudiosos da ANPAE; estudos sobre a invenção do Terceiro Mundo; escritos da CEPAL e da UNESCO; análises sobre o papel da CEPAL no contexto brasileiro; estudos sobre capital humano e empreendedorismo como valores sociais e discursos presidenciais sobre o papel da educação, dentre outros.

Na abertura de cada capítulo, utilizo algumas vinhetas (excertos) que complementam e/ou problematizam a discussão realizada. Nos Capítulos III, V, VI e VII, as vinhetas foram compostas por partes do documento *Educação e desenvolvimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Como o objetivo da apresentação do Capítulo III era mostrar a educação no contexto contemporâneo, penso que a retomada do documento em forma de vinhetas na abertura dos capítulos ficou interessante; afinal de contas, foi a partir dele e do documento *Plano decenal de educação para todos (1993-2003)* que iniciei o recuo histórico.

Saliento que meu propósito não foi descrever exaustivamente cada período histórico e seus diferentes personagens. Fiz uma organização, de certa forma, linear dos capítulos para estabelecer amarras e seguir pistas encontradas nos diferentes materiais. Penso que a resposta

---

<sup>23</sup> Os excertos de Anísio Teixeira em quadros dizem respeito ao *Caderno de Administração Escolar* que faz parte do *corpus* da pesquisa.



de Foucault a uma das críticas realizadas à sua obra é emblemática de uma forma de olhar e conceber a pesquisa.

[...] você não descreve Buffon convenientemente, e o que você diz sobre Marx é ridiculamente insuficiente em relação ao pensamento de Marx. Essas objeções estavam evidentemente fundamentadas, mas não considero que elas fossem inteiramente pertinentes em relação ao que eu fazia; pois o problema para mim não era descrever Buffon ou Marx, nem reproduzir o que eles disseram ou quiseram dizer: eu buscava simplesmente encontrar as regras através das quais eles formaram um certo número de conceitos ou de contextos teóricos que se podem encontrar em seus textos [...] busquei simplesmente — o que era muito mais modesto — as condições de funcionamento de práticas discursivas específicas (Foucault, 2006d, p.266-267).

No decorrer da pesquisa, procurei ler “o que é dito simplesmente como um *dictum*, em sua simples positividade” (Veiga-Neto, 2003a, p.117), ou seja, meu objetivo não era identificar a lógica interna dos discursos e “algum suposto conteúdo de verdade que carregam, nem mesmo buscar neles uma essência original, remota, fundadora, tentando encontrar, nos não-ditos dos discursos sob análise, um já-dito ancestral e oculto” (p.118).

Importa dizer que, em vários momentos da escrita, li a citação de López-Ruiz (2007, p.37) em que ele diz que o escritor “Bioy Casares disse, alguma vez, que compor obras interessantes e belas com frases destinadas a outros parágrafos, a outras situações, tem de ser, pelo menos, tão difícil como compô-las com frases inventadas pelo próprio autor”. Esse excerto remete-me a um dos grandes desafios da Tese: deixar os diferentes materiais falarem. É claro que poderíamos discutir aqui o que significam frases inventadas pelo próprio autor. Em sua célebre conferência *O que é um Autor?*, Foucault (2006d, p. 264) diz: “que importa quem fala?”, pois “o autor não é exatamente nem o proprietário nem o responsável por seus textos; não é nem o produtor nem o inventor deles”.

Outro desafio que tive foi o de abandonar o pretenso desejo moderno de totalidade que me acompanha. Foi preciso aí mais um exercício. Em seu artigo *Dicas*, Veiga-Neto (2010) apresenta vários corolários que envolvem o processo de pesquisa. Elegi três ditos de Bloch (*apud* Veiga-Neto, 2010) que permitem uma reflexão sobre a construção de uma Tese de Doutorado: “todo nó traz consigo duas pontas soltas” (p.17); “não importa quanto você faça; nunca terá feito o bastante” (p.19); “toda solução cria novos problemas” (p.19). Penso que esses ditos falam da provisoriedade da presente Tese, de que ela é um recorte dentro de inúmeras possibilidades, de que ela poderia ter muitos outros rumos, de que o processo de pesquisa é interminável, de que sempre é possível dizer outras coisas e olhar de outras formas.

[...] Os historiadores procuram, na medida do possível, apagar o que pode revelar, em seu saber, o lugar de onde eles olham, o momento em que eles estão, o partido que eles tomam — o incontrolável de sua paixão. O sentido histórico, tal como Nietzsche o entende, sabe que é perspectivo, e não recusa o sistema de sua própria injustiça. Ele olha de um determinado ângulo, com o propósito deliberado de apreciar, de dizer sim ou não, de seguir todos os traços do veneno, de encontrar o melhor antídoto. Em vez de fingir um discreto aniquilamento diante do que ele olha, em vez de aí procurar sua lei e a isto submeter cada um de seus movimentos, é um olhar que sabe tanto de onde olha quanto o que olha [...] (Foucault, 2002a, p.30).

[...] Mas a experiência ensinou-me que a história das diversas formas de racionalidade é, as vezes, mais bem-sucedida em abalar nossas certezas e nosso dogmatismo do que uma crítica abstrata. Durante séculos, a religião não pôde suportar que se contasse sua história. Hoje, nossas escolas de racionalidade não apreciam que se escreva sua história, o que é sem dúvida significativo (Foucault, 2006b, p.384).

## CAPÍTULO II: HISTÓRIA COMO PROBLEMATIZAÇÃO DO PRESENTE

---

*[...] Uma interpretação “científica” do mundo, tal como o entendeis, meus senhores, poderá ser, portanto, uma das mais estúpidas entre todas as que são possíveis [...] Um mundo essencialmente mecânico haveria de ser um mundo essencialmente desprovido de sentido! Se medíssemos o “valor” de uma música pelo que dela se pode calcular e contar, pelo que se pode traduzir em números... quão absurda haveria de ser uma avaliação “científica” da música! Que se teria realmente apanhado, compreendido, conhecido de uma melodia assim avaliada? Nada, literalmente nada, daquilo que faz dela literalmente uma “música”!... (Nietzsche, 2003, p. 221-222).*

O presente capítulo foi dividido em quatro seções, nas quais procuro discorrer sobre alguns fios da trama histórica social, política e econômica mais ampla. Na primeira seção, *Sobre economia e política*, faço uma contextualização histórica do par economia e política desde os gregos até a atualidade, apoiada principalmente no pensamento de Arendt em duas de suas obras: *A condição humana* (2008) e *O que é política* (2007). Procuro fazer, ao longo da seção, algumas aproximações entre essas duas obras e o pensamento de autores como Foucault, Nietzsche, Bauman, Pierucci, Fonseca, Veiga-Neto e Ortega. As discussões realizadas nessa seção são fundamentais, pois nos permitem pensar o sujeito, a economia, a política e as noções de liberdade, público, igualdade e diferença — temas centrais nas discussões sobre gestão democrática — para além da tradição socrático-platônica. Da mesma forma, permitem que compreendamos o que essa tradição representa para os entendimentos posteriores da política — vinculação moderna da Política à Razão de Estado, separação entre pensamento e ação e entre governantes e governados —, uma vez que Platão foi o primeiro a esboçar a construção do corpo político, inspirando utopias posteriores. Discuto, também, que a comunidade cristã imprimiu um caráter apolítico e não-público ao definir que os seus membros deveriam manter entre si a relação que têm os irmãos de uma mesma família.

Na segunda seção, *Do poder pastoral à Razão de Estado*, discuto o poder pastoral enquanto um poder de tipo religioso que tem seu princípio, seu fundamento e sua perfeição no poder que Deus exerce sobre o seu povo (poder pastoral como *apolítico*); a crise do pastorado nos séculos XV e XVI; a emergência da Razão de Estado. O pastorado é uma espécie de pano

de fundo dessa governamentalidade que vai se desenvolver a partir do século XVI. Em uma entrevista que concedeu recentemente, Vattimo (2009, s/p) diz que “sociedade liberal e sociedade laica são resultados de uma pertença religiosa da qual nos libertamos aos poucos, conservando, no entanto, muitos traços dela, que constituem seu sustento”.

Na terceira seção, discuto a emergência do *Liberalismo* e do *Neoliberalismo*, apoiando-me principalmente nos Cursos de 1977-1978 e 1978-1979 de Michel Foucault – *Segurança, território, população e Nascimento da Biopolítica*. Enquanto no liberalismo o poder de governar era limitado do interior do próprio Estado, no neoliberalismo a liberdade de mercado será um princípio organizador e regulador do Estado. No neoliberalismo, não teremos um Governo econômico, como sonhavam os fisiocratas, mas um governo de sociedade que consistirá numa política social ativa, intensa e intervencionista. Penso que essas três seções discutem de forma detalhada a indissociabilidade moderna entre a economia e a política sob um ponto de vista diferente do *economismo* na teoria do poder.

Na quarta seção, *Democracia Liberal*, faço uma incursão inicial sobre o tema da democracia. Utilizo como principal referência a obra *A Democracia Liberal: origens e evolução*, na qual Macpherson (1978) discorre sobre o tema da democracia liberal do século XIX até a atualidade apresentando os diversos modelos que foram sendo gestados nesse período. Segundo esse autor (1978), a democracia liberal emerge no início do século XIX e é um divisor de águas em relação à democracia utópica anterior, que tem dentre os seus representantes Rousseau e Jefferson. Rousseau aborda a importância da vontade geral como princípio da igualdade e a importância da liberdade individual. Penso que um dos pontos fundamentais dessa discussão é justamente o fato de o Estado Moderno fazer o jogo entre o singular (individualização) e o plural (totalização). Numa perspectiva foucaultiana, governar é estruturar o eventual campo de ação dos outros, o que implica um elemento importante, que é a liberdade (no seu sentido moderno), pois o “poder só se exerce sobre ‘sujeitos livres’, enquanto ‘livres’” (Foucault, 1995b, p.244). A busca do equilíbrio entre liberdade e segurança, que é um dos grandes objetivos da Modernidade, talvez seja uma incongruência lógica e uma impossibilidade prática (Bauman, 2008). O próprio Rousseau acreditava que a realização plena do seu projeto educativo — educação do homem (natureza) e educação do cidadão (da sociedade) — era uma impossibilidade.

## 1. SOBRE ECONOMIA E POLÍTICA

Apesar dos fatos sinais do crescente autoritarismo nos países vizinhos, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou que a América Latina “nunca teve tanta democracia” quanto nos dias atuais. A declaração foi feita na quinta-feira, em Lima, no Peru, onde acontece a Reunião de Cúpula América Latina-Europa. No desembarque, o presidente brasileiro minimizou a importância dos conflitos que envolvem vários países da região (Veja, 2008, s/p).

O presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, destacou nesta segunda-feira, 15, os avanços na democratização do acesso à educação superior. “Graças a Deus que 40% dos alunos do ProUni são negros das periferias”, comemorou, durante a abertura da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos, em Brasília (Machado, 2008, s/p).

O Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Delito (UNODC) anunciou hoje no Brasil o início de uma campanha contra a corrupção, com a qual chamará a atenção sobre um fenômeno que não se restringe apenas à área da política [...] Segundo Quaglia, a corrupção não está limitada ao âmbito da política, e isso é o que se pretende divulgar com a campanha. “É um fenômeno presente no dia-a-dia de todos os cidadãos, que devem ter a responsabilidade e as iniciativas para enfrentar e combater este problema”, disse. Como parte da campanha, serão divulgados anúncios em rádio e distribuídos cartazes com chamadas para enfrentar a corrupção (Agência EFE, 2005, s/p).

O ministro da Educação, Fernando Haddad, falou nesta terça-feira, 2, sobre a mudança de consciência da sociedade em relação à educação. “Temos de fazer com que a sociedade incorpore a educação como valor, assim como incorporou a democracia”, disse. A afirmação foi feita durante participação no seminário promovido pela revista Veja sobre o futuro do sistema educacional no Brasil (Brasil, 2008b, s/p).

A confiança na política vai de mal a pior. Uma pesquisa realizada em abril de 2007 por alunos do Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB) com 1.015 entrevistados no Distrito Federal mostra que cerca de 86% não confiam nos políticos e 77% não acreditam mais nos partidos. Em relação ao Congresso Nacional, a situação também não é melhor. Cerca de 67% não confiavam no Senado Federal e 76%, na Câmara Federal. “Essa é uma desconfiança acumulada que vem ao longo dos anos, desde o governo Collor pra cá. Se fizéssemos um retrocesso, não houve um momento onde o Congresso gozou de confiança da população”, diz o coordenador da pesquisa, professor Robson Pereira (INESC, 2009, s/p).

A transparência na administração pública constrói uma nova relação Estado-sociedade, na qual prevenção e controle são instrumentos legítimos para consolidar a democracia. Dessa forma, o cidadão pode acompanhar a aplicação dos recursos e, de forma organizada, interferir no processo decisório. Em sintonia com os princípios de publicidade e impessoalidade, as ações estão disponíveis para consulta, pela Internet e em linguagem acessível, incluindo informações detalhadas sobre a execução orçamentária. Além de atender exigências constitucionais, como a prestação de contas e o Balanço Geral, essas iniciativas aperfeiçoam métodos e criam novas estratégias de combate à corrupção e à impunidade (Brasil, 2009b, s/p).

O 4º Telecongresso Internacional de Educação de Jovens e Adultos abordou, nesta quarta-feira, 19, a necessidade de formação de indivíduos questionadores em uma sociedade valorizadora da capacidade intelectual. Participantes da mesa-redonda *Sujeito Crítico na Sociedade do Conhecimento*, os professores José Manuel Moran, da Universidade de São Paulo (USP), Maria Rosa Abreu, da Universidade de Brasília (UnB), e Ronaldo Mota, titular da Secretaria de Educação a Distância (Seed/MEC), mostraram visões de como o Brasil deve proceder para não ficar defasado (Brasil, 2009c, s/p, grifos meus).

Aprender a ser cidadão e cidadã é, entre outras coisas, aprender a agir com respeito, solidariedade, responsabilidade, justiça, não-violência; aprender a usar o diálogo nas mais diferentes situações e comprometer-se com o que acontece na vida coletiva da comunidade e do País. Esses valores e essas atitudes precisam ser aprendidos e desenvolvidos pelos estudantes e, portanto, podem e devem ser ensinados na escola (Brasil, 2009d, s/p).

Conseguimos detectar problemas que não se limitavam apenas a um município, mas verdadeiros esquemas de fraudes, como o esquema Sanguessuga [*no qual a polícia Federal descobriu fraudes nas licitações de ambulâncias*]. Então, identificamos que o programa é válido não só porque ele detecta casos de corrupção, como também inibe a corrupção e fomenta o controle social (Mariano, 2006, s/p, grifos do autor).

Início esta seção de uma forma um tanto provocativa ao apresentar vários excertos que retratam algumas ambivalências que estamos vivenciando na Contemporaneidade. Temas como, por exemplo, democratização, criticidade, transparência e ética têm sido abordados nos mais variados meios de comunicação. No entanto, esses mesmos meios noticiam diariamente o descrédito da população nos políticos e na política, assim como apresentam inúmeros escândalos que demonstram o quanto a corrupção se naturalizou em nossa sociedade. De acordo com Hardt e Negri (2003, p.412):

No Império a corrupção está em toda parte. É a pedra angular e a chave mestra da dominação. Reside em diferentes formas no governo supremo do Império e em suas administrações vassalas, nas mais refinadas e nas mais podres forças policiais administrativas, nos *lobbies* das classes dominantes, nas máfias de grupos sociais emergentes, nas igrejas e seitas, nos autores e perseguidores de escândalos, nos grandes conglomerados financeiros e nas transações econômicas corriqueiras.

Díaz (2005), por sua vez, diz que, enquanto a Modernidade perguntava-se sobre o necessário (o categórico), a Pós-Modernidade pergunta-se sobre o conveniente (hipotético), ou seja, na Modernidade, a pergunta era *O que devo fazer?*, e a resposta era *Atuar segundo o dever*; na Pós-Modernidade, a pergunta é *O que me convém fazer?*, e a resposta é *Atuar segundo o que se deseja obter*. O dever deixou lugar para o direito.

Essa mesma autora diz que a queda das ideologias, a crise de valores e a irrupção generalizada da corrupção têm produzido uma demanda de eticidade por parte da opinião

pública. Assistimos a uma proliferação dos comitês de ética, das auditorias morais, de um incentivo para que a população fiscalize os planos de Governos, dentre outras ações.

Conveniência de um lado — sujeitos de interesse<sup>24</sup> — e eticidade de outro. Se tomarmos como exemplo os meios de comunicação, veremos o quanto essas contradições estão presentes. Somos estimulados o tempo todo a tornarmo-nos bons consumidores. As lojas anunciam a venda de produtos em inúmeras vezes, cartões de crédito e empréstimos são apresentados diariamente, as linhas de crédito aumentam cada vez mais. Depois desse bombardeio midiático, vemos anúncios como os que seguem: “Carro novo a prazo – Um sonho que pode virar um pesadelo” e “Os perigos do crédito fácil” (Globo Repórter, 2008, s/p). As mais variadas opções são apresentadas aos indivíduos, de forma que cada um deve fazer suas próprias escolhas e arcar com as consequências.

Em tempos de celebração das diferenças, consumo exacerbado e volatilidade, inúmeras vozes ecoam nas mais variadas direções. Criar uma grade de inteligibilidade para compreender nossa atualidade é uma tarefa duplamente difícil. Em primeiro lugar, pelas escolhas que temos que fazer frente à complexa trama que constitui o que dizemos ser o tempo presente. Cada fio da trama remete-nos a outros fios, outras relações, outras redes de saber-poder. Penso que é justamente isso que mais encanta e seduz aquele que pesquisa. Porém, corremos sempre o risco de perdermo-nos nesse emaranhado. Em segundo lugar, é difícil pela dificuldade de pesquisarmos aquilo que está acontecendo hoje. Somos parte desta história, faltam-nos elementos, o afastamento é complicado, os documentos estão sendo produzidos, os efeitos aos poucos se pulverizam.

Optei por iniciar o que estou chamando de *História como problematização do presente* pelo par economia e política, pois ele perpassa todo o estudo que pretendo empreender. Vários autores — Castoriadis, Bauman, Arendt e Díaz, dentre outros — dizem que estaríamos experienciando um processo de despolitização — enfraquecimento, empalidecimento, desaparecimento da política. Lendo esses autores, temos a impressão de que tal fenômeno é específico das últimas décadas. No entanto, a expansão da democracia também seria um fenômeno recente. Isso é de certa forma um paradoxo – despolitização por um lado e avanço da democracia por outro.

Frente a essas contradições (aparentes ou não), iniciei o processo de aprofundamento dos estudos. Relendo principalmente os Cursos de 1977-1978 e 1978-1979 de Michel Foucault, *Segurança, território, população* e *Nascimento da Biopolítica*, percebi que a partir

---

<sup>24</sup> Discuto essa noção nas próximas seções.

deles teria os principais elementos para operar com a governamentalidade. Criei, então, a segunda e a terceira seções deste capítulo, *Do poder pastoral à Razão de Estado e Liberalismo e Neoliberalismo*. Estava operando, portanto, com duas governamentalidades, como diz Foucault (2008b): a governamentalidade dos políticos — disciplinar, da razão de Estado — e a governamentalidade dos economistas – liberalismo e neoliberalismo.

Tendo escrito as duas seções, meu incômodo permaneceu, uma vez que senti falta de entender a política para além da razão de Estado<sup>25</sup>, das funções de Governo. Essa não é uma preocupação de Foucault, até porque o que interessa a esse autor não é estudar a economia e a política de forma interna, mas sim a partir de sua racionalidade externa. Pode-se dizer que não há “engajamento político [em Foucault] que prescindia de uma análise dos mecanismos de poder que atravessam a sociedade em que tal engajamento se dá. O engajamento político, em Foucault, deve ser considerado em seu ‘revezamento’ com suas análises sobre o poder” (Fonseca, 2005, s/p). Em Foucault, “nada é político, tudo é politizável, tudo pode tornar-se político” (*apud* Fonseca, 2005, s/p).

O pensamento de Foucault a respeito da política é o fio condutor de toda a pesquisa que ora apresento. Porém, penso que esta investigação pode ganhar mais força a partir de uma contextualização histórica do par economia e política dos gregos até a atualidade. Os significados atribuídos à política em diferentes tempos e espaços, bem como as noções de igualdade, liberdade, diversidade e participação, dentre outras, são fundamentais na compreensão do par *gestão democrática*.

Se recorrermos à definição dicionarizada do termo *política*, perceberemos que ela está vinculada a Ciências de governo, a políticas internas e externas, à eleição de governantes, à noção de partido político e à própria ideia de corrupção — no sentido figurado de política. Vejamos isso mais de perto. Política, segundo o *Dicionário Houaiss* (2001, s/p), significa:

Arte ou ciência de governar; arte ou ciência da organização, direção e administração de nações ou Estados; aplicação desta arte aos negócios internos da nação (política interna) ou aos negócios externos (política externa); ciência política; orientação ou método político; série de medidas para a obtenção de um fim; arte de guiar ou influenciar o modo de governo pela organização de um partido, pela influência da opinião pública, pela aliciação de eleitores etc.; prática ou profissão de conduzir negócios políticos; conjunto de princípios ou opiniões políticas (o conjunto de opiniões e/ou simpatias de uma pessoa com

---

<sup>25</sup> Em meados do século XVII, “a política se tornou um domínio, um domínio valorizado de forma positiva, na medida em que tenha sido integrada nas instituições, nas práticas, nas maneiras de fazer, dentro do sistema de soberania da monarquia absoluta francesa” (Foucault, 2008b, p.329).



relação à arte ou ciência política, a uma doutrina ou ação política etc.); cerimônia, cortesia, urbanidade.

Na derivação, ou seja, no seu sentido figurado, política pode ser entendida como “habilidade no relacionar-se com os outros tendo em vista a obtenção de resultados desejados” e, ainda, “astúcia, maquiavelismo no processo de obtenção de alguma coisa” (Houaiss, 2001, s/p). Penso que a derivação fala por si só sobre os entendimentos e contornos que a política ganha ao longo da Modernidade, o que está diretamente relacionado com a ideia de corrupção, engano, falseamento da verdade. O papel desempenhado pela ideologia, que era entendida como uma forma de correção das ideias, é fundamental para entender um pouco esse processo. Voltarei a essa questão mais adiante. Gostaria de destacar aqui a noção de maquiavelismo que é produzida por uma literatura anti-Maquiavel. Essa literatura aponta que é preciso substituir a habilidade do príncipe em conservar seu principado por uma arte de governar, ou seja, existe uma pluralidade de formas de governo, dentre as quais o governo do príncipe é apenas uma delas (Foucault, 2008b). Foucault diz que o príncipe assume uma posição de exterioridade e singularidade em relação ao seu principado, de forma que o vínculo que o liga pode ser de violência, tradição ou tratados, dentre outros. Pode-se dizer que maquiavelismo, no dicionário, aparece como algo negativo, violento. No entanto, Foucault (2008b) vai analisar toda essa literatura anti-Maquiavel em sua positividade e produtividade.<sup>26</sup>

O que fez com que eu recorresse ao dicionário foi a associação direta entre política/Governo. A partir do processo de frugalidade do Governo, fala-se em despolitização. É claro que alguns autores associam esse processo não somente ao papel dos políticos, mas também à apatia da população. Bauman (2000) diz que, para Cornelius Castoriadis, o problema de nossa civilização é o fato de ela ter parado de se questionar.

Para entender o que alguns autores chamam de despolitização, faço o caminho inverso, ou seja, pergunto: o que se entende por politização? O que significa ser politizado? Dessa forma, abordo alguns dos significados atribuídos à política em diferentes momentos da história. Para tal, valho-me principalmente do pensamento de Arendt em duas de suas obras – *A condição humana* (2008) e *O que é política* (2007) –, procurando fazer algumas aproximações entre elas e o pensamento de autores como Foucault, Nietzsche, Bauman, Pierucci, Fonseca, Veiga-Neto e Ortega.

---

<sup>26</sup> Positividade e produtividade são entendidas, aqui, não no seu sentido mecânico e valorativo, mas como uma propriedade de produzir alguma coisa.

Para iniciar a discussão proposta por Arendt a respeito da política, parto da divisão que ela faz entre labor, trabalho e ação. Tal divisão percorre toda a fundamentação proposta pela autora na sua obra intitulada *A condição humana*. Arendt (2008) faz uma diferenciação entre condição humana e natureza humana (essência humana). Segundo essa autora (2008, p.17), tudo “o que espontaneamente adentra o mundo humano, ou para ele é trazido pelo esforço humano, torna-se parte da condição humana [...] A objetividade do mundo — o seu caráter de coisa ou de objeto — e a condição humana complementam-se uma à outra”.

Com a expressão *vita activa*, a autora designa estas três atividades humanas: o labor, o trabalho e a ação. Tal diferenciação é fundamental na compreensão do que era política, especialmente para os gregos.

O labor é uma atividade que diz respeito ao processo biológico do corpo humano. O labor era vinculado à necessidade considerada um fenômeno pré-político característico da organização no lar. Os gregos faziam uma diferenciação entre o espaço constituído pela casa (*oikia*) e pela família e o espaço da *polis*, que seria uma espécie de segunda vida, o lugar do *bios politikos*. A instituição da escravidão na Antiguidade não tinha como objetivo obter mão-de-obra barata, nem era um instrumento de exploração para fins de lucro, mas uma tentativa de excluir o labor das condições da vida humana (Arendt, 2008). A liberdade era conquistada mediante a tentativa de libertação da necessidade. Os escravos eram totalmente sujeitos a ela. Segundo Arendt (2008, p.109):

Ao contrário do processo de trabalhar, que termina quando o objeto está acabado, pronto para ser acrescentado ao mundo comum das coisas, o processo do labor move-se sempre no mesmo círculo prescrito pelo processo biológico do organismo vivo, e o fim das “fadigas e penas” só advém com a morte desse organismo.

O trabalho, portanto, corresponde ao artificialismo da existência humana. A privatividade que se fez necessária na Modernidade como um direito supremo de cada membro da sociedade nada mais era que a garantia de isolamento, pois sem esse isolamento nenhum trabalho poderia ser produzido (Arendt, 2008).

Ao falar do trabalho, a mesma autora diz que, através da fabricação<sup>27</sup> (conceito de instrumento), o mundo é construído. Porém, muitas vezes esse mundo torna-se tão sem valor quanto o material empregado, ou seja, permite-se que os critérios que presidiram o nascimento do mundo prevaleçam depois que ele foi estabelecido.

---

<sup>27</sup> Poderíamos pensar aqui no processo de naturalização de tudo que é fabricado, de forma que os sentidos são alojados nas coisas e no seu entorno, quando, ao contrário, produzimos sentidos o tempo todo. No caso da educação, lembrei-me do quanto é recorrente a discussão sobre a importância da leitura da realidade dos alunos e alunas. Raramente perguntamos sobre a constituição/fabricação daquilo que dizemos ser a realidade.

Platão logo percebeu que, quando o homem é a medida de todas as coisas de uso, o mundo passa a ser correlacionado ao homem-usuário e fabricante de instrumentos, que vê em tudo um meio para um fim, e não ao homem orador, pensador ou homem da ação. De acordo com Arendt (2008, p.172), o acerto “desta observação reside no fato de que a era moderna estava tão decidida a excluir de sua esfera pública o homem político, ou seja, o homem que fala e age, quanto a Antiguidade estava interessada em excluir o *Homo faber*”.

Importa dizer que essa ideia da fabricação de um mundo — papel das metanarrativas — através do trabalho tem relação direta com a Modernidade. Na Contemporaneidade, o trabalho e a fabricação de mundos<sup>28</sup> ganham novos contornos. Candido (2008, s/p) diz que:

De modo sintético, assinala-se uma transformação de um trabalho industrial, com sua subjetividade reificada, o homem-coisa, para um trabalho imaterial<sup>29</sup>, no qual as forças subjetivas e criativas estão convocadas a atuarem no âmago do processo produtivo, tornando-se elas mesmas capitais de primeira grandeza.

Faço essas considerações para demonstrar que vários temas são ressignificados no decorrer do tempo. Não tenho como intenção discutir a atividade humana do trabalho, por exemplo, mas é importante que o leitor saiba que, quando Arendt aborda essa atividade, ela se refere ao trabalho industrial, à fabricação, ao homem-coisa, típicos da sociedade moderna. Do mesmo modo, ela parte da diferença entre labor, trabalho e ação para falar do lugar ocupado pela política entre os gregos e dos novos contornos que a política ganha na Modernidade. Nessa análise moderna, o conceito de economia é fundamental, como se perceberá mais adiante.

Para que a organização desta seção não se perca no meio dos fios complementares, retomo brevemente duas das atividades humanas abordadas anteriormente. A primeira delas, o labor, diz respeito à necessidade que era considerada um fenômeno pré-político. A segunda delas, o trabalho, tem relação direta com a fabricação de um mundo, com o homem-coisa. A terceira atividade humana descrita por Arendt (2008) é a ação, que é a única que se exerce diretamente entre os homens (condição humana da pluralidade). Apesar de todos os aspectos da condição humana terem relação com a política, Arendt destaca que a pluralidade é a condição principal. A esfera pública da *polis* era o lugar por excelência da ação, que não é

<sup>28</sup> “A sociologia e a filosofia de Tarde já anunciam, no final do século XX, o fracasso dessa vontade de aprisionar o fora, de só permitir passar à existência um mundo disciplinado, dentre uma infinidade de outros mundos possíveis” (Lazzarato, 2006, p.71).

<sup>29</sup> Candido (2008) utiliza o conceito de trabalho imaterial desenvolvido por Maurizio Lazzarato. Ele diz que, “com o conceito de *trabalho imaterial*, [Lazzarato] pretende destacar uma verdadeira ‘mutação antropológica’, relacionada à força de trabalho e às relações de classe contemporâneas. Segundo o autor, o trabalho imaterial é aquele que produz o conteúdo ‘informacional’ e ‘cultural’ de uma determinada *commodity*” (Candido, 2008, s/p, grifos do autor).

possível no isolamento. A ação e o discurso necessitam sempre da circunvizinhança de outros. A esfera política,<sup>30</sup> para os gregos, era a esfera da igualdade; significava viver entre pares e lidar com eles e pressupunha a existência de desiguais (Arendt, 2008). O termo *público* denota dois fenômenos correlatos: significa que o que vem a público pode ser ouvido e visto por todos; significa o próprio mundo, ou seja, mundo comum que nos reúne na companhia uns dos outros, de forma que estar “isolado é estar privado da capacidade de agir” (Arendt, 2008 p.201).

Na Grécia, a ação e a política eram experiências fundamentais, de forma que havia uma diferenciação entre o que era da ordem do político (ação/discurso) e o que era da ordem da necessidade (econômico/doméstico). Pode-se dizer que um dos traços essenciais do pensamento grego, desde o começo, é a não-separação de princípio entre falar e agir, uma vez que o próprio ato da fala era compreendido *a priori* como uma espécie de ação.

Ao contrário do que se pensa, Platão e Aristóteles, ao promoverem a legislação e a construção de cidades (fundação) ao mais alto nível da vida política — o que mais tarde viria a ser o gênio político de Roma —, não ampliaram o campo das experiências gregas. Para os socráticos, a legislação e o voto eram as mais legítimas atividades políticas, pois permitiam que os homens agissem como artesãos, ou seja, o resultado da ação (*práxis*)<sup>31</sup> era mais tangível, não era tão incerto (Arendt, 2008).

Para os gregos, as leis, como os muros em redor da cidade, não eram produto da ação, mas da fabricação. Antes que os homens comessem a agir, era necessário assegurar um lugar definido e nele erguer uma estrutura dentro da qual se pudessem exercer todas as ações subseqüentes; o espaço era a esfera pública da *polis* e a estrutura era a sua lei; legislador e arquiteto pertenciam à mesma categoria. Mas essas entidades tangíveis não eram, em si, o conteúdo da política (a *polis* não era Atenas, e sim os atenienses), nem inspiravam a mesma lealdade que vemos no patriotismo romano (Arendt, 2008, p.207).

---

<sup>30</sup> Segundo Veiga-Neto (comunicação pessoal), a etimologia da palavra *política* pode ser entendida da seguinte forma: *política* teria vindo de *Politikè*, como uma mistura de *polis* + *tchenè*. *Technè* não é exatamente arte (como a pensamos atualmente); designa mais uma maneira competente e não-sofredora (diferentemente da guerra, das lutas ou do trabalho braçal e grosseiro) de fazer as coisas. Ex.: uma máquina (alavanca, ferramenta, catapulta, ponte) que transformasse o trabalho físico e primário em algo mais elaborado e *suave* era produto da *technè*. A *polis* é a Cidade-estado, no sentido grego, e não no sentido igualitário e misturado de hoje em dia. A *polis* grega é um estado dividido entre os cidadãos (homens ali nascidos, livres) e os demais humanos (mulheres, escravos, estrangeiros, soldados não-livres). Assim, a Política é a arte (no sentido acima) de conduzir a *polis*, a melhor maneira de viver na Cidade-estado.

<sup>31</sup> Nesse caso, não se trata de ação (*práxis*), mas de fabricação (*poiesis*), a qual os socráticos preferiam por ser mais confiável (Arendt, 2008).

Segundo Arendt (2008), Platão separa os dois modos de ação que para os gregos eram correlatos: *archein* e *prattein* (começar e realizar). O iniciador passa a ser o governante, que governa aqueles que são capazes de executar. O que caracteriza a política para Platão é a ordem de mandar, e a linha divisória entre pensamento e ação será o fosso que separará governantes de governados. Ele propôs uma verdadeira revolução na *polis* através da tentativa de extensão doméstica para todo o tecido público, de forma que os cidadãos constituíssem uma grande família.

Platão terá um papel fundamental na compreensão posterior da política. A sua teorização tinha como finalidade terminar com a política no sentido grego (ação/discurso). Ele acreditava que era preciso fugir da fragilidade dos negócios humanos e buscar a ordem em todas as coisas (um mundo idealizado, mesmo que se realizasse apenas no nível das ideias). Através da sua teoria dos dois mundos – o *mundo das ideias, inteligível*, e o *mundo do sensível* –, Platão propõe uma separação entre o pensamento (teoria) e a ação (prática).

Ao discutir a teoria dos dois mundos de Platão, Veiga-Neto (2003a) diz que, durante a Idade Média, o platonismo foi combinado com o pensamento cristão, que partia do pressuposto de que a vida terrena era imperfeita e se constituía numa preparação para a vida eterna, que seria vivida num outro mundo e que, em princípio, seria perfeita.

Veiga-Neto (2003b, p.2) diz ainda que:

Com o advento da Ciência moderna, a Doutrina dos Dois Mundos foi logo incorporada na forma de uma racionalidade que, ao mesmo tempo em que dispensava o divino, mantinha intacta a idéia de que fora deste nosso mundo haveria um outro mundo, povoado pelas representações mentais e acessível pelo uso cuidadoso e metódico do pensamento. Com isso, o dualismo platônico foi contrabandeado para a Modernidade, manifesto pela noção de que as teorias estão no mundo das idéias — devendo ser, portanto, perfeitas, rigorosas, abrangentes —, enquanto que as práticas estão neste nosso mundo, são coisas deste mundo concreto e imperfeito.

Platão, que foi o primeiro a esboçar a construção do corpo político, inspirou utopias posteriores. O conceito de ação passa a ser interpretado no nível da fabricação. A noção de que outro mundo — totalmente ordenado, limpo, verdadeiro, idealizado — é possível foi uma das molas propulsoras do pensamento moderno. A perfeição será encontrada no nível das ideias, e a imperfeição, no mundo das práticas.

É interessante observar o quanto a razão vai ocupando uma centralidade no decorrer da Modernidade. O papel da ideologia durante o Iluminismo foi fundamental, uma vez que os utopistas acreditavam que a ordem em todas as coisas só seria possível através da correção

das ideias — papel da razão —, de modo que a Humanidade fosse guiada até um ponto de chegada considerado ideal — utopias.

Etimologicamente, a palavra *ideologia* significa ciência das ideias e foi criada no final do século XVIII por Destutt de Tracy (Bauman, 2000). Ela foi chamada a ocupar uma posição central no mundo da ciência. Acreditava-se que, “manipulando o ambiente humano e, portanto, também as possíveis sensações nele produzidas e guiando os processos subsequentes de formação de idéias, os especialistas em ideologia garantiriam o domínio da razão sobre todo o campo das crenças e do comportamento humanos” (Bauman, 2000, p.115).

Marx e Engels, por sua vez, acreditavam que, ao invés da correção das ideias (teorias), era preciso primeiro corrigir os erros do mundo (prática). Apesar de rejeitarem o projeto da ideologia por ser uma versão do idealismo histórico, eles — no interior do mesmo campo Iluminista — também concordavam com o papel que tinham enquanto porta-vozes da razão, de educadores de todos aqueles encarregados de legislar a nova ordem social racional ou fadados a substituir os legisladores (Bauman, 2000).

Após a ausência por quase um século no debate filosófico, o conceito de ideologia ressurgiu no final da década de 1920 e passou a denotar um pensamento essencialmente não-filosófico ou pré-filosófico (uma forma *errada* de pensar). Aos poucos, as ambições legislativas de outrora e a ânsia de reformar o mundo foram abandonadas, o desengajamento tornou-se uma tendência cada vez mais pronunciada e a ausência de questionamento e a submissão ao que é visto como a lógica irreversível da realidade social tornaram-se recorrentes (Bauman, 2000).

Percorri esse caminho para mostrar que os entendimentos sobre política se deslocam e ganham contornos muito diferentes daqueles constituídos pelos gregos. Apesar da participação política na Grécia ficar restrita a uma pequena parcela de homens, a forma de organização na *polis* — organização da esfera pública, do comum — e os entendimentos de *práxis* (ação) e de liberdade são fundamentais para a definição e vitalidade *primeiras* que o termo *política* ganhou.

Não tenho a intenção de fazer aqui um paralelo entre a política para os gregos e a política na Idade Média, na Modernidade e na Contemporaneidade. Pretendo apenas mostrar como o significado da política na Modernidade foi se restringindo aos poucos às ações de Governo. Fonseca (2006), referindo-se a um debate do qual participou *sobre o público e o privado na cultura brasileira*, diz que a frase que foi proposta para a discussão, *O Brasil não tem povo, só público*, nos remete à ideia de um esvaziamento da dimensão pública em nosso

País — no lugar de um povo, formaríamos um público de espectadores da política. Essa questão também aparece no manifesto redigido por Foucault em 1981: *Em face dos governos, os direitos do Homem*. Nesse manifesto, Foucault diz que é preciso recusar a separação das tarefas: aos governos, cabe refletir e agir; aos indivíduos, cabe indignar-se e falar. A frase proposta para a discussão no debate e o manifesto de Foucault apresentam um dos traços fundamentais da racionalidade política da arte de governar neoliberal: o afastamento dos indivíduos das esferas de decisão política e o esvaziamento do sentido da dimensão pública (Fonseca, 2006).

Percebem-se aí os efeitos da separação platônica entre pensamento e ação — sem contar que a ação, para Platão, se dá muito mais no nível da fabricação (*poiesis*) do que no nível da *práxis* propriamente dita. Da mesma forma, os gregos não vinculavam a política ao Governo. Isso não quer dizer que os gregos negassem a sua importância, mas comparavam a relação entre governo e governado, entre comando e obediência, à relação entre senhor e escravo, o que excluía qualquer possibilidade de ação (Arendt, 2008). Conforme já comentei, para os gregos, a legislação e a construção de cidades não eram produtos da ação, mas da fabricação.

Voltemos agora à tentativa de Platão de estender a vida doméstica a todo o tecido público, de maneira que todos os cidadãos formassem uma grande família — eliminação do caráter privado da vida doméstica e decorrente enfraquecimento do espaço público.

Para os antigos, o essencial era afastar-se da família e da casa e experimentar a liberdade, arriscar a vida no espaço da *polis* entre iguais. É importante situar aqui os entendimentos de liberdade e de igualdade que são tão mencionados até hoje, mas que tinham significados diferentes na Antiguidade.

A coisa política, para os gregos, estava centrada em torno da liberdade, que significava, negativamente, não-dominar e não-ser-dominado e, positivamente, um espaço que só pode ser produzido por muitos e onde cada um se move entre iguais. Nós vinculamos à igualdade o conceito de justiça, e não de liberdade. Geralmente, interpretamos a *isonomia* (*Isonomie*) como igualdade perante a lei, porém, para os gregos, igualdade não significava que todos eram iguais perante a lei, nem que a lei era igual para todos, mas liberdade de falar e que todos tinham o mesmo direito à atividade política (Arendt, 2007).

O espaço público seria um espaço de visibilidade que permite iluminar os acontecimentos humanos, o espaço de um mundo comum que une ou separa os indivíduos

mantendo a distância entre eles, condição fundamental da pluralidade (Ortega, 2008). De acordo com Bauman (2000, p.102-103):

O que se esperava ocorresse na ágora teve um sabor decididamente pedagógico/esclarecedor/penetrante: tratava-se primordialmente de um espaço em que os gumes afiados de interesses incompatíveis se embotavam, pressões contraditórias se equilibravam, sonhos e desejos se desbastavam e comprimiam para não colidir uns com os outros e formar um todo harmonioso, esfriando as áreas conflagradas para não ocorrer uma explosão. O “público” e o “privado” se encontravam na ágora em situação desigual — como guia e guiado, respectivamente, professor e aluno, pai e filho. O “público” era o sujeito primordial da ação, e o “privado”, o objeto dessa ação.

A distância entre os indivíduos, enquanto condição fundamental da pluralidade, é discutida por Ortega (2008) a partir do conceito de amizade. Ele diz que a amizade, entendida enquanto uma experiência que necessita da distância, da assimetria, da irreciprocidade e da divisão, substitui o *amor ao próximo* pelo *amor ao distante*. Essa era uma experiência fundamental na *polis* grega. A igualdade não era vinculada ao amor fraterno, à irmandade, à justiça, como será posteriormente. A igualdade tinha relação direta com a liberdade. O pertencimento aos poucos iguais (*homoioi*) significava ter a permissão de viver entre os pares, porém a *polis* era permeada de um espírito agonístico, pois cada homem tinha que se distinguir constantemente de todos os outros.

Segundo Ortega (2008), desde Platão e Aristóteles até Carl Schmidt, o amigo será considerado um irmão. As relações que eram específicas ao espaço da casa (*oikia*) estendem-se a todo o tecido social.

Esse abismo entre o privado e o público manteve-se durante a Idade Média, apesar de ter perdido muito da sua importância e mudado de localização. Com o advento do cristianismo, o caráter privativo da privatividade perdeu sua força e quase se extinguiu. A moralidade cristã insistiu que cada um deve cuidar dos seus afazeres e que a responsabilidade política constitui um ônus aceito exclusivamente em prol da salvação daqueles que ela liberta da preocupação com os negócios públicos. A comunidade cristã imprimiu um caráter apolítico e não-público ao definir que os seus membros deveriam manter entre si a relação que têm os irmãos de uma mesma família (Arendt, 2008).

A noção de fraternidade, ou seja, “união, afeto de irmão para irmão; o amor ao próximo; fraternização; a harmonia e união entre aqueles que vivem em proximidade ou que lutam pela mesma causa etc.; fraternização” (Houaiss, 2001, s/p), lança um significado totalmente diferente ao termo *igualdade*, que passa a ser entendido como proximidade. A



fraternidade e o amor são formas de suprimir a distância entre os homens, transformando a *diversidade* em *singularidade*<sup>32</sup> e anulando a pluralidade, pois, na condição de irmãos, somos todos iguais (Ortega, 2008).

Pode-se dizer que o espaço público para os cristãos era insuportável por ser um espaço de visibilidade. Para atingir a salvação e o ideal de santidade, era preciso agir em segredo, porque o ser-visto e o ser-ouvido geram o brilho e a luz que fazem com que a santidade se torne hipocrisia. O amante da bondade não é um homem solitário — falta-lhe, sobretudo, a companhia de si próprio —, mas isolado, pois, apesar de conviver com os outros, deve ocultar-se deles e negar a região pública onde todos são vistos e ouvidos por outros, ou seja, Deus é a única testemunha admissível das boas obras (Arendt, 2008).

Dentro dessa lógica cristã, vemos operar o poder pastoral,<sup>33</sup> que é um poder individualizante e totalizante. O poder pastoral não é um poder de tipo político, uma vez que este último consistiria no problema da relação entre o um e a multidão no quadro da cidade (Foucault, 2008b). No entanto, o poder pastoral tem como foco a vida dos indivíduos e constitui o prelúdio do que Foucault chamou de governamentalidade, tal como esta vai se desenvolver a partir do século XVI.

Segundo Foucault (2008b), no curso do século XVI, haverá uma intensificação do pastorado em suas dimensões espirituais e em suas extensões temporais e um desenvolvimento da condução dos homens fora da autoridade eclesiástica — emergência da razão de Estado e de novas formas de condução das condutas. Essa nova arte de governo deverá responder à seguinte pergunta:

[...] como introduzir a economia — isto é, a maneira de administrar corretamente os indivíduos, os bens, as riquezas, como fazê-lo no seio de uma família, como pode fazê-lo um bom pai de família que sabe dirigir sua mulher, seus filhos, sua criadagem, que sabe fazer prosperar a fortuna da sua família, que sabe arranjar para ela as alianças que convêm —, como introduzir essa atenção, essa meticulosidade, esse tipo de relação do pai de família com sua família na gestão de um Estado? (Foucault, 2008b, p.126).

No século XVI, a palavra *economia* designava uma forma de governo. No século XVIII, com a emergência da população, ela designará um nível de realidade e um campo de

---

<sup>32</sup> Penso que o autor faz referência muito mais à multiplicidade do que à diversidade propriamente dita. Da mesma forma, ele parece compreender a singularidade a partir da noção de mesmidade. Silva (2002, p.66) diz que “a multiplicidade não tem nada a ver com a variedade ou a diversidade. A multiplicidade é a capacidade que a diferença tem de (se) multiplicar”.

<sup>33</sup> Na próxima seção, discuto o poder pastoral e a emergência da razão de Estado.

intervenção do governo, ou seja, a Economia-Política, que foi se gestando no interior da Razão Governamental, será uma possibilidade de limitação do Governo Estatal e se ocupará com a questão da verdade, uma vez que o Governo não sabe os limites da arte de governar.

Dentro dessa nova lógica que se instaurou a partir do século XVIII, o Governo não será econômico, como sonhavam os fisiocratas, mas será um Governo de sociedade. Porém, a sociedade terá um significado muito diferente daquela sociedade imaginada a partir dos vínculos de compaixão, amor ao próximo e benevolência, típica do Governo soberano que lidava com sujeitos de direito — *Homo juridicus*. A partir dessa nova racionalidade, a sociedade será dissociada aos poucos numa variedade de comunidades e o homem obedecerá aos seus interesses, que convergem, de certa forma, com os interesses dos outros. Foucault (2008a) chamará esse sujeito de interesse de *Homo æconomicus*, que é um homem eminentemente governável e é objeto e sujeito do *laissez-faire*.

Por conseguinte, quanto mais se vai no sentido de um estado econômico, mais paradoxalmente o vínculo constitutivo da sociedade civil se desfaz e mais o homem é isolado pelo vínculo econômico que tem com todo o mundo e qualquer um. É esta portanto a segunda característica da sociedade civil: uma síntese espontânea no interior da qual o vínculo econômico encontra seu lugar, mas que o vínculo econômico ameaça sem parar (Foucault, 2008a, p.412).

Num primeiro momento da Modernidade, foi plausível imaginar a sociedade em função de uma rede de deveres e obrigações na qual os sujeitos eram apanhados à medida que cresciam e conquistavam seus direitos de adultos (Bauman, 2000). No interior desse novo jogo neoliberal de constituição e dissolução da sociedade civil, os sujeitos de interesse precisam buscar de maneira isolada um sentido às suas vidas.

Faço tais considerações para situar duas das questões que, segundo Arendt, modificaram completamente os significados dos termos *público* e *privado*. A primeira delas diz respeito à ascendência da sociedade, e a segunda, à emergência da Economia-Política, ou seja, fenômenos que estão diretamente inter-relacionados. Com a ascendência da sociedade — elevação das atividades econômicas ao nível público —, todas as questões que eram pertinentes à esfera privada da família transformaram-se em interesse coletivo (Arendt, 2008). A distinção entre o que era do âmbito público e o que era do âmbito privado pressupunha a existência da esfera da família (economia) e da *polis* (política) como entidades diferentes e separadas. Ao longo da Modernidade, haverá uma combinação do par economia e política.

Na atualidade, a noção de público foi despojada de sua agenda própria e de seus conteúdos diferenciais, ficando restrita a um aglomerado de problemas e preocupações

privadas (Bauman, 2000). Bauman refere-se à proliferação dos *talk-shows* como lugares para compartilhamento das emoções que recebem um selo de aceitação pública. As pessoas recorrem às autoridades dos números, pois várias situações não acontecem somente com elas, mas o mais curioso é que saem desses lugares mergulhadas novamente na solidão, uma vez que cabe a elas, e somente a elas, resolverem seus problemas pessoais.

Mas a ajuda pública termina aí. Nada mais pode oferecer e entre os itens cuja ausência é mais notória na lista de ofertas figura a perspectiva de um método coletivo de lidar com problemas individuais e resolvê-los. O público — reunião de outros indivíduos — só pode aplaudir ou apupar, elogiar ou condenar, admirar ou depreciar, instigar ou dissuadir, estimular ou amolar, incitar ou abafar: jamais prometerá algo que o próprio indivíduo não possa obter por si mesmo, jamais acatará o problema *pele* queixoso (não passando de um aglomerado de agentes individuais, o público ouvinte/opinante não é em si mesmo um agente), jamais assumirá a responsabilidade no lugar do indivíduo (Bauman, 2000, p.72, grifo do autor).

Os extravasamentos públicos surgem em festivais de compaixão e solidariedade, em acontecimentos que suscitam o envolvimento das pessoas, em eclosões de agressão contra um inimigo público, em situações que sincronizam a alegria da maioria das pessoas, como é o caso de uma copa do mundo, ou seja, situações pontuais que perdem força assim que as pessoas retomam as suas vidas rotineiras e voltam a acordar tão solitárias quanto antes (Bauman, 2000).

De acordo com Bauman, o aumento da liberdade individual — *Homo oeconomicus* que é objeto e sujeito do *laissez-faire* — pode coincidir com o aumento da impotência coletiva, uma vez que as questões ventiladas em público são ansiedades e agonias pessoais que não se tornam questões públicas apenas por serem exibidas em público.

Penso que a discussão sobre liberdade é fundamental no interior deste estudo. Com o avanço da democracia em nossas sociedades, vemos a proliferação de inúmeros discursos que abordam a importância de formarmos cidadãos críticos, autônomos e conscientes. A autonomia — direito de reger-se segundo leis próprias — está diretamente relacionada com a noção de liberdade individual.

O projeto moderno precisa da liberdade para funcionar. Contudo, a liberdade aqui tem um significado totalmente diferente dos significados a ela atribuídos, seja pelos gregos, seja por Foucault, seja por Nietzsche. Arendt (2007, p.102-103) diz que:

Seu local de origem jamais está situado num interior do homem, não importa com que forma, em sua vontade ou em seu pensamento ou em seu sentir, mas sim no interespaço que só surge quando muitos se

reúnem e que só pode existir enquanto ficarem juntos. Existia um espaço da liberdade e era livre aquele nele admitido, e não-livre aquele dele excluído. O direito de admissão e, portanto, de liberdade era um bem para o indivíduo que sobre o destino de sua vida não decidia de maneira diferente da riqueza e da saúde.

Se tomarmos Nietzsche e Foucault, perceberemos que a liberdade para eles também não está situada no interior de um homem ou vinculada a uma ontologia da subjetividade. Foucault não teve a intenção de construir ou fundamentar uma ideia de liberdade, pois a liberdade para ele está do lado do acontecimento,<sup>34</sup> da experimentação, da ruptura, da criação (Larrosa, 2000). Nietzsche (1988, p.97), por sua vez, diz:

Pois, o que é a liberdade? Ter a vontade da responsabilidade pessoal. Manter com firmeza a distância que nos separa. Ser indiferente à fadiga, à dureza, à privação, e até à vida. Estar disposto a sacrificar homens à sua causa, sem a si mesmo se excluir. Liberdade significa que os instintos viris, os instintos que exultam com a guerra e a vitória, adquirem a preponderância sobre outros instintos, por exemplo, sobre o da “felicidade”.

Conforme comentei anteriormente, uma espécie de bem comum podia ser pensada a partir da noção moderna de igualdade, que estava vinculada à ideia de justiça, dos sujeitos de direito, do amor ao próximo e não do amor ao distante. De acordo com Pierucci (1999), nada incomoda mais à Direita até hoje do que o discurso dos Direitos Humanos e o discurso revolucionário da igualdade. O autor sugere que foi justamente a Direita a primeira a se pronunciar contra tudo que havia de universalismo e de igualitarismo no movimento das ideias filosóficas do século XVIII. Pierucci diz que, se vários autores se pronunciaram contra as ciladas da igualdade, é preciso ficar atento em igual medida às ciladas da diferença.<sup>35</sup>

A diferença hoje é alardeada no interior dos movimentos sociais, ONGs e círculos acadêmicos tanto pela Direita quanto pela Nova Esquerda, o que embaça o foco das diferenças definidoras dos campos adversários na guerra ideológica (Pierucci, 1999). Falar em Direita e Esquerda hoje é uma tarefa complicada, pois esses campos se hibridizam. É claro

---

<sup>34</sup> Foucault (2006b, p.255-256) diz que “o que me interessa, no problema do discurso, é o fato de que alguém disse alguma coisa em um dado momento. Não é o sentido que eu busco evidenciar, mas a função que se pode atribuir, uma vez que essa coisa foi dita naquele momento. Isto é o que eu chamo de acontecimento. Para mim, trata-se de considerar o discurso como uma série de acontecimentos, de estabelecer e descrever as relações que esses acontecimentos — que podemos chamar de acontecimentos discursivos — mantêm com outros acontecimentos que pertencem ao sistema econômico, ou ao campo político, ou às instituições”.

<sup>35</sup> Pierucci utiliza durante todo o tempo *ciladas da diferença*. Mantive a palavra *diferença* durante todas as citações utilizadas na presente Tese. Entretanto, penso que o autor faz referência às ciladas da diversidade, pois “a diferença não tem nada a ver com o diferente. A redução da diferença ao diferente equivale a uma redução da diferença à identidade” e “a identidade é predicativa, propositiva: x é isso. A diferença é experimental: o que fazer com x” (Silva, 2002, p.66).

que muitos intelectuais de esquerda dizem que diferença não tem nada a ver com desigualdade. Porém, o antropólogo francês Louis Dumont chegou a trabalhar a impossibilidade de separar a diferença e a hierarquia, pois não existe diferença cultural que não seja interpretada como diferença de valor (Pierucci, 1999).

O que está em jogo nesse processo desenfreado de celebração das diferenças (diversidade) é o “hiper-investimento do privado” (Lipovetsky, 1983, p.41), ou seja, um processo de individualização exacerbada. Como falar em igualdade (segurança) num contexto de maximização da liberdade individual?

Na atualidade, a diversidade e a liberdade muitas vezes são celebradas em nome da igualdade (segurança). Porém, essa dinâmica é própria do funcionamento do Estado Moderno, que faz o jogo entre o singular (individualização) e o plural (totalização). A liberdade é um elemento fundamental, pois o poder só se exerce sobre sujeitos livres. Volto a essas questões mais adiante.

## 2 DO PODER PASTORAL À RAZÃO DE ESTADO

*Deixado por sua própria conta, fora do alcance dos holofotes da história e antes da primeira sessão de ajuste com os planejadores, o mundo não é ordenado nem caótico, nem limpo nem sujo [...] O mundo é administrável e exige ser administrado, já que tem sido refeito na medida da compreensão humana (Bauman, 2005, p.29).*

Na aula de 8 de fevereiro de 1978 ministrada no Curso *Segurança, território, população*, Michel Foucault aponta os diferentes significados atribuídos ao termo *governar* ao longo do tempo e do espaço. Segundo Foucault, antes de a palavra *governar* adotar o seu sentido político, o seu sentido estatal — o que ocorrerá do século XVI em diante —, ela abrange um vasto domínio semântico que se refere ao movimento, ao deslocamento no espaço, à subsistência material, aos cuidados que se podem dispensar a um indivíduo, ao exercício de um mando, a uma atividade prescritiva, ao controle que se pode exercer sobre os outros e sobre si mesmo, a um comércio que tem relação direta com o processo de circulação e troca que passa de um indivíduo a outro. Pode-se dizer que, antes do século XVI, “nunca se governa um Estado, nunca se governa um território, nunca se governa uma estrutura política. Quem é governado são sempre pessoas, são homens, são indivíduos ou coletividades” (Foucault, 2008b, p.164). Essa forma de governo dos homens baseia-se no poder pastoral, que é um poder finalizado sobre aqueles mesmos sobre quem se exerce, e não sobre

uma unidade, seja ela o território, o Estado, a cidade. O pastorado é um poder de tipo religioso que tem seu princípio, seu fundamento e sua perfeição no poder que Deus exerce sobre o seu povo. O poder do pastor se exerce sobre uma multiplicidade em movimento (Foucault, 2008b).

Segundo Foucault (2008b), o poder pastoral foi introduzido no mundo ocidental por intermédio do cristianismo e não cessou de aperfeiçoar-se e transformar-se desde o século II depois de Cristo até o século XVIII. Ele deriva do Oriente, especialmente da sociedade hebraica, apesar de ser diferente na sua forma cristã. A ideia de um governo dos homens não é uma ideia grega, ou seja, a reflexão grega sobre a política exclui o tema do pastorado. Para Platão, por exemplo, a política começa quando a antiga constituição da humanidade desaparece, quando a era da divindade-pastor termina. “A arte do rei não é portanto, de maneira nenhuma, a arte do pastor, é a arte do tecelão, é uma arte que consiste em juntar as existências, eu cito, ‘numa comunidade que se baseia na concórdia e na amizade’” (Foucault, 2008b, p.194).

Penso ter abordado de forma detalhada, na seção anterior, os significados atribuídos pelos gregos à política. Platão quebra com a separação entre o que era da ordem da necessidade (*oikia*) e o que era da ordem do político (*polis*) ao sugerir a expansão do doméstico ao todo social. Importa dizer que Platão já fazia a associação entre política e Governo.

O poder pastoral é um poder de tipo individualizante e totalizante, ou seja, por um lado, “o pastor tem de estar de olho em todos e em cada um, *omnes et singulatim*, o que vai ser precisamente o grande problema tanto das técnicas de poder no pastorado cristão, como das técnicas de poder, digamos, modernas” (Foucault, 2008b, p.172). Porém, o processo de individualização pastoral não passa pela afirmação do eu, mas pela sua destruição. É uma relação que envolve uma obediência incondicional e uma submissão de um indivíduo ao outro.

Se tomarmos aqui novamente os gregos, veremos que o cidadão não se deixava dirigir e não aceitava deixar-se dirigir. Sempre há, na obediência grega, um objeto, uma finalidade e um momento em que a relação de obediência será suspensa e até invertida. Essa suspensão e inversão podem ser compreendidas através dos ditos de Nietzsche (1995, p.20): “retribui-se mal a um mestre, continuando-se sempre apenas aluno”, ou seja, é preciso seguir o próprio caminho, deixando o mestre para trás.

Conforme abordei na seção anterior, pode-se dizer que o poder pastoral é apolítico. Segundo Foucault (2008b, p.219),

[...] o pastorado não coincide nem com uma política, nem com uma pedagogia, nem com uma retórica. É uma coisa inteiramente diferente. É uma arte de governar os homens, e é por aí, creio, que devemos procurar a origem, o ponto de formação, de cristalização, o ponto embrionário dessa governamentalidade cuja entrada na política assinala, em fins do século XVI, séculos XVII-XVIII, o limiar do Estado Moderno.

Nos séculos XV e XVI, o poder pastoral entrou em crise.<sup>36</sup> Decorreu daí uma busca por novas formas de espiritualidade e de novas relações entre pastor e rebanho, bem como por novas maneiras de governar as famílias, o principado, as crianças — formas de conduzir a própria conduta e de conduzir a conduta dos outros (Foucault, 1997). A questão central será como “se governar, como ser governado, como governar os outros, por quem devemos aceitar ser governados, como fazer para ser o melhor governador possível” (Foucault, 2008b, p.118).

Foucault diz que a problemática do governo em geral coloca-se no encontro de dois movimentos: por um lado, movimento de concentração estatal e, por outro, movimento de dispersão e dissidência religiosa. O autor analisa de que forma o significado amplo de governo e governmentamento foi sendo apropriado pelo Estado e ficando restrito às suas instituições (Veiga-Neto, 2003a), de modo que o que “há de importante para a nossa modernidade, isto é, para a nossa atualidade, não é, portanto, a estatização da sociedade, mas o que eu chamaria de ‘governamentalização’ do Estado” (Foucault, 2008b, p.144-145).

Na tentativa de isolar alguns pontos presentes na vasta literatura do governo que dizem respeito à definição do que se entende por governo do Estado, Foucault (2008b) opõe essa literatura ao texto *O Príncipe*, de Maquiavel, que é o único texto que, do século XVI ao século XVIII, constitui um ponto de repulsão em relação ao qual se situa a literatura do governo. Ele salienta que essa literatura anti-Maquiavel não tem somente uma função negativa, e é em sua positividade que ele procura analisá-la, ou seja, a intenção de tal literatura era substituir o tratado da habilidade do príncipe em conservar seu principado por

---

<sup>36</sup> Apesar de o século XVIII marcar o fim da era pastoral, em sua forma de funcionamento, o pastorado continuou se exercendo e é bem possível que até hoje não tenhamos nos libertado dele. O pastorado é uma espécie de pano de fundo dessa governamentalidade que vai se desenvolver a partir do século XVI, ou seja, o problema do governo, da governamentalidade, pôde se colocar a partir do pastorado. Segundo Foucault (2006e, p.376): “a razão de Estado não é uma arte de governar segundo as leis divinas, naturais ou humanas. Esse governo não tem de respeitar a ordem geral do mundo. Trata-se de um governo em concordância com a potência do Estado. É um governo cujo objetivo é aumentar essa potência em um quadro extensivo e competitivo”.

uma arte de governar. As teorias da arte de governar procuram estabelecer uma continuidade ascendente e descendente:

Continuidade ascendente, no sentido de quem quiser ser capaz de governar o Estado primeiro precisa saber governar a si mesmo; depois, num outro nível, governar sua família, seu bem, seu domínio; por fim, chegará a governar o Estado [...] continuidade descendente, no sentido de que, quando um Estado é bem governado, os pais de família sabem bem governar sua família, suas riquezas, seus bens, sua propriedade, e os indivíduos, também, se dirigem como convém [...] A pedagogia do príncipe assegura a continuidade ascendente das formas de governo, e a polícia, sua continuidade descendente (Foucault, 2008b, p.125-126).

A arte de governar deve responder à seguinte questão: “como introduzir a economia [...] essa meticulosidade, esse tipo de relação do pai de família com sua família na gestão de um Estado?” (Foucault, 2008b, p.126). A economia do século XVIII designará um nível da realidade, um campo de intervenção do governo. O governo passa a encarregar-se dos homens e das suas relações com coisas, de forma que o território e a propriedade passam a ser apenas as variáveis.

Mesmo partindo-se do pressuposto de que o Estado tem uma natureza e racionalidade próprias, as artes de governar não conseguem entrar em funcionamento de forma efetiva antes do século XVIII. O bloqueio dessa arte de governar — que permaneceu encerrada no interior da monarquia administrativa — tem relação com as grandes crises do século XVIII (Guerra dos Trinta Anos, grandes revoltas rurais e urbanas, crise financeira e crise dos meios de subsistência); com as estruturas institucionais e mentais da época; com um quadro muito vasto e rígido da soberania e um modelo inconsistente da família e, conseqüentemente, da economia, que estava muito ligada ao doméstico (Foucault, 2008b).

Dessa forma, durante os séculos XVI e XVII, a razão de Estado toma forma em dois conjuntos políticos de saber e de tecnologia: uma tecnologia diplomático-militar (desenvolvimento das forças do Estado por um sistema de alianças e pela organização de um aparelho armado); e a polícia, que é responsável por garantir o Estado de *Wohlfahrt* (riqueza-tranquilidade-felicidade), ou seja, ela é concebida nessa época como tecnologia das forças estatais (Foucault, 1997).

Nos séculos XVII e XVIII, o foco de governo foi a urbanização do território, com o objetivo de tornar o reino uma grande cidade. A polícia será fundamental; atuando no nível da regulamentação, da ordenação, ela se ocupará dos detalhes (Foucault, 2008b). Nesse contexto, a polícia engloba a justiça, as finanças, o exército, de modo que homens e coisas são



considerados em suas relações. Porém, *o homem*, ou seja, *a vida* é o seu verdadeiro objeto, cabendo a ela permitir que os homens sobrevivam, vivam e façam melhor ainda (Foucault, 2006e). Foucault (2008b, p.421) diz que “a polícia vai ser o cálculo e a técnica que possibilitarão estabelecer uma relação móvel, mas apesar de tudo estável e controlável, entre a ordem interna do Estado e o crescimento das suas forças”.

É importante ressaltar que essa polícia e sua instauração não podem dissociar-se de uma teoria e de uma prática governamental que se inscrevem em um projeto do mercantilismo. Este, por sua vez, exige que cada país tenha a população o mais numerosa possível; que a população se consagre ao trabalho; que os salários sejam baixos para que os preços das mercadorias sejam igualmente baixos (possibilidade de vender grandes volumes ao estrangeiro). Essa venda assegurará a importação do ouro, possibilitando que o país triunfe comercialmente (Foucault, 2008b).

Durante o século XVII e parte do século XVIII, estabeleceu-se todo um sistema de legalidade e um sistema de regulamentação para impedir a escassez alimentar. O Estado procura regulamentar a economia através de uma série de limitações — dos preços, da exportação, do cultivo e da estocagem — e de pressões.

Essa forma de governo teve como pressuposto principal a arquitetura disciplinar do espaço (a regulação das circulações, a regulação das condutas...). Pode-se dizer que as disciplinas emergem nesse contexto. Segundo Foucault (2008b), a disciplina analisa e decompõe os indivíduos e os lugares; classifica os elementos em função de determinados objetivos; estabelece sequências ou coordenações; fixa os procedimentos de adestramento progressivo e controle permanente; distingue quem será qualificado como inapto e incapaz e os demais.

A escola terá, a partir daí, um papel fundamental na organização social, na regulação das condutas, dos gestos, dos comportamentos. Veiga-Neto (2003c, p.107) diz que:

O elo entre escola e sociedade modernas é a disciplinaridade — e aqui me refiro tanto à disciplina-corpo quanto à disciplina-saber. Ambas estão implicadas num tipo de poder — o poder disciplinar — do qual depende a nossa “capacidade” de nos autogovernarmos mais e melhor.

O projeto moderno sustentou-se na ideia de ordenação e de estruturação de toda a sociedade. Os necessários discursos universais e totalizantes — metanarrativas — forneceram e fornecem a ilusão de uma história humana universal, de verdades únicas, transcendentais. Tais metanarrativas são condições de possibilidade para a propagação e a manutenção da ordem em tudo. Ordenar pressupõe terminar com a ambiguidade, limpar toda a sujeira,

alcançar uma mesmidade, chegar a um todo coerente e único, terminar com o caos. Frente à ameaça da desordem, tem-se a possibilidade da ordem, de um mundo governável. Penso que as perguntas que têm sido feitas por professores e especialistas que buscam saber *como salvar a escola, como salvar a família, como salvar a educação como um todo* estão diretamente relacionadas com o desejo de ordenação, de fim da ambivalência. Contudo, como nos diz Bauman (2005, p.35), um projeto “à prova de equívocos, à prova de riscos, é algo muito próximo de uma contradição”.

A escola fabricou a sociedade disciplinar ao mesmo tempo em que foi fabricada no interior dela, mas a ampliação da instituição escolar ocorre ao longo dos séculos XIX e XX. Nesse período, novas racionalidades políticas são implementadas (gestão governamental).

Foucault (2008b) diz que, apesar de o mercantilismo ser a primeira racionalização do exercício do poder como prática do governo, seu objetivo será o soberano, e seus principais instrumentos serão as leis, os decretos, os regulamentos, ou seja, as armas tradicionais da soberania. Dessa forma, a arte refletida de governo seguirá bloqueada.

Podem-se destacar três fatores que permitiram o desbloqueio da arte de governar: o primeiro deles é o deslocamento da família do nível de modelo para o nível de instrumentalização, ou seja, a família torna-se o instrumento privilegiado para o governo da população; o segundo diz respeito ao fato de a população aparecer como objetivo final do governo; o terceiro fator está relacionado com a passagem de uma arte de governo para uma ciência política, que ocorre no século XVIII, em torno da população e do nascimento da economia política<sup>37</sup> (Foucault, 2008b).

A população não será mais concebida como um conjunto de braços destinados ao trabalho, nem como uma coleção de sujeitos de direito; ela será analisada como um conjunto de elementos que, por um lado, se vinculam ao regime geral dos seres vivos — naturalidade da população — e que, por outro, pode dar vazão a intervenções articuladas — fatores múltiplos que podem ser artificialmente modificados (Foucault, 1997).

Foucault (2008b) denomina essa economia geral de poder que entra em funcionamento de dispositivos de segurança. Ele diz que, enquanto a disciplina isola, determina um segmento, concentra, centra e encerra, os dispositivos de segurança deixam fazer (dentro de certo nível), ampliam, são centrífugos. Enquanto a disciplina se exerce sobre o corpo dos

---

<sup>37</sup> No que diz respeito à economia política, ela só veio a adquirir caráter científico quando os homens se tornaram seres sociais e passaram a seguir unanimemente certas regras de conduta (normas), de maneira que aqueles que não as seguiam podiam ser considerados anormais (Arendt, 2008).

indivíduos, a segurança se exerce sobre o conjunto da população. A liberdade será fundamental nesse novo contexto. Ela significa a possibilidade de movimento, de circulação das pessoas e coisas; ela será uma das dimensões da implantação dos mecanismos de segurança.

Esse sujeito livre, esse sujeito de interesse é o *Homo æconomicus*. É importante retomar aqui algumas das discussões realizadas na seção anterior: sujeitos de direito (*Homo juridicus*) associados às discussões sobre igualdade e ordenação do todo social (regulamentação); sujeitos de interesse (*Homo æconomicus*) associados às discussões sobre diversidade e liberdades reguladas.

O início do processo de escolarização deu-se no contexto de emergência da razão de Estado (mecanismos disciplinares) e foi-se ampliando no contexto de gestão governamental (mecanismos de seguridade). Se tomarmos como exemplos os discursos sobre *todos na escola*, perceberemos que eles seguem vivos até hoje, no século XXI. É claro que a noção de *todos* sofre vários deslocamentos, que têm relação direta com as formas de governo da população.

### 3 LIBERALISMO E NEOLIBERALISMO

*Necessitamos de uma consciência histórica da situação presente (Foucault, 1995b, p.232).*

Da metade do século XVIII em diante, a população vai ser tomada em sua positividade e produtividade (multiplicidade dos homens, biopolítica da espécie humana). A naturalidade da população é importante, pois permite que esta seja permanentemente acessível a agentes e técnicas de transformação, sem contar que caracteriza uma mutação na organização e na racionalização dos métodos de poder (Foucault, 2008b). Assiste-se, assim, à emergência da sociedade de gestão governamental ou de segurança. Porém, “não há uma sucessão: lei, depois disciplina, depois segurança. A segurança é uma maneira de acrescentar, de fazer funcionar, além dos mecanismos propriamente de segurança, as velhas estruturas da lei e da disciplina” (Foucault, 2008b, p.14).

As formas de governar seguem sendo problematizadas e ganham novos contornos. No princípio da razão de Estado, a questão era a de que se governa muito pouco. Portanto, é preciso governar sempre mais, pois o objetivo principal é assegurar o crescimento do Estado

em força, riqueza e poder. Para o liberalismo (século XVIII), governa-se sempre demais, de modo que é preciso limitar, do interior do próprio Estado, o poder de governar.

A doutrina liberal precisa de liberdade para poder agir: liberdade de expressão, liberdade de discussão, liberdade de mercado, etc. A elaboração e a intervenção do poder público estão diretamente relacionadas com o princípio da utilidade, que indica no que o Governo pode mexer e no que o Governo não deve mexer. O Governo estará preocupado continuamente com o jogo entre interesses coletivos e interesses individuais, entre liberdade e segurança, ou seja, ao mesmo tempo em que a liberdade é produzida — pois o liberalismo é definido no livre jogo dos interesses individuais —, é preciso estabelecer limites e controles às liberdades.

No liberalismo, a liberdade é entendida muito mais como espontaneidade do que como liberdade jurídica reconhecida como tal para os indivíduos (Foucault, 2008a), de forma que é preciso deixar as pessoas agirem, falarem, participarem. Conforme já havia discutido na primeira seção, liberdade aqui tem relação direta com o sujeito de interesse, com o homem empresário de si mesmo.

Os fisiocratas, ao contrário dos mercantilistas — que procuravam regulamentar constantemente a economia —, têm como princípio do Governo econômico a liberdade de comércio e de circulação dos cereais. Os fisiocratas alinham-se a soluções liberais — princípio do *laissez-faire* (deixar fazer). A regulamentação da polícia aqui será inútil porque existe uma regulação espontânea do curso das coisas — introdução da ideia de naturalidade da população e de naturalidade do mercado.

Na aula do dia 5 de abril de 1978, Foucault (2008b) diz que, através do problema dos grãos — sua comercialização e sua circulação — e do problema da escassez, se faz a crítica do que poderíamos chamar Estado de polícia. Vejamos algumas teses apresentadas por Foucault (2008b) sobre a polícia dos grãos.

1ª Tese: se se pretende que o grão seja abundante, é preciso pagá-lo bem (opõe-se à literatura mercantilista anterior – “é preciso que tenha grão abundante e barato”). Agora, a terra aparece junto com a cidade, como objeto privilegiado da intervenção governamental. Essa governamentalidade já não deve centrar-se no mercado, na compra e na venda dos produtos, na sua circulação, mas, antes de tudo, na sua produção.

2ª Tese: tese do preço justo (o preço não seguirá subindo; será fixado um valor considerado justo). Se o grão tem um preço elevado, os agricultores semeiam a maior quantidade possível. Se semeiam muito, as colheitas são melhores. Quanto melhores forem as

colheitas, menor será a tentação de acumular o grão à espera do momento de escassez. Todo grão produzido será comercializado, e, se o preço for bom, os estrangeiros tentarão enviar a maior quantidade possível de trigo para beneficiarem-se com esse bom preço, de modo que, quanto mais alto ele for, mais tenderá a fixar-se e estabilizar-se. Dessa forma, a regulamentação de polícia é inútil, porque existe uma regulação espontânea do curso das coisas.

3ª Tese: nos economistas, encontraremos uma maneira muito diferente de conceber a população. A população, como objeto de governo, não será uma quantidade determinada ou o maior número de indivíduos que trabalham e respeitam os regulamentos. A quantidade de gente se regulará por si só, fazendo-o em função dos recursos que tiver à sua disposição (no mercantilismo, a população era considerada pelo fator numérico: que as pessoas se reproduzam o quanto puderem).

4ª Tese: deixar atuar a liberdade de comércio entre os países, a competência entre particulares e precisamente o jogo de interesses dos particulares, que competem uns com os outros (cada um deles procurando o máximo de benefício para si próprio), de maneira que o Estado e a população usufruam dos benefícios dessa conduta, ou seja, ter grãos a preço justo e desfrutar de uma situação econômica a mais favorável possível.

Conforme havia comentado anteriormente, no liberalismo, o Governo estará preocupado constantemente com o jogo entre interesses coletivos e interesses individuais, entre as liberdades e a regulação dessas liberdades.

Penso que chegamos aqui a uma questão fundamental na Modernidade, que é o par liberdade e segurança. Beck (2006, p.5) afirma que “risco é um conceito moderno. Pressupõe decisões que tentam fazer das conseqüências imprevisíveis das decisões civilizacionais decisões previsíveis e controláveis”. Segundo esse autor (2006, p.5), “a novidade da sociedade de risco repousa no fato de que nossas decisões civilizacionais envolvem conseqüências e perigos globais”.

Uma das principais implicações do liberalismo será o estímulo permanente ao perigo, toda uma educação e cultura do perigo. Nossa sociedade contemporânea leva algumas questões às suas últimas conseqüências. Em seu livro *Europa: uma aventura inacabada*, Bauman (2006) incita-nos a pensar nas novas configurações do mundo contemporâneo aliadas ao gerenciamento do risco social. Pode-se dizer que estamos experienciando uma nova

paisagem de risco global, na medida em que inúmeras incertezas fabricadas<sup>38</sup> (verdadeiras incertezas) têm sido reforçadas por rápidas inovações tecnológicas e respostas sociais aceleradas (Beck, 2006).

Tal novidade marca algumas descontinuidades em relação ao papel do Estado, dando-se uma espécie de comercialização do medo, com a transferência maciça deste recurso da esfera do poder político para a dos atores do mercado — este recurso foi o primeiro a ser privatizado e desregulamentado (Bauman, 2006). O Estado contemporâneo já não pode cumprir a promessa do Estado social; os políticos pedem aos eleitores que sejam mais flexíveis e busquem soluções individuais para os problemas socialmente produzidos (Bauman, 2006).

Essas questões trazidas por Foucault, Bauman, Castel, Beck, Giddens e Ewald, dentre outros, têm relação direta com a frugalidade do Governo — questão que foi central na análise que fiz em minha Dissertação de Mestrado sobre a aliança família/escola na Contemporaneidade. Revisitar e aprofundar parte dessas produções no Doutorado — tendo como suporte os últimos Cursos de Michel Foucault, *Segurança, território, população* e *Nascimento da biopolítica* — permite-me estabelecer uma trama de relações mais densa e refinada.

A partir dessas leituras, percebi que as insatisfações permanentes com o Governo e todos os movimentos de fobia ao Estado possibilitaram, de certa forma, a frugalidade do Governo, ou seja, o decrescimento<sup>39</sup> do Estado. Segundo Rose (1996b), uma das características importantes do liberalismo, visto da perspectiva do governo, é um contínuo questionamento das atividades do Governo (insatisfação com o Governo, questão da democracia e da *expertise*).

---

<sup>38</sup> Giddens (2003) faz uma distinção entre dois tipos de risco: o *risco externo* e o *risco fabricado*. O risco externo seria aquele experimentado como vindo de fora, das fixidades da natureza ou da tradição. O risco fabricado seria aquele criado pelo próprio impacto do nosso crescente conhecimento sobre o mundo. Para elucidar a distinção entre esses dois tipos de risco, o autor diz que, em toda cultura tradicional (até mais ou menos o início da presente época), os seres humanos sempre se inquietaram com os riscos provenientes da natureza externa. Porém, a certa altura, passamos a nos inquietar menos com o que a natureza pode fazer conosco e mais com o que nós fizemos com a natureza. Para alguns autores, todo risco é fabricado, como pensa, por exemplo, François Ewald (1993). Para ele, a produção do risco depende da maneira como se analisa o perigo e como se considera o acontecimento. Conforme o autor, “é próprio da segurança constituir um certo tipo de objetividade, dar a certos acontecimentos familiares uma realidade que lhes muda a natureza” (Ewald, 1993, p.89).

<sup>39</sup> Foucault (2008a, p.264-265) diz que “o que está atualmente em questão na nossa realidade não é tanto o crescimento do Estado ou da razão de Estado, mas antes o seu decrescimento, que vemos se manifestar nas nossas sociedades do século XX nestas duas formas: uma, que é precisamente o decrescimento da governamentalidade de Estado com o crescimento da governamentalidade de partido; de outro lado, a outra forma de decrescimento, que é a que podemos constatar em regimes como o nosso, em que se tenta buscar uma governamentalidade liberal”.

Na aula do dia 7 de março de 1979, Foucault (2008a) alerta todos aqueles que participam da grande fobia ao Estado, dizendo que esses vão no sentido em que sopra o vento, uma vez que o decrescimento efetivo do Estado e da governamentalidade estatizada tem relação direta com a emergência da governamentalidade neoliberal.

Penso que chego aqui a mais um ponto fundamental na pesquisa que estou realizando. Compreender a emergência, a importância e a centralidade da gestão democrática da escola pública na atualidade pressupõe lidar com um campo complexo de relações que em princípio estariam situadas em níveis diferentes e até mesmo opostos: nível das grandes lutas sociais pela democratização; nível do neoliberalismo, casado à proliferação de discursos sobre democracia, autonomia, diversidade, cidadania, criticidade, dentre outros.

Tal paradoxo é explicitado por Peroni (2003) no seu livro intitulado *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. Nessa obra, a autora diz que, nos anos 1980, as políticas tinham como eixo principal a democratização da escola mediante a gestão democrática e a universalização do acesso. Já nos anos 1990, o eixo deslocou-se para a busca de maior eficiência via autonomia da escola, descentralização de responsabilidades, terceirização de serviços e controle de qualidade.

Hardt e Negri (2003) dizem que a construção do Império e de suas redes globais, de certa forma, é uma resposta às diversas lutas contra as modernas máquinas de poder. Eles afirmam que, embora o Império tenha aumentado o potencial de libertação, desempenhando um papel importante na eliminação do colonialismo e do imperialismo, ele constrói suas próprias relações de poder com base na exploração, em vários sentidos mais brutais do que aquelas que ele destruiu. As lutas por menos Estado contribuíram, de certo modo, com a emergência do neoliberalismo.

Esses mesmos autores referem-se à estratégia esquerdista de resistência à globalização através da defesa da localidade, que seria uma espécie de barreira contra os fluxos aceleradores de capital. O mais interessante de tudo isso é que a globalização ou “desterritorialização produzida pela máquina imperial não se opõe, de fato, à localização ou à reterritorialização, mas, ao contrário, põe em ação circuitos móveis e moduladores de diferenciação e identificação” (Hardt; Negri, 2003, p.64).

Retomo aqui algumas das discussões realizadas na primeira seção deste capítulo. A primeira delas diz respeito ao fato de que, apesar de Marx e Engels rejeitarem o projeto da ideologia por ser uma versão do idealismo histórico, eles — no interior do mesmo campo iluminista — concordavam com o papel que tinham enquanto porta-vozes da razão. A

segunda refere-se à hibridização entre os campos de Direita e de Esquerda, discussão que realizei apoiada nos escritos de Pierucci (1999). Sobre essa segunda questão, convém lembrar que, nos anos iniciais da redemocratização do Brasil, anos 1980, as lutas e mobilizações tematizando a questão das identidades culturais se deram tanto por parte da Direita quanto por parte da Esquerda (Pierucci, 1999).

Para compreender melhor o decrescimento do Estado — que pode ser entendido como a passagem do governo dos políticos para o Governo dos economistas —, abordo alguns pontos importantes sobre a governamentalidade neoliberal.

No neoliberalismo, vemos certo número de deslocamentos, de transformações e de inversões da doutrina Liberal Tradicional. Conforme disse anteriormente, no liberalismo, o poder de governar era limitado do interior do Estado; já no neoliberalismo, a liberdade de mercado é um princípio que organiza e regula o Estado.

A Economia será uma ciência lateral em relação à arte de governar, ou seja, a partir desse momento, a economia política pode se apresentar como crítica da razão governamental. “Deve-se governar com a economia, deve-se governar ao lado dos economistas, deve-se governar ouvindo os economistas, mas não se pode permitir, está fora de cogitação, não é possível que a economia seja a própria racionalidade governamental” (Foucault, 2008a, p.388-389); assim, é impossível a existência de um soberano econômico. Para os neoliberais, o essencial do mercado não está mais na troca, mas na concorrência, isto é, o que está em jogo não é mais a equivalência, mas a desigualdade, de maneira que a regulação econômica não é alcançada por meio da igualização, mas por um jogo de diferenciações (Foucault, 2008a).

No neoliberalismo, não teremos um Governo econômico, como sonhavam os fisiocratas, mas um Governo de sociedade, que consistirá numa política social ativa, intensa e intervencionista (Foucault, 2008a). Esse intervencionismo social implicará uma renovação da unidade *empresa* como um agente econômico fundamental. Foucault (2008a, p.285) diz que:

[...] uma verdadeira política social devia ser tal que, sem tocar em nada do jogo econômico e deixando, por conseguinte, a sociedade se desenvolver como uma sociedade empresarial, instaurar-se-ia um certo número de mecanismos de intervenção para assistir os que deles necessitam naquele momento, e somente naquele momento em que deles necessitam.

Não teria como deixar de retomar aqui uma questão que levantei na primeira seção ao apresentar o problema de pesquisa: o fato de inúmeras instituições procurarem a escola para a realização dos mais variados projetos. Assistimos diariamente a uma proliferação das ONGs,



do voluntariado, do apoio de empresas a projetos sociais, de ações pontuais do Governo através de inúmeras bolsas, enfim, a uma profusão de ações pontuais e dispersas que têm como alvo principal o social e como grande local de realização de tais projetos *a escola*.

Essas ações pontuais demonstram uma fragmentação daquilo que entendemos ser *o social*. Talvez resida aí a importância da gestão educacional, seguindo a lógica da empresa e da autogestão dos indivíduos. Trabalhamos em nossas escolas com uma escassez muito grande de recursos. O que entendíamos como grandes avanços – gestão democrática, autonomia das instituições – tem significado ausência do Governo político e busca de soluções alternativas por parte dos gestores educacionais e da comunidade escolar para manter as escolas funcionando. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)<sup>40</sup> seria uma forma de autonomia financeira das escolas. No entanto, sabemos que o repasse de verbas é insuficiente para a manutenção de questões básicas no interior da instituição escolar. Autonomia financeira, aqui, pode ser entendida como escassez de recursos. Tal escassez se faz presente em vários outros programas e bolsas diversas. A intenção não é a busca de soluções para os problemas sociais, mas intervir pontualmente sempre que necessário.

Na sociedade neoliberal, a mobilidade de um indivíduo está diretamente relacionada a um empreendimento individual, um empreendimento de si mesmo com investimento e renda — Teoria do Capital Humano. As políticas econômicas, sociais, culturais e educacionais de todos os países desenvolvidos terão como foco a modificação do nível e da forma do investimento em capital humano.<sup>41</sup> Os problemas da economia do Terceiro Mundo e a não-decolagem da economia do Terceiro Mundo também serão repensados a partir do problema do capital humano (Foucault, 2008a).

Rose (1996b) diz que o neoliberalismo inventa e coloca em prática novas estratégias de governo. Dentre elas, o autor cita:

1. Uma nova relação entre *expertise* e política. Transformação das atividades — a operação de um paciente, a educação de um estudante, a promoção da entrevista do cliente com um assistente social — em termos de dinheiro, estabelecendo novas relações de poder. Rose cita o mercado livre, onde as relações entre cidadãos e *experts* não são organizadas nem reguladas por meio de coerção, mas através de atos de escolha. Ao falar da noção de compradores, ele destaca (dentre outras questões) a autonomização das escolas (competição no mercado de alunos, funcionamento da escola segundo a lógica da empresa).

---

<sup>40</sup> O PDDE é um dos projetos executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

<sup>41</sup> Discuto a Teoria do Capital Humano no Capítulo VI.

2. Uma nova pluralização das tecnologias sociais. Processo de desestatização do governo. Emergência de novas formas de governmentação através da moldagem dos poderes e vontades de entidades autônomas, empresas, organizações, comunidades,<sup>42</sup> profissionais, indivíduos. Isso acarretou a implantação de modos de cálculo particulares nos agentes, a substituição de certas normas, como as de trabalho e dedicação, por outras, como as de competição, qualidade e demanda do cliente.

3. Uma nova especificação do sujeito de governo. A razão política precisa agora justificar-se e organizar-se, discutindo sobre as providências adequadas à existência dos indivíduos como criaturas de liberdade, direitos e autonomia. O seguro social, como princípio de solidariedade, dá lugar a um tipo de privatização do controle do risco, e o serviço social, como meio de civilização sob tutela, cede lugar ao conselheiro particular, ao manual de autoajuda e ao auxílio através da linha telefônica.

Analisando-se os pontos discutidos por Rose, é possível perceber uma relação de imanência entre sociedade e escola. A escola ganha novos contornos a partir da sua autonomização, da lógica da empresa, da desestatização da educação, da competitividade, das parcerias, do voluntariado, da privatização do controle do risco social — fenômenos que estão inter-relacionados.

Inúmeros discursos abordam a necessidade de democratização das relações no interior da escola, de uma concepção de gestão educacional mais aberta, flexível, parceira, autônoma. Conforme já havia dito no primeiro capítulo, muitas políticas educacionais abordam a importância de assegurar o acesso, a permanência e a aprendizagem de todas as crianças em uma Escola Pública (e, portanto, gratuita, o que é sempre frisado). Porém, muitos dos projetos elaborados pelos Governos Municipal, Estadual e Federal buscam parcerias com organizações não-governamentais (que recebem auxílio do Governo), instituições da sociedade civil e empresas, o que promove e reforça a desestatização da educação, ou seja, o deslocamento de uma ênfase na dimensão pública estatal para uma ênfase na dimensão pública não-estatal.

Em tempos de desengajamento coletivo e de novas formas de engajamento nas comunidades, a escola é um ótimo lugar para o gerenciamento do risco social. Para que a

---

<sup>42</sup> Em minha Dissertação de Mestrado (Klaus, 2004), abordei a questão da comunidade como uma forma de espacialização do governo na Contemporaneidade. Para tal, vali-me dos estudos realizados por Rose (1996a) e Bauman (2003).

comunidade escolar gerencie a escola e promova ações de governo mútuo, uma *nova concepção de gestão*<sup>43</sup> *faz-se necessária*.

#### 4. DEMOCRACIA LIBERAL

*A liberdade de pensamento, de expressão e associação alcançou proporções inéditas e nunca esteve tão próxima de ser verdadeiramente ilimitada. O paradoxo, no entanto, é que essa liberdade sem precedentes chega num momento em que há pouca utilidade para ela e pouca chance de transformar a liberdade de restrições em liberdade para agir (Bauman, 2000, p.174).*

Após ter discutido nas seções anteriores a emergência da razão de Estado, do liberalismo e do neoliberalismo, faço uma primeira incursão sobre o tema da democracia liberal. Em função de ter encontrado pouco material sobre o assunto dentro do referencial teórico escolhido para a realização da pesquisa, recorri às discussões realizadas no interior do campo da Ciência Política. Utilizo a obra *A Democracia Liberal: origens e evolução*, considerada uma referência importante sobre o assunto e escrita por Macpherson, Professor de Ciências Políticas na Universidade de Toronto. Penso que o contato, mesmo que inicial, com as discussões dessa área nos permite compreender de que forma a democracia vem sendo narrada e problematizada. Macpherson (1978) discorre sobre o tema da democracia liberal do século XIX até a atualidade apresentando os diversos modelos que foram gestados nesse período. Desde já, digo que não assumo necessariamente o referencial teórico desse autor, mas penso que seu estudo pode contribuir muito com minha investigação.

Faço essa ressalva sobre o referencial teórico tendo em vista que, para Foucault, “categorias como razão, método científico e até mesmo a noção de homem não são eternas, mas vinculadas a sistemas circunscritos historicamente. Para ele, não há universalidade nem unidade nessas categorias e também não existe uma evolução histórica linear”, da mesma forma que o “peso das circunstâncias não significa, no entanto, que o pensador identificasse mecanismos que determinam o curso dos fatos e os acontecimentos, como o positivismo e o marxismo” (Veiga-Neto, 2006b, s/p).

Aparece aqui mais uma vez a diferença entre estudos de vertentes internalistas e externalistas, o que não quer dizer que uma vertente tenha supremacia sobre a outra. O que as difere é a forma de olhar para o objeto a ser estudado. As vertentes internalistas, por se enquadrarem no pensamento iluminista, acabam por problematizar os fundamentos sobre os

---

<sup>43</sup> Essa nova forma de gerenciamento da instituição escolar diz respeito à mudança de ênfase de uma concepção da administração educacional para a gestão educacional.

quais elas mesmas se assentam. Tendo feito essas considerações, passo para a discussão propriamente dita do tema democracia liberal.

Macpherson (1978) diz que a democracia liberal *emerge* no início do século XIX e é um divisor de águas em relação à democracia utópica anterior. Ele salienta que a democracia pode significar a democracia de uma sociedade capitalista e a existência de uma sociedade empenhada em garantir que todos sejam igualmente livres para concretizar suas capacidades. Segundo o autor, infelizmente, a democracia pode significar ambas as coisas, e a dificuldade reside no fato de a democracia liberal combinar constantemente esses dois significados.

Mas no que consistia a democracia utópica anterior ao século XIX na visão de Macpherson (1978)? Dentre outros autores representantes da democracia utópica, estão Rousseau e Jefferson. As ideias democráticas desses dois autores foram muito mais influentes e postas em prática em nosso tempo do que quaisquer outras teorias daquele século. Por mais que houvesse diferenças entre as posições de Rousseau e de Jefferson,

[...] ambos reivindicavam uma sociedade em que todos tivessem ou pudessem ter propriedade suficiente para nela trabalhar ou trabalhar com ela, uma sociedade de produtores independentes (camponeses ou agricultores e artesãos), e não uma sociedade dividida em assalariados dependentes, por um lado, e, por outro, proprietários de terra e capital de quem eles fossem dependentes (Macpherson, 1978, p.22).

Para Rousseau, a propriedade privada era um direito individual sagrado, e ele reivindicava a igualdade através da soberania da vontade geral. Jefferson, por sua vez, que foi tido como o primeiro grande proponente da democracia, tinha um argumento semelhante ao de Rousseau, mas menos sistemático. A democracia, para ele, exigia uma sociedade em que todos fossem independentes economicamente, mesmo que alguns tivessem muitas propriedades; o que importava era que todos também pudessem ter uma propriedade suficiente para tornarem-se independentes (Macpherson, 1978). Macpherson diz que esses modelos de democracia se ajustavam a uma sociedade sem classes ou a uma sociedade de classe única.

Tendo em vista que, para Macpherson, a democracia liberal é um divisor de águas em relação à democracia utópica do século XVIII, busquei alguns elementos na teorização de Rousseau para compreender melhor as proposições desse autor.

Ao referir-se à democracia em seu livro *Do contrato social*, Rousseau (2005) salienta a necessidade do soberano como representante da vontade geral. Ele diz que “o povo que sempre governasse bem não precisaria ser governado”; por outro lado, a “inquietude” do povo

é fundamental, dado que um “povo que nunca abusasse do governo também não abusaria da independência” (Rousseau, 2005, p.71).

Além da importância da vontade geral como princípio da igualdade, a noção de liberdade individual é central na teorização de Rousseau, que dizia: o “homem nasceu livre e por toda a parte geme agrilhado” (Rousseau, 2005, p.23). Muitos pensadores dizem que Rousseau não abordou o amor próprio ou o individualismo tal qual os concebemos nos dias atuais, mas o amor de si,<sup>44</sup> que ligaria o indivíduo ao bem comum — noção de fraternidade; isso fica claro na seguinte passagem: “*cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral e recebemos enquanto corpo cada membro como parte indivisível do todo*” (2005, p.32, grifos do autor).

A individualização hoje significa algo muito diferente do que significou nos tempos “da louvada ‘emancipação’ dos humanos da rede fortemente costurada de dependência, vigilância e imposição comunais” (Bauman, 2008, p. 63). Porém, o jogo entre individualização e totalização movimenta a dinâmica da sociedade moderna. A obra de Rousseau traz inúmeras lições para a psicologia do desenvolvimento humano — constituição da individualização atual. Ao partirem da noção de natureza humana, Rousseau e outros importantes pensadores modernos remetem-nos à ideia de um sujeito autofundado que precisa cumprir a sua dimensão humana.

Liberdade individual, vontade geral, necessidade de controle por parte do Governo e descontentamento com esse mesmo Governo por parte do povo foram ideias preconizadas na obra de Rousseau e tiveram repercussão nos destinos da Revolução Francesa de 1789. O lema da Revolução foi *Igualdade, liberdade e fraternidade*, três temas que discuti nas seções anteriores deste capítulo. É importante destacar que não há Revolução que não procure centralizar o poder, de modo que Revolução e poder, Estado e Revolução não são antagônicos (Ribeiro, 1989). O desejo de totalidade está presente tanto no Estado soberano quanto nas grandes Revoluções — nesse caso, na Revolução Francesa. A ideia de Revolução seria impensável sem a ideia de que a história é transformação, mudança – ideia esta que aparece vinculada à de progresso (Ribeiro, 1989). Popkewitz (1994, p.180-181) diz que

---

<sup>44</sup> “Em *A Condição Humana*, Hannah Arendt reconhece em Rousseau o primeiro teórico da interioridade, a qual aparece como uma forma de resistência à introdução do social na esfera privada, a rebelião do coração contra a existência social. Rousseau é também o inventor do amor romântico, que, por ser extramundano, é anti-político, ‘talvez a mais poderosa das forças humanas anti-políticas’. Arendt critica o eu da interioridade, do amor romântico, a ideia de procurar a verdade sobre si no profundo de si mesmo, nas emoções, na sexualidade, no amor” (Ortega, 2008, s/p).

O progresso (ou sua negação) é um motivo central na epistemologia: o progresso é concebido ou como o resultado racional da razão e do pensamento humanos, aplicados a condições sociais (epistemologia kantiana ou lockeana) ou como a identificação de contradições das quais uma nova síntese pode ser organizada (epistemologia hegeliana ou marxista).

O projeto educativo de Rousseau — questão que discuto mais adiante na Tese — consistia na educação do homem (natureza) e na educação do cidadão (da sociedade). Entretanto, o próprio autor diz que a realização plena do seu projeto seria uma impossibilidade, pois haveria uma tensão permanente entre esses dois modelos (liberdade e igualdade). Rousseau aborda também a impossibilidade da democracia, pois “nunca existiu verdadeira democracia e nunca existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e seja o pequeno governado” (2005, p.71).

As considerações de Macpherson sobre as diferenças entre a democracia utópica do século XVIII e a democracia liberal do século XIX em diante têm relação com a busca de igualdade social e do bem comum. Bauman (2008) diz que igualdade pressupõe a presença de um “Estado soberano — até agora a única totalidade que corporificou e institucionalizou o procedimento democrático” (p.254).

Conforme discuti na seção *Sobre economia e política*, é impossível separar diferença, ou liberdade individual, de hierarquia ou desigualdade. Segundo Tocqueville (*apud* Bauman, 2008, p.67), “o indivíduo é o pior inimigo do cidadão”. Enquanto historiador do século XIX e estudioso da democracia, Tocqueville desejava a igualdade social, que só seria possível mediante a uniformidade dos modos e dos níveis de vida.

A busca do equilíbrio entre liberdade e segurança, que é o grande objetivo da Modernidade, talvez seja uma incongruência lógica e uma impossibilidade prática (Bauman, 2008). No entanto, é a busca constante pela realização desse objetivo inalcançável que faz com que a civilização seja dinâmica.

Ao discutir a democracia liberal, Macpherson (1978) apresenta quatro modelos que foram implementados do século XIX até a atualidade: democracia protetora, democracia desenvolvimentista, democracia de equilíbrio e democracia participativa, os quais trago a seguir. Importa dizer que meu objetivo aqui é fazer uma descrição dos quatro modelos para compreender, mesmo que de forma inicial, como um cientista político narra historicamente a democracia<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Como uso basicamente os escritos de Macpherson, não faço referência ao autor em cada uma das passagens.

Dentre os teóricos da democracia protetora, destacam-se Jeremias Bentham e James Mill. Bentham foi o sistematizador da teoria que veio a ser conhecida como utilitarismo. Mill foi discípulo de Bentham e acabou expondo os argumentos deste autor de maneira muito mais convincente do que ele próprio. De acordo com o princípio ético utilitarista, o melhor conjunto de leis e a melhor distribuição dos direitos e deveres seriam os que produzissem a maior felicidade do maior número de indivíduos.

Porém, essas sociedades lidariam com um duplo problema: “o sistema político devia produzir governos que tanto estabelecessem e fomentassem uma sociedade de mercado livre quanto protegessem os cidadãos contra governos rapaces” (Macpherson, 1978, p.39). Segundo o autor, a solução desse duplo problema passaria pelo grau das franquias, pelas eleições periódicas, pelo voto secreto e pela liberdade de imprensa, o que tornaria livre o voto e a expressão dos desejos do votante.

James Mill apresentou, em 1820, uma sólida argumentação em prol da franquia universal. Ele acreditava que quem não tivesse nenhum poder político seria oprimido por aqueles que o tivessem. O voto era um poder político e seria uma forma de autoproteção dos cidadãos contra o governo. Contudo, no artigo sobre Governo em que defende a franquia universal, James Mill argumenta que seria prudente excluir todos os indivíduos cujos interesses já estivessem incluídos nos dos demais. Dentre os excluídos, estavam as mulheres, os homens menores de 40 anos e os mais pobres.

Macpherson diz que a defesa dessa democracia parte do pressuposto de que a motivação do homem é a maximização das suas satisfações ou utilidades e que uma comunidade nacional nada mais é que um conjunto desses indivíduos. “Um governo responsável, inclusive com grau de responsabilidade para com um eleitorado democrático, era necessário para a proteção dos indivíduos e fomento do Produto Nacional Bruto, e nada mais” (Macpherson, 1978, p.47). O autor afirma que esse será o modelo básico da democracia ocidental moderna, que não tem nada a ver com as visões anteriores de uma sociedade democrática da era pré-industrial, uma vez que aquelas exigiam um novo tipo de homem.

Em meados do século XIX, ocorreram mudanças na sociedade que exigiriam um novo modelo de democracia. O autor diz que a classe trabalhadora começava a parecer perigosa à propriedade e que as condições dessa classe se tornavam ostensivamente desumanas.

O primeiro novo modelo de democracia desenvolvimentista foi elaborado por John Stuart Mill. Mill parte de um modelo de homem diferente daquele proposto na democracia protetora. Ele acredita que o homem é capaz de desenvolver suas forças ou capacidades e que

a boa sociedade é aquela que permite e incentiva todos a agirem como desenvolvedores, exercedores e desfrutadores de suas capacidades.

A democracia faria o povo progredir, tornaria o povo mais atuante e mais dinâmico. Trata-se de uma exigência grande num sistema de governo representativo em que a atividade política normal de uma pessoa se limita ao voto. Mesmo assim, acreditava-se que a democracia — frente a um sistema oligárquico que desestimula o interesse e a participação gerais — poderia conduzir ao progresso moral e intelectual e ao valor ativo dos cidadãos, sendo que cada parcela de participação daria mais capacidade e desejo de mais participação. Porém, em *Representative Government* (1861), Mill apresenta razões para votos plurais para alguns juntamente com a exclusão de outros de qualquer voto. Ele acreditava que esse sistema de votação evitaria a legislação classista e proporcionaria mais votos àqueles que tivessem uma opinião qualificada. Ele afirmava que a sociedade tinha o dever de proporcionar escolaridade a todos que desejassem, porém, quando a sociedade deixava de cumprir esse dever, excluir da franquia as vítimas dessa falha era um ônus que devia ser suportado.

Ainda segundo Macpherson, esse modelo de Mill é um passo atrás da democracia protecionista, que estipulara, pelo menos em princípio, a cada pessoa um voto. Contudo, ele acredita que, em sua dimensão moral, o modelo de democracia desenvolvimentista (modelo de homem e de sociedade) é mais democrático que o modelo anterior.

Esse modelo de homem e de sociedade proposto por Mill (exceto a proposta de voto pluralista) prevaleceu na teoria liberal democrática e dominou pelo menos o conceito anglo-americano de democracia até a primeira metade do século XX. A tônica, o ideal e as justificativas são quase as mesmas de Mill em todos os principais teóricos ingleses e norte-americanos, seja na tradição filosófico-idealista (Barker, Lindsay e MacIver), na pragmática (Dewey) ou no utilitarismo modificado (Hobhouse).

Macpherson diz que esses teóricos se ocuparam cada vez menos de classes e exploração.<sup>46</sup> Tomemos como exemplo o pragmatismo de Dewey.<sup>47</sup> Este autor acreditava que a dificuldade original da democracia não dizia respeito a defeitos no aparelho de governo, mas ao fato de que o público democrático era desorganizado e rudimentar. Dewey não confiava no maquinismo político democrático para ensejar a tão desejada mudança social e defendia um

---

<sup>46</sup> Importa dizer que as análises que tomam como ponto de partida classes e exploração entendem o Estado como um universal e abordam *o Poder* (com P maiúsculo), ou seja, não partem do referencial teórico utilizado nesta Tese, que entende as relações de poder como relações microfísicas.

<sup>47</sup> Popkewitz, Olsson e Petersson (2006) dizem que o pragmatismo de Dewey apresenta uma ideia de sociedade da aprendizagem. Discuto essas questões no Capítulo VII.



humanismo democrático por acreditar que a democracia não podia depender somente das instituições políticas. A democracia deveria ser um modo de vida, e isso só seria possível através da disseminação do espírito político.

Os teóricos desenvolvimentistas sustentavam o ideal democrático de desenvolvimento do indivíduo, ao passo que uma analogia com o mercado implicava a procura do interesse imediato. Macpherson diz que os teóricos desenvolvimentistas falharam ao não perceber a diferença entre um sistema democrático que se parecia muito mais com um mercado e suas esperanças desenvolvimentistas idealistas.<sup>48</sup>

O modelo da democracia de equilíbrio também pode ser chamado de modelo de equilíbrio elitista e pluralista porque essas três características estão presentes nele. Segundo Macpherson (1978, p.81):

É pluralista porque parte da pressuposição de que a sociedade a que se deve ajustar um sistema político democrático é uma sociedade plural, isto é, uma sociedade consistindo de indivíduos, cada um dos quais é impelido a muitas direções por seus muitos interesses, ora associado com um grupo de companheiros, ora com outro. É elitista naquilo que atribui a principal função no processo político a grupos auto-escolhidos de dirigentes. É um modelo de equilíbrio no que apresenta o processo democrático como um sistema que mantém certo equilíbrio entre a procura e a oferta de bens políticos.

Esse modelo foi formulado pela primeira vez em 1942 pelo economista Joseph Schumpeter nuns poucos capítulos do seu livro *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Para ele, a democracia é um mecanismo para escolher e autorizar governos; esse mecanismo consiste numa competição entre partidos políticos; o propósito da democracia é registrar os desejos do povo, e não contribuir para o que ele poderia ser ou desejaria ser. Macpherson diz que esse modelo é baseado na natureza do mercado e não é tão democrático quanto se fez crer: o equilíbrio produzido por ele é um equilíbrio na desigualdade, e a soberania do cidadão consumidor que ele proclama oferecer é uma grande ilusão, pois “a soberania de um conjunto de consumidores em condições tão desiguais, evidentemente não pode ser considerada democrática” (Macpherson, 1978, p.90).

Esse autor afirma que o modelo da democracia de equilíbrio estava alinhado desde o início contra uma suposta participação democrática e que a desigualdade social produz a apatia política. Porém, com as desilusões com os resultados desse capitalismo regulado pelo

---

<sup>48</sup> A questão do Nacional-Desenvolvimentismo será discutida no Capítulo IV.

Estado nas décadas de 1960 e 1970, a adequação desse modelo está sendo cada vez mais discutida.

O quarto modelo apresentado pelo autor é o modelo da democracia participativa, que começou como lema dos movimentos estudantis da Nova Esquerda ocorridos durante a década de 1960 e se difundiu entre a classe trabalhadora durante essa mesma década e durante a década seguinte. O grande lema era a participação dos cidadãos nas decisões governamentais.

Macpherson diz que a iniquidade social e a baixa participação estão interligadas, de forma que uma sociedade mais humana e mais equânime exige um sistema de maior participação política. O grande problema é pensar no funcionamento da democracia participativa numa sociedade moderna de 20 milhões ou 200 milhões de pessoas. Dentre os requisitos desse modelo democrático, destaca-se uma mudança da consciência do povo e uma diminuição da atual desigualdade social e econômica. Contudo, encontramos-nos num círculo vicioso, “não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática” (Macpherson, 1978, p.103).

O autor diz que o capitalismo atual é bem diferente do capitalismo do século XIX. Portanto, as saídas apresentadas por Marx e Mill não solucionariam esse círculo vicioso. Estes dois autores tinham como enfoque comum a crença de que as mudanças na quantidade de participação política, de um lado, e na desigualdade vigente e na imagem do homem como consumidor e apropriador, de outro, ocorreriam de forma circular. Uma mudança incompleta em um levaria a certa mudança no outro, levando a mais mudança no primeiro e assim por diante.

As relações sociais, econômicas e políticas discutidas na seção anterior são fundamentais na compreensão das discussões sobre democracia e atualidade. O utilitarismo, descrito por Macpherson, é fundamental no liberalismo, pois o princípio da utilidade indica no que o Governo pode mexer e no que o Governo não deve mexer, uma vez que é preciso limitar do interior do próprio Estado o poder de governar. Em contrapartida, no neoliberalismo, a liberdade de mercado será um princípio organizador e regulador do Estado.

Atualmente, existem poucos países que não se intitulam democráticos. Desde meados da década de 1970, a democracia estendeu-se a mais de 30 novos países, iniciando pela Europa Mediterrânea, com a derrubada dos regimes militares na Grécia, Espanha e Portugal, e

seguindo, no início da década de 1980, pelas Américas do Sul e Central (Giddens, 2003). Dentre os 12 países que estabeleceram ou restabeleceram governos democráticos, encontram-se o Brasil e a Argentina.

Na atualidade, a democracia joga a cartada da descentralização e

[...] nunca esteve tão segura do bom fundamento das suas instituições pluralistas, nunca se encontrou em tal consonância com os costumes, com um perfil de um indivíduo treinado na escolha permanente, alérgico ao autoritarismo e à violência, tolerante e ávido de transformações freqüentes mas sem riscos maiores (Lipovetsky, 1983, p.120-121).

Os regimes democráticos mantêm um parentesco cada vez mais estreito com a sociedade personalizada do *self-service*, do teste e da liberdade combinatória, de forma que, seja qual for o nível de despolitização do *Homo psychologicus*, ele não é indiferente à democracia e continua a ser, nas suas aspirações profundas, um *Homo democraticus*, convertendo-se no melhor garante da democracia (Lipovetsky, 1983).

Duvidar da democracia hoje é praticamente uma imoralidade. As ideias de liberdade e diversidade avançam de forma nunca antes vista. A democracia política passa a ser participativa e midiática, e o conjunto povo e massa da sociedade disciplinar cede lugar à multidão<sup>49</sup> (Passetti, 2005).

Conforme comentei na primeira seção, estamos na era dos *talk-shows*. As consultas populares são cada vez mais comuns na mídia. Em nome da democracia, somos convidados ao exercício da escolha permanente. Afinal, como dizia o programa exibido de 1992 a 2000 na Rede Globo de Televisão, *Você decide!*

---

<sup>49</sup> A multidão não pode ser reduzida a uma unidade, não pode ser soberana e não se submete ao governo do uno (Hardt e Negri, 2005).

Finalmente, cabe considerar que muitos países estão procurando aproximar a educação da economia e o sistema educacional das empresas. Embora isso não substitua os critérios de ordem social e política tradicionalmente associados à educação, a preocupação com seus efeitos econômicos modifica-lhe sensivelmente a percepção e uso (CEPAL-UNESCO, 1995, p.127).

Os novos tempos exigem uma nova relação entre educação, capacitação e empresa, na qual esta última assuma o papel de líder na formação de recursos humanos e o estado função compensadora em relação aos grupos desassistidos (CEPAL-UNESCO, 1995, p.193).

Trata-se aqui da passagem de uma educação que tende a reforçar as desigualdades para aquela que, ao destinar seus melhores recursos para os lugares onde são maiores as necessidades, contribua para elevar a igualdade social — eis a função compensadora do estado (CEPAL-UNESCO, 1995, p.190).

O estado deve abandonar o raciocínio segundo o qual lhe cabe exclusivamente (ou quase exclusivamente) financiar o custo da atividade educacional, de capacitação e de pesquisa e desenvolvimento, e partir em busca de fontes alternativas para cada sistema e função, com participação crescente de recursos privados. O financiamento do “triângulo necessário” deve ser uma preocupação comum do estado, empresas e demais usuários (CEPAL-UNESCO, 1995, p.190-191).

[...] Espera-se do estado que passe a favorecer uma concepção descentralizada, que busque fortalecer a autonomia dos estabelecimentos, estamentos, mecanismos e aumentar, assim, sua flexibilidade para adaptar-se às necessidades do meio em continuada mutação. Deve-se enfatizar a preferência por princípios operacionais de auto-regulamentação, liberdade e flexibilidade institucionais (CEPAL-UNESCO, 1995, p.191).

O estado deve assegurar que a distribuição das oportunidades educacionais seja adequada e equitativa. O que só se conseguirá se aqueles que podem pagar por sua educação o fizerem, enquanto os estudantes com poucos recursos tenham acesso a planos solidários de bolsas e empréstimos públicos, de maneira a cobrir a diferença entre o valor das mensalidades e demais custos e a parte que podem pagar (CEPAL-UNESCO, 1995, p.313).

Essa transformação é condição inclusive para que aumentem as disponibilidades de recursos. Neste aspecto, é tendência internacional atribuir grande importância às mudanças institucionais. Autonomia das instituições, responsabilidade pelos resultados, dinamismo dos atores são questões cruciais na concepção de novas modalidades de ação educacional (CEPAL-UNESCO, 1995, p.135).

O acervo comum das aprendizagens requeridas — conformado pelo domínio dos códigos culturais básicos da modernidade e pelo desenvolvimento da capacidade de resolver problemas, tomar decisões e continuar aprendendo — constitui, por sua vez, padrão de medida para avaliar a adequação dos currículos e a eficácia das metodologias aplicadas ao processo pedagógico (CEPAL-UNESCO, 1995, p.137).

Aos professores e atores internos do sistema cabe assumir maior grau de autonomia, participando das decisões e tornando-se publicamente responsáveis por seus resultados (CEPAL-UNESCO, 1995, p.134).

Serão necessários extensos programas de capacitação dos diretores de escola em exercício, para iniciá-los nas modernas técnicas de gestão de unidades de ensino, organização e manejo de sistemas e relações públicas (CEPAL-UNESCO, 1995, p.301).

## CAPÍTULO III: A CENTRALIDADE DA GESTÃO EDUCACIONAL NA DÉCADA DE 1990

---

*[...] O documento, pois, não é mais, para a história, essa matéria inerte através da qual ela tenta reconstituir o que os homens fizeram ou disseram, o que é passado e o que deixa apenas rastros: ela procura definir, no próprio tecido documental, unidades, conjuntos, séries, relações [...] (Foucault, 1995a, p.7).*

No capítulo anterior, fiz uma contextualização histórica sobre o par economia e política, liberalismo, neoliberalismo e democracia liberal. Conforme já havia comentado na seção *Caminhos Trilhados*, o objetivo deste capítulo é apresentar dois documentos produzidos na década de 1990 que foram centrais na composição da educação escolarizada na atualidade. A gestão educacional é apresentada em ambos os documentos ocupando um papel estratégico na reorganização das escolas, do Estado e da sociedade. O processo de descentralização na tomada de decisões, a autonomia institucional e a autonomia individual — que é um imperativo a partir da década de 1990 — requerem uma gestão responsável. O sucesso da gestão educacional é medido através de avaliações de larga escala que apontam a eficiência ou a ineficiência das decisões tomadas e indicam onde é preciso intervir e quem precisa do apoio do Governo para aprender a se autogovernar.

A gestão e a autogestão são formas de administração contemporâneas. A lógica da empresa requer um sujeito gestor, empresário de si mesmo, capaz de inovar, de estar em um constante processo de aprendizagem — formação continuada, lógica do aprender a aprender —, disposto a investir de forma permanente no seu capital humano. Na atualidade, o empreendedorismo e o capital humano tornaram-se valores sociais.

A gestão e a descentralização, o empreendedorismo no nível individual e no nível institucional emergem como a grande solução para os problemas da sociedade contemporânea. No decorrer do documento *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*,<sup>50</sup> em alguns momentos, a CEPAL e a UNESCO dizem que a nova estratégia proposta para a área da educação deve envolver toda a sociedade em seu conjunto,

---

<sup>50</sup> O documento da CEPAL e UNESCO foi produzido em 1992, mas a tradução do espanhol para o português ocorreu em 1995.

pois o consenso e a participação são essenciais para o seu bom funcionamento. Assim, a descentralização só é possível mediante a flexibilidade, abertura e democratização das instituições e da sociedade. A participação dos pais, professores, alunos, funcionários, equipe diretiva e comunidade só é possível mediante uma gestão democrática<sup>51</sup> da escola pública.

Pode-se dizer que os documentos, de certo modo, são o resultado de algumas lutas e discussões realizadas ao longo das décadas de 1970 e, principalmente, 1980, problematizando a centralização do poder, as formas de administração das escolas, o autoritarismo e a burocratização do sistema.

Partindo de vários ditos apresentados ao longo de cada um deles, faço um recuo histórico no sentido de compreender como *chegamos a este estado de coisas*. Os dois documentos foram um ponto de partida, serviram como uma contextualização da educação na Contemporaneidade. Caso esta investigação não tivesse um viés genealógico, talvez eu pudesse ter analisado os desdobramentos desses dois documentos nas atuais políticas educacionais. Encontrei muitos materiais que abordam a meritocracia, o novo gerencialismo, a performatividade na área da educação, bem como os atuais encaminhamentos na formação dos gestores educacionais, dentre outras questões. Tudo isso ficou guardado, porque renderia outra investigação.

Para montar uma contextualização da educação na Contemporaneidade, li e fichei os dois documentos. O documento da CEPAL e da UNESCO, constituído por 471 páginas (sendo que as últimas 110 páginas são de anexo), foi central na composição. O *Plano Decenal de Educação para Todos*, constituído por 120 páginas e produzido pelo MEC a partir do acordo MEC/UNESCO, trouxe alguns elementos importantes sobre a educação no contexto brasileiro.

Após o fichamento, montei uma espécie de resumo com as principais questões discutidas em cada parte dos documentos e elenquei vários excertos que servem como vinhetas na abertura dos capítulos. O presente capítulo traz várias vinhetas sobre o tema *A centralidade da gestão educacional na década de 1990*.

Tendo feito essas considerações iniciais, parto agora para a apresentação dos documentos. Destaco que não farei a análise dos ditos neste capítulo, ou seja, os textos selecionados serão “vistos na sua materialidade pura e simples de coisas ditas em determinado

---

<sup>51</sup> Conforme discutirei ao longo da Tese, isso não significa menos controle. Pelo contrário, a lógica atual é a da concentração do poder sem centralização (Sennett, 2004). As avaliações de larga escala estão aí a pleno vapor.

tempo e lugar” (Fischer, 2002, p.43-44). Tal análise será realizada ao longo da Tese, cujo trabalho consistiu “em colocar as coisas ditas na situação de *coisas relacionais*” (Fischer, 2002, p.52, grifos da autora).

Da mesma maneira, não farei referência formal aos documentos a cada momento, pois o texto ficaria poluído devido à recorrência de citações diretas e indiretas. Os ditos presentes na primeira seção foram extraídos do documento produzido pela CEPAL-UNESCO. Os ditos da segunda seção dizem respeito ao documento produzido pelo MEC a partir do acordo MEC/UNESCO. Assim sendo, a responsabilidade pelo teor das questões ora apresentadas são dos autores dos referidos documentos.

## 1. “EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: EIXO DA TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE”

A primeira parte do documento, intitulada *O Contexto Latino-Americano*, apresenta um breve panorama do padrão de desenvolvimento da América Latina e do Caribe durante o pós-guerra, a dolorosa aprendizagem da década de 1980 e os desafios da democratização durante os anos 1990. Segundo a CEPAL-UNESCO (1995), a década de 1990 representa desafios internos e externos para a América Latina e o Caribe. Entre os desafios internos, destaca-se a necessidade de consolidar e aprofundar a democracia, a coesão social, a equidade e a participação, ou seja, a moderna cidadania. Os desafios externos dizem respeito à necessidade de compatibilizar as aspirações de acesso aos bens e serviços modernos com a geração do meio que permita esse acesso: a competitividade internacional.

A primeira parte é composta pelo Capítulo I, *O desenvolvimento Latino-Americano e a Proposta de Transformação Produtiva com Equidade*. Segundo a CEPAL-UNESCO (1995), a democratização, a inserção internacional, a deterioração dos salários mais baixos, o aumento da cobertura educacional e a acentuada massificação dos meios de comunicação fizeram com que, durante os anos 80, os países da região da América Latina experimentassem inúmeras transformações, destinadas a repercutir em seu desenvolvimento futuro.

A democratização tem como tarefa promover uma transformação produtiva que favoreça a inserção internacional, promova a equidade e, por esse caminho, propicie maior integração social. A capacidade técnica de setores e grupos deve estar aliada à representatividade das correntes partidárias e sociais para que seja possível consolidar as formas modernas e estáveis de convivência democrática.

A inserção internacional gera novas demandas de inovação institucional no nível da organização das empresas, das relações trabalhistas, dos vínculos entre setores público e privado, da descentralização regional, da conservação do meio ambiente e da estratégia educacional. Deve-se fazer frente às mudanças que ocorrem, de forma vertiginosa, nas empresas, setores e nações que encaram os desafios da competição internacional (CEPAL-UNESCO, 1995, p.29).

O contexto internacional apresenta inúmeros desafios, dentre os quais, destacam-se:

- A competitividade, que depende cada vez mais de talento empresarial e nacional e da difusão e incorporação do progresso técnico no sistema produtivo. A competitividade autêntica ou estrutural reflete-se no aumento dos recursos destinados a pesquisa e desenvolvimento nos países industrializados ditos centrais e nos de industrialização tardia;

- A inovação e o papel fundamental desempenhado pelas alianças entre empresas e entre elas e instituições públicas, organizações não-governamentais e outros agentes econômicos. As principais características da inovação organizacional e gerencial são o aumento da flexibilidade, a redução de custos e a melhoria da qualidade da produção;

- As tecnologias da informação que geram poderoso efeito horizontal sobre o conjunto dos bens de consumo, duráveis e não-duráveis;<sup>52</sup>

- Os fatores competitivos cada vez mais importantes são a qualidade, a rapidez e a confiabilidade da entrega e a capacidade de ampliar a gama de bens e serviços requeridos pelos consumidores dos países industrializados;

- No futuro, serão cada vez mais estreitos os vínculos entre o progresso técnico, a proteção do meio ambiente<sup>53</sup> e a competitividade internacional.

A proposta da CEPAL para os anos 1990 passa por algumas questões: uma competitividade autêntica que requer um grau adequado de coesão social e equidade; a imprescindível formação de recursos humanos,<sup>54</sup> especialmente a que visa a disseminar o progresso técnico; além do esforço interno, o êxito da transformação dependerá da evolução

---

<sup>52</sup> Em outro item, a CEPAL-UNESCO (1995) discute que, nos anos 1960 e 1970, o desnível tecnológico entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento tendeu a reduzir-se. Porém, a revolução da década de 1980 e meados da década de 1990 pareceu tê-lo aumentado. Temos aí o esgotamento do modelo de desenvolvimento fomentado nas décadas de 1950, 1960 e 1970 — fordismo e keynesianismo —, questão que será discutida ao longo da Tese a partir de alguns fios que compõem a presente trama histórica.

<sup>53</sup> Desenvolvimento sustentável.

<sup>54</sup> “A expressão ‘recursos humanos’ aplicada à gestão das pessoas que trabalham nas organizações parece ter sido utilizada pela primeira vez em 1965” (Purcell, *apud* López-Ruiz, 2007, p.264). Porém, recentemente, “a noção de recursos humanos tem recebido fortes ataques de diversas frentes e, embora continue sendo utilizada — e suas iniciais continuem sendo comumente usadas para definir esse setor e os profissionais que nele trabalham —, já algumas empresas têm preferido mudar para, por exemplo, ‘área de gente e qualidade’ ou ‘área de desenvolvimento humano e organizacional’” (López-Ruiz, 2007, p.265).



do cenário internacional; a readequação do Estado, que é fundamental para a conclusão dessa nova fase da evolução da América Latina e Caribe. Sobre esse ponto, a CEPAL-UNESCO (1995) diz que é preciso um Estado diferente do existente hoje. Tal Estado deve apoiar a base empresarial, promover a geração de níveis internacionais de competitividade e estabelecer maior grau de igualdade entre os cidadãos (função compensatória do Estado).

A segunda parte do documento, intitulada *O Ponto de Partida*, é composta pelos Capítulos II, III e IV. Nessa parte, são analisadas diversas iniciativas que têm por objeto a introdução de mudanças na educação, a capacitação e a formação científico-tecnológica e as contribuições teóricas recentes sobre o vínculo entre educação e desenvolvimento econômico.

No Capítulo II, *Educação e Recursos Humanos na América Latina e Caribe: tendências recentes*, são apresentados alguns dados relativos ao progresso quantitativo da expansão da cobertura do sistema educacional formal. Tais dados vão desde o pós-guerra até o início da década de 1990. Discute-se que a expansão educacional ocorreu com elevado grau de prejuízo da qualidade. A educação deveria promover a transmissão de destrezas e habilidades, a disposição de assumir riscos e tomar decisões e a formação nos valores sociais da cidadania moderna, que é o alicerce do sistema democrático e do desenvolvimento com equidade.

No decorrer do capítulo, as formas de expansão e administração do ensino e de desenvolvimento econômico em voga no período 1950-1980 são questionadas. Diz-se que a evolução educacional do pós-guerra propiciou mobilidade social apoiada basicamente na expansão do emprego e gastos públicos. Porém, a base de sustentação desse modelo revelou-se frágil nos anos 1980.

Dentre os elementos que fariam parte da evolução educacional em uma perspectiva internacional, destacam-se: a Teoria do Capital Humano, sendo que vários estudos apontam para o fato de que a maior educação da mãe afeta o comportamento reprodutivo (tal influência vai desde a formação e difusão de atitudes, valores e crenças associadas a uma família pequena até a redução da importância atribuída aos rendimentos dos filhos na formação da renda familiar); a necessidade de aumentar a participação percentual dos gastos em pesquisa e desenvolvimento no PIB da América Latina e Caribe; os progressos na eliminação do analfabetismo absoluto permitem a concentração de esforços no analfabetismo funcional; é preciso transformar a gestão educacional (questiona-se a administração burocratizada) para articular a educação com as demandas econômicas, sociais, políticas e culturais (processos de

descentralização, educação como compromisso de todos e o necessário investimento nas pessoas).

Vários excertos da Declaração de Quito<sup>55</sup> são apresentados no documento, como é o caso, por exemplo, dos que seguem abaixo:

A Declaração de Quito reconhece explicitamente que “estamos num momento de enorme transcendência histórica, definido pela necessidade de se iniciar uma nova etapa de desenvolvimento educacional que responda aos desafios da transformação da produção, equidade social e democratização política”. Partindo dessa premissa, os ministros da educação declaram [...] (UNESCO *apud* CEPAL-UNESCO, 1995, p.114).

[...] é necessário transformar profundamente a gestão educacional tradicional, para articular efetivamente a educação com as demandas econômicas, sociais, políticas e culturais, rompendo o isolamento das ações educacionais (UNESCO *apud* CEPAL-UNESCO, 1995, p.115).

[...] para garantir o princípio segundo o qual a educação é responsabilidade de todos, é preciso “desenvolver mecanismos de conciliação entre os diferentes setores da administração pública, organizações não governamentais, empresas privadas, meios de comunicação, igrejas, organismos sindicais e comunitários, famílias” (UNESCO *apud* CEPAL-UNESCO, 1995, p.115).

[...] no campo do planejamento e administração, existe “a necessidade de impulsionar processos de descentralização, regionalização e desconcentração, de elaborar mecanismos ágeis de avaliação de resultados, de implementar programas eficazes de compensação educacional, de impulsionar programas de emergência, apelando a mecanismos extraordinários para resolver situações críticas que afetam as populações em situação de pobreza e marginalidade e de elaborar sistemas de informação e pesquisa para a tomada de decisões como fórmulas destinadas a aumentar a capacidade de gestão” (UNESCO *apud* CEPAL-UNESCO, 1995, p.115).

[...] as transformações na gestão e o compromisso de todos os atores intervenientes são condições necessárias mas não suficientes para a nova estratégia educacional, razão pela qual devem ser complementados por modificações nas práticas pedagógicas e na pertinência dos conteúdos do ensino (UNESCO *apud* CEPAL-UNESCO, 1995, p.115).

[...] a comunidade internacional, em compromissos recentemente assumidos durante a Conferência Mundial sobre Educação para Todos e a Cúpula Mundial pela Infância, colocou em relevo a importância de se *investir nas pessoas* como garantia de *desenvolvimento, paz e compreensão entre os povos* e deve, conseqüentemente, traduzir este compromisso em apoios concretos aos programas educacionais que os países da região estejam promovendo, de forma individual ou coletiva (UNESCO *apud* CEPAL-UNESCO, 1995, p.115, grifos meus).

O investimento em educação deveria ser feito não apenas por instituições públicas, mas por empresas e demais organizações. Questiona-se o fato de mesmo nas empresas grandes os programas de treinamento não serem prática sistemática. A principal justificativa é

---

<sup>55</sup> Em abril de 1991, realizou-se em Quito, Equador, a IV Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe, integrado pelos ministros da Educação de todos os países da região. Foi aprovada na reunião, convocada pela UNESCO, a avaliação de Quito, que apresenta as principais linhas de transformação que devem orientar as ações do setor educacional.

a incerteza na época quanto ao retorno do investimento em capital humano. Porém, as “recentes mudanças tecnológicas e as crescentes exigências internacionais de qualidade parecem ter induzido as empresas mais ligadas aos mercados externos a incrementarem suas atividades de formação de pessoal” (CEPAL-UNESCO, 1995, p.105).

Como o próprio título diz, o terceiro capítulo tem como tema central *O debate internacional sobre educação e formação de recursos humanos*. Tal tema justifica-se na medida em que a “formação de recursos humanos é o tema no qual se centralizam os debates sobre a reorganização industrial e a competitividade nos países industrializados” (CEPAL-UNESCO, 1995, p.119). A maior capacitação dos recursos humanos aumenta a flexibilidade no trabalho, a satisfação e a dedicação dos trabalhadores, diminui os problemas de coordenação e eleva a produtividade.

Estudos revelam a coexistência de duas tendências opostas em matéria de organização do trabalho: uma ligada à automatização, à produção em série, em grande escala, à lógica piramidal; a outra ligada à descentralização, à delegação de responsabilidades, ao trabalho em equipe e ao investimento em capital humano. A segunda tendência recebe adesão crescente entre os empresários, pois possibilita uma maior adaptação às tecnologias e circunstâncias da economia mundial, além da obtenção de melhores resultados. A flexibilidade e a capacidade de assimilar novas normas e situações são fundamentais em uma economia dinâmica.

Um tema central desse debate é a busca de fontes alternativas para o financiamento da educação. Diz-se que a transformação da educação não consiste no aumento de recursos, mas na transformação das formas de organização e funcionamento dos recursos disponíveis.<sup>56</sup> Embora “não se disponha de cifras precisas, é provável que tenham aumentado os gastos do setor privado, das famílias como das empresas” (CEPAL-UNESCO, 1995, p.126).

Para que se atinjam os objetivos da competitividade e da cidadania, é necessário enfatizar de modo simultâneo a eficiência e a equidade dos sistemas educacionais. Para tal, é preciso a integração — distribuição equitativa de oportunidades e resultados — e a diferenciação — descentralização do sistema educacional.

No quarto capítulo, *Tecnologia, educação e desenvolvimento*, discute-se que os novos modelos de crescimento desenvolvidos durante a década de 1980 têm em comum os seguintes aspectos: a busca de fontes endógenas de crescimento sustentado a partir da incorporação, ao modelo de investimento em capital humano, do aprendizado pela prática (*learning-by-doing*),

---

<sup>56</sup> Lógica da escassez.

das economias externas derivadas da especialização e da integração de novos bens à composição da produção.

Os montantes de recursos que o mercado aloca às atividades que propiciam a aprendizagem, a acumulação de capital humano e o desenvolvimento tecnológico são sempre menos que ótimos. Dessa forma, as famílias, os empresários e os grupos sociais de alcance intermediário terão um papel fundamental no funcionamento da economia dinâmica.

A educação será responsabilidade de toda a sociedade. Nesse novo contexto ideológico, “o trabalho docente consistirá muito mais em orientar, dirigir, dar exemplos e animar do que transmitir os conteúdos da matéria” (CEPAL-UNESCO, 1995, p.164).

Os princípios básicos que orientam uma política educacional bem-sucedida são altos níveis de qualidade, respeito e valorização dos professores e estreita articulação entre sistema de ensino e empresa. O conhecimento será peça fundamental, pois, como diz Toffler (*apud* CEPAL-UNESCO, 1995, p.176), ele é “infinitamente ampliável, pode ser reproduzido, é suscetível de utilizar-se muitas vezes sem esgotar-se e, ao contrário da força e da riqueza, está ao alcance dos pobres”.

As condições essenciais para o exercício da cidadania e para vencer no mundo do trabalho são a autonomia individual, a capacidade de inovação, renovação, criação e participação. A CEPAL-UNESCO (1995) ressalta que, na atualidade, é preciso estabelecer uma nova relação entre educação, capacitação e empresa, de modo que esta última assumo o papel de líder na formação de recursos humanos e o Estado, função compensadora em relação aos grupos desassistidos.

A terceira parte, intitulada *A Estratégia Proposta*, é composta pelo Capítulo V. Nela são apresentadas as principais linhas e ideias da estratégia educacional proposta com ênfase nos diferentes níveis de ensino e no fortalecimento do desenvolvimento tecnológico. Tal estratégia articula-se em torno de objetivos (cidadania e competitividade), critérios inspiradores de políticas (equidade e desempenho) e traços da reforma institucional (integração nacional e descentralização). Importa dizer que a estratégia proposta para o plano institucional supõe uma reorganização da gestão educativa, orientada, por um lado, a descentralizar e dar maior autonomia às escolas e outros centros educacionais e, por outro, a integrá-los em um marco comum de objetivos táticos. Essa seria a única forma de a educação contribuir com o fortalecimento da coesão de sociedades crescentemente segmentadas (CEPAL-UNESCO, 1995).

No Capítulo V, como o título indica, são apresentados *Objetivos, critérios e diretrizes*. Todo o capítulo tem como centro o fato de desenvolvimento e democracia estarem intimamente associados na atualidade. Crescimento sustentável, aliado à competitividade, constitui a base econômica que torna possível o exercício da cidadania — importância dos cidadãos. Segundo a CEPAL-UNESCO (1995, p.201):

A proposta ora formulada admite a pertinência das tensões entre cidadania e competitividade, entre equidade e desempenho e entre integração e descentralização, enfatizando as interações e intercomplementaridade que também existem entre esses planos [...].

A CEPAL-UNESCO (1995) afirma que a nova estratégia proposta deve envolver toda a sociedade em seu conjunto, pois o consenso e a participação são essenciais para o seu bom funcionamento; a descentralização deve contribuir para melhorar e não piorar a equidade do sistema; a coordenação do sistema deverá estabelecer normas gerais, avaliar os resultados obtidos pelas unidades descentralizadas e compensar as desvantagens de alguns grupos sociais.

A quarta parte, intitulada *Políticas para implementação da Estratégia*, é composta pelo Capítulo VI. Nela são trazidas várias sugestões de políticas para colocar em prática a estratégia apresentada na terceira parte. Destacam-se aí sete âmbitos da política. O primeiro enfatiza o propósito de superar o relativo isolamento do sistema de educação, de capacitação e de aquisição de conhecimentos científico-tecnológicos, abrindo-o às solicitações e necessidades sociais. O segundo e o terceiro referem-se aos resultados pretendidos com essa abertura: assegurar o acesso universal aos códigos da modernidade e impulsionar a criatividade no acesso, difusão e inovação dos assuntos científico-tecnológicos. Os quatro âmbitos seguintes são de caráter instrumental: gestão institucional responsável; profissionalização e protagonismo dos educadores; compromisso financeiro da sociedade com a educação; capacitação, esforço científico-tecnológico e cooperação regional e internacional. Destaco o fato de a gestão institucional responsável ser considerada um dos instrumentos responsáveis por colocar em prática a estratégia educacional que se articula em torno de objetivos (cidadania e competitividade), critérios inspiradores de políticas (equidade e desempenho) e traços da reforma institucional (integração nacional e descentralização).

No Capítulo VI, como diz o título, são apresentadas as *Ações e Medidas* da Proposta. Tais ações e medidas giram em torno da autonomia das unidades educacionais, da responsabilidade na gestão institucional e dos sistemas de avaliação.

A maior autonomia confere ao corpo docente e ao seu diretor competência para definirem, no contexto das políticas nacionais, seu próprio projeto e a responsabilidade por seus aspectos acadêmicos, administrativos e financeiros.

A Proposta enfatiza o estabelecimento de sistemas que avaliem periodicamente as principais metas curriculares e a eficiência interna dos sistemas de ensino, permitindo que as direções dos estabelecimentos assumam publicamente a responsabilidade por sua gestão. Porém, a CEPAL-UNESCO (1995) diz que é preciso cuidar para que os exercícios de avaliação não se transformem no objetivo do ensino e distorçam o conteúdo e a orientação da prática educativa.

A capacidade de gestão dos estabelecimentos em situação de desvantagem deve ser fortalecida. O Estado deve prestar-lhe apoio técnico para que, por si mesmos, formulem e implementem seu projeto educacional. A CEPAL-UNESCO (1995) considera que as duas principais exigências que um sistema de formação de recursos humanos impõe aos educadores — que é o compromisso com a qualidade e a capacidade para administrar de forma autônoma os estabelecimentos e os recursos — apontam para a necessidade urgente de profissionalizar os professores. Entretanto, a formação não deve concentrar-se em longas formações acadêmicas, mas em formações pedagógicas mais breves. A formação continuada deve ter uma preponderância maior que a formação inicial.

Outro ponto destacado é o de que a inclusão dos salários do magistério no quadro geral de remunerações da administração pública poderia prejudicar a flexibilidade e impedir que os professores atinxissem nível competitivo. Uma forma de resolver o problema seria a utilização de incentivos e bonificações que complementem o salário-base.

No Capítulo VI, existe uma referência explícita à nova função do diretor de escola. Segundo a CEPAL-UNESCO (1995):

Os novos esquemas institucionais que contemplam maior autonomia dos estabelecimentos de ensino implicam mudança radical na função do diretor de escola, a quem se pede agora que considere seu cargo não só um degrau da carreira, mas também uma posição moral, intelectual e funcional, a partir da qual tenha possibilidade de conduzir o estabelecimento e imprimir-lhe nova direção. Assim, mais que meros administradores, precisa-se agora de pessoas realmente capazes de dirigir, liderar, motivar os professores e, também, organizar o trabalho, funções para as quais a grande maioria dos atuais profissionais não está preparada (p.299).

Serão necessários extensos programas de capacitação dos diretores de escola em exercício, para iniciá-los nas modernas técnicas de gestão de unidades de ensino, organização e manejo de sistemas e relações públicas (p.301).

O Estado, por sua vez, deve assegurar que a distribuição das oportunidades educacionais seja adequada e equitativa, ou seja, os que podem pagar por sua educação devem

fazê-lo, enquanto os estudantes com poucos recursos devem ter acesso a planos de bolsas e empréstimos públicos.

A quinta e última parte, intitulada *Recursos necessários*, é composta pelo Capítulo VII. Nesta parte da Proposta, são estimados os recursos financeiros necessários para colocar em prática as políticas apresentadas.

No Capítulo VII, *Custos e Financiamento da Estratégia*, discute-se a descentralização do financiamento da educação. A partir da década de 1980, diminuiu o financiamento público à educação e crescem os recursos privados. As organizações não-governamentais, nacionais ou internacionais, aumentaram a sua participação nos serviços educacionais dos países mais pobres da região.

A CEPAL-UNESCO (1995) aponta para o fato de que a experiência de vários países da região tem demonstrado que existe espaço para a expansão do financiamento privado. Uma das formas seria a mobilização de recursos das famílias, ou seja, as associações de pais que buscam recursos na comunidade para a escola de seus filhos. Porém, o principal problema da participação das famílias no financiamento da educação básica seria o de comunidades mais abastadas gerarem mais recursos que as de baixa renda. Para solucionar tal questão, são apresentadas duas alternativas: as autoridades precisam apontar recursos que compensem a desvantagem dos mais pobres; as ONGs podem apontar a sua experiência na elaboração e gerenciamento de programas informais dirigidos às comunidades mais pobres.

## 2. “PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS (1993-2003)”

O Brasil participou, em março de 1990, da Conferência de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial (MEC, 1993). A Declaração Mundial de Educação para Todos é o resultado dessa conferência e serviu de parâmetro para a construção dos planos decenais de educação. Ao Brasil, cabe a responsabilidade de assegurar à sua população o direito à educação, compromisso já reafirmado na Constituição de 1988 (MEC, 1993). O Plano Decenal de Educação para todos foi dividido em quatro capítulos.

O primeiro capítulo, *Situação e Perspectivas da Educação Fundamental*, apresenta o contexto social, político e econômico do desenvolvimento educacional e o desempenho do

sistema educativo. De uma forma geral, a discussão versa sobre o esgotamento dos modelos tradicionais de transformação e desenvolvimento econômico e a necessidade de um profundo ajustamento econômico e financeiro que torne possível um novo modo de inserção na ordem econômica internacional. Dentre as mudanças necessárias, destacam-se:

- As formas de aquisição e desenvolvimento das competências humanas;
- Os novos critérios de planejamento educativo e das relações entre escola e sociedade;
- A necessidade de a escola formar o cidadão para o senso de tolerância, de solidariedade e de solução pacífica de conflitos;
- O necessário desenvolvimento de relações educativas democráticas, voltadas para a participação societária;
- A descentralização e a autonomia, no contexto da democratização da sociedade, leva a uma reorganização dos espaços de atuação e das atribuições das diferentes instâncias de governo e da sociedade organizada. Na educação, é possível implementar novos processos e instrumentos de participação, parceria e controle.

Os baixos níveis de desempenho são creditados aos graves problemas de ordem pedagógica; às práticas deficientes de avaliação que são adotadas pelas escolas; à enorme variabilidade nos objetivos de aprendizagem propostos pelas escolas, o que reflete a baixa eficiência da sua gestão pedagógica, sendo que tal heterogeneidade influi sobre as desigualdades sociais nas oportunidades educativas.

Critica-se a prática centralizadora de gestão, sendo que tal problema por vezes está localizado na concepção dos sistemas de ensino, outras vezes na ausência de competências gerenciais específicas dos principais atores.

No Capítulo II, são apresentados os *Obstáculos a enfrentar*. Os principais obstáculos apontados são:

Enfraquecimento da escola como instituição-chave no processo ensino-aprendizagem, uma vez que as decisões que afetam o seu dia-a-dia são tomadas por instâncias bem distantes da prática escolar. Embora se tenha avançado na compreensão da necessidade de descentralizar até o âmbito da escola e terem ocorrido várias experiências de fortalecimento da autonomia escolar, resistências deverão ser enfrentadas (MEC, 1993, p.32).

Descontinuidade das políticas educacionais — associada a indevidas interferências clientelísticas e a insuficientes graus de institucionalização e à centralização de decisões nos setores da burocracia, em prejuízo da escola (MEC, 1993, p.32).

Baixa sustentação social de projetos pedagogicamente inovadores e de métodos mais eficientes de administração educacional (MEC, 1993, p.33).



No Capítulo III, são apresentadas as *Estratégias para a universalização do Ensino Fundamental e erradicação do analfabetismo*. Em um primeiro momento, são apresentados os objetivos gerais do desenvolvimento da educação básica. Tais objetivos estão relacionados com as determinações constitucionais e legais, as demandas sociais dirigidas ao sistema educativo, o compromisso nacional firmado na Semana Nacional de Educação para todos e as recomendações e acordos assumidos no âmbito internacional. Os objetivos apresentados pelo MEC (1993) são:

1. Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para plena participação na vida econômica, social, política e cultural do País, especialmente as necessidades do mundo do trabalho;

2. Universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento;

3. Ampliar os meios e o alcance da educação básica (escola como espaço autônomo e privilegiado de gestão e desenvolvimento da aprendizagem e da formação do cidadão);

4. Favorecer um ambiente adequado à aprendizagem (incrementar a participação da família e da comunidade no processo educativo);

5. Fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso (gestão compartilhada);

6. Incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação;

7. Estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional.

Em seguida, são apresentadas as metas globais e as linhas de ação estratégica. As metas a serem alcançadas deverão atender aos seguintes escopos mínimos: “implantar novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica” (MEC, 1993, p.42) e “dotar todas as escolas de ensino fundamental, urbanas e rurais, estaduais e municipais, de condições básicas de funcionamento” (MEC, 1993, p.43).

As ações estratégicas enfatizadas são: estabelecimento de padrões básicos para a rede pública; fixação dos conteúdos mínimos determinados pela Constituição; profissionalização e reconhecimento público do magistério; desenvolvimento de novos padrões de gestão

educacional; estímulo às inovações; eliminação das desigualdades educacionais; melhoria do acesso e da permanência escolar; sistematização da educação continuada de jovens e adultos; produção e disseminação do conhecimento educacional e das informações em educação; institucionalização dos Planos Estaduais e Municipais; profissionalização da administração educacional.

No quarto capítulo, são apresentadas as medidas e instrumentos de implementação. Dentre as medidas, destacam-se: consolidação de alianças e parcerias (gestão compartilhada); a eficiência e a equalização no financiamento (readequação do papel do Estado); desenvolvimento da cooperação e intercâmbio internacional; intensificação das ações governamentais em Curso.<sup>57</sup>

É importante salientar que me detive mais no documento da CEPAL e da UNESCO. Trouxe um breve resumo do Plano Decenal de Educação para Todos do período 1993-2003 como forma de apontar alguns desdobramentos das políticas internacionais no Brasil.

---

<sup>57</sup> Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente: PRONAICA; Projeto Nordeste de Educação; Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica/SAEB; Programa de Capacitação de professores, dirigentes e especialistas; Programa de apoio a inovações pedagógicas e educacionais; Desenvolvimento da leitura e da escrita; Expansão e melhoria da educação infantil; Sistema Nacional de Educação a Distância; Programa de integração da universidade com a educação fundamental; Descentralização dos programas de assistência ao estudante; eficiência, equalização e agilização do sistema de financiamento (CEPAL-UNESCO, 1995).

Tem sido ponto por mim reiteradamente salientado em Mensagens anteriores a importância de que se revestem os *problemas educacionais* para os povos ainda em formação como o Brasil. Daí o interesse com o que se tem aplicado a resolvê-los o Governo, e principalmente o vivo empenho com que procurou vitalizar os objetivos de um programa orgânico de *desenvolvimento* educacional, cuja observância se vem pondo em prática na medida das possibilidades financeiras (General Eurico Gaspar Dutra *apud* MEC/INEP, 1987a, p.185, grifos meus) (Mensagem proferida em 1950).

As tarefas de estimular e orientar o *desenvolvimento* educacional do País devem ser articuladas com as medidas tendentes a resolver os problemas de elevação do nível de vida e a corrigir as carências de toda ordem, decorrentes tanto da nossa crise de crescimento, quanto das perturbações provenientes da conjuntura mundial [...] (Getúlio Dornelles Vargas *apud* MEC/INEP, 1987a, p.199, grifo meu) (Mensagem proferida em 1951).

Possui, agora, o País uma estrutura de treinamento de mão-de-obra de grande valor, reiteradamente louvada por autoridades e especialistas estrangeiros, como uma das realizações mais adequadas e oportunas para o *desenvolvimento* de países em fase de industrialização (Getúlio Dornelles Vargas *apud* MEC/INEP, 1987a, p.218, grifo meu) (Mensagem proferida em 1952).

É digna de nota e incentivo a recente transformação operada, entre nós, no modo de ver os problemas de educação e de cultura. Procura-se relacioná-los com o *estágio econômico e social do País*. Efetivamente, em *matéria de educação e cultura*, urge uma revisão dos métodos e práticas até aqui adotados, no sentido de dotar o País de um *arcabouço institucional ajustado* às suas peculiaridades sociais e necessidades de *desenvolvimento* (Getúlio Dornelles Vargas *apud* MEC/INEP, 1987a, p.221, grifos meus) (Mensagem proferida em 1953).

O vigoroso e crescente *desenvolvimento* da estrutura econômica do País vem criando novas condições de vida social. Consequentemente, impõe-se a adoção de novos processos educativos e a atualização dos em vigor, a fim de que encaminhem as novas gerações ao estágio de comportamento sócio-cultural, requerido por esse progressivo e acelerado *desenvolvimento* (Juscelino Kubitschek de Oliveira *apud* MEC/INEP, 1987b, p.253, grifo meu) (Mensagem proferida em 1956).

Com a preocupação, talvez, de sair do estado de *subdesenvolvimento* que caracteriza o País, tem-se tentado construir nossa civilização, de cima para baixo [...] (Juscelino Kubitschek de Oliveira *apud* MEC/INEP, 1987b, p.254, grifo meu) (Mensagem proferida em 1956).

A atuação do Estado deve ter em vista, principalmente, criar condições propícias ao *desenvolvimento* cultural do País [...] (Juscelino Kubitschek de Oliveira *apud* MEC/INEP, 1987b, p.269, grifo meu) (Mensagem proferida em 1956).

Incrementar-se-ão as atividades do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), criado para divulgação das ciências sociais, notadamente da sociologia, da história, da economia e da política. Terá por fim aplicar os dados dessas ciências à análise e à compreensão crítica da realidade brasileira, com o propósito de incentivar e promover o *desenvolvimento nacional* (Juscelino Kubitschek de Oliveira *apud* MEC/INEP, 1987b, p.269, grifos meus) (Mensagem proferida em 1956).

## CAPÍTULO IV: AS CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE DE EMERGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL

---

*[o desenvolvimento é] uma “invenção” que resultou da história do pós-guerra e que, desde seu início, moldou inevitavelmente, toda a possível concepção da realidade e a ação social dos países que desde então se conhecem como subdesenvolvidos (Escobar, 2007, p.14).*

**P**artindo do documento *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade* e do documento *Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)*, fiz um pequeno recuo histórico no sentido de compreender a constituição da CEPAL e da UNESCO e mapear rastros que evidenciassem algumas das condições que possibilitaram a emergência da noção de gestão educacional, tão amplamente difundida na atualidade.

Porém, ao procurar mapear algumas dessas condições — questão que está diretamente relacionada com a compreensão de *como se deu a mudança de ênfase de uma concepção da administração educacional para a gestão educacional e o que essa mudança de ênfase implica* —, acabei por estudar o período pós Segunda Guerra Mundial — período de criação da CEPAL e da UNESCO — e percebi o quanto nesse período a noção de *administração da educação* estava em pleno processo de efervescência.

O caminho que fui trilhando acabou permitindo que compreendesse não somente a mudança de ênfase da administração educacional para a gestão educacional, mas principalmente *em que momento a educação passou a ser um assunto que deveria ser administrado* — questão que abordo detalhadamente no próximo capítulo.

A partir dos entendimentos que construí ao longo da Tese, penso que a *necessidade de administração* está diretamente relacionada com a noção de *desenvolvimento* que abrange as noções de *planificação, planejamento e modernização*. Como abordarei no próximo capítulo, vários movimentos no sentido de uma administração e modernização da sociedade e da educação foram feitos na Era Vargas — 1930 a 1945 —, ficando evidente, na investigação realizada, que vários fragmentos do que foi dito, pensado e feito em termos de administração da educação após 1945 — emergência da administração da educação como um problema de ordem pública — tiveram sua proveniência na década de 1930. Entretanto, penso que o desenvolvimento como uma invenção que produziu toda uma possível concepção da realidade e ação dos países que se conhecem desde então como subdesenvolvidos (Escobar, 2007) pode

ser considerado uma das condições de possibilidade da emergência da administração. A administração, por sua vez, coloca em funcionamento um conjunto de práticas que são utilizadas estrategicamente no governo da população. Para que o desenvolvimento ocorra, é preciso planejamento, planificação e modernização, questões que estão diretamente relacionadas com a administração, o que será mais bem desdobrado no próximo capítulo.

É justamente pelo fato de a necessidade de administração estar diretamente relacionada com a noção de desenvolvimento que partirei agora para uma breve incursão no contexto mundial e em especial no contexto latino-americano no período pós Segunda Guerra Mundial.

O presente capítulo foi dividido em três seções. Na primeira seção, intitulada *Desenvolvimento e subdesenvolvimento como invenções do período pós Segunda Guerra Mundial*, discuto que desde 1945 a ideia de desenvolvimento será fundamental e é a partir dela que se dará tanto a análise dos países ditos desenvolvidos quanto o controle e a vigilância dos países considerados a partir de então subdesenvolvidos. Discuto que os economistas da época compreendiam a vida social como um problema técnico, um objeto de manejo racional que devia ser confiado aos profissionais do desenvolvimento, cujo conhecimento especializado deveria capacitá-los para a tarefa (Escobar, 2007). Dessa forma, será preciso intervir no social através de um planejamento e administração detalhados para alcançar certo patamar que caracterizaria aquilo que se diz ser um país desenvolvido. Na segunda seção, intitulada *Sobre a criação da ONU, da CEPAL e da UNESCO e seus desdobramentos*, como o próprio título anuncia, discuto a criação da Organização das Nações Unidas, da Comissão Econômica para América Latina e Caribe e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Penso ser importante compreender o contexto de constituição dessas organizações, assim como o papel desempenhado por elas nas discussões econômicas, políticas, sociais, educacionais. Na terceira seção, trago algumas *Notas sobre o fordismo e o keynesianismo* que serão fundamentais na discussão da emergência da administração educacional.

## 1. DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO COMO INVENÇÕES DO PERÍODO PÓS SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

*Talvez o sintoma mais significativo dessa transformação seja o desenvolvimento do chamado **direito de intervenção**. Ele é geralmente concebido como o direito ou o dever que têm os senhores dominantes da ordem mundial de intervir em territórios de outros senhores no*

*interesse de prevenir ou resolver problemas humanitários, garantindo acordos e impondo a paz [...] Agora as autoridades supranacionais que estão legitimadas não por direito mas por consenso intervêm em nome de qualquer espécie de trivial emergência e princípios éticos superiores. O que está por trás dessa intervenção não é um permanente estado de emergência e exceção, mas um permanente estado de emergência e exceção justificado pelo **apelo a valores essenciais de justiça** [...] (Hardt e Negri, 2003, p.35-36, grifos do autor).*

Desde a Conferência de constituição das Nações Unidas em São Francisco em 1945, ocorreram inúmeras discussões sobre as noções de subdesenvolvimento e de Terceiro Mundo, bem como intensas negociações sobre o destino do mundo não-industrializado (Escobar, 2007).

A frase que Alvin Hansen, conselheiro do presidente Roosevelt, repetia desde o início da década de 1940 é emblemática e demonstra toda uma maneira de pensar que se constituiu durante o período de 1940, 1950 e 1960: “onde quer que haja pobreza existe um perigo para onde quer que haja prosperidade” (Hansen *apud* Moraes, 1995, p.9).

Pode-se dizer que a pobreza em escala global foi um descobrimento do período posterior à Segunda Guerra Mundial, pois as concepções e o tratamento da pobreza antes de 1940 eram bem diferentes (Escobar, 2007). Apoiado em outros autores, como é o caso, por exemplo, de Rahnama, Escobar (2007) descreve duas rupturas nas formas de tratar a pobreza.

A primeira delas ocorreu no século XIX, quando se deu a emergência de sistemas baseados na filantropia para tratar os pobres. A filantropia consistia na busca calculada entre as funções do Estado liberal e a difusão de técnicas de bem-estar e de governo da população (Donzelot, 1986). O polo assistencial utilizava o Estado para divulgar conselhos que deviam ser aceitos por todos, dado que todos eram considerados iguais em relação ao Estado.<sup>58</sup> A economia social tinha como principal tarefa o estabelecimento de vigilâncias diretas que permitiam controlar a população pobre: não permitir o abandono de crianças em hospícios para menores ou o abandono disfarçado em nutrizas; controlar as uniões livres; impedir linhas de fuga (vagabundagem dos indivíduos, particularmente das crianças) (Donzelot, 1986).

Essa transformação dos pobres em assistidos — modernização da pobreza — teve profundas consequências, como é o caso, por exemplo, do estabelecimento de novos mecanismos de controle, uma vez que era necessário colocar ordem em todas as coisas e constituir uma sociedade coesa. O social teve importância fundamental nesse contexto —

---

<sup>58</sup> Princípio da igualdade e da lógica do contrato social, questões que discuti no Capítulo II.

século XIX e início do século XX —, de forma que a pobreza, a saúde, a educação, a higiene, o emprego e a baixa qualidade de vida dos povos se converteram em problemas sociais e requeriam um conhecimento da população e modos apropriados de organização social (Escobar *apud* Escobar, 2007).

A segunda ruptura diz respeito à globalização da pobreza, efetuada pela definição de dois terços do mundo como pobres depois de 1945. Escobar (2007, p.55) diz que:

[...] Em 1948, quando o Banco Mundial definiu como pobres aqueles países com ingresso per capita inferior a 100 dólares, quase por decreto, dois terços da população mundial foram transformados em sujeitos pobres. E se o problema era de ingresso insuficiente, a solução era, evidentemente, o crescimento econômico.

A pobreza passa a ter um caráter diferente após a Segunda Guerra Mundial, pois é a partir dela que se constroem toda a noção de subdesenvolvimento e decorrentes estratégias de intervenção nos países ditos subdesenvolvidos. A pobreza passa a ser alvo não apenas da filantropia e da economia social — transformação dos pobres em assistidos —, mas é globalizada, visibilizada e produzida de outras formas e precisa ser administrada em nome do desenvolvimento.

O desenvolvimento avançou, criando anormalidades diversas — os analfabetos, os pequenos agricultores, os camponeses sem terra, os mal nutridos, os pobres —, o que permitiu uma intervenção direta sobre as populações consideradas a partir de então como subdesenvolvidas. É nesse contexto que se dá a invenção da noção de Terceiro Mundo e de países subdesenvolvidos, de maneira que como desenvolver-se e conseqüentemente como sair da situação de subdesenvolvido se tornaram um problema de primeira ordem para os continentes da Ásia, da África e da América Latina (Escobar, 2007). Pode-se dizer que:

[...] o desenvolvimento tem tido êxito na medida em que tem sido capaz de integrar-se, administrar e controlar países e populações de maneiras cada vez mais detalhadas e exaustivas. Se tem fracassado em suas tentativas em resolver os problemas básicos do subdesenvolvimento, pode dizer-se, talvez com maior propriedade, que tem tido êxito ao criar um tipo de subdesenvolvimento que tem sido em grande parte política e tecnicamente manejável [...] (Escobar, 2007, p.99).

As fábulas da fome e do alimento (Escobar, 2007) e a problematização da pobreza em nível global — globalização da pobreza — estão diretamente relacionadas com a noção de desenvolvimento. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, a noção de desenvolvimento será fundamental e é a partir dela que se dará tanto a análise dos países ditos desenvolvidos quanto o controle e a vigilância dos países considerados a partir de então subdesenvolvidos.

Grande parte dessa associação entre pobreza e subdesenvolvimento diz respeito aos discursos dos economistas da época, que compreendiam a vida social como um problema

técnico, um objeto de manejo racional – eu diria um objeto a ser administrado – que devia ser confiado aos profissionais do desenvolvimento, cujo conhecimento especializado deveria capacitá-los para a tarefa (Escobar, 2007). E é justamente essa ideia de manejo racional, que poderia ser alcançado através de um planejamento e de uma planificação social, que marca mais uma (des)continuidade em relação às formas de governo do social. Conforme já havia citado anteriormente, Escobar (2007) refere-se a duas rupturas nas formas de tratar a pobreza — eu chamaria tais rupturas de descontinuidades. A primeira delas diz respeito à transformação dos pobres em assistidos (filantropia); e a segunda diz respeito à globalização da pobreza. Acredito que tais descontinuidades estão diretamente relacionadas com as formas de intervenção do Governo no social, ou seja, com a discussão do que cabe ao Governo e do que cabe à economia — questões que foram discutidas no Capítulo II.

Apesar de a economia situar-se no interior do campo dos fenômenos sociais, do final do século XVIII até o século XIX, tais fenômenos são definidos em oposição à economia por terem suas próprias estruturas e seus próprios processos (Foucault, 2008a). Nessa lógica — economia de bem-estar social —, quanto maior for o crescimento, mais a política social deverá ser ativa, intensa e generosa, recompensando e compensando as desigualdades sociais (Foucault, 2008a) — filantropia social. Diferentemente da tônica atual, *a vida social como um problema técnico e um objeto de manejo racional*, o que regia a sociedade no Estado de Bem-Estar social era o princípio da igualdade e da naturalidade do contrato social. Conforme as discussões já realizadas nesta Tese, o que estaria em jogo no contrato coletivo seria a lógica da igualização.

O *Homo œconomicus*, tal como aparece no século XVIII, é aquele que obedece ao seu interesse, é aquele cujo interesse vai convergir de forma *espontânea, natural*, com o interesse dos outros (Foucault, 2008a). A ideia de contrato social — sujeito de direito, *Homo juridicus* — articula-se de forma interessante com o princípio do *laissez-faire*, com o sujeito de interesse. Se o sujeito respeita o contrato, é porque ele tem interesse em que haja contrato, ou seja, a emergência do contrato não substituiu o sujeito de interesse por um sujeito de direito (Foucault, 2008a). Como elucida Foucault (2008a, p.384), o liberalismo, “em sua consistência moderna, começou quando, precisamente, foi formulada essa incompatibilidade essencial entre, por um lado, a multiplicidade não-totalizável dos sujeitos de interesse, dos sujeitos econômicos e, por outro lado, a unidade totalizante do soberano jurídico”. Assim, existe um jogo permanente entre liberdade individual e segurança coletiva, sujeito de interesse e contrato social, multiplicidade não-totalizável e unidade totalizante.



Temos aí duas vias — via revolucionária e via radical utilitarista, questão que já havia abordado brevemente no Capítulo I — que promovem duas concepções heterogêneas da liberdade: uma concebida a partir dos direitos do homem e a outra percebida a partir da independência dos governados (Foucault, 2008a). Para a via revolucionária, a lei será a expressão de uma vontade coletiva que manifesta a parte de direito que os indivíduos querem ceder e a parte de direito que os indivíduos querem reservar; para a via radical utilitarista, a lei será efeito de uma transação que colocará, de um lado, a esfera de intervenção do poder público e, de outro, a esfera de independência dos indivíduos (Foucault, 2008a). As duas vias têm origens históricas diferentes, mas se penetram de forma muito interessante. Ambas assumem o princípio da liberdade individual — disciplina — e da segurança coletiva — biopoder. A espontaneidade, o interesse, a naturalidade das relações entre coletivo/indivíduo são fundamentais nesse contexto.

Penso que a espontaneidade, a naturalidade, o sujeito de interesse remetem muito mais à noção de progresso do que à noção de desenvolvimento. Assim como, no período pós Segunda Guerra Mundial, a ênfase será no desenvolvimento, penso que a ideia de progresso tem relação com a proposta moderna — sociedade disciplinar — de colocar ordem em todas as coisas, terminar com o caos, tornar todos os povos civilizados, ou seja, tirá-los da selvageria, alcançar a ordem, a linearidade, o avanço, a melhoria. Porém, a noção de progresso também tem relação com a *naturalidade* das relações econômicas e sociais nos séculos XVIII e XIX — sociedade de seguridade, que se articula de forma interessante com a sociedade disciplinar —, princípio do *laissez-faire* — questões que discuti na terceira seção do Capítulo II, *Liberalismo e Neoliberalismo*. O progresso, o marchar para frente, seria uma consequência natural do processo estabelecido, assim como a política social ativa, intensa, generosa, que recompensaria e compensaria as desigualdades sociais seria um processo natural e necessário dentro da composição de uma unidade totalizante — sociedade de bem-estar social.

Acredito que, assim como a lógica do progresso estaria para o liberalismo — naturalidade, evolução, marchar para a frente —, a lógica do desenvolvimento estaria para o neoliberalismo — aumento da capacidade ou possibilidades de algo, crescimento —, o que não significa que uma lógica substitua a outra. Pelo contrário, elas se articulam, se complementam, se reinventam. No primeiro caso, interessa saber como numa sociedade política era possível recortar e arranjar um espaço livre que seria o do mercado. No segundo caso, importa saber como se pode regular o exercício global político tendo-se como base os

princípios de uma economia de mercado que devem ser relacionados e projetados numa arte geral de governar (Foucault, 2008a).

Com a emergência do neoliberalismo, a lógica não será mais a da troca, mas a da concorrência – e a *concorrência* não é *natural*, portanto, precisa ser produzida constantemente. O princípio não será mais o do *laissez-faire*, mas o princípio de uma atividade, vigilância e intervenção permanentes (Foucault, 2008a). Na lógica neoliberal, a ênfase da política social não será a compensação das desigualdades sociais, mas a capitalização de todas as classes econômicas tendo-se por instrumento o seguro individual e a propriedade privada (Foucault, 2008a), ou seja, a todos deve ser garantido o acesso à concorrência, questão que fica latente nos materiais analisados. Foucault (2008a, p.198) diz que, nessa lógica,

[...] só há uma política social verdadeira e fundamental: o crescimento econômico. A forma fundamental da política social não deve ser algo que viria contrabalançar a política econômica e compensá-la; a política social não deveria ser tanto mais generosa quanto maior o crescimento econômico. O crescimento econômico é que, por si só, deveria permitir que todos os indivíduos alcançassem um nível de renda que lhes possibilitasse os seguros individuais, o acesso à propriedade privada, a capitalização individual ou familiar, com as quais poderiam absorver os riscos [...].

Já é possível evidenciar o início desse redesenho social no contexto pós Segunda Guerra Mundial. É claro que a grande explosão do neoliberalismo e daquilo que Bauman (2001) chama Modernidade Líquida se dará ao longo da década de 1980 e da década de 1990 — questão que exploro ao discutir as implicações da mudança de ênfase da administração para a gestão no Capítulo VII.

No entanto, no período pós Segunda Guerra Mundial, já é possível evidenciar muitas (des)continuidades nas formas de governo do social: formas de tratar a pobreza; invenção do Terceiro Mundo a partir da noção de (sub)desenvolvimento; necessidade de planejamento, planificação e modernização; início do processo de centralidade da economia e necessidade de capitalização de todas as classes econômicas.

A partir de 1945, ao lado dos discursos sobre a importância da abertura internacional — fundamental para a solidariedade e decorrentes intervenções dos países ditos de Primeiro Mundo nos países considerados a partir de então como sendo de Terceiro Mundo, intervenção necessária, tendo-se em vista a compreensão de que o desenvolvimento não se dá de forma natural —, teremos o crescimento e o fortalecimento dos movimentos nacionalistas. O nacionalismo, porém, diferentemente do nacionalismo europeu originado da Revolução Francesa, típico do século XIX e da primeira metade do século XX, que se identificava com

as noções de expansionismo e hegemonia, passa a relacionar-se com as noções de autonomia e anti-imperialismo (Magnoli, 1996). A autonomia, que, segundo o *Dicionário Houaiss* (2001, s/p), significa “direito de reger-se segundo leis próprias”, passa a ser perseguida tanto no nível do Estado — autonomia da nação — quanto no nível do sujeito — autonomia individual —, principalmente no período de 1945 a 1964, que é considerado o período de experiência democrática na História do Brasil. Conforme exploro na mudança de ênfase da administração para a gestão no Capítulo VII, a autonomia na atualidade é um imperativo.

Por mais que sigam sendo produzidas e sendo ressignificadas políticas sociais que visam à compensação das desigualdades sociais, a ênfase aos poucos será redirecionada para a capitalização de todas as classes econômicas, tendo por instrumento o seguro individual e a propriedade privada. Diz-se que é preciso que todos os sujeitos sejam instrumentalizados e possam participar de forma *autônoma* das redes sociais e de mercado. Grande parte dessa reorganização que se dá a partir de 1945 diz respeito ao lugar ocupado pela economia nas formas de governo do social. Nas décadas de 1940, 1950 e 1960, temos o fordismo e o keynesianismo (Teoria do pleno emprego) e as teorias organizacionais da administração pública e da administração da educação; na década de 1970, grande parte das discussões dos economistas gira em torno da Teoria do Capital Humano;<sup>59</sup> as décadas de 1980 e 1990 podem ser consideradas décadas importantes para a reengenharia — mudança de ênfase da administração educacional para a gestão educacional; e, na década de 1990 em diante, temos a centralidade do empreendedorismo e do sujeito empresário de si mesmo — a educação como investimento, a Teoria do Capital Humano passa a ser um modo de ser e de estar no mundo, questões que estão diretamente atreladas com o capitalismo flexível.

Nas décadas de 1940, 1950, 1960 e meados da década de 1970, a autonomia do indivíduo será circunscrita à famosa *jaula de ferro*, de Weber,<sup>60</sup> e ao Estado Nacional como entidade, de certa forma, *localizável*. Apesar de mostrar-se insatisfeito com as consequências pessoais da estabilidade e da transparência burocráticas, Weber admirava a militarização das instituições domésticas e enxergava na pirâmide certa contribuição para a justiça social (Sennett, 2006). No modelo weberiano, o tempo é essencial, pois as funções são fixas e estáticas, mas, ao mesmo tempo em que a burocracia pode ser considerada uma prisão, a jaula

---

<sup>59</sup> No Capítulo VI, abordo a Teoria do Capital Humano e a educação como investimento.

<sup>60</sup> Embora Weber levantasse algumas questões, entre as quais, a mais conhecida foi a metáfora da “jaula de ferro”, ele não procurava fazer prognósticos a respeito do desenvolvimento futuro da sociedade capitalista, mas buscava compreender as origens do capitalismo burguês com sua organização racional do trabalho (Vilela, 1999).

de ferro também pode tornar-se um lar psicológico (Sennett, 2006). Faço tais considerações não no sentido de dizer que a jaula de ferro e a burocracia desapareceram em meados da década de 1970. No entanto, muitos movimentos sociais, econômicos e políticos começam a travar uma luta no decorrer dos anos 1960, 1970 e 1980 por menos burocracia, por mais autonomia no nível do sujeito, por mais participação, por menos Estado. Essas lutas resultaram, de uma forma ou de outra, no contexto atual, no qual temos menos sociedade e mais comunidade — fragmentação do social. Faço essas ressalvas apenas para situar o leitor de que o primeiro movimento de capitalização de todos os indivíduos terá como mote principal as relações de trabalho e institucionais baseadas no modelo fordista e taylorista, sendo que o tempo fixo, as rotinas bem estruturadas, a burocratização e o modelo de pirâmide serão essenciais, o que ficará claro na terceira seção deste capítulo e na terceira seção do próximo capítulo.

O segundo movimento de capitalização de todos os indivíduos diz respeito a mudanças significativas nas formas de conceber o trabalho e nas formas de conceber o capital — Teoria do Capital Humano/sujeito empresário de si mesmo.

Faço essas observações para mostrar como, no período pós-guerra, vemos desenharem-se questões que são centrais na atualidade — desenvolvimento, necessidade de intervenção, solidariedade internacional, seguro individual, autonomia nacional e individual, importância do respeito à diversidade e da participação de todos nas redes sociais e de mercado —, mas tendo a acuidade de um olhar que vê continuidades e descontinuidades nesses diferentes tempos/espacos.

Deve-se dizer que a necessidade de desenvolvimento, de intervenção e de modernização da sociedade não exclui as ênfases anteriores, como é o caso, por exemplo, dos discursos progressistas tradicionais; pelo contrário, elas se hibridizam, se articulam, se reinventam de uma forma muito interessante e produtiva.

Conforme eu já havia abordado anteriormente, a noção de progresso, de marchar para frente, era considerada natural. O termo *desenvolvimento* no contexto anterior à década de 1930 também tinha a conotação de naturalidade. Arndt (*apud* Escobar, 2007) aponta duas exceções do início do século XX que não se valeram do sentido naturalista: o trabalho de Schumpeter sobre o desenvolvimento econômico que foi publicado em alemão em 1911 e o trabalho de alguns historiadores do império britânico. Ambas diziam que o desenvolvimento econômico não se constituía enquanto um processo histórico inevitável, mas era uma atividade que devia ser promovida pelo Governo.

Em 1951, o Departamento de Assuntos Econômicos da ONU publica o relatório denominado *Measures for the economic development of under-developed countries* — que é considerado um dos documentos mais influentes da época no processo de reestruturação da sociedade —, preparado por uma comissão de especialistas, entre eles, dois nomes importantes da economia do desenvolvimento do pós-guerra: W. Arthur Lewis e Theodore W. Schultz.

Esse documento é fundamental para compreendermos a lógica da planificação defendida na política desenvolvimentista. O relatório, que tem o perfil de um diagnóstico, aponta os aspectos patológicos das economias latino-americanas e as condições e meios favoráveis na construção de uma sociedade sadia (Moraes, 1995). Segundo o relatório: “para a agenda dos líderes do país, cabe, portanto, todo um programa político — que parte da educação leiga e experimental, passa por uma reforma de estrutura agrária e chega à constituição de um Estado ‘moderno’, aberto à mobilidade social” (Measures *apud* Moraes, 2005, p.34-35). Dentre as instituições que inibem a mudança de atitude, o documento destaca: os governos instáveis ou arbitrários, porque estes não garantiriam a propriedade e os ganhos dos que se empenham, ou seja, a livre concorrência; as formas de propriedade, sobretudo o trabalho preso à terra, que seria desfavorável à inovação, à eficiência, à mobilidade e ao investimento; as discriminações de raça, etnias, oportunidades, que inviabilizam a iniciativa de potenciais empreendedores e reduzem a mobilidade social, que é imprescindível para estimular a inovação (Measures *apud* Moraes, 2005).

Para que a América Latina se constituísse como um continente desenvolvido, deixando para trás os aspectos patológicos considerados característicos do subdesenvolvimento, apontava-se como necessário: um novo sistema social, não mais baseado na antiga distinção entre Estado e economia, tão cara aos economistas clássicos e neoclássicos; o desenvolvimento de esquemas institucionais que promovessem a modernização, de forma que antigas “filosofias têm de ser varridas; velhas instituições sociais têm de ser desintegradas: laços de casta, credo e raça têm de ser queimados” (Measures *apud* Moraes, 2005, p.35); a capitalização de toda a população — sem discriminação de raça, etnia, oportunidades —, principalmente através de um programa político de educação para todos. A educação é central nesse contexto. Como é possível perceber, a questão não é mais no que o Governo deve mexer e no que o Governo não deve mexer, mas a necessidade de intervenção. Aos poucos, de “parceiro intangível do *laissez-faire*, o *Homo æconomicus* aparece [...] como o correlativo de

uma governamentalidade que vai agir sobre o meio e modificar sistematicamente as variáveis do meio” (Foucault, 2008a, p.369).

Em um primeiro momento, os *experts* da economia acreditavam que o desenvolvimento, a modernização e as mudanças sociais pudessem ser produzidas através de uma administração objetiva e racional. Na atualidade, acredita-se que o desenvolvimento, a inovação e as mudanças sociais poderão ser alcançadas através de uma gestão que envolve um alto grau de flexibilidade: autogestão, gestão compartilhada, gestão de pessoas, gestão de negócios.

Apesar de já haver toda uma discussão sobre a importância da educação para a modernização antes da Segunda Guerra Mundial — Escolanovismo, questão que discuto no próximo capítulo —, a teoria da modernização surge no período pós-guerra como resultado da avaliação das transferências de capital dos Estados Unidos para os países devastados da Europa Ocidental, Ásia, América Latina e colônias africanas recém-libertadas (Cunha, 1989). No contexto da época, acreditava-se que alguns países com a população suficientemente educada para a sociedade moderna conseguiam aproveitar o capital para a ordenação da economia à imagem da eficiência norte-americana; em outros, com a população deseducada, capaz apenas de viver na sociedade tradicional, os recursos eram aplicados em obras suntuosas, as fábricas iam à falência e os operários desertavam mal eram treinados (Cunha, 1989). É interessante observar o quanto essa “explicação foi assumida pelos meios universitários, que a reelaboraram à luz de formulações teóricas já existentes, dando, então, origem à ‘teoria da modernização’” (Cunha, 1989, p.18). Ao estudar os fatores responsáveis pelo crescimento da renda nos Estados Unidos de 1929 a 1957, Edward Deninson diz que 51% diziam respeito ao aumento dos níveis de escolarização e ao programa dos conhecimentos, fatores pouco enfatizados pelas análises econômicas anteriores (Cunha, 1989).

Se a educação é crucial nesse contexto, é preciso expandi-la e administrá-la. Conforme abordei no início deste capítulo, a pobreza, o analfabetismo e as patologias eram considerados um perigo para a prosperidade. No decênio de 1950, o secretariado da ONU, seu Departamento de Assuntos Econômicos, o Conselho Econômico e Social e as Comissões Especializadas desenvolveram inúmeras análises e programas de assistência técnica que previam que o desenvolvimento mais rápido dos países subdesenvolvidos era essencial para o crescimento e para a manutenção da paz e da segurança mundiais (Moraes, 1995).

Faço tais considerações não no sentido de saber se *de fato* as nações atingiram os índices de desenvolvimento, se o projeto desenvolvimentista deu certo ou se ele fracassou, mas no sentido de discutir a produtividade desses discursos no governmentação da população e no gerenciamento do risco social. Abri este capítulo com vários excertos de falas de presidentes do Brasil que abordaram a necessidade de desenvolvimento do País na década de 1950. Minha intenção não era analisar os excertos nas suas minúcias, nas suas regras internas, mas sim apontar as recorrências, a proliferação discursiva em torno da noção de desenvolvimento no contexto político brasileiro no período estudado neste capítulo.

Para concluir esta seção, penso ser importante deixar registrado que, mesmo que os discursos sobre desenvolvimento tenham passado por uma série de mudanças estruturais e por uma série de (des)continuidades, eles são fundamentais até os dias atuais.

Essa questão ficou clara no documento *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*, produzido pela CEPAL e pela UNESCO, que já no primeiro capítulo aborda o desenvolvimento latino-americano e a proposta de transformação produtiva com equidade. A noção de desenvolvimento perpassa todo o documento e é um objeto central no redimensionamento da educação e do conhecimento na atualidade.

## 2. SOBRE A CRIAÇÃO DA ONU, DA CEPAL E DA UNESCO E SEUS DESDOBRAMENTOS

*O clima dos debates nas Nações Unidas era outra fonte de estímulo para analisar estilos. A Declaração sobre o Progresso e o Desenvolvimento no Social, aprovada em 1969 pela Assembléia Geral das Nações Unidas, se elaborou de maneira a destacar o desenvolvimento social como o grande objetivo da humanidade e estabelecer um consenso filosófico universal sobre as normas sociais do desenvolvimento [...] (Bielschowsky, 1998, p.45).*

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi fundada na Conferência de São Francisco, realizada em 1945 para “fomentar relações cordiais entre as nações, promover progresso social, melhores padrões de vida e direitos humanos” (ONU, 2010a, s/p). Ela substituiu a velha Liga das Nações e foi composta inicialmente por 50 países, com o intuito de congregarem num mesmo quadro diplomático todos os estados soberanos do globo (Magnoli, 1996).

Ligados à ONU, há organismos especializados que trabalham em áreas tão diversas como saúde, agricultura, aviação civil, meteorologia e trabalho, por exemplo: Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Banco Mundial e

Fundo Monetário Internacional (FMI). Esses organismos especializados, juntamente com as Nações Unidas e outros programas e fundos (tais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF), compõem o Sistema das Nações Unidas. Os membros são unidos em torno da carta da ONU — um tratado internacional que enuncia os direitos e os deveres dos membros da comunidade internacional —, assinada em São Francisco no dia 26 de junho de 1945.

Além de recuperar as regiões devastadas pela Guerra, a ONU tinha como tarefa criar uma política frente ao subdesenvolvimento. Inclusive, um dos propósitos das Nações Unidas explícito no primeiro artigo da carta é:

Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (ONU, 2010b, s/p).

Dentre os órgãos das Nações Unidas, está o Conselho Econômico e Social, que tem como principais funções e atribuições:

1. O Conselho Econômico e Social fará ou iniciará estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos e poderá fazer recomendações a respeito de tais assuntos à Assembléia Geral, aos Membros das Nações Unidas e às entidades especializadas interessadas.
2. Poderá, igualmente, fazer recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos.
3. Poderá preparar projetos de convenções a serem submetidos à Assembléia Geral, sobre assuntos de sua competência.
4. Poderá convocar, de acordo com as regras estipuladas pelas Nações Unidas, conferências internacionais sobre assuntos de sua competência (ONU, 2010b, s/p).

No Capítulo XI, *Declaração relativa a territórios sem governo próprio*, o artigo 73 diz que:

Os Membros das Nações Unidas, que assumiram ou assumam responsabilidades pela administração de territórios cujos povos não tenham atingido a plena capacidade de se governarem a si mesmos, reconhecem o princípio de que os interesses dos habitantes desses territórios são da mais alta importância, e aceitam, como missão sagrada, a obrigação de promover no mais alto grau, dentro do sistema de paz e segurança internacionais estabelecido na presente Carta, o bem-estar dos habitantes desses territórios e, para tal fim, se obrigam a:

- a) assegurar, com o devido respeito à cultura dos povos interessados, o seu progresso político, econômico, social e educacional, o seu tratamento equitativo e a sua proteção contra todo abuso;
- b) desenvolver sua capacidade de governo próprio, tomar devida nota das aspirações políticas dos povos e auxiliá-los no desenvolvimento progressivo de suas instituições políticas livres, de acordo com as circunstâncias peculiares a cada território e seus habitantes e os diferentes graus de seu adiantamento;
- c) consolidar a paz e a segurança internacionais;
- d) promover medidas construtivas de desenvolvimento, estimular pesquisas, cooperar uns com os outros e, quando for o caso, com entidades internacionais especializadas, com vistas à realização prática dos propósitos de ordem social, econômica ou científica enumerados neste Artigo; e



e) transmitir regularmente ao Secretário-Geral, para fins de informação, sujeitas às reservas impostas por considerações de segurança e de ordem constitucional, informações estatísticas ou de outro caráter técnico, relativas às condições econômicas, sociais e educacionais dos territórios pelos quais são respectivamente responsáveis e que não estejam compreendidos entre aqueles a que se referem os Capítulos XII e XIII da Carta (ONU, 2010b, s/p).

O ideal percorrido é o de que cada país possa se governar, atingir o desenvolvimento, reforçar a sua autonomia e estar aberto para as intervenções necessárias em nome da decolagem da economia e da paz mundial. Porém, os países que não tenham atingido a plena capacidade de autogoverno deverão receber auxílio externo para sair das suas condições consideradas patológicas: pobreza, fome, analfabetismo, dentre outras questões.

A educação é fundamental nesse contexto. Tanto que, no final da Segunda Guerra Mundial, foi realizada em Londres, de primeiro a 16 de novembro de 1945, uma conferência das Nações Unidas para o estabelecimento de uma organização educacional e cultural. Participaram da conferência representantes de uns 40 países. Com o impulso da França e do Reino Unido, dois países muito afetados pelo conflito, os delegados decidem criar uma organização destinada a instituir uma cultura da paz. No final da Conferência, 37 desses países assinam a constituição que marca o nascimento da UNESCO. A constituição entrou em vigor em 1946 e é ratificada por 20 países, dentre eles, o Brasil (UNESCO, 2008).

Em 1947, o Conselho Econômico e Social da ONU nomeou um comitê para estudar a conveniência da criação da CEPAL e chegou às seguintes conclusões: as economias latino-americanas precisavam de ajuda para a sua reconstrução, pois haviam sido fustigadas por um desgaste anormal durante a guerra; havia uma tendência à deterioração dos termos de troca que seria prejudicial à América Latina; c) as economias dessa região tendiam a um crescimento excessivamente lento (Moraes, 1995).

Em fevereiro de 1948, o Conselho Econômico e Social resolveu criar a CEPAL por um período experimental de três anos. Em 1951, a CEPAL tornou-se entidade permanente da ONU. Moraes (1995, p.5, grifos meus) diz que, desde a sua criação, os estudos da CEPAL:

[...] marcaram todos aqueles que se aventuraram na compreensão dos problemas sociais do continente, influenciando decisivamente na seleção de métodos e temas considerados relevantes. E freqüentemente as *políticas de desenvolvimento* de numerosos países da região tiveram como referência as análises dessa instituição.

Prado (2008), ao discutir o projeto nacional-desenvolvimentista das décadas de 1950 e 1960 no Brasil, diz que a CEPAL será peça fundamental no processo de industrialização e desenvolvimento. Segundo a autora, na década de 1930, a lógica urbano-industrial foi sendo lentamente introduzida no País, de forma que, quando se encerrou o segundo governo de

Vargas (1951-1954), o Brasil já estava bem transformado — processo de modernização nos planos político e econômico. Tendo recebido de Getúlio Vargas um conjunto de instituições e agências, dentre elas, a Petrobrás e outras, Juscelino Kubitschek de Oliveira lançou o *Plano de Metas* — programa econômico e de planejamento voltado para acelerar o desenvolvimento do País —, que teve uma boa aceitação por parte da população (Prado, 2008).

Em 1955, foi criado o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) com a finalidade de estudar, ensinar e divulgar as Ciências Sociais que pudessem contribuir com a promoção do desenvolvimento nacional (Prado, 2008). Segundo a autora (2008), algumas ideias do ISEB conjugavam-se com algumas ideias propostas pela CEPAL e por Celso Furtado, que, apesar de não fazer parte do Instituto, era próximo dele e de alguns de seus intelectuais. Dentre os educadores ligados ao ISEB, destaca-se a figura de Paulo Freire. Ligados à CEPAL ou nos seus arredores, estavam Raúl Prebisch, Celso Furtado, José Medina Echavarría, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vásquez, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel e outros estudiosos da realidade latino-americana.

É interessante observar que, para os cepalinos, a argumentação econômica clássica — de que haveria uma adequação automática entre interesses coletivos e interesses individuais — era considerada irreal.<sup>61</sup> O subdesenvolvimento era entendido como um círculo vicioso cuja ruptura não seria fácil, muito menos *natural*. Dessa forma, eles aplaudiam o *planejamento*, pois ele significava a “introdução de uma racionalidade *sistemática* nas *grandes* decisões da política do desenvolvimento econômico latino-americano” (Prebisch *apud* Moraes, 1995, p.44, grifos do autor).

Raul Prebisch, fundador e líder da CEPAL durante muitos anos, contestava a teoria pura do comércio internacional e apontava para a necessidade de uma política econômica protecionista, intervencionista e industrializante (Moraes, 1995). Já em 1947, Prebisch publica uma *Introdução a Keynes*, que se caracteriza por uma leitura meticulosa da *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*, escrita por Keynes em 1936. Apoiando-se em Keynes, Prebisch, ao mesmo tempo em que exalta as virtudes do individualismo — liberdade e eficiência através da descentralização das decisões e responsabilidades —, denuncia os limites dos pressupostos clássicos, principalmente o da ocupação fixa dos fatores produtivos através da alocação espontânea gerada pelas forças do mercado (Moraes, 1995). Keynes (*apud* Moraes, 1995, p.65) diz que, encontrando-se “o Estado em situação de poder calcular a

---

<sup>61</sup> Eles questionam aqui a naturalidade do contrato social e da relação entre liberdade individual e segurança coletiva.

eficiência marginal dos bens de capital a longo prazo e com base nos interesses gerais da comunidade, espero vê-lo assumir uma responsabilidade cada vez maior na organização direta dos investimentos”.

Segundo Rodrigues (*apud* Moraes, 1995), os cepalinos procuram compatibilizar a sobrevivência da economia de mercado com o papel *sui generis* do Estado, principalmente no que diz respeito ao processo de industrialização latino-americana. Celso Furtado — considerado, nas palavras de Bielschowsky (1998, p.16), “o intelectual que mais se dedicou a revestir a análise cepalina com a roupagem da legitimidade histórica” — retomou muitos dos argumentos de Prebisch.

Já que, numa planificação democrática, caberia ao Estado renovar a representação popular, Furtado acreditava que caberia à classe dos trabalhadores intelectuais<sup>62</sup> — a *intelligentsia*, que devia ter raízes na sociedade e não devia estar cingida a classes sociais — definir as aspirações coletivas (Moraes, 1995).

[...] Nos países subdesenvolvidos, em particular, o intelectual não apenas “identifica as aspirações” do “sentir social”: cria as condições pelas quais esse “sentir” e essas “aspirações” vêm a se manifestar (e mesmo a *existir*) de forma ordenada: “organiza a opinião pública para que ela se manifeste organicamente” e apresenta “mapas de possibilidade” razoáveis “ao país” para que “ele” possa “refletir sobre seu próprio destino” (Furtado *apud* Moraes, 1995, p.76).

Apesar de criticar o livre comércio internacional e abordar a importância do fortalecimento de um Estado Democrático, desde suas origens, a CEPAL destacou a importância de estimular as exportações, sendo que, na segunda metade dos anos 1950, ela participou da criação da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), e, nos primeiros anos da década de 1960, o próprio Prebisch foi o protagonista na criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) (Bielschowsky, 1998).

---

<sup>62</sup> Existem várias posições sobre o papel do intelectual e a sua distância ou proximidade com a sociedade da qual faz parte. Gramsci, por exemplo, faz uma diferenciação entre o intelectual orgânico e o intelectual tradicional. Segundo o autor, o intelectual orgânico deve se fazer povo e se confundir com o povo, deve refletir conscientemente os pontos de vista do grupo social ao qual está vinculado e deve estimular o consenso espontâneo; o intelectual tradicional representa uma continuidade histórica, dificulta uma contra-hegemonia e é objeto de conquista de uma e de outra classe (Jesus, 1989). Já “Julien Benda (2007) chama de traidores os intelectuais que se deixaram envolver pelas paixões políticas; Jean-Paul Sartre (1994) por sua vez convoca os intelectuais para que atuem diretamente na sociedade em que vivem [...] e Karl Mannheim (1968) relega aos intelectuais o papel de interpretar a realidade e dela elaborar uma síntese, fornecendo explicações de mundo para o processo de mudança social” (Araújo, 2010, p.4). Segundo Araújo (2010), o modelo de racionalização social proposto por Mannheim relacionando democracia e planejamento em sociedades subdesenvolvidas teve forte influência nas décadas de 1950 e 1960 aqui no Brasil, especialmente nas obras de Florestan Fernandes e Celso Furtado.

É interessante observar que, apesar de alguns economistas da CEPAL questionarem a economia do comércio internacional e demonstrarem uma preocupação com a minimização das desigualdades sociais, eles assumem a importância do desenvolvimento e falam do interior desses discursos. Não devemos esquecer que a CEPAL foi criada para:

[...] monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável [...] Nos anos recentes, a CEPAL tem-se dedicado particularmente ao estudo dos desafios que propõem a necessidade de retomar o caminho do *crescimento sustentado*, assim como a *consolidação de sociedades plurais e democráticas*. No marco da proposta geral, conhecida como transformação produtiva com equidade, foram consideradas questões tais como o papel da política social; o tratamento dos aspectos ambientais e demográficos e a estratégia educativa; a necessidade do progresso técnico para inserir-se de maneira competitiva no âmbito global, consolidar a estabilidade das economias da região e dinamizar seu processo de expansão (CEPAL, 2008, s/p, grifos meus).

Aqui no Brasil, por exemplo, Celso Furtado, que é considerado um dos autores que questionaram a forma dita dominante de narrar o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, apontando para a importância de entender o subdesenvolvimento a partir de suas especificidades, fazia análises internalistas, ou seja, falava do interior do binômio desenvolvimento/subdesenvolvimento. É importante ressaltar que fiz tais ponderações sobre o papel da CEPAL com o intuito de chegar neste ponto: as formas que levavam ao desenvolvimento ou ao subdesenvolvimento eram questionadas; porém, o desenvolvimento tornou-se uma metanarrativa<sup>63</sup> e, como tal, algo inquestionável, natural, necessário, presente desde sempre aí no mundo. Parece ser impossível pensar a realidade social desde 1945 fora destes termos: *desenvolvimento* e *subdesenvolvimento*.

Elegi alguns excertos de intelectuais que ganharam certo destaque no contexto cepalino por se oporem às estratégias ditas capitalistas. Entretanto, esses mesmos autores abordavam a importância do desenvolvimento através de conceitos como: outro desenvolvimento; nova teoria do subdesenvolvimento; diferença entre subdesenvolvimento e sem desenvolvimento; ao invés de abordar economias desenvolvidas e economias subdesenvolvidas, abordar economias centrais e economias periféricas; dentre outros.

[...] há que se distinguir a situação dos países “*subdesenvolvidos*” com respeito aos “*sem desenvolvimento*”, e em seguida diferenciar os diversos modos de *subdesenvolvimento* segundo as relações particulares que esses países mantêm com os centros econômica e politicamente hegemônicos. Para os fins deste ensaio só é necessário indicar, no que se refere à distinção entre os conceitos de

<sup>63</sup> As metanarrativas são discursos universais e totalizantes que fornecem a ilusão de uma história humana universal.

subdesenvolvimento e “*sem desenvolvimento*”, que este último alude historicamente à situação das economias e povos — cada vez mais escassos — que não mantêm relações de mercado com os países industrializados (Cardoso e Faletto, 2000, p.506, grifos meus).

Frente à argumentação apresentada, o esquema de “economias centrais” e “*economias periféricas*” pode parecer mais rico de significação social que o esquema de economias desenvolvidas e economias subdesenvolvidas. Nele pode-se incorporar de imediato a noção de desigualdade de posições e de funções dentro de uma mesma estrutura de produção global [...] (Cardoso e Faletto, 2000, p.508, grifos meus).

Como fenômeno específico que é, o *subdesenvolvimento* requer um *esforço de teorização autônomo*. A falta desse esforço tem movido muitos economistas a explicar, por analogia com a experiência das economias desenvolvidas, problemas que só podem ser devidamente suscitados tendo como base uma compreensão adequada do fenômeno do subdesenvolvimento [...] (Furtado, 1998, p.241, grifos meus).

No plano analítico, a mensagem geral estava plenamente sintonizada com o entendimento da *nova “teoria do desenvolvimento”*: os países subdesenvolvidos mereciam uma formulação teórica independente ou ao menos adaptada, já que em aspectos relevantes funcionavam de forma diferente dos desenvolvidos (Bielschowsky, 1998, p.18, grifos meus).

Questionam-se os tipos de desenvolvimento, as terminologias utilizadas, as intencionalidades colocadas em ação, as estratégias e políticas públicas em funcionamento, mas dentro de uma mesma racionalidade. A partir dos materiais lidos e analisados, pode-se dizer que muitas críticas são lançadas ao processo de desenvolvimento, mas sem desconfiar da sua legitimidade e importância. O desenvolvimento e a sua necessidade naturalizam-se de tal forma que parece difícil pensar a realidade a partir de outros termos. O mesmo ocorre com a necessidade de administração e com os atuais discursos sobre a importância de uma gestão democrática da escola pública. Conforme abordei no início desta Tese, encontrei muitos estudos sobre a gestão educacional. Porém, grande parte deles discutia a importância e o funcionamento da gestão no interior das escolas, sem desconfiar da sua legitimidade e naturalidade. Nesta Tese, parto do pressuposto de que o único *a priori* é o *a priori histórico*.

No caso do projeto da CEPAL, pode-se dizer que ele não aparece como um “substituto para a economia de mercado”<sup>64</sup>, mas um meio para dar a seu funcionamento uma maior eficácia” (Rodriguez *apud* Moraes, 1995, p.49) de forma que o “ponto que distingue as políticas de desenvolvimento entre si é o ‘modo’ dessa legitimação” (Moraes, 1995, p.66).

Na avaliação de Quito lançada pela CEPAL em 1973, tendo como foco a Estratégia Internacional de Desenvolvimento — EID da ONU —, a CEPAL (2000, p.659) diz que a responsabilidade “primordial pelo desenvolvimento dos países em desenvolvimento cabe a

<sup>64</sup> Como muitos esquerdistas acreditam e reforçam tal crença até hoje.

eles mesmos”. Porém, para a elaboração de um programa de desenvolvimento era preciso ter dados prévios sobre a situação do País e sobre a população. Dados esses que eram escassos na década de 1950 no contexto latino-americano. Segundo Bielschowsky (1998, p.29):

[...] Faltavam as estatísticas econômicas básicas, não se contava sequer com sistemas mínimos de contas nacionais e os governos operavam as economias com grande desconhecimento de suas tendências básicas. A orientação dada pelas técnicas de programação da CEPAL faziam tomar consciência dessas insuficiências e da importância de outorgar um mínimo de previsibilidade ao contexto macroeconômico em que descansaria o processo de crescimento desejado.

As estatísticas serão fundamentais principalmente a partir desse período, questão que se evidencia também no contexto educacional. Isso não significa que nos períodos anteriores não tivessem movimentos no sentido de contabilizar e quantificar dados populacionais. Porém, na área da educação, por exemplo, esses dados eram incipientes e parciais. Um programa de desenvolvimento envolvendo planejamento, planificação e modernização — administração — necessitava de dados prévios para elaborar as projeções. A planificação<sup>65</sup>, também chamada de programação, tinha como principal objetivo “suprir as imensas deficiências na maioria dos governos da região” (Bielschowski, 1998, p.28).

Ao apresentar uma *Introdução a técnica da programação* a CEPAL (1998), discute a importância dos instrumentos quantitativos, pois eles permitem medir o desenvolvimento. Os números passam a ser cada vez mais necessários. O saber estatístico é uma importante tecnologia de governo que cria, inventa e fabrica regularidades que passam a ser necessárias e pertinentes na gestão das populações (Bello e Traversini, 2009). Esses mesmos autores (2009, p.149) dizem que “a idéia que parece ser fabricada é que as regularidades são necessárias à prática social da gestão das populações e, portanto, deverão ser produzidas na ordem do saber, atreladas a condições políticas, sociais e econômicas do seu tempo”. No próximo capítulo, discutirei algumas das condições políticas, sociais e econômicas do Brasil e o papel das estatísticas. A necessidade de atender aos padrões internacionais de 1946 em diante faz com que a estatística e a administração sejam fundamentais.

---

<sup>65</sup> Segundo o Houaiss (2001), planificar é: submeter a um plano; projetar ou registrar em um plano os acidentes de uma perspectiva; estabelecer plano, projeto ou roteiro para; representar em um plano um sólido geométrico; determinar área de uma superfície. Dentre outras definições, plano pode ser entendido como uma superfície plana sem desigualdades de nível e como um conjunto de medidas de ordem política, social, econômica que visam a determinado objetivo (Houaiss, 2001).

### 3 NOTAS SOBRE O FORDISMO E O KEYNESIANISMO

*O interessante não é ver que projeto está na base de tudo isto, mas em termos de estratégia, como as peças foram dispostas (Foucault, 2002b, p.152).*

Nesta seção,<sup>66</sup> discorro de forma breve sobre o fordismo, que, apesar de não ter uma ampla difusão antes de 1945, data de 1914, quando Henry Ford introduziu o dia de oito horas e cinco dólares como recompensa para os trabalhadores da linha de montagem de carros. Harvey (2001) diz que o conjunto de práticas de controle de trabalho, hábitos de consumo, tecnologias e configurações de poder político-econômico do longo período de expansão do pós-guerra — de 1945 a 1973 — pode ser chamado de fordista-keynesiano. Esse mesmo autor (2001, p.131) acredita que “o fordismo do pós-guerra tem de ser visto menos como um mero sistema de produção em massa do que como um modo de vida total”. Mas, o que significa entender o fordismo como um modo de vida? Por que ele ganha tanta centralidade no período pós-guerra?

Penso ter deixado claro até aqui a centralidade que a noção de desenvolvimento assume no período pós-guerra, bem como a necessidade de intervenção e de administração tendo em vista que o desenvolvimento não é algo natural. Pode-se dizer que a administração científica não somente no nível da produção, mas no nível das relações pessoais tornou-se o marco da racionalidade corporativa burocrática (Harvey, 2001).

Essa reorganização da sociedade envolvia um novo tipo de trabalhador, novos métodos de trabalho, um novo tipo de homem. Mudança e modernização estavam na ordem do dia. Toda essa reorganização não diz respeito apenas aos modos de produção, mas um modo de vida, uma forma de ser e de estar no mundo. Além do fordismo, o taylorismo e o fayolismo são essenciais nesse contexto.

*Os Princípios da Administração Científica*, de Frederick Winslow Taylor, publicado em 1911, e a *Administração Industrial e Geral*, de Henry Fayol, que foi escrito em 1916<sup>67</sup> e teve grande influência na Europa, ganham espaço no contexto latino-americano no período

---

<sup>66</sup> Não tenho como intenção discorrer de forma exaustiva e aprofundada sobre as questões aqui expostas. Pensei, inclusive, em alguns momentos em integrá-las ao capítulo seguinte. Porém, penso que elas merecem o destaque de uma seção que comporte o que o título propõe: *Notas sobre o fordismo e o keynesianismo*. Minha intenção nesta seção é a de marcar o fordismo como um modo de vida e a administração como um marco da racionalidade corporativa burocrática.

<sup>67</sup> A obra de Fayol foi publicada em 1916 em Paris, mas teve a sua primeira edição traduzida para o português em 1950. No próximo capítulo, discuto a importância desse autor na organização da administração da educação no Brasil.

pós-guerra. O fordismo aliou-se firmemente ao keynesianismo. Para um economista como Keynes, o problema era “chegar a um conjunto de estratégias administrativas científicas e poderes estatais que estabilizassem o capitalismo” (Harvey, 2001, p.124).

Tais estratégias administrativas científicas aliadas aos poderes estatais produziram uma forma de vida, de 1945 até o início da década de 1970 que é marcada pela solidez, pela rígida separação entre trabalho e vida pessoal, pela rigidez dos processos e pela burocratização institucional.

A partir principalmente da década de 1970, a rigidez e a burocracia serão altamente problematizadas, de tal forma que na atualidade em nome da permanente inovação, abolimos a rotina. Viver em permanente instabilidade buscando novos desafios parece também se apresentar como uma forma de vida na atualidade. Explorarei melhor estas questões no Capítulo VII.

Apesar de todas as críticas feitas à rigidez da organização do tempo/espço, tal rigidez permitia que as pessoas formassem “uma narrativa de vida e relações sociais no interior da instituição”, de forma que é possível dizer que o “preço que os indivíduos pagavam pelo tempo organizado podia ser a liberdade ou a individualidade; a ‘jaula de ferro’ era ao mesmo tempo prisão e lar” (Sennett, 2006, p.165-166).



Nos anos 60 e 70 o desnível tecnológico entre países desenvolvidos e em desenvolvimento tendeu a reduzir-se, porém a revolução atual parece tê-lo aumentado (CEPAL-UNESCO, 1995, p.35).

Em quase todos os países do mundo a educação é um canal de mobilidade social [...] Na América Latina e Caribe a evolução educacional do pós-guerra propiciou mobilidade social apoiada basicamente na expansão do emprego e gastos públicos, cuja fragilidade ficou em evidência nos anos 80, quando tal base de sustentação debilitou-se (CEPAL-UNESCO, 1995, p.65).

Não resta dúvida de que houve considerável expansão quantitativa em todos os níveis, sobretudo no sistema educacional formal, com o que a taxa de analfabetismo absoluto na região reduziu-se drasticamente, a escolarização primária quase duplicou — e está próxima de alcançar a universalização do atendimento na maioria dos países — e o acesso à educação secundária e superior ampliou-se para novas fatias da população. Não obstante, o perfil educacional da América Latina e Caribe ainda é deficiente. O nível escolaridade média é de apenas seis anos e quase metade da força de trabalho não completou a educação primária (CEPAL-UNESCO, 1995, p.111).

A capacidade de previsão compõe-se, entre outros elementos, de diagnósticos corretos da situação que se deseja transformar; de elevado grau de informação e conhecimento das tendências mundiais; de algo como um acordo geral que oriente o comportamento dos atores em função de objetivos de âmbito nacional; da disposição de assumir riscos, compensados por mecanismos de avaliação que permitam ajustar os processos de mudança, sem esperar que os resultados se consolidem — quando as correções tornam-se trabalhosas e difíceis de realizar (CEPAL-UNESCO, 1995, p.134).

Ao contrastar-se o padrão latino-americano com o daqueles países – que se poderiam classificar como bem-sucedidos em seu processo de desenvolvimento, porquanto evidenciam maior dinamismo e mais elevado grau de equidade, além de nítida vantagem no que se refere ao processo de poupança-investimento, à formação de recursos humanos e à difusão do progresso técnico – verifica-se que a inserção internacional dos países da região é notoriamente precária (CEPAL-UNESCO, 1995, p.17-18).

Essas deficiências [do ensino] foram agravadas pelo estilo de gestão centralizado e burocrático que costuma caracterizar a administração escolar da região, frequentemente convertendo-a num “aparato institucional” que não presta contas a ninguém senão a si mesmo, e não consegue vencer a inércia de suas rotinas (CEPAL-UNESCO, 1995, p.57).

[...] Aos modelos tradicionais da administração educacional debitam-se o crescente isolamento das escolas e a vulnerabilidade dos órgãos responsáveis pelos sistemas educacionais às pressões corporativistas (CEPAL-UNESCO, 1995, p.135).

A principal contribuição do modelo neoclássico tradicional foi o estabelecimento de um parâmetro para quantificar os efeitos de diferentes variáveis sobre o crescimento, contribuição que ficou conhecida pelo nome de “contabilidade do crescimento” (*growth accounting*) (CEPAL-UNESCO, 1995, p.140).

[...] O estado administrador, provedor benevolente de recursos deve ser substituído pelo estado avaliador, incentivador e gerador de políticas de médio e longo prazos (CEPAL-UNESCO, 1995, p. 190).

Unidades educacionais dotadas de iniciativa, sem a opressiva dependência burocrática de um organismo central, estarão em melhores condições de responder às exigências do meio e assumir, ante a comunidade e o país, a responsabilidade pelos resultados de sua atividade (CEPAL-UNESCO, 1995, p.209).

## CAPÍTULO V: EDUCAÇÃO: UM ASSUNTO QUE DEVE SER ADMINISTRADO

---

*Nosso presente seria aquele onde o mundo se experimenta, menos como uma grande vida que se desenvolveria através dos tempos que como uma rede que liga pontos e que entrecruza seu emaranhado [...] (Martins, 2002, p.93).*

No capítulo anterior, discuti o período pós Segunda Guerra Mundial, a centralidade da noção de desenvolvimento e os decorrentes discursos sobre subdesenvolvimento e Terceiro Mundo. A necessidade de administração da educação torna-se evidente nesse contexto. Para melhor intervir e planejar os rumos da educação de massas — expansão do ensino —, era preciso levantar os dados sobre a situação educacional da população brasileira, ou seja, número de analfabetos, número de repetentes, número de alunos por zoneamento, dentre outros. O planejamento e as intervenções ocorreriam a partir do mapeamento das devidas *deficiências*<sup>68</sup> da população.

A educação passou a ser condição fundamental no processo de desenvolvimento dos países. Poderíamos perguntar: mas ela não era fundamental nos períodos anteriores? Afinal de contas, fala-se da escola para todos desde meados do século XVIII, sendo que, no século XIX, se dá a grande explosão da escola obrigatória. Certamente, a importância da educação escolarizada não é uma característica do nosso tempo. No entanto, no final da década de 1940 e na década de 1950, muitos brasileiros eram analfabetos.

Para uma melhor composição de alguns dos fios que envolvem a trama da administração educacional, dividi este capítulo em três seções. Na primeira seção, *Uma breve retomada das relações entre Escola e Modernidade*, discuto a constituição e a centralidade da escola ao longo da Modernidade, realizando uma breve contextualização histórica. Para tal, abordo as pedagogias disciplinares e as pedagogias psicológicas e faço uma primeira aproximação com o contexto da educação brasileira a partir da centralidade no aluno e da

---

<sup>68</sup> No decorrer desse período, discute-se a necessidade de expansão do ensino. Segundo Cunha (1989), em 1970, 24 milhões de pessoas com mais de nove anos de idade no País ainda não tinham nenhuma escolaridade, sendo que mais de um terço delas residia em zona urbana; 18,4 % dos habitantes das cidades tiveram quatro anos de escolaridade, o que não significa que tenham terminado as quatro séries do primário; 56,5% das pessoas da zona rural com mais de nove anos de idade possuíam zero ano de escolarização.

centralidade no polo do aprender no escolanovismo. Na segunda seção, *Os movimentos em prol da administração educacional na década de 1930*, aponto que, no decorrer dessa década, é possível evidenciar a importância da administração da educação, a necessidade de contabilizar a população a ser educada e a noção de Sistema de Ensino, que são questões amplamente discutidas por educadores, como Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira. Acredito que os amplos movimentos reformistas da década de 1930 são fundamentais, sendo desdobrados em várias questões que são aprofundadas nas décadas subsequentes. Contudo, argumento que, por mais que inúmeras discussões sobre a administração da educação tenham ocorrido no período de 1930 a 1945, a administração como um problema de ordem pública emerge no período pós Segunda Guerra Mundial. Na terceira seção, *Educação, desenvolvimento e administração*, discuto o contexto de emergência da administração pública e da administração da educação. Digo que, para que a sociedade se desenvolva, é preciso intervir através de planejamento, planificação e modernização. Exploro a teoria clássica da administração liderada por Fayol e um dos escritos de Dottrens, pois Querino Ribeiro considera esses dois autores, ao lado de outros, os grandes responsáveis pela formulação de uma teoria adequada da administração. Ao longo da seção, destaco alguns deslocamentos dos escritos de Dottrens na década de 1970 em relação aos escritos de Fayol. Tais deslocamentos são importantes no contexto da mudança de ênfase da administração educacional para a gestão educacional.

## 1. UMA BREVE RETOMADA DAS RELAÇÕES ENTRE ESCOLA E MODERNIDADE

[...] *bem antes de funcionar como um aparelho de ensinar conteúdos e de promover a reprodução social, a escola moderna funcionou — e continua funcionando — como uma grande fábrica que fabricou — e continua fabricando — novas formas de vida (Veiga-Neto, 2003c, p.108, grifos do autor).*

Ramos do Ó (2008) diz que as primeiras escolas populares europeias foram criadas nos séculos XVI e XVII pela Igreja e serviram de instrumentos de aprofundamento e intensificação da direção pastoral das consciências. A emergência da civilização escolar estará sob a tutela da Igreja até meados do século XVIII, quando as *pedagogias disciplinares* se generalizam. Conforme discuti no Capítulo II, a crise do pastorado serviu como pano de fundo para a governamentalidade que vai se desenvolver a partir do século XVI. Santos

(2006) diz que a ruptura com a economia de poder que fazia referência a um Deus habitante de outro mundo para exercer um poder sobre as pessoas no mundo terreno ocorreu

[...] com o deslocamento do pastoreio *do* âmbito religioso *para* o âmbito social mais amplo, tornando possível a instituição da norma e o aparecimento da disciplinaridade moderna. Por um lado, a instituição da norma tornou-se possível, principalmente, porque, fora do âmbito religioso estrito, liberados de obedecer *ipsis litteris* àquilo que dispõe a regra baseada nas Leis Sagradas, os grupos sociais puderam ou tiveram que formular os seus próprios princípios de medida, definindo padrões de normalidade e de anormalidade. Por outro lado, o aparecimento da disciplinaridade moderna ocorreu intimamente ligado ao modo moderno de pensar o espaço e o tempo (Santos, 2006, p.114, grifos do autor).

Durante os séculos XVI, XVII e XVIII, tem-se uma combinação entre pastorado e disciplinaridade. As *pedagogias disciplinares* têm um papel fundamental: na regulamentação do todo social (a disciplina atuará no nível do detalhe); na mudança de percepção e organização do espaço e do tempo; na interiorização desse espaço e tempo escolares por parte dos colegiais; na organização de um campo de saber e na construção de uma forma de subjetividade nova, o indivíduo (Varela, 2002).

A arquitetura disciplinar do espaço será fundamental durante os séculos XVI e XVII, quando se dará todo o processo de regulamentação da economia, regulação das circulações e regulação das condutas. O poder disciplinar pode suprimir as penalizações e os castigos físicos, uma vez que as correções se constituíam de repetir os exercícios e as atividades (Varela, 2002).

Comenius, considerado o Pai da Didática, que tinha como ideal ensinar tudo a todos, todas as idades e ambos os sexos, terá um papel fundamental na organização social moderna, que requer ordem em todas as coisas. Segundo esse autor (1997), se a escola fosse devidamente organizada e planejada, seria capaz de tirar o homem da sua selvageria e ignorância, ensinando-lhe a viver de forma mais humana e mais próxima do estado de perfeição de Deus.

Para atingir o seu ideal pansófico — ensinar tudo a todos —, Comenius (1997) lança mão de dois dispositivos: a aliança família/escola e a simultaneidade sistêmica. A aliança família/escola funciona no sentido de que é preciso que todas as famílias entreguem seus filhos para a escola, que terá a tarefa de educar a juventude e as crianças no conhecimento de todas as coisas. A simultaneidade sistêmica parte do conceito moderno de igualdade, ou seja, do pressuposto de que todos os homens são iguais e têm as mesmas possibilidades de

aprender ou ser educados (Narodowski, 1999). Porém, as bases da simultaneidade são afetadas quando a própria Pedagogia crítica começa a questionar a igualdade de oportunidades. Durante os anos 70 e 80 do século XX, dá-se toda uma discussão sobre a importância do reconhecimento da diversidade cultural e do multiculturalismo (Narodowski, 1999).

Já no que concerne à emergência da escola obrigatória no século XIX, ela implicará a integração das crianças das classes populares no Sistema Escolar de Ensino. Será preciso produzir várias técnicas de domesticação desses pequenos selvagens. Membros da chamada Escola Nova colocarão em ação novos métodos e técnicas, que implicarão uma reutilização do espaço e do tempo, uma nova visão da infância e a produção de outras formas de subjetividade que serão inseparáveis de um novo estatuto de saber (Varela, 2002). Os novos pedagogos de princípios do século XX aceitam as teorias pedagógicas de Rousseau, situam a criança no centro da ação educativa e acreditam que a aprendizagem deve ocorrer a partir da ação (Varela, 2002).

Se retomarmos inúmeras discussões realizadas no meio educacional, veremos o quanto a noção de “partir dos interesses das crianças no planejamento de ensino” é recorrente.<sup>69</sup> Streck (2004, p.28), na obra *Rousseau & a educação*, diz que, para Rousseau, “mais importante do que analisar e detalhar as ‘matérias’ a serem ensinadas é observar e estudar as crianças”. Assim, inicia-se “com Rousseau o estudo sistemático da infância como parte do estudo do homem, e várias correntes psicológicas e sociológicas modernas podem reclamá-lo como seu precursor”.

A atenta observação da criança, a importância da experiência no processo de aprendizagem, a noção do erro construtivo e a importância de o mestre ser um aprendiz — “em Rousseau, o educador perde o seu lugar cativo de ensinante” (Streck, 2004, p.86) — são questões fundamentais no pensamento desse filósofo. A sua obra traz inúmeras lições para a moderna psicologia do desenvolvimento humano, como é o caso, por exemplo, dos estágios estudados por Piaget, da zona de desenvolvimento proximal estudada por Vigotski, das fases estudadas por Freud e por Erikson (Streck, 2004).

A noção de autonomia será fundamental na teorização rousseauiana, que, segundo Streck (2004), pode ser apreendida a partir de três ideias centrais: indivíduo, liberdade e igualdade. Para Rousseau, o homem não é um ser social ou um animal político, como pensava

---

<sup>69</sup> Para aprofundar a discussão sobre a recorrência da noção de interesse nos discursos educacionais, ver Lockmann (2010).

Aristóteles. Pelo contrário, o *homem natural* caracterizava-se pela sua independência em relação aos outros. No que diz respeito à liberdade, Rousseau acreditava que, na “vontade geral, estão reunidas todas as vontades individuais e, essa mesma vontade geral, por sua vez, garantirá a liberdade individual. Estão assim colocadas as bases para o contrato social moderno” (Streck, 2004, p.32). No entanto, Streck afirma que, ao mesmo tempo em que Rousseau acredita no contrato social, ele se mantém cético em relação ao poder das leis para garantir a liberdade. Ele se preocupa com a desigualdade moral ou política, que pode ser explicada a partir dos privilégios sedimentados por convenções — estabelecimento da propriedade e das leis —, uma vez que no estado de natureza a desigualdade praticamente não existe.

Rousseau acredita que é preciso educar o cidadão, mas essa educação é impossível sem a educação do homem, pois a liberdade só pode ser alcançada através da consciência e da razão. A liberdade em Rousseau tem relação com o interior do homem e está vinculada a uma ontologia da subjetividade. Liberdade, aqui, não está do lado do acontecimento. O cidadão será esse indivíduo autônomo, capaz de enfrentar os desafios do mundo do qual faz parte. O soberano representará a vontade geral, mas a repressão será necessária quando as vontades particulares não estiverem em sintonia com a vontade geral (Streck, 2004).

É importante lembrar que Rousseau acreditava que a realização plena do seu projeto educativo — educação do homem (da natureza) e educação do cidadão (da sociedade) — era uma impossibilidade, pois haveria uma tensão permanente entre esses dois modelos educativos. Abdicar da educação do homem significaria entregar Emílio à barbárie, e abdicar da educação do cidadão significaria confiná-lo (Streck, 2004).

No início do século XIX,<sup>70</sup> em vários países da América Latina, haverá a defesa de um governo republicano e democrático. Acreditava-se que essas formas de governo eram melhores, pois possibilitariam que o povo mandasse, escolhesse através de seus representantes. Percebe-se aí a influência do pensamento de Rousseau, que entendia a educação como uma ação eminentemente política. E é justamente por isso que esse importante pensador faz referência à República de Platão como o mais belo tratado de educação de todos os tempos.

---

<sup>70</sup> Durante o século XIX, inicia-se o processo de estatização escolar. A educação como razão de Estado se consolidará a partir da emergência dos Sistemas Educativos Nacionais, que permitirão um maior controle sobre os esforços escolares (Narodowski, 1999). Apesar de a pedagogia moderna já se referir aos Sistemas Educativos Nacionais em textos do século XVII, a sua organização social efetiva só aparecerá no final do século XIX (Narodowski, 1999). Conforme discuto na próxima seção, no contexto brasileiro, a noção de sistema se consolidará em meados do século XX.

É importante que se diga que Platão, na República, juntamente com o seu projeto de um Estado ideal, apresenta uma reforma educativa através da qual todos podem ter acesso à opinião verdadeira (Paviani, 2008). No livro VII da *República*, ele utiliza a alegoria da caverna, que representa os diferentes níveis de realidade (o mundo das crenças, dos sentidos, da fé, da opinião, das essências, das ideias imutáveis e eternas centralizadas na ideia do bem) e as diferentes etapas da educação dos filósofos, dos homens de ciência, dos governantes (Paviani, 2008).

Conforme já discuti em outro momento da Tese, o pensamento platônico foi contrabandeado para a Modernidade através da noção de que as teorias estão no mundo das ideias (perfeição), enquanto as práticas estão no mundo concreto e imperfeito. Como existem ideias falsas e ideias verdadeiras, é preciso tomar cuidado com a linguagem, e a educação será o caminho que levará o homem até a verdade.

Platão segue o seu mestre Sócrates, que acreditava que, para conhecer, era preciso identificar a essência e utilizar a razão para diferenciar opinião e verdade. Existe aqui todo um movimento contrário àquele realizado pelos sofistas. O (*sophistés*) *sofista* era:

[...] todo homem que se distingue em uma arte; filósofo, sábio; mestre de filosofia e de eloquência; na antiga Grécia (sV a.C. e IV a.C.), [era o] mestre da retórica que tomava a si a tarefa de ensinar conhecimentos gerais, gramática e a arte da eloquência para os cidadãos gregos postulantes à participação ativa na vida política, tendo freq. acrescentado questionamentos polêmicos aos debates filosóficos da época (Houaiss, 2001, s/p).

Conforme abordei na primeira seção do segundo capítulo, os gregos (leia-se, neste caso, sofistas) não separavam pensamento e ação, assim como “a *polis* não era Atenas, e sim os atenienses” (Arendt, 2008, p.207).

Pode-se dizer que na Contemporaneidade a educação segue com a função de conduzir o homem até a verdade. O próprio exercício de autoconhecimento nada mais é do que a busca de cada indivíduo para *descobrir* e *desvendar* a sua *verdadeira essência*. As *pedagogias psicológicas* que estão em expansão na atualidade partem da premissa de que o aluno pode liberar-se — não ser livre — mediante um intenso e sistemático trabalho sobre si mesmo, ou seja, mediante um processo de personalização (Varela, 2002). Inicia-se a partir daí toda uma discussão sobre o ritmo individual de cada aluno. Os conteúdos escolares perdem progressivamente o seu valor, e a máxima recai sobre a importância de “aprender a aprender”, o que pode ser entendido como “aprender a escutar-se através dos outros” (Varela, 2002, p.102).

A literatura educacional é unânime em associar a teoria pedagógica de Rousseau ao deslocamento do eixo ensinar-aprender para o polo do aprender e ao deslocamento do eixo da relação professor-aluno para o polo do aluno (Streck, 2004).

Retomo aqui a impossibilidade apontada por Rousseau da realização plena de sua proposta educativa — a educação do homem (educação da natureza) e a educação do cidadão (educação da sociedade) —, pois tal retomada é importante na compreensão do restante da seção. Essa impossibilidade está diretamente relacionada com as três ideias centrais da teorização de Rousseau: indivíduo, liberdade e igualdade.

O projeto educativo de Rousseau partia da necessidade de o homem alcançar a sua autonomia, que nada mais é do que o direito de reger-se segundo leis próprias. O jogo entre liberdade individual (vontade particular) e contrato social (vontade geral) é reinventado constantemente em nome de uma maior autonomia do indivíduo por um lado e em nome do exercício da cidadania por outro. Porém, essas discussões são intermináveis, na medida em que a busca da igualdade traz inúmeras ciladas para o livre jogo das liberdades individuais. Daí a impossibilidade trazida por Rousseau de resolver por completo a relação entre a educação da natureza e a educação da sociedade. O mesmo ocorre se analisarmos na atualidade o jogo entre liberdade individual (personalização) e avanço da democracia (participação coletiva) ou, ainda, autonomia das escolas e Sistema de Avaliação Nacional. A autonomia implica mais governo, assim como a cidadania, a democratização e a descentralização das decisões implicam mais regulação — questões que ficarão claras ao longo da Tese.

A centralidade no aluno e a centralidade no polo do aprender passam a desenhar-se na história da educação brasileira principalmente a partir da década de 1930 — Escola Nova. Cunha (*apud* Teixeira, 2007) diz que o liberalismo igualitarista, inspirado em grande parte em John Dewey, tendo em Anísio Teixeira seu maior expoente, partia do entendimento de que, uma vez que a escola era o microcosmo da sociedade, era necessária uma *pedagogia da escola nova* capaz de produzir indivíduos orientados para a democracia, a igualdade e a cooperação. Temos, aí, vários ecos da teorização rousseuniana.

Pode-se dizer que aqui no Brasil a educação passa a ser problematizada de forma mais intensa no decorrer das décadas de 1910, 1920 e, principalmente, a partir da década de 1930. Porém, com a emergência da noção de desenvolvimento — da forma como ele é entendido pós 1945 —, a educação de massas torna-se uma questão de primeira ordem e precisa ser



administrada, o que explorarei mais adiante. Em seu livro *A educação não é privilégio*,<sup>71</sup> Anísio Teixeira (1957, p.76-77) diz que:

Como os povos desenvolvidos já não têm hoje (salvo mínimos pormenores) o problema da criação de um sistema, universal e gratuito, de escolas públicas, porque o criaram em período anterior, falta-nos, em nosso irremediável e crônico mimetismo social e político, a ressonância necessária para um movimento que, nos parecendo e sendo de fato anacrônico, exige de nós a disciplina difícil de nos representarmos em outra época, que não a atual do mundo, e de pautarmos os nossos planos, descontando a defasagem histórica com a necessária originalidade de conceitos e planos, para realizar, hoje, em condições peculiares outras, algo que o mundo realizou em muito mais feliz e propício instante histórico.

É importante ressaltar que, na passagem do século XIX para o século XX, “o Brasil era um país atrasado, pobre, de economia eminentemente agrícola, com sistemas de comunicação ainda muito precários, dominado por oligarquias regionais (‘República dos Coronéis’), com quase 80% da população em idade escolar analfabeta” (Gadelha, 2009b, p.182). A Primeira República, aqui no Brasil, é conhecida como a República dos Coronéis, que eram em sua maioria proprietários rurais, com uma base local de poder, e havia uma precariedade dos serviços assistenciais do Estado (Fausto, 2002). Como falar de uma biopolítica nesse contexto? Concordo com Gadelha (2009b) quando ele diz que nessa época a sociedade brasileira era extremamente desigual e fragmentada, tornando-se difícil admitir a existência de uma biopolítica consolidada. Isso não significa a inexistência de tendências desse tipo, como é o caso, por exemplo, da gestão da população através de uma política de imigração e miscigenação e sua adequação ao processo de industrialização.

Nas últimas décadas do século XIX, a imigração foi um traço fundamental no Brasil, sendo que a partir dela se produziram inúmeras mudanças sociais e econômicas, como a substituição do trabalho de cunho escravista pelo trabalho de imigrantes. A primeira Guerra Mundial reduziu o fluxo de imigrantes, e, após o conflito, dá-se uma nova corrente de imigração, que se prolonga até 1930 (Fausto, 2002).

Faço esta introdução para caracterizar o período que ganha ênfase neste meu estudo — período pós Segunda Guerra Mundial — e que diz respeito a algumas condições que possibilitaram a emergência da administração da educação. Conforme demonstrei nesta breve

---

<sup>71</sup> A primeira edição desse livro foi publicada em 1957. Na ocasião, o livro era composto por duas partes: “a primeira, e que dá título ao livro, resulta de uma conferência proferida em 1953 ao pessoal da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP). A segunda parte tem por título ‘A escola pública, universal e gratuita’, na qual Anísio faz a defesa da ‘escola pública mantida com recursos públicos’” (Sousa, 1997, s/p). Na segunda edição do livro, que data de 1968, Anísio Teixeira incluiu uma terceira parte, intitulada *Educação e a formação nacional do povo brasileiro*, na qual reuniu vários textos produzidos entre 1950 e 1962, como é o caso, por exemplo do *Plano Nacional de Educação*, elaborado pelo recém-instalado Conselho Federal de Educação, em fevereiro de 1962, do qual Anísio Teixeira foi o relator (Sousa, 1997).

contextualização, o período anterior à Era Vargas — 1930 a 1945 — é muito incipiente e precário em termos de investimentos na população. Como veremos brevemente, mais adiante, a partir da década de 1930, com a Escola Nova, a educação é pautada de forma muito intensa, sendo que Anísio Teixeira, em sua atuação na Secretaria de Educação e Cultura do Distrito Federal, discute a importância do Sistema de Ensino, da centralização da educação, da administração e da educação para a democracia. Contudo, pode-se dizer que esses movimentos não têm a ênfase que terão no contexto de 1945 a 1964, período chamado por alguns historiadores como o *período da experiência democrática*.

É no período da experiência democrática que muitos controles estabelecidos na Era Vargas foram sendo abolidos: acreditava-se que o desenvolvimento do País dependia da liberdade dos mercados em geral — conforme já havia comentado, essa *abertura* implica um alto grau de nacionalismo; a partir de 1947, o crescimento passou a ser medido através da apuração anual do Produto Interno Bruto (PIB); em 1952, foi fundado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), com o propósito de acelerar o processo de diversificação industrial (Fausto, 2002).

## 2. OS MOVIMENTOS EM PROL DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL NA DÉCADA DE 1930

*A escola é a casa do povo, não no sentido vago de simples retórica, mas no sentido realíssimo de reguladora social, destinada a oferecer a todas as crianças, e a cada criança, as oportunidades de conforto, de direção, de estudo, de sociabilidade e de preparo para a vida, que oferecem à criança afortunada a casa e os recursos dos pais. Se a idéia democrática tem qualquer valor, devemos perceber que o seu sentido profundo e generoso consiste em proporcionar a todos os homens que nascem no solo livre do Brasil iguais oportunidades de triunfo e de êxito na vida (Teixeira, 2007, p.221).*

Através desse excerto, é possível perceber o quanto a escola é considerada um local fundamental na construção de oportunidades iguais de triunfo e de êxito na vida por parte de toda a população. A escola, enquanto casa do povo, remete-nos a toda a “movimentação em torno do imperativo iluminista e pragmático de fazer progredir o País por meio da educação de seu povo” (Gadelha, 2009b, p.189). A escola não teria mais a função que tinha enquanto aparelho aristocrático que visava a aperfeiçoar e ilustrar os que tinham dinheiro e tempo para frequentá-la, mas devia tornar-se o aparelho de equalização das oportunidades sociais e econômicas de cada indivíduo (Teixeira, 2007).

A escola é “a *grande reguladora social*” (Teixeira, 2007, p.225, grifos do autor), e acreditava-se que através dela seria possível criar uma sociedade mais justa, mais estável, mais igualitária. Porém, para que a sociedade atingisse essa nova ordem social, era preciso vivenciar a democracia, que, segundo Teixeira (2007), estava em crise naquele período da década de 1930, crise esta que se evidenciava não porque se estivesse vivendo um excesso de democracia, mas porque se estava vivendo um momento de falta de democracia. Teixeira (2007) explicava tal falta de democracia a partir de duas questões: a primeira delas diz respeito ao fato de ter-se aceitado a ideia de democracia e república sem fazer da instrução pública o principal mecanismo para realizar essas ideias, ou seja, acreditar que a democracia poderia ser alcançada através de decretos e de leis; a segunda refere-se ao fracasso da democracia porque as instituições não estavam aptas para a construção de uma sociedade democrática. O autor afirma que só “existirá uma democracia, no Brasil, no dia em que se montar no País a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública” (Teixeira, 2007, p.222).

Todas as discussões apresentadas até aqui nesta seção dizem respeito ao livro de Anísio Teixeira *Educação para a democracia*, que foi reproduzido num volume impresso em 1935 pelo Departamento de Educação do Distrito Federal, contendo o relatório da pasta de dezembro de 1934, que recebeu o subtítulo *Educação pública, administração e desenvolvimento* (Cunha *apud* Teixeira, 2007). Em sua obra *Educação não é privilégio*, cuja primeira edição é de 1957, Teixeira (1957, p.104) diz que:

A revolução de 30, nascida das inquietações políticas e democráticas de 20, fêz-se logo, como vemos, reacionária e representou nos seus primeiros quinze anos uma reação contra a democracia. Apagou-se no país toda ideologia popular e mesmo o próprio senso da república, cabendo, por desgraça nossa, à geração formada nesse período conduzir a experiência da democracia renascente em 46.

Trago esse excerto de Anísio Teixeira para refletirmos sobre os diferentes contextos sociais, econômicos e políticos e o papel da educação. Em 1935, Teixeira falava sobre a importância da construção de uma sociedade democrática e dos poucos avanços alcançados no Brasil desde a República. Ele acreditava que a escola seria a grande máquina de preparação das democracias. A escola, tal como havia sido pensada nos períodos anteriores, não dava conta dessas funções. Ela deveria atender aos princípios da gratuidade, da obrigatoriedade e da laicidade. Caberia ao Estado:

[...] a organização dos meios para efetivar o “direito biológico” de cada indivíduo à sua educação integral, mediante a adoção de um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que tornasse a escola acessível, em todos os seus graus, aos

cidadãos e a quem a estrutura social do País mantinha em condições de inferioridade econômica (Cunha *apud* Teixeira, 2007, p.15).

Era preciso modernizar a educação, unificar a escola, ou seja, tirá-la de sua situação fragmentária e desarticulada. No Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova,<sup>72</sup> de 1932, redigido por Fernando de Azevedo, a nova concepção da escola é considerada:

[...] uma reação contra as tendências exclusivamente passivas, intelectualistas e verbalistas da escola tradicional, a atividade que está na base de todos os seus trabalhos, é a atividade espontânea, alegre e fecunda, dirigida à satisfação das necessidades do próprio indivíduo [...] O que distingue da escola tradicional a escola nova, não é, de fato, a predominância dos trabalhos de base manual e corporal, mas a presença, em todas as suas atividades, do fator psicobiológico do interesse, que é a primeira condição de uma atividade espontânea e o estímulo constante ao educando (criança, adolescente ou jovem) a buscar todos os recursos ao seu alcance, "graças à força de atração das necessidades profundamente sentidas". É certo que, deslocando-se por esta forma, para a criança e para os seus interesses, móveis e transitórios, a fonte de inspiração das atividades escolares, quebra-se a ordem que apresentavam os programas tradicionais, do ponto de vista da lógica formal dos adultos, para os pôr de acordo com a "lógica psicológica", isto é, com a lógica que se baseia na natureza e no funcionamento do espírito infantil.

Essas questões da satisfação das necessidades do indivíduo, do fator psicobiológico do interesse, da natureza e do espírito infantil estão diretamente relacionadas com as *pedagogias psicológicas* discutidas na seção anterior.

Nesse período, é possível evidenciar a importância da administração da educação, a necessidade de contabilizar a população a ser educada, a noção de Sistema de Ensino, questões amplamente discutidas por educadores como Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira. Inclusive, várias dessas questões sobre a administração da educação discutidas ao longo das décadas seguintes tomam como princípio discussões realizadas pela Escola Nova, principalmente no que diz respeito à importância da modernização pedagógica. Em um dos Cadernos sobre a Administração Escolar, Sander (1982, p.14-15, grifos do autor) diz que:

A efervescência política e intelectual da década de 1920 que veio desaguar na Revolução de 1930 e que, na educação, se materializou no "Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova", em 1932, criou condições para amplos movimentos reformistas nas instituições sociais brasileiras. No campo da administração pública e da administração da educação começou, então, a *fase organizacional*<sup>73</sup> que se estendeu até a década de 1960. Instala-se na administração pública, o reinado da tecnocracia como sistema de organização. Baseado na predominância dos técnicos que adotam soluções racionais para resolver problemas administrativos, em detrimento de seus aspectos humanos e sociopolíticos. Na administração da educação este enfoque se manifesta na combinação do pragmatismo com a pedagogia [...].

<sup>72</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre os ideários da Escola Nova e sobre a modernização pedagógica, sugiro a leitura de Coutinho (2008) e de Klein (2010).

<sup>73</sup> Na próxima seção, discuto o que Sander (1982) chama de *enfoque organizacional* da administração da educação.

Acredito que os amplos movimentos reformistas da década de 1930 são fundamentais e são desdobrados em várias questões, aprofundadas nas décadas subsequentes. Porém, apesar de a escola ser considerada por Anísio Teixeira a máquina que prepara a democracia que estaria em falta na história brasileira desde a República, ele afirma que a revolução de 1930 logo se mostrou reacionária e representou uma reação contra a democracia,<sup>74</sup> que renasceu em 1946.

A fala de Anísio Teixeira é emblemática, pois, por mais que inúmeras discussões sobre a administração educacional — que foram retomadas posteriormente — tivessem ocorrido ao longo do período de 1930 a 1945, a administração como um problema de ordem pública encontrou condições para a sua emergência no período pós-guerra. Como a necessidade de administração está diretamente relacionada com a questão do desenvolvimento, para que a sociedade se desenvolva, é preciso intervir através de um planejamento e administração pública da educação, da saúde, do social, da cultura. A modernização pedagógica será central nesse contexto.

É importante ressaltar que, quando Anísio Teixeira faz referência ao ressurgimento da democracia na década de 1946, isso não significa que, a partir daquele momento, a sociedade deixou de ser reacionária e passou a ser democrática. Entretanto, o período posterior a 1945 tem um acento muito forte na reorganização social baseada nas intervenções nacionais e internacionais. Temos aí a combinação de diferentes ênfases que convivem e se articulam de forma muito interessante. Como nos diz Veiga-Neto (2006a, p.84-85),

[...] as práticas são sempre contingentes; elas simplesmente acontecem numa sucessão temporal. É claro que nessa sucessão elas implicam-se encadeadamente; mas isso não pressupõe nem um desígnio prévio, pré-traçado por um motor a empurrar os acontecimentos, nem um atrator teleológico na direção do qual se sucederiam necessariamente os acontecimentos.

Na época do Manifesto, por exemplo, os protagonistas reuniam-se numa formação autoritária — católicos, fascistas e defensores da ordem estabelecida — e numa formação liberal — tendência elitista e tendência igualitarista, que defendiam uma *educação nova* (Cunha *apud* Teixeira, 2007). Ao questionar-se sobre o fato de as ideias de Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo, dois pioneiros da Escola Nova, liberal-democratas, terem penetração

---

<sup>74</sup> A democracia nos seus diversos enfoques, questão que discuti na quarta seção do segundo capítulo, perpassa toda a discussão da educação brasileira. Ela é central tanto nas discussões realizadas no campo da administração da educação quanto na mudança de ênfase da administração educacional para a gestão educacional — gestão democrática da escola pública. É em nome da democracia que se discute a importância da escola obrigatória e gratuita, da descentralização na tomada de decisões e da participação popular e o direito da educação para todos.

numa ditadura simpática a algumas ideias fascistas, Gadelha (2009b) diz que o imperativo biopolítico de constituição de uma juventude brasileira e de sua mobilização no sentido do fortalecimento de uma nacionalidade brasileira deveria ser conquistado por processos e políticas de normalização e regulamentação.

É em nome dessa regulamentação da população que os inquéritos são fundamentais. Em fins de 1931, Anísio Teixeira é chamado a dirigir o sistema público de educação do Rio de Janeiro. Segundo Teixeira (2007), o primeiro trabalho que tentaram realizar foi a criação de análises e inquéritos que permitissem criar uma diferenciação e classificação das escolas, o que ainda não existia. A primeira revelação que tiveram a partir dos inquéritos foi a profunda desigualdade e desuniformidade das escolas, informação que conduziu toda a obra de reconstrução escolar (Teixeira, 2007). A partir da estatística geral da população em idade escolar, foi possível perceber a necessidade de administração do ensino, principalmente no que tangia à classificação e à distribuição dos alunos (Teixeira, 2007).

A primeira lei brasileira sobre recenseamentos foi a lei nº 1829, sancionada em 1870, ainda durante o Império, e o primeiro censo foi realizado em 1872, seguido pelos censos de 1890 e 1900, todos considerados problemáticos quanto à sua cobertura e qualidade (Oliveira e Simões, 2005). Em 1910 e 1930, não foram realizados os censos, e em 1920 foi realizado um Censo Demográfico já rico em detalhes, mas, segundo avaliações realizadas posteriormente por Giorgio Mortara, o censo sobreestimou em 10% a população (Oliveira e Simões, 2005). Em 1936, foi criado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo que em 1940, com a participação do demógrafo italiano imigrado para o Brasil, se inicia uma nova etapa na história das estatísticas. Segundo esses mesmos autores, atendendo aos padrões internacionais da época — uniformidade e comparabilidade dos resultados com outras nações —, o Brasil participa, em 1946, do programa de censos simultâneos, proposto pelo Comitê do Censo das Américas. Eles afirmam que é em 1940 e em 1950 que são criadas de forma efetiva as condições para que se iniciem estudos demográficos abrangendo o conjunto do País.

É interessante observar que, por mais que existam inúmeras tentativas anteriores de contabilizar a população, a necessidade de atender aos padrões internacionais de 1946 em diante faz com que a estatística, assim como a administração, esteja mais do que nunca na ordem do dia. O recenseamento geral de 1950, por exemplo, orientou-se por recomendações da ONU, integrando-se no Censo das Américas de 1950, que foi promovido pelo Instituto Interamericano de Estatística (IBGE, 1955).

Em 1960, em uma mensagem apresentada ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa, Juscelino Kubitschek de Oliveira (*apud* MEC/INEP, 1987b, p.333) diz que:

A alta proporção de 51% de analfabetos na população de 15 anos, e mais, registrada pelo censo de 1950 e representada, em números absolutos, pelo contingente de 15 milhões, mostra quanto é grave a responsabilidade dos dirigentes e dos grupos mais esclarecidos do País.

A partir da noção de Terceiro Mundo e de subdesenvolvimento, a educação passa a ser um dos caminhos para que o País possa sair dessa condição. Isso fica claro em outro excerto da fala do Presidente da República Juscelino Kubitschek de Oliveira ao referir-se à necessidade de os brasileiros estarem preparados para as tarefas do desenvolvimento econômico.

Por tudo quanto foi dito, ver-se-á que o Governo Federal, em matéria de ensino primário, tem em mira, especialmente, conjugar os esforços públicos, em suas várias esferas, para que se atinja o ideal de uma escola primária pública, gratuita, obrigatória e universal, onde se processe, de modo ativo, o amálgama da nacionalidade, e, no limiar da vida, possa o brasileiro preparar-se para as *tarefas do desenvolvimento econômico*, e, ao mesmo tempo, habilitar-se para o exercício da cidadania.

O que temos na década de 1930 são algumas tentativas incipientes de contabilizar a população. No contexto da época, Anísio Teixeira (2007) destacava a necessidade de um estudo das condições de matrícula e frequência escolar. Tal estudo era considerado essencial para um melhor aproveitamento dos prédios, a distribuição dos professores e o cumprimento da obrigatoriedade escolar; enfim, os dados seriam fundamentais para a existência de um Sistema de Ensino, e não mais de um aglomerado de escolas que funcionavam de forma independente. Segundo esse mesmo autor, a unidade do Sistema Escolar tinha que ser o aluno, que deveria ser conhecido e acompanhado através do Sistema Escolar.

Teixeira acreditava que tal acompanhamento não poderia ser feito pelo diretor ou pelo professor, pois eles não teriam como acompanhar o trânsito do aluno, de forma que apenas um serviço geral poderia assumir essa responsabilidade. Conforme veremos na próxima seção, por mais que se fale em autonomia da instituição escolar, a administração do ensino é pensada de forma absolutamente centralizada.<sup>75</sup> Teixeira (2007, p.141) diz que:

---

<sup>75</sup> Quando discutirmos a mudança de ênfase da administração para a gestão no Capítulo VII, veremos o quanto a autonomia e a descentralização na tomada de decisões são essenciais na atualidade. Porém, tal autonomia e descentralização não significam menos regulação. Na atualidade, ao mesmo tempo em que a autonomia passa a ser um imperativo, vemos cada vez mais a presença de um Estado Avaliador que reúne os dados de todas as iniciativas autônomas e fragmentadas. Na atualidade, quem deve acompanhar os alunos que evadem e que faltam muito às aulas é a equipe diretiva da escola. Os professores preenchem a FICAI — Ficha de Comunicado ao Aluno Infrequente — a cada cinco faltas dos alunos e a entregam para a equipe diretiva, que deve tomar as medidas necessárias: visita às famílias, preenchimento de relatórios, comunicado às Secretarias de Educação e ao

É evidente que as escolas, entregues exclusivamente aos seus diretores e, em cada distrito, a um inspetor, constituíam, dentro do sistema escolar, outros tantos sistemas. Todos os problemas eram resolvidos dentro das possibilidades de cada escola, sem relação com as demais e quase sem controle central. Havia — e aí se focaliza a principal dificuldade oposta aos serviços centrais — uma despropositada autonomia, que só raramente, por exceção, poderia ser salutar.

Apesar de discutir a centralização do Sistema de Ensino e a uniformidade das escolas, Teixeira defendia a importância da democracia e do controle da educação por parte das forças sociais, e não somente pela Igreja ou pelo Estado. Como todos os órgãos da sociedade teriam função educativa, a escola era considerada a instituição planejada para educar, mas a educação deveria se processar permanentemente em toda a sociedade (Teixeira, 2007). Era preciso “dar à educação uma direção que a coloque a salvo das invertidas da politicagem e, conjuntamente, lhe resguarde a independência e a liberdade, para se desenvolver dentro das próprias forças sociais que deve representar” (Teixeira, 2007, p.58). Temos aqui, mais uma vez, a recorrente discussão das democracias liberais sobre a importância da autonomia individual e da segurança coletiva. Tal discussão remete-nos às questões já discutidas nesta Tese sobre liberalismo, o projeto educativo de Rousseau e a sua impossibilidade de concretização efetiva por propor um jogo permanente entre individualização e totalização e dele fazer parte.<sup>76</sup>

O novo Sistema de Ensino foi constituído pelos seguintes serviços técnicos e administrativos de centralização, coordenação e de inspeções especializadas:

[...] a) Matrícula e Frequência Escolares; b) Classificação e Promoção de Alunos; c) Programas Escolares; d) Obras Sociais Escolares, Periescolares e Pós-Escolares; e) Educação de Saúde e Higiene Escolar; f) Educação Física; g) Música e Canto Orfeônico; h) Ensino Secundário Geral e Profissional; i) Prédios e Aparelhamentos Escolares; j) Estatística e Cadastro; k) Expediente e Publicidade Administrativa; l) Pessoal e Arquivo; m) Contabilidade (Teixeira, 2007, p.132-133).

A Diretoria-Geral, através do Serviço de Classificação e Promoção dos alunos, iniciou estudos estatísticos procurando mapear as idades, os índices de repetência e os níveis de inteligências para fazer as classificações necessárias (Teixeira, 2007). Porém, como o próprio autor salienta, os processos de verificação no Brasil ainda estavam em fase de adaptação, sendo extremamente difícil a sua aplicação a grandes massas de alunos. Anísio Teixeira (2007) enfatiza a necessidade de acesso e de sucesso escolar, de modo que uma “nova política

---

Conselho Tutelar. Conforme discutirei adiante, cada vez mais os sucessos e os insucessos da instituição escolar são de responsabilidade dos professores e da equipe diretiva.

<sup>76</sup> Conforme discutiremos no Capítulo VII, algumas discussões sobre a importância da autonomia das instituições e da autonomia individual e sobre a necessidade de *menos Estado* levadas às suas últimas consequências resultaram na governamentalidade neoliberal de meados do final do século XX e do início do século XXI.



educacional impôs-se. Não basta haver escolas para os mais capazes: é indispensável que haja *escolas para todos*. Não basta haver escolas para todos: é indispensável que *todos aprendam*” (p.157, grifos do autor); para que todos tivessem sucesso escolar, era necessário ter em mente que a “classificação e a promoção não podiam ser uniformes como em uma escola seletiva, mas variadas e flexíveis como o exigem as escolas populares, para todos” (p.174). Temos aqui vários traços das *pedagogias psicológicas*, discutidas anteriormente, que têm como base principal o sujeito a ser educado. Tais pedagogias articulam-se de maneira muito interessante com as *pedagogias disciplinares*. A devida organização espacial e temporal era fundamental para o bom funcionamento do Sistema de Ensino. O fato de a administração escolar ter como uma das suas tarefas “conseguir uma organização de eficiência uniforme da escola para todos os alunos — *organização e eficiência em massa*” (Teixeira, 2007, p.158, grifos do autor) já coloca em evidência o seu caráter extremamente disciplinar. Como veremos na próxima seção, a burocratização e a devida divisão de tarefas dentro das instituições serão traços fundamentais da administração.

Para finalizar esta seção, quero destacar ainda um aspecto importante discutido por Anísio Teixeira (1957). Tal aspecto relaciona-se com a necessidade de buscar estudos e técnicas educacionais no estrangeiro porque seria muito perigoso contar apenas com nossas reservas científicas. Teixeira acredita que é preciso enviar estudantes de mérito para o estrangeiro e contratar professores do exterior para novas escolas e novas faculdades. Poderíamos, aqui, discutir o quanto Anísio Teixeira se vale do pragmatismo de John Dewey, bem como trazer à tona alguns elementos para a discussão do seu livro *Aspectos americanos de educação: anotações de viagem aos Estados Unidos em 1927*, escrito em 1928. Entretanto, não tenho como intenção aqui discutir cada um desses elementos. Pretendo apenas marcar que autores como Anísio Teixeira consideravam que, para que o Brasil se constituísse como uma nação democrática e tivesse a sua população devidamente educada, seria preciso valer-se de estudos científicos estrangeiros, dada a escassez de estudos desse âmbito no Brasil.

### 3. EDUCAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO

*A elaboração de um programa geral de desenvolvimento requer dados prévios fundamentais. Em primeiro lugar, é necessário determinar de antemão a taxa de crescimento que deverá alcançar a economia durante o período de vigência do programa, assim como o volume de inversões necessário para chegar a ela. Somente partindo desses dados básicos se*

*poderão cobrir as etapas seguintes da programação [...] (CEPAL, 1998, p.245).*

*Sinal de boa administração é a formação metódica, perseverante dos agentes de tôdas as classes e de todos os graus, de que se tem necessidade. Alguns anos de hábeis esforços podem proporcionar a esse respeito maravilhosos resultados [...] (Fayol, 1968, p.153).*

*Como qualquer entidade, a família tem necessidade de administração, isto é, de previsão, de organização, de comando, de coordenação e de controle. A família poderia ser uma excelente escola de administração; os princípios, os procedimentos, os métodos, instilando-se naturalmente no espírito das crianças, constituiriam noções transmissíveis e perfectíveis. Mas não é assim. Cada qual crê possuir a respeito noções suficientes e segue sua inspiração ou deixa as coisas andarem ao sabor dos acontecimentos [...] (Fayol, 1968, p.154).*

Início esta seção com três excertos que apontam algumas discussões em voga na década de 1950. O primeiro excerto diz respeito a um texto escrito pela CEPAL em 1955, intitulado *Introducción a la técnica de programación*. Dentre as questões apresentadas no excerto, destacam-se: a necessidade de dados prévios — mapeamento da população, estatísticas — e de um planejamento — estabelecimento de metas — ao se elaborar um programa geral de desenvolvimento. Os dois excertos seguintes foram retirados do livro *Administração Industrial e Geral*, de Henry Fayol, que foi publicado em Paris em 1916, mas teve a sua primeira edição traduzida para o português em 1950. Lendo o livro de Fayol, é possível perceber que a boa administração tem como tarefa o planejamento detalhado das ações, dos tempos/espacos, das organizações. Como ele mesmo diz, qualquer entidade tem necessidade de administração, inclusive a família, e a administração envolve previsão, organização, comando, coordenação e controle.

A administração pública é amplamente discutida durante esse período no Brasil. A população precisava ser educada (na família, na escola, na fábrica e em outros espaços) para incluir a administração no seu cotidiano. Porém, a administração ainda não estava consolidada, naturalizada entre a população, tanto que, como diz Fayol (1968), muitas pessoas acabavam seguindo sua inspiração e deixavam as coisas acontecerem. Lembro-me, aqui, mais uma vez, da discussão que fiz no capítulo anterior sobre o progresso como algo natural e o desenvolvimento como algo que precisa de intervenção e de administração. Portanto, é preciso naturalizar a administração ou, como diz Fayol (1968), instilar no espírito das crianças princípios, procedimentos e métodos. Conforme já discuti, aos poucos a rotina, a

burocratização, o fordismo, todos serão um modo de vida. O conceito de administração é essencial para os *experts* da época, pois eles acreditam que, através de uma organização racional e objetiva, a mudança social pode ser impulsionada, produzida e dirigida (Escobar, 2007).

No *Caderno de Administração Escolar* intitulado *Formação de Administradores Escolares*, Brejon (1968, p.41-42, grifos meus) diz que:

[...] grande amplitude e interesse que vem assumindo a necessidade da boa administração das atividades escolares. Entre os fatos bastaria que considerássemos a grande importância que a *educação* vem assumindo com relação aos problemas do *desenvolvimento* notadamente no tocante à *luta contra a doença, a pobreza e a ignorância*. Luta em benefício da elevação do nível de vida, da modernização e do aperfeiçoamento das instituições, do aumento da produtividade de todos os setores da economia, especialmente pelo incremento das capacidades da população.

A educação passa a ser a grande bandeira de luta contra a doença, a pobreza e a ignorância — características que deveriam ser abolidas para que o País se modernizasse, se desenvolvesse economicamente e aperfeiçoasse suas instituições. Porém, para que isso acontecesse, como bem nos diz Brejon, fazia-se necessária a boa administração das atividades escolares.

O primeiro estudo sobre a administração do ensino no Brasil foi escrito em 1941 por Lourenço Filho, criador e primeiro diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, o INEP. Tal estudo aponta que o atraso do estado do conhecimento sobre a administração da educação no País tem relação com a limitada atenção dada ao estudo da administração pública brasileira (Sander, 1982). Penso que temos aqui um ponto crucial sobre duas questões que percorrem as relações entre educação e administração. O primeiro deles diz respeito à necessidade de administração da educação a partir de um determinado período histórico. O segundo, completamente atrelado ao primeiro, refere-se à relação entre administração da educação e administração pública. Quando se começa a falar da necessidade de administração para o desenvolvimento da sociedade brasileira, diz-se ser necessário administrar a saúde, a educação, o social, a família, o trabalho.

Mesmo que exista todo um movimento em prol da administração da educação na década de 1930, questão que explorei na seção anterior, vai-se constatando de forma mais premente a necessidade de administração da população, do social, dos assuntos públicos ao longo das décadas de 1940, 1950 e 1960. A invenção do Terceiro Mundo, que implica o binômio países desenvolvidos e países subdesenvolvidos, é central nessa discussão,

principalmente nos países considerados a partir de então como subdesenvolvidos, que é o caso dos países da América Latina.

Conforme discutirei no Capítulo VII, na atualidade, a noção de desenvolvimento ainda é central. É também em nome do desenvolvimento que atualmente são utilizadas estrategicamente práticas de *gestão* de pessoas, de gestão de negócios, de autogestão. As estratégias para alcançar o desenvolvimento são variadas. Temos, por exemplo, a administração, que coloca em funcionamento um conjunto de práticas fundamentais para o desenvolvimento da sociedade. Num primeiro momento, a administração envolveu uma organização muito rígida dos tempos e dos espaços, de modo que os mecanismos disciplinares foram essenciais nesse contexto. Como já discuti nesta Tese, a disciplina analisa e decompõe os indivíduos e os lugares; classifica os elementos em função de determinados objetivos; estabelece sequências ou coordenações; fixa os procedimentos de adestramento progressivo e controle permanente (Foucault, 2008b). É claro que temos em funcionamento, desde a década de 1930, toda uma biopolítica da população, que vai sendo refinada, aprimorada, colocada em funcionamento. Os dispositivos de segurança são exercidos sobre o conjunto da população, e aqui temos uma articulação interessante entre esses dispositivos e os dispositivos disciplinares.

Na atualidade, a gestão flexível é fundamental para alcançar o desenvolvimento. Para ressaltar a centralidade do eixo desenvolvimento, fiz uma breve busca na internet pelos termos *desenvolvimento econômico* e encontrei 5.530.000 resultados. Destaco, a seguir, algumas manchetes sobre o tema:

O *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social* que o presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva vai criar, no primeiro ano de governo, delineará propostas para diversos setores, sobretudo na área social [...] (Agência Brasil, 2002, s/p, grifos meus).

Em Caracas, Lula defende união entre *países em desenvolvimento* (G1 e Globo News, 2010, s/p, grifos meus).

O *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social* (CDES) apresentou, nesta quinta-feira (17), ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Agenda para o *Novo Ciclo de Desenvolvimento*, que apontou a *educação como prioridade* [...] (Vieira, 2010, s/p, grifos meus).

Se em outros momentos da história tivéssemos um conselho como esse, que discutisse *tecnologia, desenvolvimento e educação*, possivelmente seríamos hoje o que estamos nos propondo a ser daqui a 10 ou 15 anos, afirmou o presidente Lula (Vieira, 2010, s/p, grifos meus).

[...] O Brasil tem grandes carências. Não pode perder energia com disputas entre brasileiros. Nunca será um *país desenvolvido* se não promover um equilíbrio maior entre suas regiões. Entre a nossa Amazônia, o Centro Oeste e o Sudeste. Entre o Sul

e o Nordeste. Por isso, conclamo: Vamos juntos. O Brasil pode mais. *O desenvolvimento é uma escolha*. E faremos essa escolha. Estamos preparados para isso (Serra, 2010, p.2, grifos meus).

Lembro que os investimentos governamentais no Brasil, como proporção do *PIB*, ainda são dos mais baixos do mundo em *desenvolvimento* [...] (Serra, 2010, p.5, grifo meu).

Da mesma forma, precisamos tratar com mais seriedade a preservação do meio-ambiente e o *desenvolvimento sustentável* [...] (Serra, 2010, p.6, grifos meus).

Ao longo da vida, tenho aprendido que as gerações se deparam com realidades distintas. E as respostas de cada uma delas, boas ou ruins, tornam-se questões da geração seguinte. Muito cedo, consolidei a crença de que seria possível imprimir um rumo positivo na sequência de gerações que nos levasse *do círculo vicioso da desigualdade e da pobreza para o círculo virtuoso da prosperidade, da maior igualdade e do desenvolvimento* (Serra, 2010, p.6, grifos meus).

O Governo Lula criou as condições para um *Projeto de Desenvolvimento Nacional Democrático Popular*, sustentável e de longo prazo para o país (Rousseff, 2010, p.4, grifos meus).

O crescimento acelerado e o combate às desigualdades raciais, sociais e regionais e a promoção da *sustentabilidade ambiental* serão o eixo que vai estruturar o *desenvolvimento econômico* (Rousseff, 2010, p.4, grifos meus).

Implantação de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico com países desenvolvidos e com os da América do Sul, África e outras regiões, a exemplo do que foi feito com a TV Digital e do que vem sendo proposto na área de Defesa (Rousseff, 2010, p.7, grifos meus).

Construção de mecanismos para que os investimentos estrangeiros sejam vinculados à efetiva e inovadora transferência de tecnologia e possam promover a atração de centros internacionais de pesquisa e *desenvolvimento para o Brasil* (Rousseff, 2010, p.7, grifos meus).

Mas a educação exige urgência. Urgência para preparar os milhões de cientistas e técnicos que o *desenvolvimento do país* já está exigindo. Mas, principalmente, urgência para constituir uma cidadania que possa tomar em suas mãos o *desenvolvimento econômico, político e cultural* do país (Rousseff, 2010, p.11, grifos meus).

[O governo Dilma] dará continuidade ao *diálogo com os países desenvolvidos* — Estados Unidos, Japão e União Europeia. Com a U.E., da qual somos parceiros estratégicos, impulsionaremos iniciativas para promover um acordo com o Mercosul (Rousseff, 2010, p.23, grifos meus).

Os excertos de Rousseff (2010) e Serra (2010) foram retirados dos Programas de Governo dos dois candidatos à Presidência do Brasil na campanha eleitoral realizada em 2010. Penso que, a partir de todos esses excertos, é possível perceber a centralidade do tema desenvolvimento na atualidade. Não tenho como intenção aqui discutir cada um desses excertos, mapeando as continuidades e descontinuidades nos entendimentos políticos, sociais e econômicos. Minha intenção é bem pontual e modesta. Conforme havia discutido, há uma “sucessão de estratégias e subestratégias de desenvolvimento até a atualidade, sempre dentro

dos limites do mesmo espaço discursivo” (Escobar, 2007, p.91). A administração e, na atualidade, a gestão são fundamentais no governo da população, pois através delas se dá toda a organização dos tempos, dos espaços, das instituições. Para administrar e/ou gerir, é preciso contabilizar, estabelecer metas, planejar, executar o que foi planejado, verificar os resultados, dentre outras ações. No documento da CEPAL-UNESCO (1995), apresentado no Capítulo III, a reorganização da gestão educativa é apresentada como um ponto fundamental para colocar em prática a Proposta da transformação produtiva com equidade. Se entrarmos no *site* da UNESCO e acompanharmos a discussão do item *Cultura e desenvolvimento sustentável no Brasil*, veremos que “grande esforço tem sido feito em direção ao planejamento e à criação de *sistemas de gestão* [...] que integrem os três níveis de governo, setor privado e comunidade” (UNESCO, 2010, s/p, grifos no original).

Para que o desenvolvimento ocorra, vão-se estabelecendo diferentes relações com o meio que implicam diferentes modos de intervenção, ou seja, aos poucos percebe-se que a intervenção não pode se dar de qualquer forma. Na atualidade, por exemplo, grande parte das discussões estão relacionadas com a noção de *desenvolvimento sustentável*. Discute-se a sustentabilidade ambiental, econômica, social e política. Como o *Homo aeconomicus* aparecerá “como o correlativo de uma governamentalidade que vai agir sobre o meio e modificar sistematicamente as variáveis do meio” (Foucault, 2008a, p.369), todas as condutas serão objeto de uma análise econômica, pois envolvem uma alocação de recursos raros para fins alternativos, ou seja, toda a conduta implica uma escolha estratégica de meios, caminhos e instrumentos (Foucault, 2008a). Dessa forma, dentre muitos outros significados que extrapolam os objetivos deste trabalho, a sustentabilidade na Contemporaneidade tem relação com o bom uso dos recursos raros. É preciso aprender a lidar com a escassez. Foucault (2008a, p.368) diz que:

[...] A conduta racional é toda conduta sensível a modificações nas variáveis do meio e que responde a elas de forma não aleatória, de forma portanto sistemática, e a economia poderá portanto se definir como a ciência da sistematicidade das respostas às variáveis do meio.

Penso que é possível marcarmos a importância da administração e da gestão, fomentadas em grande parte por economistas, pois colocam em funcionamento um conjunto de práticas que são utilizadas estrategicamente na escolha de meios, caminhos e instrumentos – mas voltemos para a história da administração da educação.

Apesar de o Curso de Administração Escolar ter sido organizado no Brasil de forma inicial na década de 1930, até o final dos anos 1950, a situação dos professores da área era

bastante precária e o Sistema Escolar não valorizava a carreira de administrador escolar de forma sistemática (Catani e Gilioli, 2004). Pode-se dizer que existe uma relação de imanência entre necessidade de administração pública brasileira e necessidade de administração da educação, tanto que o enfoque organizacional de caráter pragmático e técnico será adotado por um longo período como forma de ordenação da sociedade, dos assuntos públicos e da educação. A teoria administrativa dessa época baseia-se nos princípios da administração clássica preconizados por Henry Fayol na França e por Frederick W. Taylor nos Estados Unidos da América, dentre outros. Segundo Sander (1982), os princípios da Administração Clássica foram mantidos pelos especialistas da administração da educação que participaram do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar,<sup>77</sup> organizado por Querino Ribeiro em fevereiro de 1961, ocasião na qual foi fundada a atual Associação Nacional de Política e Administração da Educação.<sup>78</sup> No *Caderno de Administração Escolar* intitulado *Introdução à Administração Escolar*, Querino Ribeiro (1968, p.26) diz que:

Nessa reconstrução contínua, notamos, desde logo, que a dominante foi a redução paulatina de área até chegar ao ponto em que nos encontramos hoje e que pode ser definido como aquele que, a partir da doutrina de Fayol e de outros estudos europeus e americanos (Dottrens, Cubberley, Mohelman, Reeder, Sears, Simon, Thompson), chegou-se a uma formulação mais adequada de uma teoria da administração, sem pretensão de originalidade, mas certamente com pretensões de arranjo mais lógico e ajustado aos fins específicos da docência que exercemos.

Consultei os estudos realizados por Fayol, Dottrens, Cubberley, Mohelman, Reeder, Sears, Simon e Thompson e selecionei dois deles: *Administração Industrial e Geral*, de Henri Fayol, e *A crise da educação e seus remédios*, de Robert Dottrens. Penso que esses dois livros nos dão subsídios para compreendermos alguns dos contornos da administração da fábrica — período importante de industrialização e de modernização —, da administração da sociedade e da administração da educação.

As teorias clássicas da administração lideradas por Taylor e Fayol emergiram na época da I Guerra Mundial. Como comentei anteriormente, o livro *Administração Industrial e*

<sup>77</sup> O I Simpósio foi o resultado de muitos esforços realizados desde meados da década de 1950 por professores de Ensino Superior que ministravam a disciplina Administração Escolar e Educação Comparada (Catani e Gilioli, 2004). Estavam presentes no encontro representantes da Escola de Administração de Empresas, uma vez que o campo disciplinar da Administração passava por um momento de reconfiguração e sistematização tanto na área da pedagogia quanto na Administração Geral (Catani e Gilioli, 2004).

<sup>78</sup> É importante ressaltar que, de “Associação Nacional de Professores de Administração Escolar, passou a se chamar Associação Nacional de Profissionais de Administração Escolar em 1971. Em 1980, seu nome foi alterado para Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação, assumindo depois, em 1996, a denominação que permanece até hoje: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, mantendo a sigla Anpae durante toda a sua existência” (Catani e Gilioli, 2004, p.105).

*Geral*, de Henry Fayol, foi publicado em Paris em 1916 e teve a sua primeira edição traduzida para o português em 1950.

Fayol diz que todos “têm necessidade, em maior ou menor grau, de noções administrativas. Na família, nos negócios do Estado, a necessidade de capacidade administrativa está em relação com a importância da empresa; para os indivíduos, essa necessidade é tanto maior quanto mais elevada é a posição que ocupam” (1968, p.38), de forma que é necessário “esforçar-se para inculcar as noções administrativas em todas as classes sociais. A escola desempenhará, evidentemente, um papel considerável nesse ensino” (Fayol, 1968, p.38-39).

Segundo o que já havia nos dito Anísio Teixeira, como pensar numa educação de massas, como sair da situação de desigualdade e fragmentação das/entre as regiões sem a devida administração da educação? De acordo com Fayol (1968, p.21, grifos do autor):

[...] *Administrar* é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. *Prever* é perscrutar o futuro e traçar o programa de ação. *Organizar* é constituir o duplo organismo, material e social da empresa. *Comandar* é dirigir o pessoal. *Coordenar* é ligar, unir e harmonizar todos os atos e todos os esforços. *Controlar* é velar para que tudo corra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas.

E é justamente por ser compreendida dessa forma, que a administração não é um privilégio de um chefe ou de um dirigente, mas é uma tarefa que se reparte entre a cabeça e os membros do corpo social (Fayol, 1968). A coordenação, a organização, o comando e o controle são essenciais nesse processo, como bem nos mostra Fayol. Isso envolve um alto grau de centralização e de burocratização, questões que serão discutidas e problematizadas nas décadas posteriores. As lutas por *menos burocracia* e por *menos Estado* resultaram na flexibilidade fundamental para a reorganização social que se dá ao longo das décadas de 1980 e 1990, conforme discutirei no Capítulo VII.

Dentre os princípios gerais de administração, Fayol (1968) destaca: a divisão do trabalho; a autoridade e a responsabilidade; a disciplina; a unidade de comando; a unidade de direção; a subordinação do interesse particular ao interesse geral; a remuneração do pessoal; a centralização; a hierarquia; a ordem; a equidade; a estabilidade do pessoal; a iniciativa; a união do pessoal.



Na administração, além de um alto grau de centralização no comando — noção de Sistema Escolar —, a rotina<sup>79</sup> é fundamental. A importância da rotina é enfatizada por Fayol quando este se refere à divisão do trabalho. Fayol (1968, p.45) diz que:

O operário que faz todos os dias a mesma peça, e o chefe que trata constantemente dos mesmos negócios adquirem mais habilidade, mais segurança e mais precisão e, conseqüentemente, aumentam de rendimento. Cada mudança de ocupação ou de tarefas implica um esforço de adaptação que diminui a produção.

Ao referir-se à estabilidade do pessoal, o autor reforça que:

É necessário muito tempo, com efeito, para tomar conhecimento dos homens e das coisas de uma grande empresa, para estar em condições de formular um programa de ação, para adquirir confiança em si mesmo e inspirar confiança aos outros. Constatase, amiúde, que um chefe de mediana capacidade, mas estável, é infinitamente preferível a chefes de alta capacidade, porém instáveis (Fayol, 1968, p.71).

Destaco, aqui, duas questões que são essenciais nessa lógica da administração. A primeira delas diz respeito à organização piramidal, que muitos chamarão de centralização do poder. A segunda relaciona-se à perícia e à possibilidade de construção de uma narrativa de vida que seria favorecida por meio da rotina. Tanto a organização piramidal quanto a perícia e a rotina, questões que estão absolutamente articuladas, serão questionadas posteriormente em nome da descentralização do poder, do aumento de participação da sociedade na tomada de decisões e da democratização da máquina pública, passando por um movimento que envolve certa fobia ao Estado. Este é considerado *localizável*, centro das relações de poder e essencial na divisão entre dominadores e dominados.

Na aula do dia 31 de janeiro de 1979, Foucault (2008a) discute a fobia ao Estado — considerado uma espécie de universal político — e afirma que, ao invés de tentar arrancar do Estado o seu segredo, prefere passar para o lado de fora e investigar o problema do Estado a partir das práticas de governamentalidade. Segundo o autor (2008a), o Estado não é um universal, não tem essência, não é em si uma fonte autônoma de poder; o Estado nada mais é do que o efeito, o recorte móvel de perpétuas estatizações que fazem deslizar os centros de decisão, as relações entre autoridades locais e autoridade central – ou seja, o Estado nada mais é do que o efeito móvel de um regime de governamentalidades múltiplas. As lutas por menos Estado, que acabaram por questionar grande parte das questões implicadas em formas de governo do social constituídas no período estudado neste capítulo, estão altamente implicadas nas formas de governamentalidade atuais. Ao contrário do que se pensa, a repulsa “à rotina burocrática e a busca da flexibilidade produziram novas estruturas de poder e controle, em vez de criarem as condições que nos libertam” (Sennett, 2004, p.54). A analítica foucaultiana, ao propor que é preciso passar para o lado de fora e interrogar o problema do Estado a partir das práticas de governamentalidade, propõe uma virada na forma de olhar. Trata-se de uma análise externalista que implica situar-se “pelo ‘lado de fora’ dos cânones daquela racionalidade iluminista, para tentar entender como viemos nos tornar o que somos, como viemos parar onde estamos” (Veiga-Neto, 1995, p.11-12). Isso não significa que

---

<sup>79</sup> Rotina que hoje é abolida. Na lógica atual da gestão, o termo *inovação* está na ordem do dia. Pode-se dizer que a inovação é uma das discontinuidades em relação à doutrina da administração tradicional.

os diferentes movimentos sociais que tomam o Estado como um universal não sejam importantes, porém, partem de uma mesma matriz, de uma mesma racionalidade, ou seja, fazem uma análise internalista.<sup>80</sup>

A repulsa à rotina e a lógica da pirâmide, por exemplo, implicam novas estruturas de poder e controle. Eis a importância do entendimento de poder em Michel Foucault como algo microfísico, capilar, produtivo, como uma ação sobre ações.

Em seu livro *A corrosão do caráter*, Sennett (2004) faz referência a Enrico, um trabalhador que ele conheceu nos Estados Unidos na década de 1970. Segundo o autor (2004), o que mais o impressionou em Enrico e em sua geração foi a linearidade do tempo em suas vidas, de modo que as conquistas eram cumulativas: aumento da poupança, medição da vida doméstica por meio das melhorias realizadas na casa de fazenda – ou seja, o tempo no qual viviam era previsível. A lógica da rotina, da pirâmide, da estabilidade, é característica essencial da administração industrial, da administração geral e da administração da educação de meados da década de 1940 até o início da década de 1980. Muitas pessoas seguem, na atualidade, pautando suas vidas dentro dessa lógica.

Segundo Fayol (1968), a estabilidade é fundamental, sendo preferível um chefe menos capacitado, mas estável, a um chefe altamente capacitado, porém instável. E mais: é preciso tempo para aprender, para aprimorar-se, para construir relações. A repetição e o bom uso do tempo e do espaço, que devem ser rigorosamente organizados, permitem o aperfeiçoamento das habilidades. Como nos diz Fayol (1968), o operário que faz todos os dias a mesma peça adquire mais habilidade.

Apesar de uma posterior repulsa à rotina, esta permitia a construção de uma narrativa de vida, de uma interpretação do poder, do estabelecimento de relações de convivência mais duradouras com as outras pessoas (Sennett, 2006). Na atualidade, em nome do curto prazo, é preciso velocidade, aprender a aprender, desprender-se, inovar, buscar novas alternativas, descartar tudo que não serve mais. Parece que ficar em casa lendo um livro ou optar, no decorrer da velhice — hoje considerada a *melhor idade* —, por atividades mais rotineiras é sinônimo de uma vida desinteressante, ou seja, quem faz isso não sabe efetivamente *aproveitar a vida*. A perícia, tão valorizada na lógica da administração, precisava de tempo, conhecimento, domínio, rotina e linearidade. Na atualidade, quem busca o aprofundamento é considerado travado.

[...] a perícia não parece ter muito a ver com as instituições do capitalismo flexível  
[...] Quanto mais sabemos como fazer alguma coisa bem-feita, mais nos

---

<sup>80</sup> Como abordei na segunda seção do primeiro capítulo, as análises e críticas internalistas muito frequentemente caem no “paradoxo do *bootstrap*”, o qual consiste na tentativa paradoxal de alguém querer elevar-se do chão simplesmente puxando para cima os cordões dos próprios sapatos.

preocupamos com ela. Todavia, as instituições baseadas em transações de curto prazo e tarefas que estão constantemente sendo alteradas não propiciam esse aprofundamento. Na realidade, a organização pode mesmo temê-lo; neste terreno, a palavra-chave da gerência é *travado*. Uma pessoa que mergulha fundo em determinada atividade simplesmente para fazer bem-feito pode parecer aos outros que está travada, no sentido de que está fixada naquela coisa — e a obsessão é, com efeito, necessária para a perícia. Ela está no pólo oposto do consultor, constantemente entrando aqui e ali, sem nunca se estabelecer. Além disso, é preciso tempo para aprofundar uma capacitação em qualquer terreno [...] Embora as organizações flexíveis precisem de gente inteligente, enfrentam problemas quando elas passam a se comprometer com a perícia (Sennett, 2006, p.99-100, grifo do autor).

Trago essas questões da atualidade de forma paralela para ir seguindo os rastros de diferentes formas de governamentalidade. Conforme explorarei no Capítulo VII, a gestão está altamente implicada com a governamentalidade neoliberal e com o empresariamento da educação. Ambas, a administração seguindo um modelo mais fordista, taylorista, fayolista, e a gestão, que tem relação direta com o empreendedorismo, são centrais nas formas de intervenção no meio.

Na época atual, temos a celebração do sujeito empresário de si mesmo, do sujeito autogestor, da rede frouxa de relações de poder que acaba por fragmentar o social. A lógica não é mais necessariamente a do contrato coletivo. Temos mais comunidade e menos sociedade, questões que discuti de maneira aprofundada em minha Dissertação de Mestrado,<sup>81</sup> principalmente ao analisar a relação família/escola na Contemporaneidade a partir da Campanha Governamental *Dia Nacional da Família na Escola*, do Governo Fernando Henrique Cardoso. Ao longo de toda a campanha, percebi que a comunidade na Contemporaneidade é uma nova forma de espacialização do governo da população. Os discursos sobre as comunidades, sejam elas éticas ou estéticas (Bauman, 2003), são centrais nas discussões sobre a gestão democrática da escola pública.

Porém, na lógica proposta por Fayol (1968), para que a administração tivesse sucesso, era preciso que o interesse particular se subordinasse ao interesse geral:

Êsse princípio nos lembra que, numa empresa, o interesse de um agente ou de um grupo de agentes não deve prevalecer sobre o interesse da empresa, que o interesse da família deve estar acima do interesse de um de seus membros e que o interesse do Estado deve sobrepor-se ao de um cidadão ou de um grupo de cidadãos (Fayol, 1968, p.52-53).

Ele reforça, ainda, que um só chefe e um só programa seriam fundamentais num grupo que visa ao mesmo objetivo. Fayol (1968) considerava a centralização um fato de ordem natural, pois as sensações sempre convergem para o cérebro e é dele que partem as ordens que movimentam todas as partes do organismo. Apesar de apontar a via hierárquica — pirâmide — como um caminho necessário para a transmissão segura e para a unidade de comando, o

---

<sup>81</sup> Para maiores detalhes, sugiro ver Klaus (2004).

autor critica a demora dos encaminhamentos — burocratização — nas empresas e, principalmente, no Estado. Contudo, não questiona a via hierárquica, mas pensa que “é preciso conciliar o respeito à via hierárquica com a obrigação de andar depressa” (Fayol, 1968, p.64). É interessante observar o quanto essa unidade de comando, essa centralização, burocratização e hierarquização estão presentes na administração da instituição escolar.

Ao mencionar a necessidade de ordem, Fayol (1968, p.68) sugere que um “quadro gráfico, representando o conjunto dos imóveis, dividido em tantas seções quantos sejam os agentes responsáveis, facilita bastante a adoção e o controle da ordem”. Lembro-me, aqui, do famoso espelho de classe, tão utilizado nas escolas durante um longo período — prática que talvez ainda seja adotada em algumas instituições. O esquadramento do espaço e o estabelecimento do lugar coletivo da sala de aula e dos lugares<sup>82</sup> individuais dos alunos são fundamentais nesse tipo de organização. Na atualidade, a lógica é a de concentração sem centralização, questão discutida por Sennett (2004). As organizações são flexíveis, o que não significa necessariamente menos controle. Vivemos em um tempo no qual a autonomia é um imperativo e o Estado avaliador faz o mapeamento dos sucessos e insucessos alcançados por indivíduos e instituições.

Na lógica da administração, a centralização era fundamental. Poderíamos perguntar como autores como Anísio Teixeira, que interpretou o pragmatismo pedagógico na linha de William James e John Dewey, José Querino Ribeiro, Antonio Carneiro Leão e, mais tarde, Carlos Correa Mascaro, Moisés Brejón e José Augusto Dias (Sander, 1982), que adotaram o enfoque organizacional de orientação pragmática, defendiam ao mesmo tempo a centralização do comando da instituição educativa — subordinação do interesse individual ao interesse coletivo — e a centralidade do aluno e de sua autonomia no processo educativo. Importa lembrar que vários desses autores são os responsáveis pelos *Cadernos de Administração Escolar* utilizados nesta Tese. Anísio Teixeira (2007, p.163) diz que:

À primeira vista pode ocorrer a alguns que a orientação centralizadora da Diretoria-Geral contrariava a tendência à autonomia e ao tratamento individual dos alunos.

---

<sup>82</sup> Salienta-se que o principal objetivo da Modernidade é a conquista do espaço, ou seja, o território está entre as suas mais agudas obsessões, sendo que a manutenção de fronteiras se torna um de seus vícios mais ubíquos, resistentes e inexoráveis. Na Modernidade, o tempo tem que ser flexível para “devorar espaço”; porém, no momento de colonização e domesticação desse espaço conquistado, é preciso um tempo rígido, uniforme e inflexível (Bauman, 2001). Na medida em que o espaço abstrato é privatizado, criam-se lugares concretos. Veiga-Neto (2002b, p.208, grifos do autor) diz que “*o aqui* ou *o ali*, ou seja, o cenário físico onde se dão nossas experiências concretas e imediatas, passou a ser entendido, vivido e designado como um caso particular, inserido num espaço geral, abstrato, infinito e ideal. A esse caso particular do espaço, denominamos *o lugar*. O lugar, então, passa a ser cada vez mais entendido e vivido como uma projeção, neste assim chamado mundo sensível, de um espaço ideal”.

Não é verdade semelhante suposição. A despeito da independência dos distritos e das unidades escolares, não se dispensava nenhuma atenção às diferenças individuais dos alunos, que eram quase sempre desconhecidas dos próprios professores [...].

Esse excerto faz parte da obra *Educação para a democracia*, que foi impressa em 1935. Anísio Teixeira considerava a centralização uma forma de contabilizar a população educacional e obter dados sobre as diferenças individuais dos alunos, questões que dependiam de estatísticas que, conforme ressaltai na seção anterior, eram absolutamente incipientes na época.

Em seu livro *A crise da educação e seus remédios*, cuja primeira edição é de 1971, Dottrens, considerado por Querino Ribeiro, ao lado de Fayol e de outros autores, uma referência na formulação de uma teoria da administração, estabelece algumas relações entre a empresa escolar e a empresa de produção. Tais relações permitiram-me compreender o quanto o empresariamento da educação não é um fenômeno recente. A administração da educação está diretamente imbricada com as formas de administração pública, de administração da fábrica, de administração do social – tanto que Fayol é uma das referências de Querino Ribeiro, considerado uma referência na área da administração da educação. A gestão da educação nos dias de hoje está altamente implicada com a lógica de gestão do social, de gestão da empresa, com a lógica do empreendedorismo — questões que discutirei no Capítulo VII.

Nos *Cadernos de Administração Escolar*, é possível perceber várias discussões e opiniões sobre a equiparação da administração educacional e da administração da fábrica, da empresa, principalmente a partir dos discursos sobre o aluno como centro do processo e a decorrente necessidade de autonomia do educando, o que é possível perceber no excerto abaixo:

Jamais, pois, a administração escolar poderá ser equiparada ao administrador de empresa, à figura hoje famosa do *manager* (gerente) ou do *organization-man*, que a industrialização produziu na sua tarefa de máquina-fatura de produtos materiais. Embora alguma coisa possa ser aprendida pelo administrador escolar de toda a complexa ciência do administrador de empresa de bens materiais de consumo, o espírito de uma e outra administração são de certo modo até opostos. *Em educação, o alvo supremo é o educando a que tudo mais está subordinado*; na empresa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo mais está subordinado. Nesta, a humanização do trabalho é a correção do processo de trabalho, na educação o processo é absolutamente humano e a correção um certo esforço relativo pela aceitação de condições organizatórias e coletivas inevitáveis. São, assim, as duas administrações polarmente opostas (Teixeira, 1968, p.15, grifos do autor).

A noção de capital explicitada por Anísio Teixeira é a de capital material. Como ele mesmo diz, o alvo supremo da empresa é o produto material. Ele afirma que na educação o processo é absolutamente humano, ou seja, por meio dela, se dá a *humanização* do trabalho. A partir desses argumentos, o autor afirma que a administração da educação não pode ser equiparada à administração da empresa. Porém, Querino Ribeiro (1968, p.27-28, grifos do autor) diz que:

[...] A escola moderna é um empreendimento destinado à totalidade das populações, por isso mesmo, um empreendimento de interesse público, uma empresa do Estado, uma *grande empresa*..., como correios e telégrafos, estrada de ferro, energia elétrica. Quando encaramos a escola como *grande empresa* e assemelhamo-la às demais, não lhe negamos as altas e delicadas implicações de instituição destinada à formação das gerações novas, gravemente responsável pela manutenção e revitalização dos valores, dos padrões, dos comportamentos sociais, como criadora de homens novos para as novas situações da civilização. Nenhum desses aspectos das responsabilidades escolares está em conflito com o da grande empresa. A escola é grande empresa enquanto visa atender clientela de milhões; reúne grupos de trabalhadores que somam centenas de milhares; exige financiamentos astronômicos; exige “produção em massa”, “alta produtividade” para atender às mais variadas exigências do “mercado social”, com o qual tem irrevogáveis compromissos de fornecimento, a tempo, à hora, em quantidades e qualidades que exigem técnicas aperfeiçoadas e complexas. São estas características da escola moderna que lhe impõem a problemática da Administração. Na administração da *grande empresa escolar* o objetivo é o trabalhador, a estrutura, o financiamento, tudo, é claro, a serviço do educando que, sem embargo no caso, coloca-se como objeto indireto. Nesse sentido a empresa escolar é semelhante às demais: à hospitalar, à bancária, à de transporte, e a que outras grandes empresas se possam lembrar.

Para Ribeiro (1968), a escola é uma grande empresa que deve estar a serviço dos educandos, uma grande empresa responsável pela formação das gerações mais novas, que devem estar preparadas para as novas situações da civilização.

Apresentei um excerto de Anísio Teixeira dizendo que a escola não deve ser equiparada a uma empresa e um excerto de Querino Ribeiro que diz que a escola é uma grande empresa, justamente para apontar os diferentes enfoques que os estudos sobre a administração da educação vão adotando, apesar de haver várias aproximações entre eles. Sander (1982) cita três enfoques principais nesses estudos: o enfoque organizacional, o enfoque comportamental e o enfoque sociológico. Não tenho como intenção aqui discutir cada um deles, mas destaco que, segundo Sander (1982), o enfoque sociológico sobre os estudos de administração pública e de administração da educação parte do pressuposto de que a eficiência da administração é determinada primordialmente por variáveis políticas, sociológicas e antropológicas e secundariamente por variáveis jurídicas e técnicas. O enfoque sociológico problematiza o caráter técnico da administração da educação, ou seja, aos poucos o fordismo e o fayolismo são problematizados.

Grande parte das discussões realizadas na área da administração da educação e na da educação propriamente dita, principalmente a partir da década de 1970, insere-se no campo da teorização crítica. Muitas das discussões “se centram em questões a respeito da centralização e da descentralização do estado ou da devolução do poder (mudanças nos *loci* de poder, transferido para contextos geograficamente locais, através da administração comunitária da educação” (Popkewitz, 1999, p.95). O novo professor ou a nova professora das reestruturações docentes, tão presentes nas discussões dos anos 1980 sobre a redemocratização da sociedade, é uma “criatura psi” (Silva, 1999, p.7). É interessante observar, porém, que essas pedagogias psi, consideradas emancipatórias, libertadoras, críticas, revolucionárias, autonomistas, se adaptam facilmente a regimes políticos bastante diversos (Silva, 1999). Entram, aqui, concepções como as que discuti anteriormente, sobre o Estado como uma essência, como uma estrutura de poder que (re)produz posições dicotômicas na sociedade, como é o caso, por exemplo, do binômio dominadores/dominados. As pedagogias emancipatórias também tomam o sujeito como uma essência, como algo que existe *a priori*, e não como algo que é produzido nos processos sociais, nas diferentes ordens discursivas. Desse modo, ao se fundamentarem no pressuposto da filosofia da consciência, as pedagogias emancipatórias tomam como fonte original de oposição aquilo que deveria ser problematizado (Silva, 1999).

Ao partirem de uma mesma racionalidade, realizando estudos internalistas, as pedagogias emancipatórias problematizam os fundamentos sobre os quais elas mesmas se assentam — pensamento iluminista.<sup>83</sup> É importante retomar aqui a discussão que fiz no capítulo anterior no que se refere à invenção do Terceiro Mundo. Vários autores cepalinos que lutavam por uma sociedade mais justa, mais igualitária, falavam de outro desenvolvimento, de economias centrais e de economias periféricas. Porém, ao fazerem isso, assumiam a legitimidade e a necessidade de desenvolvimento. Não encontrei perguntas do tipo: por que se fala tanto em desenvolvimento após a Segunda Guerra Mundial? De que formas os países subdesenvolvidos eram narrados e pensados anteriormente?

No caso da educação, as Teorias Críticas passam a questionar a burocracia e a centralização. Conforme comentei anteriormente, Teixeira (1968) dizia que a empresa trabalhava com o capital material e a escola, com sujeitos, com seres humanos. Fico pensando: temos aqui uma relação Capital/Trabalho; porém, como fica essa diferenciação

---

<sup>83</sup> Na perspectiva na qual me movimento, mais autonomia significa mais governo, e mais cidadania significa mais regulação (Silva, 1999). Pode-se dizer que as lutas por menos Estado contribuíram com a emergência do neoliberalismo.

entre capital material e processos humanos a partir da Teoria do Capital Humano? Penso que, com a noção de capital humano — questão que será discutida no próximo capítulo —, essa diferenciação entre papel da educação e papel da empresa fica cada vez mais tênue, principalmente na época atual, que considera a Teoria do Capital Humano e o empreendedorismo *modos de vida*.

Ribeiro (1968), por sua vez, também partia da mesma relação Capital/Trabalho utilizada por Teixeira. Entretanto, para ele, a relação trabalhador/trabalho era uma relação técnica. Ele considerava o trabalho um fator essencial de realização da personalidade. No presente, cada vez mais, vida e trabalho estão completamente implicados.

Lembraremos apenas e preliminarmente que a tendência moderna mais aceita é a de que está superada a preocupação de pura e simples “eficiência” no velho sentido do “the right man in the right place”, pela da importância da contribuição do trabalho na integração social do indivíduo, enquanto fator essencial de realização da personalidade. Isto, aliás, se prende, por suas mais profundas raízes, à própria concepção de atividade como uma das características da vida e, nas suas conseqüências mais remotas, ao ideal de justiça e paz social (Ribeiro, 1968, p.33-34).

Mas voltemos a Dottrens. No quarto capítulo do seu livro *A crise da educação e seus remédios*, ele faz uma discussão sobre a empresa escolar e a empresa de produção. O autor (1976) diz ter feito uma Conferência *Empresa Escolar e Empresa Industrial* no Palácio da UNESCO em março de 1961. Dentre as questões discutidas na Conferência, ele destaca as finalidades que se atribuem às empresas de produção:

1. Oferecer o melhor produto a preços competitivos e, se se trata de produtos consumíveis: alimentos, remédios, produzi-los e entregá-los em condições de higiene exemplares.
2. Melhorar constantemente o produto a fim de que responda ele, de maneira sempre melhor, às necessidades e ao gosto do consumidor.
3. A fim de chegar a este ponto, fazer com que a empresa se beneficie constantemente dos últimos progressos da ciência e da técnica (Dottrens, 1976, p.58).

Em seguida, ele sugere que essas três finalidades sejam transpostas para o domínio da escola e da educação pública.

1. Oferecer o melhor produto em condições exemplares de higiene.  
Nosso produto: a criança, o adolescente, pela parte que nos toca e durante o tempo em que permanece como nosso aluno [...].
2. Adaptar constantemente o produto às exigências do consumo.  
[...] Entramos num período da vida da humanidade em que o trabalho do homem, no sentido corrente da expressão, vai desaparecer. É a máquina que já começou a exonerar o trabalho das suas cargas [...] Adaptar o produto da atividade escolar às exigências do consumo social é educar seres humanos postos em condição de viverem plenamente sua existência num mundo que será bem diferente do nosso, usufruindo da parte de felicidade e de satisfação que qualquer criatura humana tem o direito de esperar de seu destino [...].



3. Fazer com que a empresa escolar se beneficie da ciência e da técnica.

[...] A escola, ao invés de continuar a distribuir massas de conhecimentos de que uma boa parte é perfeitamente inútil, deve esforçar-se, por um tratamento apropriado, para dar a capacidade e o gosto em adquiri-los: aprender a aprender vale muito mais que tão-somente aprender [...]

Os métodos ativos, tanto no plano intelectual quanto no da conduta e do comportamento, exigem que o aluno, criança ou adolescente, seja a parte beneficiária dessa educação para o domínio de si mesmo, de cujo êxito dependem o seu futuro e o seu destino [...] (Dottrens, 1976, p.58-61).

Conforme já havia comentado, Dottrens e Fayol são dois dos autores responsáveis pela formulação de uma teoria da administração considerada adequada. Mapeei, no entanto, alguns deslocamentos dos escritos de Dottrens na década de 1970 em relação aos escritos de Fayol. Dottrens (1976) faz referência ao desaparecimento do trabalho do homem, tal como ele era concebido, de forma que era preciso educar os seres humanos para viverem num mundo bem diferente do mundo onde estavam inseridos. À escola caberia estimular os alunos para que estes desenvolvessem a capacidade e o gosto pela aprendizagem. Mais do que aprender, os alunos precisariam aprender a aprender. Os métodos ativos são fundamentais nesse contexto, pois permitem a participação dos alunos e possibilitam que cada um aprenda a ter domínio de si mesmo.

Nesse contexto de emergência da administração, que, num primeiro momento, é uma administração técnica altamente envolvida com as pedagogias disciplinares, vão-se configurando outras formas de conceber a educação, a pedagogia, o trabalho. Para Harvey (2001, p.135), “o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo”, de forma que “as décadas de 70 e 80 foram um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político” (p.140). A Teoria do Capital Humano, amplamente estudada durante a década de 1970, possibilita outras maneiras de compreender capital, trabalho e educação, tanto que, de gasto, a educação passa a ser narrada como investimento, conforme discutirei no próximo capítulo.

Dottrens (1976) aborda as novas relações de trabalho e faz referência aos métodos ativos que deveriam libertar os sujeitos, tanto que o autor discute em várias passagens do seu livro a relação entre autoridade e liberdade na educação. Ele diz que a “criança não aprende bem senão quando compreende, e não compreende bem senão quando age, quando participa da elaboração do saber que deve adquirir” (1976, p.43), de modo que é “necessário, por conseguinte, ensinar os alunos a pensar. Ora, é impossível ensinar a pensar sob um regime de autoridade” (Dottrens, 1976, p.44). Fica evidente aqui e nos métodos ativos que só se aprende

fazendo, que é preciso participar do projeto, que é preciso agir; assim, a função da escola não é tanto ensinar conhecimentos, mas ensinar aos alunos a autonomia, o domínio de si, o aprender a aprender. E este aprender a aprender tem relação com as novas configurações sociais, econômicas e políticas desencadeadas ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990. Hoje, então, a autonomia, o aprender a aprender, ou seja, o sujeito aprendente por toda a vida são maneiras de estar preparado para as flutuações do mercado; a inovação, o empreendedorismo e a autogestão são *imperativos*, são *formas de vida*.

Dottrens (1976) já aborda no seu estudo as implicações do que dizemos ser, na época atual, o capitalismo flexível. Segundo o autor (1976, p.48), é preciso que as crianças aprendam “a conduzir-se num mundo pleno de ciladas onde todo ser se vê constantemente em perigo”. Dentre as finalidades da educação, o autor destaca que:

[...] Na verdade, uma educação voltada para o futuro será sempre uma educação experimental, que prepara para a vida num mundo que ela não conhece, mas de que somente poderá prever a orientação e as possibilidades. Deve ajustar constantemente seus métodos às necessidades diversas e às situações flutuantes [...] (Dottrens, 1976, p.49-50).

[...] logo uma nova concepção das finalidades da educação: a obrigação para cada um de perfazer, ao longo de sua vida ativa, seus conhecimentos e o seu cabedal de habilidades; a capacidade de adquirir esta qualidade, que conservará o seu equilíbrio interior: a adaptabilidade (Dottrens, 1976, p.50).

Caberia à escola preparar os alunos para viverem em um mundo em constantes desequilíbrios. O único equilíbrio possível apontado pelo autor é o equilíbrio interior, é a adaptabilidade. Sujeitos autônomos, que aprendem a ter domínio de si, que aprendem a aprender (inovação constante), que desenvolvem habilidades e competências (discursos altamente em voga na atualidade), são sujeitos preparados para os desafios do capitalismo flexível.

As funções da escola, nesse contexto, não estão relacionadas com a questão do conhecimento e com a questão do ensino propriamente dito, mas sim com a questão da aprendizagem e do gerenciamento dos riscos sociais. Tais deslocamentos acabam ganhando uma visibilidade maior a partir da década de 1990.

Ressalto que, já em 1935, as discussões realizadas por Anísio Teixeira e pelos escolanovistas tinham o aluno como centro do processo educativo. Em 1935, Anísio Teixeira (2007) dizia que o que estava em jogo na educação para todos não era tanto o encantamento do espírito, o consumo e a apreciação da vida literária — conhecimento —, mas a produção de técnicas científicas e de técnicas industriais. Segue um excerto do pensamento do autor (2007, p.46-47):

Tudo mudou com a cultura econômica e científica de nossos dias. A vida já não é governada pelos velhos índices de intelectualidade herdados da Idade Média, quando apenas se cogitava de preparar os poucos privilegiados que chegavam até a escola para as delícias de consumir e apreciar a vida literariamente. Hoje, todos têm de produzir. Técnicas científicas e técnicas industriais sobrepuseram-se aos encantamentos da vida do espírito.

À educação cabe atender às necessidades da civilização técnica, tanto que:

Desde a escola primária até a superior se iriam preparando os homens para as ocupações diversas em que se divide a atividade multiforme dos nossos dias. E ao lado da organização escolar, diretamente endereçada ao *preparo econômico e social dos homens*, se deveriam entreabrir caminhos especiais, que se definiriam desde o período secundário, para os que se destinassem ao ensino, à cultura desinteressada, puramente científica ou literária. A velha função de preparar o quadro intelectual do País, no sentido restrito de trabalhadores da pena, da cátedra ou do laboratório, não ficaria esquecida, mas passaria a ser uma pequena parte do sistema integral. Pequena parte em número, mas não em qualidade, porque desse grupo, hoje como ontem, é que iria partir a inspiração, o desenvolvimento e o progresso, não só da ciência, como ainda das artes, da poesia e da filosofia (Teixeira, 2007, p.49, grifos meus).

As escolas públicas, gratuitas, para todos, que deveriam ser administradas em nome do desenvolvimento do País, exerceriam “não só a *função predominante do reajustamento social*, como a de *direção do progresso humano*” (Teixeira, 2007, p.49, grifos meus). Em várias passagens, Anísio Teixeira deixa claro que a escola com ênfase no conhecimento não só da ciência, mas também das artes, da poesia, da filosofia, era o modelo de escola que havia sido pensado para alguns. Com a escolarização das massas, essas escolas com ênfase no conhecimento e no preparo do quadro intelectual do País continuariam existindo, mas em número reduzido. A escola para todos no contexto brasileiro terá como foco principal o preparo social e econômico dos homens e o reajustamento social. Podemos pensar a formação técnica e industrial — a lógica da fábrica, fortemente calcada no fordismo, no fayolismo — como uma necessidade de preparo social e econômico (reajustamento social) de uma determinada época. Da mesma forma, podemos pensar o desenvolvimento de habilidades, o aprender a aprender, a necessidade de adaptabilidade — a lógica da empresa, do empreendedorismo, que vai se constituindo ao longo das décadas de 70 e 80 (que, segundo Harvey, é um período de reajustamento social) até tornar-se uma forma de vida na atualidade — como uma necessidade de preparo social e econômico.

Trago essas questões porque, ao iniciar minha investigação, pensava que o empresariamento da educação e o alargamento das funções da escola eram características do nosso tempo. É claro que, com a flexibilização das organizações, com o foco em *mais comunidade e menos sociedade*, com a lógica da concorrência, chegamos a um estado de coisas muito peculiar. A presentificação, a descartabilidade e a volatilidade estão diretamente

relacionadas com o empresariamento da sociedade. Como diz Foucault (2008a, p.203), trata-se de “fazer do mercado, da concorrência e, por conseguinte, da empresa o que poderíamos chamar de poder enformador da sociedade”.

Porém, com a necessidade da educação para todos e a decorrente necessidade de administração da educação, a tarefa da escola já era anunciada como a de *reajustamento social*, de preparo social e econômico da população para os desafios da época. A lógica social partia da teoria do pleno emprego, da individualização (via perícia e rotina) e da totalização (via centralização). Na década de 1970, já temos questionamentos a essa lógica, como é o caso de parte dos escritos de Dottrens.

Para concluir esta reflexão sobre a função social da escola,<sup>84</sup> selecionei mais três excertos da obra de Dottrens (1976) que considero emblemáticos. No primeiro excerto, ele diz que na escola se deve “colocar a instrução no seu devido lugar, que não é o primeiro, sobretudo hoje em dia, em que a escola não tem mais o monopólio da aprendizagem e do saber e em que a carência de educação familiar se acentua” (Dottrens, 1976, p.56). No segundo excerto, ele diz que “aprender a aprender toma muito mais tempo do que aprender tão-somente, e ensinar às crianças a se conduzirem, a serem responsáveis, leva ainda mais tempo” (Dottrens, 1976, p.56). Ao fazer referência à reforma fundamental da escola em todos os níveis, ele diz que é preciso:

[...] renunciar ao intelectualismo e ao enciclopedismo atuais, para pôr em movimentação os meios pedagógicos — que existem — capazes de assegurar: a) uma verdadeira formação dos espíritos; b) a tomada de consciência, em cada qual, de suas capacidades, de suas aptidões, de seus gostos:

- aprender a aprender, e não aprender apenas,
- aprender a se conduzir, e não apenas a obedecer,
- aprender a orientar-se, em lugar de se atirar sem informações, nem razões válidas, aos estudos ou às aprendizagens que oferecem o risco de não produzirem nem satisfações nem resultados (Dottrens, 1976, p.108-109).

Temos aí algumas nuances da necessidade atual de o sujeito *aprender a ser empresário de si mesmo*. Se o professor deve renunciar ao intelectualismo e ao enciclopedismo, não é a sua *expertise* ou o seu conhecimento da área específica de atuação que fará dele um professor. Dottrens (1976, p.49) diz que:

A função essencial do educador — até agora: ensinar! — evolui e evoluirá rapidamente rumo a uma função de guia, de ajuda, de psicologia aplicada, porquanto ensinar a aprender e aprender a conduzir-se supõem uma concepção da vida escolar

---

<sup>84</sup> Para aprofundar a discussão sobre as funções sociais da escola na Contemporaneidade, sugiro a leitura de Fabris (2007). A partir de uma pesquisa mais ampla sobre os processos de in/exclusão em escolas públicas de Ensino Fundamental de um município localizado na região metropolitana de Porto Alegre, a autora problematiza o fato de a escola contemporânea estar cada vez mais centrada nas relações — gerenciamento do risco social — do que no ensino — conhecimento propriamente dito.

que coloca a criança na condição de observar, de comparar, de experimentar, de agir, de fazer nascer nela o desejo de aperfeiçoar-se.

A partir desse excerto, é possível perceber que o professor não teria mais a função de ensinar, mas a de ser um guia, de ajudar, de conduzir, ou seja, de ser um mediador no processo de aprendizagem. Tais questões ficam evidentes nos discursos sobre a docência nos dias de hoje. Em uma de suas pesquisas sobre a docência contemporânea, Sommer (2010) analisa alguns livros utilizados na formação de professores a partir da década de 1990, tanto na Escola Normal — Ensino Médio — quanto nos Cursos de Pedagogia. Segundo o autor (p.28), “o modelo docente (forma de subjetividade) instaurado por tais textos [...] indica a natureza mais moral e menos cognitiva da formação docente proposta”. Essa natureza mais moral e menos cognitiva no exercício da docência fica evidente nos escritos de Dottrens – mas de que forma o professor é narrado e constituído no interior dos discursos da administração da educação desde meados da década de 1940?

Em seu artigo *Que é administração escolar?* — texto lido no I Simpósio de Administração Escolar —, Teixeira (1961) aponta que, quanto mais imperfeito for o magistério, mais é preciso melhorar as condições de administração. A escola para todos envolvia, num primeiro momento, um aumento muito grande do número de professores. A formação qualificada dos docentes com menor capital cultural e social seria uma tarefa muito difícil de ser realizada. Desse modo, o meio mais eficiente de resolver a *incompetência* dos professores era torná-los objeto de regulação eficiente por parte da burocracia administrativa (Catani e Gilioli, 2004), questão que fica evidente nos escritos de Teixeira (1961, s/p):

[...] sòmente quando o ensino é reduzido em quantidade posso eu fazer uma alta seleção dos educadores. Como tenho de educar tôda a população, terei de escolher os professôres em tôdas as camadas sociais e intelectuais e, a despeito de todo o esforço de prepará-los, trazê-los para a escola ainda sem o preparo necessário para que dispensem êles administração. Esta se terá de fazer altamente desenvolvida, a fim de ajudá-los a realizar aquilo que faziam se fôssem excepcionalmente competentes [...].

O preparo do administrador permitirá:

[...] *organizar o ensino em rápido desenvolvimento* e criar a consciência profissional necessária, pela qual aquêle antigo pequeno sistema escolar, com o professor onicompetente, precisando apenas de um guardião para sua escola, hoje transformado no grande sistema moderno, no qual não se encontra mais aquêle tipo de professor e as escolas complexas e fluidas não dispõem sequer de estabilidade do magistério, possa conservar as condições equivalentes àquelas anteriores e produzir ensino com a mesma eficácia [...] (Teixeira, 1961, s/p).

O sucesso da educação dependerá de uma boa administração, principalmente no Ensino Fundamental. Teixeira (1961) diz que o Ensino Médio e o Ensino Superior<sup>85</sup> exigiriam professores mais bem preparados, o que diminuiria a necessidade de administração, porque, quanto mais imperfeito fosse o magistério, mais a escola precisaria de bons administradores. É claro que, no período no qual Teixeira (1961) fez tais considerações, o que estava em plena efervescência era a formação inicial da população. Uma pequena parcela da população tinha acesso ao Ensino Médio e ao Ensino Superior.<sup>86</sup> Teixeira (1961, s/p) diz que,

[...] Por conseguinte, se antigamente era o professor a figura principal da escola, hoje num grande sistema escolar, com a complexidade moderna, complexidade que agora chega a atingir a própria Universidade — a escola terá que depender do administrador e de seus staffs altamente especializados, que elaborem especificamente todo o conjunto de ensinamentos e de experiências, que antigamente constituía o saber do próprio professor da antiga instituição pequena e reduzida, a que servia com sua longa experiência e sua consumada perícia [...].

A partir da emergência da administração da educação, que está implicada com a escolarização de massas, necessária para que o País se desenvolva, constituem-se dois entendimentos centrais na educação até a atualidade — apesar de ganharem novas nuances e algumas discontinuidades, principalmente a partir dos anos 1990. Refiro-me ao papel da educação escolarizada que não tem como centro a questão do conhecimento, mas a constituição de tipos específicos de sujeitos, capazes de participarem dos diferentes reajustamentos sociais; refiro-me, também, ao papel do professor, que perde parte das suas funções docentes. O mais interessante é que a perda de parte das funções não significa menos visibilidade da docência. Pelo contrário, o docente será cada vez mais objeto dos diferentes *experts*, considerados capazes de apontar as inúmeras falhas do fazer docente e os possíveis caminhos a serem adotados.

Pode-se dizer que, em um primeiro momento, o magistério, considerado imperfeito, será alvo dos administradores escolares, que serão colegas ditos *mais capacitados* para conduzir a instituição escolar. Na época atual, apesar das exigências da formação do magistério, teremos algumas continuidades nesse sentido. No entanto, tais continuidades implicam uma visibilidade e uma regulação da docência cada vez maiores. No período de emergência da administração da educação, de constituição da ANPAE, dos estudos iniciais

---

<sup>85</sup> Tais expressões (Ensino Fundamental, Ensino Médio e Ensino Superior) não eram utilizadas na época.

<sup>86</sup> Nos dias de hoje, através de inúmeros incentivos (bolsas, programas, projetos), esse quadro tem mudado. Perseguimos constantemente a melhora dos índices de escolarização, justamente por tais índices apontarem o nível de desenvolvimento do nosso País. Porém, a formação dos professores não está centrada necessariamente na *expertise* da área, no conhecimento, mas nas habilidades e competências necessárias a um mediador.

sobre administração da educação, temos uma visão de Sistema de Ensino centralizada e fechada. Por mais que houvesse inúmeras discussões sobre a democratização das relações, sobre a necessidade de participação dos alunos, a lógica era, como falei anteriormente, a de um contrato coletivo que implicava a subordinação da vontade individual à vontade coletiva. Nesse contexto, os docentes passaram a ser conduzidos pelos administradores escolares, que teriam certa autoridade por serem considerados mais capacitados.

Conforme explorarei no Capítulo VII, essa lógica da administração começa a ser questionada principalmente ao longo das décadas de 1970 e 1980. Em 1972, no *Caderno de Administração Escolar* intitulado *Sistema Escolar Brasileiro*, José Augusto Dias discute a noção de Sistema de Ensino aberto e de Sistema de Ensino fechado. Segundo o autor:

[...] O sistema *fechado* apresenta fronteiras impermeáveis ao ambiente. No sistema *aberto* existe um movimento de entrada e saída de elementos através das fronteiras [...] (Dias, 1972, p.11, grifos do autor).  
 O sistema escolar é um sistema aberto, que tem por objetivo proporcionar educação [...] Originariamente a escola foi criada para cuidar do desenvolvimento intelectual, vendo-se forçada a atender aos demais aspectos da educação por razões de ordem social — a sociedade vem exigindo sempre mais da escola — e por razões de ordem lógica — a educação é um processo integral, não podendo desenvolver-se parceladamente (Dias, 1972, p.13).

Com a gradativa abertura da instituição escolar — questão que foi altamente pautada pelos movimentos em prol da democratização da educação, conforme discutirei no Capítulo VII —, as funções da escola tendem a um alargamento cada vez maior e os docentes<sup>87</sup> passam a ser alvo constante das diferentes *expertises*. A abertura da escola e a maior participação da comunidade escolar na tomada de decisões fazem parte de formas cada vez mais refinadas de governamento da população. Os administradores escolares ocuparam, num primeiro momento, esse lugar de *experts* que legitimava sua autoridade. No presente, uma das características do neoliberalismo é o estabelecimento de uma nova relação entre *expertise* e política, de forma que as relações entre cidadãos e *experts* são reguladas através de atos de escolha (Rose, 1996b). Ao falar da noção de compradores, Rose (1996b) destaca a autonomização das escolas (competição no mercado de alunos, funcionamento da escola segundo a lógica da empresa).

A gestão compartilhada implica uma visibilidade enorme da função docente, que passa a ser regulada por pais, colegas, especialistas de diversas áreas, gestores, alunos, funcionários. A própria gestão autônoma das escolas é regulada a partir de avaliações de larga escala. Os

---

<sup>87</sup> Para aprofundar a discussão sobre a docência na Contemporaneidade, sugiro a leitura de Fabris (2010), Traversini (2010) e Sommer (2010).

lugares dentro da instituição são cada vez mais híbridos, pois todos devem ser gestores. Apesar de a administração ter pautado a vida da população, apenas alguns ocupavam na pirâmide o lugar de administradores. A gestão e a autogestão é função de todos. A lógica não é mais a da pirâmide, mais a da rede frouxa de relações, na qual todos são colaboradores e empresários de si mesmos.

Conforme comentei no início da Tese, na época atual, *quase tudo passa a ser uma questão de gestão*. A administração também tinha esse *status*, mas ela era tarefa de alguns. Dessa forma, a administração e a gestão colocam em funcionamento um conjunto de práticas que são utilizadas estrategicamente no governo da população. Como diz Ribeiro (1968), um dos princípios da administração é o de que ela é meio, e não fim em si mesma.

Êste princípio relaciona-se com a idéia de que a Administração é, principalmente, um *instrumento* de que se valem os grupos humanos *para alcançar fins propostos* pela sua filosofia de vida, através de uma política de ação [...] (Ribeiro, 1968, p.31, grifos meus).

Como último ponto de discussão deste capítulo, trago de forma breve quem seriam os administradores escolares. Ao discutir as funções do administrador escolar, Anísio Teixeira diz que:

Outra coisa não deve ser a administração do ensino ou das escolas. *Sòmente o educador ou o professor pode fazer administração escolar*. Administração de ensino ou de escola não é carreira especial para que alguém se prepare, desde o início, por meio de curso especializado, mas, opção posterior que faz o professor ou o educador já formado e com razoável experiência de trabalho, e cuja especialização sòmente se pode fazer em cursos pós-graduados (Teixeira, 1968, p.14, grifos do autor).

Dêste modo, a carreira de educador compreenderá na base o professor, que ao longo do seu ministério, poderá especializar-se em supervisor, ou professor de professores, em conselheiro ou orientador, ou guia dos alunos, ou em administrador escolar. O professor continua tòda a vida professor, ou opta por uma das três especializações, em que se divide seu mister de educar (Teixeira, 1968, p.14-15).

A administração escolar deveria ser exercida por professores. Em um primeiro momento, dentro do quadro de certa forma caótico do magistério, deveriam ser selecionados professores que pudessem ocupar os cargos de administração. O professor “que revele maior capacidade administrativa deverá orientar-se naturalmente para a especialização de administrador da escola”; o professor que “tem grandes qualidades de magistério, isto é, as de sobretudo saber ensinar, transmitir a matéria, deve especializar-se para ser o supervisor, ou seja o professor de professores”; e “aquêle outro professor, que revele singular aptidão para guiar alunos, para compreender alunos, para entender os problemas de alunos, vai transformar-se no futuro orientador” (Teixeira, 1961, s/p).



Vemos desenharem-se aqui as três funções dentro da administração escolar: o administrador (diretor), o supervisor e o orientador – tanto que a Lei 4024/1961 aborda a formação de professores, orientadores, supervisores e administradores escolares. O artigo 117, que foi revogado pelo Decreto Lei nº 464 de 1969, diz que, enquanto “não houver número bastante de professores licenciados em faculdades de filosofia, e sempre que se registre essa falta, a habilitação a exercício do magistério será feita por meio de exame de suficiência” (Presidência da República, 1961).

As funções dos administradores passam a ser cada vez mais delineadas, e a necessidade de formação desses profissionais e de fortalecimento da administração escolar são temas pautados nos Simpósios realizados pela ANPAE.

O artigo 52 do Capítulo IV, *Da Formação do Magistério para o Ensino Primário e Médio*, da LDB de 1961 aborda a formação de professores e administradores escolares. “O ensino normal tem por fim a formação de professores, orientadores, supervisores e administradores escolares destinados ao ensino primário, e o desenvolvimento dos conhecimentos técnicos relativos à educação da infância” (Presidência da República, 1961). Porém, o inspetor escolar é citado na referida lei. O artigo 65, que foi revogado pela Lei nº 5.692 de 1971, diz que: “o inspetor de ensino, escolhido por concurso público de títulos e provas, deve possuir conhecimentos técnicos e pedagógicos demonstrados de preferência no exercício de funções de magistério de auxiliar de administração escolar ou na direção de estabelecimento de ensino” (Presidência da República, 1961).

O inspetor de ensino teve um papel fundamental no decorrer nas décadas de 1930 e 1940. Ferreira e Fortunato (2010) analisam os registros nos livros de Termos de Inspeção das Visitas realizadas a partir de 1936 em escolas do interior catarinense. Segundo as autoras (2010), a inspeção escolar tinha um papel fundamental no controle de cunho nacionalista e atendia à política formal do Departamento de Educação. Os relatórios continham sempre os mesmos itens:

1º) a identificação da escola; 2º) a descrição da classificação e qualificação do professor; 3º) item referente ao número de alunos matriculados por turma; 4º) a frequência com registro dos percentuais dos faltantes; 5º) a descrição do ambiente da sala de aula, uso do mobiliário e material didático; 6º) o correto e atualizado preenchimento de documentos como os livros de matrícula, de chamada e registro de exames; 7º) avaliação da aprendizagem dos alunos através do item aproveitamento (muitas vezes mediante aplicação de alguma testagem elaborada pelo próprio inspetor, levando em consideração o uso da linguagem oral e habilidade de leitura, a assimilação de conteúdos relacionados às matérias de Educação Moral e Cívica, Língua Portuguesa, Aritmética, História e Geografia); 8º) a “impressão geral” (este item sempre relacionado a um conceito direcionado ao trabalho do

professor e reforço ao trabalho de nacionalização); 9º) e por fim as “recomendações” (sempre de cunho impositivo) (Ferreira e Fortunato, 2010, s/p).

A partir dos pontos que compõem o relatório de visita, poderíamos constatar que era exercido um controle muito grande sobre os docentes. Contudo, não podemos esquecer que uma pequena parcela da população brasileira frequentava a escola e que o número de inspetores era bem reduzido. As visitas tinham um caráter extremamente disciplinar. Nos dias de hoje, temos técnicas muito mais sutis e refinadas de controle dos docentes. Teixeira (2007) diz que o corpo de inspetores era reduzido, sendo que:

[...] Como resultado da impossibilidade, por parte da Diretoria-Geral, de exercer as funções de orientação, verificação e articulação que lhe são inerentes, todas essas funções vinham, afinal, a se exercerem, desuniforme e descontroladamente, no âmbito do pequeno distrito escolar. Esta era a unidade autônoma e fechada de um conjunto [...] (Teixeira, 2007, p.131-132).

É importante ressaltar que, dentre os temas discutidos no II Simpósio de Administração da Educação, promovido pela ANPAE e realizado em 1963 em Porto Alegre, se destaca o tema *Problemas de Administração Escolar criados pela Lei de Diretrizes e Bases*. Uma das proposições do Simpósio era a mudança de nome de *inspetor de ensino* para *supervisor de ensino* (Catani e Gilioli, 2004).

Trago essa discussão sobre os cargos de administração escolar — administrador de ensino ou diretor, supervisor e orientador —, bem como a figura do inspetor de ensino, no sentido de compreender de que forma a administração escolar vai sendo pensada, organizada, constituída. Não tenho como intenção, aqui, discutir de que maneiras esses profissionais são narrados em diferentes materiais, até porque essa seria uma outra investigação, o que extrapola os objetivos de minha Tese. O artigo 64 da Lei 9394 de 1996 diz que: “a formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação”<sup>88</sup> (Presidência da República, 1996). Certamente, as funções da administração, inspeção, supervisão e orientação educacional ganham novos contornos nos diferentes tempos e espaços. Porém, todas elas aparecem nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação de 1961, 1971 e 1996. O sucesso da instituição escolar, tanto na lógica da administração quanto na lógica da gestão, depende de bons administradores e de bons gestores. Apesar da pulverização da gestão hoje — autogestão —, grande parte do sucesso da escola é atribuída à condução feita principalmente pela direção da escola.

---

<sup>88</sup> Questão que mais uma vez passa por modificações na atualidade.

Para finalizar este capítulo e estabelecer um elo com o capítulo posterior, sinalizo que, além das discussões sobre as funções do professor, dos administradores e da instituição escolar e dos desafios de cada época, encontrei em um dos *Cadernos de Administração Escolar* uma referência à questão do capital humano. Ribeiro (1968) diz que os estudos sobre a administração são fundamentais, pois a educação escolar é um grande empreendimento público que necessita de um programa que vise à valorização efetiva do nosso tradicionalmente desprotegido capital humano. Temos aqui uma questão que extrapola a noção de capital material. A Teoria do Capital Humano e a educação como investimento são centrais na atualidade. Passemos, então, a discuti-los no próximo capítulo.

Antes de analisar os modelos de crescimento baseados no investimento em capital humano é importante mencionar as principais contribuições e limitações dos modelos convencionais, que propunham incorporar o progresso técnico mediante sua inclusão no investimento em capital físico (CEPAL-UNESCO, 1995, p.146).

Muitos estudos foram realizados para identificar o papel da educação – geralmente pelo nível de instrução das mães – no comportamento dessas variáveis ao longo do tempo e em diferentes contextos geográficos e sociais. Em ambos os casos, constatou-se que existe relação inversa: quanto maior a educação da mãe, menores a mortalidade e a fecundidade, embora existam diferenças em relação aos níveis e padrões de relação, tanto entre países como dentro deles.

Já foi dito que a educação das mães é fator de importantes diferenças de níveis de fecundidade entre diferentes grupos, especialmente durante o período em que começa a queda, e por isso foi atribuído a essa variável papel muito destacado, dado seu possível efeito sobre a diminuição do número médio de filhos.

Alguns autores descreveram as diversas e múltiplas maneiras pelas quais a educação pode afetar o comportamento reprodutivo. Tal influência vai desde a formação e difusão de atitudes, valores e crenças associadas a uma família relativamente pequena (o modelo ocidental urbano) até a redução da importância atribuída aos rendimentos dos filhos na formação da renda familiar, ao valor de sua mão-de-obra dentro ou fora de casa e ainda à profissão da mulher, no contexto de suas crescentes aspirações de realização pessoal e econômica.

Pesquisou-se a relação entre a educação e algumas das variáveis intermediárias da fecundidade, tais como a idade quando da primeira união, a lactação e o uso de contraceptivos, e comprovou-se que as mulheres mais instruídas casam-se mais tarde, têm menos filhos e assumem atitude muito mais favorável ao uso de contraceptivos modernos (CEPAL-UNESCO, 1995, p.88 e 89).

Estudo do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) concluiu que as deficiências do sistema norte-americano de formação de recursos humanos tiveram papel preponderante na perda relativa de competitividade da economia, e que seria necessário investir em capital humano para que o país recuperasse sua posição (CEPAL-UNESCO, 1995, p.121).

Mesmo assim, empresários e opinião pública recolhem, em viagens, negócios e meios de comunicação, informações das experiências e debates sobre os sistemas de formação de recursos humanos; economistas e cientistas sociais iniciaram a revisão de seus modelos teóricos e empíricos de referência para integrar um novo tipo de relação entre educação, economia e sociedade (CEPAL-UNESCO, 1995, p.117).

Não obstante, é fora de dúvida que as características dos mercados atuais tornam os recursos humanos, em quase todos os cenários empresariais, uma nova e especial variável da competitividade (CEPAL-UNESCO, 1995, p.123).

A teoria do capital humano, no sentido estrito, centra-se no fato de que a distribuição que um indivíduo faz do seu tempo entre várias atividades no presente influi na sua produtividade futura (CEPAL-UNESCO, 1995, p.149).

O ensino básico gratuito não elimina a existência de gastos efetivos relacionados a escola (transporte, uniformes, materiais didáticos e, à medida que aumenta a idade dos estudantes, os salários que deixam de receber). Para que o sistema seja realmente justo tais custos devem ser compensados às famílias de baixa renda via programas de assistência (transporte gratuito, distribuição de materiais etc.) ou subsídios financeiros diretos (CEPAL-UNESCO, 1995, p.313).

Em outras palavras, o estado está sendo chamado a atuar no eixo da fixação de metas, da avaliação de desempenho, do uso de incentivos, com o fim de aumentar a eficácia e a equidade do sistema, reforçar a autonomia e a iniciativa dos centros educacionais (CEPAL-UNESCO, 1995, p.206).

## CAPÍTULO VI: A TEORIA DO CAPITAL HUMANO E A EDUCAÇÃO COMO INVESTIMENTO

---

*[...] a futura produtividade da economia não é pré-ordenada pelo espaço, pela energia e pelas terras agricultáveis. Será determinada pela capacidade dos seres humanos [...] (Schultz, 1987, p.168).*

**T**heodore Schultz diz que o seu interesse pelo assunto *O valor econômico da educação*, que resultou em um livro, cuja primeira edição é de 1963, surgiu nos anos de 1956-1957, quando era membro do Centro de Estudos Avançados das Ciências do Comportamento. Segundo o autor (1967), no decorrer daquele período, ele passou a problematizar os conceitos que utilizava para avaliar capital e trabalho, pois acreditava que eles estavam se revelando inadequados. Tal inadequação diz respeito às análises econômicas realizadas durante todo aquele período; acreditava-se que a contribuição e o rendimento da educação estavam diretamente relacionados com a capacidade de obter salários e com a capacidade da produção. O capital medido era o capital físico, sendo que a importância da educação, conforme desenvolvi nos dois capítulos anteriores, tinha relação direta com a industrialização.

A rígida organização do tempo e do espaço no interior das fábricas permitia que trabalho e vida fora do local do trabalho fossem coisas distintas. Isso não diminui a importância do trabalho na vida do trabalhador, uma vez que, com o fordismo, o trabalho “é mais do que sobrevivência, é sobretudo identidade, compreendida como o conjunto de valores, partilha de interesses comuns, modos de agir e pensar de um grupo social ou de determinada sociedade” (Sanson, 2010, p.24).

A problematização dos conceitos para avaliar Capital e Trabalho deram-se principalmente a partir da análise de que recursos naturais, mão-de-obra bruta e capital físico não seriam suficientes para o desenvolvimento e para explicar o crescimento de uma economia altamente produtiva (Schultz, 1987). Para alimentar a dinâmica do desenvolvimento, torna-se essencial uma série de aptidões humanas, pois sem elas as perspectivas econômicas seriam desanimadoras (Schultz, 1987).

Penso que parte desse questionamento realizado por Schultz e por outros economistas ao longo da década de 1960 e da década de 1970, resultando na Teoria do Capital Humano, está diretamente relacionada com as formas de ser e de estar no mundo na atualidade e com a

mudança de ênfase da administração educacional para a gestão educacional. Conforme desenvolverei no próximo capítulo, a gestão educacional está inserida na lógica da empresa, do sujeito empresário de si mesmo, do capitalismo flexível, das novas relações entre Capital e Trabalho, da noção de trabalho imaterial, da ampla difusão da Teoria do Capital Humano, que hoje é assumida nas grandes corporações — do mesmo modo que o fordismo foi assumido no período anterior — como *uma forma de vida*, principalmente a partir da década de 1990.

Importa dizer que a Teoria do Capital Humano, aliada a outras mudanças sociais, econômicas e políticas, provocará uma série de discontinuidades nas formas de governo da população nas décadas subsequentes. Os questionamentos sobre as relações entre Capital e Trabalho, sobre o valor econômico da educação e sobre os segredos econômicos da qualidade da população causam algumas rachaduras nas formas de administração da população, tal como se constituíram no período pós Segunda Guerra Mundial. Porém, é interessante observar a permanência de um fio condutor nas formas de governo da população: a noção de desenvolvimento que perpassa todas elas.

Conforme já havia salientado, no material *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*, os discursos sobre o *desenvolvimento* estão na ordem do dia. Só a partir do sumário desse material poderíamos mapear a recorrente importância do desenvolvimento na década de 1990: O *desenvolvimento* latino-americano e a proposta de transformação produtiva com equidade; O padrão histórico de *desenvolvimento*; *Desenvolvimento* científico e tecnológico; Tecnologia, educação e *desenvolvimento*; O aumento do acervo de conhecimentos na teoria neoclássica do *crescimento*; Os novos modelos de *crescimento*: produção e internalização de conhecimentos; *Desenvolvimento* da cooperação regional e internacional; O debate sobre a formação de recursos humanos em alguns países *desenvolvidos*. Schultz também considera esse tema central. Segundo o autor (1967, p.33),

Os problemas pertinentes à administração nacional têm ocupado, com efeito, de longa data, um lugar de destaque na Economia. Um argumento convincente poderia ser invocado para demonstrar que muitos dos nossos conceitos sobre Economia tinham sua origem na resposta aos problemas administrativos mais agudos, que atraíam mentes privilegiadas com aptidão para a análise econômica [...].

Ao discutir o tema *Da Economia à Política*, Schultz diz que, ao analisarem as características de investimento da educação, os economistas lançam as bases para uma política de crescimento econômico que atribui grande importância à instrução e ao conhecimento alcançado pelos que atuam nas instituições educacionais.

Conforme discutirei mais adiante, nessa nova lógica que começa a instaurar-se nesse período pós-fordista, a educação deixa de ser um gasto e passa a ser um investimento. Apesar das mudanças de ênfase nas formas de governo do social, desenvolvimento, educação, administração/gestão seguem como assuntos de primeira ordem na atualidade.

Outra questão que segue na ordem do dia é a pobreza. No entanto, os discursos realizados por alguns economistas sobre a necessidade de uma teoria do desenvolvimento específica para os países pobres, sobre a necessidade de *outro desenvolvimento*, sobre o fato de o subdesenvolvimento requerer uma teorização própria — questões que discuti no Capítulo IV — são altamente questionados por alguns economistas. Eles acreditam que um dos erros intelectuais do aspecto do desenvolvimento é a crença de que a teoria econômica padrão seria inadequada para a compreensão dos países de baixa renda; a teoria econômica padrão é considerada aplicável tanto ao problema de escassez com que se defrontam os países de baixa renda quanto aos problemas correspondentes aos países de alta renda (Schultz, 1987).

Embora ainda haja muita coisa que não sabemos a respeito do significado econômico de ser pobre, nosso conhecimento da dinâmica econômica dos países de baixa renda avançou substancialmente nas últimas décadas. Ficamos sabendo que as pessoas pobres não se preocupam menos com a melhoria de sua sorte e a sorte de seus filhos do que aqueles de nós que têm vantagens incomparavelmente maiores. E nem são menos competentes na obtenção do máximo de benefícios de seus limitados recursos. A qualidade da população e os conhecimentos têm importância. Bom número de países de baixa renda tem um registro positivo de melhoria da qualidade da população e de aquisição de conhecimentos úteis [...] (Schultz, 1987, p.30).

Esses economistas deixam claro que, apesar da escassez, os países de baixa renda podem alcançar o desenvolvimento; afinal de contas, a ideia é lidarmos com recursos raros e com os inúmeros desequilíbrios econômicos. Assim, viver “com a dinâmica do desenvolvimento e ajustar-se a ela é semelhante às desconcertantes experiências dos adolescentes durante seus anos de rápido desenvolvimento [...] Os desequilíbrios econômicos são inerentes ao processo de modernização” (Schultz, 1987, p.62).

Numa lógica que prima pela concorrência, a escassez não é um problema porque não está em jogo a extinção da pobreza, mas o seu abrandamento. Dentro dessa lógica, a pobreza não pode ser absoluta, mas relativa. A pobreza absoluta deve ser gerenciada — uma vez que as pessoas precisam participar do jogo, possuir um patamar mínimo de consumo e integrar as malhas do poder —, e a pobreza relativa passa a ser uma condição quase inevitável. Isso se dá porque um dos princípios do neoliberalismo é o de que a economia deve ter suas próprias regras e o social deve ter seus objetivos próprios, porém, devem ser descolados de tal modo

que o processo econômico não seja comprometido ou perturbado pelos mecanismos sociais (Foucault, 2008a).

Na dinâmica anterior, a política social deveria fazer uma redistribuição de renda, tomando como ponto de partida a diferença entre os mais ricos e os mais pobres — questão que abordei no Capítulo IV ao discutir as formas de lidar com a pobreza. Nessa nova dinâmica, a política definirá certo limiar relativo, a partir de certo limiar absoluto para a sociedade, que separará os pobres dos não-pobres, os assistidos dos não-assistidos (Foucault, 2008a).

Partindo da lógica do imposto negativo, que seria um subsídio que proporcionaria em espécie recursos suplementares somente para quem a título definitivo ou a título provisório não alcança um patamar de consumo suficiente (Foucault, 2008a), criam-se formas de lidar com a pobreza sem uma incidência econômica negativa. O imposto negativo é uma ideia do neoliberalismo americano, que prevê que

[...] abaixo de certo nível de renda será pago certo complemento, ainda que, evidentemente, se tenha de abandonar a idéia de que a sociedade inteira deve a cada um dos seus membros serviços como a saúde ou a educação, ainda também — e é esse, sem dúvida, o elemento mais importante — que se tenha de reintroduzir uma distorção entre os pobres e os outros, os assistidos e os não-assistidos (Foucault, 2008a, p.280).

Teremos uma série de modulações que farão que, por um lado, o indivíduo tenha garantido certo nível de consumo e, por outro lado, tenha motivações ou frustrações suficientes para trabalhar, ao invés de receber um benefício (Foucault, 2008a). Porém, se o indivíduo não conseguir alcançar outro patamar, ele permanecerá assistido.

Foucault (2008a) destaca algumas questões importantes sobre o imposto negativo:

- Ele procura atenuar os efeitos da pobreza, e apenas seus efeitos;
- O único problema é a pobreza absoluta, o limiar abaixo do qual se considera que as pessoas não têm uma renda mínima que lhes possibilite um consumo suficiente;
- Ele assegura uma segurança geral num certo limiar; acima do limiar, cada um deverá ser para sua família e para si mesmo uma empresa. Como nessa lógica há uma renúncia ao pleno emprego (keynesianismo), haverá uma reserva de mão-de-obra permanente que será utilizada quando for necessário, e, se não for mais necessária, aquela parcela da população volta à condição de assistida;
- Haverá uma população flutuante em que mecanismos permitirão que cada um subsista.



A lógica não será a da igualdade, mas a da equidade, o que implicará uma “modulação cada vez mais individualizante da aplicação da lei e, por conseguinte, reciprocamente, a uma problematização psicológica, sociológica, antropológica daquele a quem se aplica a lei” (Foucault, 2008a, p.342). O que está em voga na sociedade atual

[...] não é em absoluto o ideal ou o projeto de uma sociedade exaustivamente disciplinar em que a rede legal que encerra os indivíduos seria substituída e prolongada de dentro por mecanismos, digamos, normativos. Tampouco é uma sociedade em que o mecanismo da normalização geral e da exclusão do não-normalizável seria requerido. Tem-se, ao contrário, no horizonte disso, a imagem ou a idéia ou o tema-programa de uma sociedade na qual haveria otimização dos sistemas de diferença, em que o terreno ficaria livre para os processos oscilatórios, em que haveria uma tolerância concedida aos indivíduos e às práticas minoritárias, na qual haveria uma ação, não sobre os jogadores do jogo, mas sobre as regras do jogo, e, enfim, na qual haveria uma intervenção que não seria do tipo da sujeição interna dos indivíduos, mas uma intervenção de tipo ambiental (Foucault, 2008a, p.354-355).

Temos aqui, cada vez mais, a necessidade de intervenção no meio. A concorrência não tem nada de natural. Ela precisa ser produzida permanentemente pelos sujeitos. O desenvolvimento implica qualidade da população e qualidade do capital humano, porém, como a qualidade é considerada um recurso escasso por possuir um valor econômico e por sua aquisição acarretar um custo (Schultz, 1987), ela deve ser perseguida constantemente. Importa dizer que as definições do que é a qualidade variam de tempo em tempo. Estamos na era do curto prazo, na era da presentificação e da proliferação de projetos, de planejamento, de formas de gestão do social. A economia, entendida como prática, como forma de intervenção do governo, não pode deixar de ter a vista curta (Foucault, 2008a), isso porque a lógica não será a do contrato social, da igualização, mas de um empresariamento dos sujeitos e da sociedade, lógica da diferenciação.

Ao fazer a análise do neoliberalismo norte-americano, Foucault (2008a) parte de dois elementos: a Teoria do Capital Humano e a análise da criminalidade e da delinquência. Conforme o próprio título anuncia, neste capítulo, pretendo discorrer sobre o primeiro elemento apontado pelo autor: a Teoria do Capital Humano. Para tal, dividi as páginas que seguem em três seções.

Na primeira seção, *A educação como fator de desenvolvimento econômico*, apresento uma discussão, ocorrida durante as décadas de 1960 e 1970, sobre a necessidade de medir os índices de desenvolvimento não apenas pelos fatores convencionais da produção, mas principalmente a partir de elementos que apontavam uma melhora na qualidade da população. Dessa forma, a proposição feita é a de que o desenvolvimento passe a ser medido não apenas pelo capital físico, mas pelo capital humano.

Na segunda seção, *A educação como investimento*, discuto que a educação passa a ser vista como um investimento no capital humano, sob a forma de habilidades adquiridas na escola, ou seja, nós produzimos a nós mesmos através de inúmeros investimentos, entre os quais, a educação é da maior importância. O entendimento da educação como um investimento e não como uma simples atividade de consumo possibilita inúmeras mudanças nos valores, nas formas de organização da vida diária (não mais apenas a partir da virtude da poupança), nos entendimentos de capital (capital material e capital humano). Os investimentos feitos em educação, saúde, assistência à infância, dentre outros, aumentam a qualidade da população e o bem-estar das pessoas e possibilitam um retorno futuro em termos de maiores ganhos.

Na terceira seção, *Competitividade e eficiência na área da educação*, discorro sobre algumas das discussões realizadas por Schultz, que acredita que muitas vezes a ineficiência da qual as escolas públicas foram investidas diz respeito ao fato de quererem manter longe das suas organizações a questão da competitividade. Segundo os estudos realizados pelo autor, a falta de eficiência está diretamente relacionada com o processo de centralização na tomada de decisões. Tal centralização envolve basicamente dois tópicos: o primeiro deles é a dependência do ensino escolar de recursos financeiros públicos; o segundo é o fato de os pais, professores e alunos não terem a autonomia necessária para decidirem sobre os rumos da educação escolarizada. Os pais e os filhos seriam os principais interessados nos rumos do ensino, pois a educação é fundamental na aquisição de aptidões — constituição do capital humano.

## 1. A EDUCAÇÃO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

*Os processos econômicos do desenvolvimento são bem parecidos nos países de baixa e alta rendas. O volume de capital precisa ser aumentado por meio de investimento tanto em capital físico quanto em capital humano e por meio do ajuste a mudanças nos preços relativos dos produtos e nos fatores de produção, inclusive mudanças no valor dos serviços prestados por agentes humanos. Estes ajustes acarretam uma redistribuição dos recursos disponíveis à medida que mudam as condições econômicas. Como atividades, todas estas coisas são meios para o fim de aumento ao máximo das satisfações e, deste modo, do bem-estar das pessoas servidas pela economia (Schultz, 1987, p.62-63).*

O período pós Segunda Guerra Mundial pode ser caracterizado como de intenso crescimento econômico. Alguns economistas perceberam que um conceito de capital restrito a equipamentos de produção, estruturas e patrimônio — capital físico — era extremamente

limitado para explicar tanto esse intenso crescimento econômico quanto todas as conquistas geradas por ele no nível de bem-estar da população (Schultz, 1967). Theodore Schultz (1967), por exemplo, percebeu que nos Estados Unidos muitas pessoas estavam investindo fortemente em si mesmas, como ativos humanos; esses investimentos humanos estavam influenciando o crescimento econômico; o investimento básico no capital humano era a educação.

O autor destaca que, durante o período em que estava realizando seu estudo sobre *O valor econômico da educação*, ocorreram muitas conferências sobre economia e educação, dentre as quais, cita a conferência *Educação e Desenvolvimento Econômico na América Latina*,<sup>89</sup> desenvolvida pela UNESCO e por outras agências internacionais em Santiago, Chile, em março de 1962. Nesse mesmo ano, ocorreu uma conferência exploratória patrocinada pelo Conselho Nacional de Pesquisa Econômica — Comissão Universitária para Investimentos em Sêres Humanos —, que conduziu a preparação de diversas publicações editadas sob a forma de suplemento do *Journal of Political Economy*.

O desenvolvimento econômico passou a ser medido não apenas pelos fatores convencionais da produção, mas principalmente a partir de elementos que apontavam uma melhora na qualidade da população. Esta passou a ser alvo constante de inúmeros investimentos: saúde, educação, cultura, lazer, dentre outros elementos que fazem parte da sua qualificação.

Em sua obra *Investindo no povo: o segredo econômico da qualidade da população*, Schultz (1987) diz que, desde 1950, a esperança de vida em muitos países de baixa renda aumentou 40%. Segundo o autor, isso se deve ao fato de muitos países de baixa renda terem feito, durante as décadas de 1950, 1960 e 1970, grandes investimentos nas várias espécies de capital existentes nas pessoas, dentre eles, saúde e educação. A qualidade infantil elevou-se, o espírito empreendedor aumentou, uma vez que as pessoas passaram a aproveitar mais as novas oportunidades econômicas associadas com a modernização, e a poupança cresceu substancialmente através do investimento em capital humano (Schultz, 1987).

A partir da Teoria do Capital Humano, o desenvolvimento passa a ser medido não somente pelo capital físico, mas pelo capital investido nas pessoas, ou seja, os economistas que discutem a Teoria do Capital Humano dizem que o crescimento precisa ser medido não

---

<sup>89</sup> Nessa Conferência, Anísio Teixeira apresentou um plano intitulado *Centros de Treinamento de Professores Primários*. Dentre outras questões, Teixeira acreditava que, num país em desenvolvimento como o Brasil, o professor teria duas novas funções: a de integrador, e não a de transmissor de conhecimentos, e a de catalisador da explosão de mobilidade social vertical — mobilidade social das camadas populares ascendentes (Teixeira, 1962).

apenas quantitativamente, mas qualitativamente — qualidade da população. Conforme discutirei na próxima seção, a educação (assim como a saúde, a cultura...) passa a ser vista como um investimento, e não como um gasto que tem um fim em si mesmo; como é preciso fazer investimentos no capital humano, a ênfase não está na virtude da poupança (entesourar, guardar dinheiro para um futuro próximo ou remoto), mas em investir para obter retornos futuros. Segundo Schultz (1967, p.23-24, grifos meus),

[...] A instrução tanto pode proporcionar satisfações no presente (prazer imediato com a companhia dos colegas de colégio) quanto no futuro (capacidade crescente de saborear os bons livros). Quando os benefícios ocorrem no futuro, a instrução tem as características de um *investimento*. Como um *investimento*, tanto pode afetar as futuras despesas como as futuras rendas. Assim, o componente dos gastos com a instrução apresenta duas variantes: a instrução que atende à despesa atual e a instrução, como um *investimento*, para atender à futura despesa. O componente de produção, decorrente da instrução, é um *investimento* em habilidades e conhecimento que aumenta futuras rendas e, desse modo, assemelha-se a um *investimento* em (outros) bens de produção.

A educação é central tanto na análise econômica que contabiliza apenas o capital físico quanto no tipo de análise econômica que considera o capital humano como um fator fundamental na qualidade da população. No primeiro caso, mesmo que a educação já fizesse parte de um planejamento que previa a capitalização de todas as classes econômicas, tal capitalização dizia respeito ao acesso aos bens de produção e aos bens de consumo. No segundo caso, a educação é vista como um investimento nos seres humanos, de forma que o desenvolvimento passa a ser medido não apenas por meio do capital físico, mas a partir do capital humano, dos elementos que agregam qualidade à população. Como diz Foucault (2008a, p.371),

[...] A mobilidade de uma população e a capacidade que ela tem de fazer opções de mobilidade, que são opções de investimento para obter uma melhoria na renda, tudo isso permite reintroduzir esses fenômenos, não como puros e simples efeitos de mecanismos econômicos que superariam os indivíduos e, de certo modo, os ligariam a uma imensa máquina que eles não dominariam; permite analisar todos esses comportamentos em termos de empreendimento individual, de empreendimento de si mesmo com investimentos e renda.

A Teoria do Capital Humano, ao longo da década de 1990, é assumida como um modo de vida, como uma “doutrina da administração” (López-Ruiz, 2007, p.61). Na época atual, a educação está diretamente relacionada com a capacidade empreendedora de lidar com os desequilíbrios associados com a modernização econômica (Schultz, 1987) – eu diria com a inovação econômica colocada em funcionamento pela acumulação flexível. A ênfase não será mais na centralização, tão em voga na administração das organizações fordistas, tayloristas, fayolistas, mas na gestão de empresas altamente flexíveis, inovadoras, competitivas. Faço tais

considerações apenas para mapear alguns fios da complexa trama social, econômica e política que produz as artes de governar e é produzida por elas.

E é justamente a partir de alguns desses pressupostos que a demografia moderna é colocada sob suspeita. Schultz (1987) levanta alguns problemas em relação às formas tradicionais de contabilizar a população: as projeções do crescimento demográfico são longas em estatísticas e curtas em teoria, do ponto de vista da economia; grande parte das pesquisas demográficas utiliza uma teoria quantitativa da população; muitos economistas acreditam que o rápido crescimento demográfico nos países de baixa renda não permite uma melhoria da qualidade da população, ou seja, as análises são pessimistas e não abordam o visível aumento da qualidade da população em vários países de baixa renda no decorrer das décadas de 1950, 1960 e 1970. Porém, na visão dos economistas, a qualidade deve ser tratada

[...] como um recurso *escasso*, o que implica que ela tem um valor econômico e que sua aquisição acarreta um custo [...] Quando os retornos excedem o custo, a qualidade da população aumenta [...] Nesta abordagem de oferta e procura em relação ao investimento em qualidade da população, todos os componentes da qualidade são tratados como recursos duráveis, escassos, valiosos durante certo tempo (Schultz, 1987, p.25, grifo meu).

Se a qualidade é um recurso escasso e se os padrões daquilo que é considerado qualidade também são escassos e valem durante certo tempo, tais padrões mudam constantemente. A lógica da escassez não tem como horizonte a questão da igualdade, mas da equidade, que foi um eixo norteador do documento *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Na discussão sobre como privilegiar a eficiência e a equidade, destaca-se que:

Para aferir a eficiência interna do sistema e seus estabelecimentos é mister utilizar métodos apropriados de avaliação de rendimento. O que inclui normas e critérios de referência relativamente homogêneos capazes, por sua vez, de desempenharem função informativa de caráter mais amplo, permitindo também que se identifiquem os estabelecimentos e grupos com maiores problemas e, por consequência, a decisão sobre onde e como desencadear atividades compensatórias (CEPAL-UNESCO, 1995, p.130).

Por mais que esse excerto faça referência às avaliações de larga escala, que fazem parte de certo refinamento nas formas de contabilizar a qualidade da população, ele elucida o que está em jogo no neoliberalismo: mapear os grupos com maiores problemas e desencadear atividades compensatórias para esses grupos. Conforme discuti neste capítulo, a lógica é a do imposto negativo. Não está em jogo a igualdade da população. A lógica é da equidade: cada caso é um caso. Ao referir-se aos mecanismos de segurança e à lógica da escassez, Foucault (2008b, p.86) diz que esses “mecanismos não tendem, como os da lei, como os da disciplina,

a repercutir da maneira mais homogênea e mais contínua, mais exaustiva possível, a vontade de um sobre os outros. Trata-se de fazer surgir certo nível em que a ação dos que governam é necessária e suficiente”.

Schultz (1987) critica a visão de uma sociedade ideal, de um mundo utópico no qual não seria necessária a competição por recursos escassos e onde as pessoas não seriam egoístas, pois, mais “cedo ou mais tarde, a maioria dos países aprende que é mais difícil do que se esperava fazer grandes transferências de renda sem prejudicar seriamente a eficiência da economia” (Schultz, 1987, p.71). Como já discuti, em uma sociedade neoliberal que começava a se constituir, a Economia deveria ser uma ciência lateral em relação à arte de governar.

O mais interessante é que economistas como Schultz encontram justificativas para que a Economia seja de fato uma ciência lateral em relação à arte de governar. Um dos argumentos é o de que, onde os governos assumem a função empreendedora na agricultura, por exemplo, eles não alcançam a eficiência na modernização da lavoura; porém, nos países de baixa renda, com o talento empreendedor oferecido por milhares de pessoas em unidade de produção em pequena escala, a agricultura é um setor altamente descentralizado da economia (Schultz, 1987). Em uma economia dinâmica, os desequilíbrios são inevitáveis e não “podem ser eliminados pela Lei, por uma política pública e, certamente, também pela retórica. Os governos não podem desempenhar eficientemente a função de empreendedores agrícolas” (Schultz, 1987, p.23).

A partir da lógica da escassez e da Teoria do Capital Humano, a dinâmica do desenvolvimento passa a ser considerada a mesma tanto nos países desenvolvidos quanto nos países subdesenvolvidos. Isso se dá porque o que está em jogo não é o equilíbrio geral da economia, não é o capital físico, que era medido puramente através de elementos quantitativos, mas a acumulação flexível, o equilíbrio parcial, a dinamicidade. Ao discutir *Economias externas, equilíbrios ineficientes e a necessidade da política pública*, a CEPAL-UNESCO (1995, p.156) afirma que os recursos alocados pelo mercado para as atividades que conduzem à aprendizagem, à acumulação de capital humano e ao desenvolvimento tecnológico “serão sempre menos que ótimos. Cabe à política pública corrigir este déficit”. A CEPAL-UNESCO diz que, para que a eficiência se dê em um nível de equilíbrio parcial e geral, uma solução apontada pela teoria econômica do bem-estar (*welfare economics*) para a implementação de atividades que envolvem aprendizagem, acumulação de capital humano e desenvolvimento tecnológico seria um subsídio financiado por um imposto neutro.

A CEPAL, cujos membros nas décadas de 1950 e 1960 assumiam a importância da dinâmica de desenvolvimento, mas ressaltavam a importância de abordá-lo de outra forma nas economias terceiro-mundistas, assumem a discussão sobre a Teoria do Capital Humano, a função compensatória do Estado e a importância de medirmos a eficiência das ações descentralizadas. Inclusive, no quarto capítulo do documento *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*, dá-se toda uma discussão sobre as principais contribuições e os limites da Teoria Tradicional sobre o crescimento econômico. Segundo a CEPAL-UNESCO (1995, p.143),

A principal limitação dos modelos tradicionais está precisamente neste aspecto: os fenômenos mais importantes para explicar a continuidade e ritmo do crescimento são extra-econômicos, quer dizer, são considerados como dados e não podem ser compreendidos dentro da lógica do modelo; assim sendo, estão fora das reflexões sobre política econômica.

Ainda de acordo com a CEPAL-UNESCO (1995),

Antes de analisar os modelos de crescimento baseados no investimento em capital humano é importante mencionar as principais contribuições e limitações dos modelos convencionais, que propunham incorporar o progresso técnico mediante sua inclusão no investimento em capital físico (p.146).

A teoria do capital humano, no sentido estrito, centra-se no fato de que a distribuição que um indivíduo faz do seu tempo entre várias atividades no presente influi na sua produtividade futura (p.149).

Pode-se dizer que as intervenções no meio são cada vez mais refinadas. Aos poucos, se produz toda uma análise ambiental da vida das pessoas, que pode ser calculada, quantificada e medida em termos de possibilidades de investimento em capital humano (Foucault, 2008a). E é esse investimento em capital humano — saúde, educação, cultura, dentre outros elementos — que deve ser um alvo permanente de todos os países. É claro que “os países de baixa renda não têm o luxo do capital abundante. À medida que seu desenvolvimento avança, aumenta acentuadamente a demanda de capital adicional” (Schultz, 1987, p.60), mas esse capital adicional precisa fortalecer o mercado, e não enfraquecê-lo (Schultz, 1987).

Entram aqui vários questionamentos feitos por Schultz (1987) sobre as distorções da Comunidade Doadora Internacional. Tais questionamentos fazem parte desse redesenho nas formas de governo da população. As formas de operar da Comunidade Doadora Internacional são amplamente questionadas por terem “inclinação contra o mercado e propensão a apoiar a intervenção governamental a expensas da produtividade econômica”, o

que nos possibilita pensar que os “órgãos doadores são fortemente favoráveis a reformas sociais, mas são débeis quando se trata de produtividade” (Schultz, 1987, p.150).

Aparece mais uma vez a noção de que não deve haver um soberano econômico. Acredita-se que os organismos doadores internacionais são importantes, mas precisam redimensionar a sua atuação a partir das novas teorias econômicas. Não está em jogo aqui corrigir as desigualdades sociais, buscar um todo ordenado, equilibrado, igualitário, mas sim permitir a produtividade econômica e fazer intervenções pontuais entre aqueles que necessitam ajuda naquele momento. Schultz (1987) aponta três defeitos principais dos países de alta renda ao assistirem os países de baixa renda: o primeiro deles é consequência da baixa prioridade dada ao investimento em capital humano; o segundo diz respeito ao fato de muitos programas de ajuda ao estrangeiro prejudicarem a potencialidade econômica dos países recebedores e reduzirem a potencialidade da renda disponível para o bem-estar do povo; o terceiro tem relação com o justificado interesse dos órgãos doadores pelas falhas do mercado, sendo que, ao invés de fortalecerem o desempenho dos mercados, o que fazem é enfraquecê-los. A partir dessas considerações, é possível perceber que as ações dos organismos internacionais não devem ter no seu horizonte a correção das falhas do mercado, mas potencializar as suas ações. Os organismos internacionais devem auxiliar o Governo em suas funções compensatórias.

É interessante observar como aquilo que assume completa naturalidade nos dias de hoje — Teoria do Capital Humano como uma forma de vida, empresariamento da sociedade e o sujeito empresário de si mesmo — vai sendo engendrado, como algumas peças vão sendo dispostas, como alguns fios da trama histórica vão sendo entrelaçados. E é sobre mais um desses fios que pretendo falar agora: em que momento a educação deixa de ser vista como um gasto e passa a ser vista como um investimento?

## 2. A EDUCAÇÃO COMO INVESTIMENTO<sup>90</sup>

*Êste ensaio se fundamenta na proposição segundo a qual as pessoas valorizam as suas capacidades, quer como produtores, quer como*

---

<sup>90</sup> É importante ressaltar que o fato de considerar a educação um investimento não retira dela o caráter humanizador que foi e segue sendo atribuído como uma de suas funções. É possível definir a educação de muitas formas: educação como um investimento, educação humanizadora, educação conscientizadora, dentre outras. Conforme discutirei na próxima seção, ao abordar a importância da eficiência na área da educação, Schultz (1967) diz que isso não significa esquecer o seu caráter humano, pois o principal objetivo dos investimentos educacionais é a melhora do capital humano através das aptidões adquiridas. As discussões a partir da Teoria do Capital Humano embaçam um pouco as abordagens que têm como foco o caráter humano da educação em oposição a análises consideradas mais economicistas, pois tais abordagens partem de uma divisão entre capital material e sujeitos trabalhadores.



*consumidores, pelo auto-investimento, e de que a instrução é o maior investimento no capital humano [...] (Schultz, 1967, p.13).*

*[...] O “investimento no homem” implicou uma verdadeira inversão de valores [...] (López-Ruiz, 2007, p.58).*

Ao mesmo tempo em que pergunta *O que significa educação?*, Schultz (1967) levanta uma série de respostas que definem na sua visão as funções da educação escolarizada, dentre as quais: a instituição educacional tem como uma das suas funções tradicionais a pesquisa; ela descobre e cultiva o talento potencial; aumenta a capacidade de adaptação das pessoas frente a flutuações de emprego numa economia dinâmica; é um estímulo à flexibilidade na realização dos reajustamentos ocupacionais e regionais (os indivíduos com oito anos de instrução estão mais preparados para enfrentar novos empregos do que aqueles que tiveram apenas quatro anos; os indivíduos que possuem ensino secundário estão mais preparados do que aqueles que concluíram apenas o ensino primário); as escolas recrutam e preparam os estudantes para o magistério, pois, mesmo que toda a instrução se destinasse ao consumo final, haveria a necessidade de professores.

A partir dessa visão, a educação teria um papel fundamental na descoberta e no cultivo de talentos e na preparação dos indivíduos para viverem em uma economia dinâmica, dois elementos fundamentais na lógica do capitalismo flexível. A educação será um caminho para que o indivíduo aprenda a ser empresário de si mesmo e a ser um autogestor. Assim sendo, a educação escolarizada é cada vez mais necessária, de forma que, quanto maior a escolarização, maior a chance de os indivíduos integrarem o mercado de trabalho.

Porém, ao mesmo tempo em que a educação escolarizada é fundamental, Schultz (1967, p.19) recomenda “que a educação seja considerada como um conjunto especializado de atividades: algumas das quais organizadas, conforme se apresentam nas escolas, e outras essencialmente desorganizadas, segundo ocorre com a educação familiar”. A educação se dá no lar, na igreja, nas empresas, no serviço militar, sendo que as escolas podem ser consideradas empresas especializadas em produzir instrução (Machlup *apud* Schultz, 1967).

Temos aqui elementos que serão fundamentais no papel da educação escolarizada num mundo globalizado em constante desequilíbrio, na ampliação dos responsáveis pela educação e decorrente alargamento nas atuais funções sociais da escola. É interessante observar o quanto um economista como Schultz tematiza a importância da participação dos pais, dos professores e dos jovens no processo educativo. A participação tem como principal objetivo a flexibilidade. Se retomarmos o que discutimos no capítulo anterior sobre a administração da educação, veremos o quanto a organização escolar, seguindo o modelo da fábrica, era uma

organização rígida, centralizada, burocratizada. Creditava-se o sucesso da educação a administradores altamente eficientes. Devido à baixa formação dos professores, uma solução para a escolarização de massas ter sucesso seria a presença de bons administradores escolares. Pode-se dizer que o sucesso da educação escolarizada seria uma questão de administração. Isso não significa que a formação dos professores não seguiu sendo pautada. Porém, o lugar do professor no processo de ensino é um lugar fragilizado, apesar de a organização rígida/disciplinar empoderá-lo de várias formas nas relações estabelecidas com os alunos. Esses pressupostos passam a ser questionados. Schultz (1987, p.123, grifos meus) diz:

Rejeito os argumentos de que todas as crianças precisam ser protegidas de pais incompetentes e malevolentes, de que os professores são culpados do que há de errado no ensino escolar, de que a *solução são administradores altamente competentes*, de que as escolas precisam ser os agentes da reforma social, independentemente dos efeitos adversos do ensino, e de que a *competição* no domínio do ensino escolar é fundamentalmente má.

A flexibilidade não seria possível com a permanência de um sistema educacional altamente centralizado sob a coordenação de administradores altamente competentes. Aos poucos, a competição e a descentralização tornaram-se palavras de ordem. Os rumos da educação deviam ser decididos por todos. Trago, a seguir, vários excertos que abordam a importância da autonomia dos pais e dos professores:

Na medida em que os *pais* e os *professores* tenham que acatar a organização escolar existente, e da maneira com que ela é financiada e controlada, que podem eles fazer para melhorar o capital humano que seus filhos e alunos adquirem no ensino escolar? [...] A resposta é óbvia, parece-me: simplesmente, nada pode ser feito por qualquer indivíduo, dados a *estrutura financeira*, as *fontes públicas de controle* e o porte desordenado do sistema (Schultz, 1987, p.115-116, grifos meus).

[...] Nem o currículo, a promoção e a disciplina permissível dos estudantes nem os objetivos dos cursos a serem dados são de decisão dos professores [...] (Schultz, 1987, p.116).

Na literatura sobre o ensino há freqüente referência à participação e ao envolvimento da parte dos pais e dos estudantes. Estes conceitos parecem não ter especificações operacionais precisas, mas, vagas e ambíguas como são, encontrei poucos apelos pela delegação, aos pais, de um pouco que seja de autoridade sobre qualquer parte dos assuntos escolares [...] (Schultz, 1987, p.118).

[...] Os educadores profissionais, com o apoio dos especialistas em finanças públicas e do Governo, obtiveram o veredicto de que os pais não são suficientemente competentes para julgarem as exigências técnicas do ensino escolar, a eficiência da sala de aula e das atividades na escola e a qualidade do ensino escolar que os filhos recebem [...] (Schultz, 1987, p.119).

A nociva noção de que os pais, como classe, não são *agentes humanos qualificados* nem responsáveis quando se trata do ensino escolar dos filhos precisa ser impugnada. Está em desacordo com o *comportamento econômico dos pais*, tanto como grupo quanto como indivíduos, em muitas outras atividades. As implicações da teoria do capital humano e o apelo à evidência para determinar a validade destas

implicações revelam que os *pais são competentes, agentes humanos calculistas* [...] (Schultz, 1987, p.119, grifos meus).

É necessária uma nova geração de arquitetos para a concepção de políticas educacionais que venham a proporcionar aos pais e seus filhos opções para adquirirem melhor ensino. As exigências econômicas são, em princípio, simples: a *competição* acarretaria maior eficiência; os pais e os jovens exigiriam melhor ensino [...] (Schultz, 1987, p.122, grifo meu).

A partir desses excertos, é possível dizer que: a uniformidade e a burocratização não permitem o jogo da livre concorrência neoliberal; a instituição escolar precisa ser flexível e produzir sujeitos flexíveis capazes de concorrer em uma sociedade dinâmica; para que as pessoas invistam cada vez mais no seu capital humano, é preciso que a educação não seja vista como um gasto, mas como um investimento – e, mais do que isso, como um investimento fundamental; a educação é cada vez mais necessária e natural. Na medida em que o capital humano passa a ser um dado fundamental no desenvolvimento da economia, ele deve ser medido, visibilizado e visto como um elemento central na qualidade da população. A partir dessa lógica, quanto mais o indivíduo faz investimentos em si mesmo, mais ele potencializa as suas habilidades e competências, mais ele intensifica e torna produtiva a sua vida. As estatísticas são cada vez mais refinadas, e as avaliações de larga escala são necessárias para medir a qualidade, para estabelecer o controle de múltiplas instituições autônomas. E é o discurso da educação como um investimento do sujeito em si mesmo, como algo que ninguém pode tirar do sujeito, como algo que lhe pertence, como algo que é mais valioso do que o capital físico, que permite que a educação não seja vista mais como um gasto, mas como um investimento – e essa mudança é central na nova relação entre capital e trabalho.

Nenhum indivíduo pode vender seu capital educacional. Nem tampouco lhe é possível transferir o volume de instrução que possui, como presente, para outra pessoa. É seu este volume de capital humano, para usar e conservar enquanto viver. O capital físico, que ainda domina nosso pensamento, difere acentuadamente em importantes aspectos. A propriedade privada de capital físico é governada pelo direito de propriedade. Tal propriedade pode ser vendida ou pode ser transferida como presente para outras pessoas. Fábricas, equipamento, habitações e estoques podem ser destruídos. A propriedade privada está sujeita a tributação anual, a tributação de herança e pode ser confiscada pelos governos. Durante a Segunda Guerra Mundial, o volume de capital humano, na Alemanha e no Japão, apesar das baixas, foi muito menos prejudicado do que o volume de capital físico. Os refugiados levam seu capital humano com eles quando fogem. São construídos muros para tornarem impossível a fuga de pessoas. A emigração pode ser proibida. Mesmo assim, os governos não podem confiscar capital humano, embora possam destruir seu valor (Schultz, 1987, p.112).

Eu cresci ouvindo uma frase dos meus pais: “estuda, minha filha, porque o estudo ninguém pode tirar de ti”. Podemos perder tudo – ou, como diz o excerto, o capital físico pode

ser vendido, transferido, destruído, confiscado. No entanto, os investimentos feitos no capital humano pertencem ao sujeito. Isso explica a importância de investimentos em todos os elementos que melhoram o capital humano, principalmente a educação. Mas quando a instrução pode ser considerada um investimento? “Sempre que a instrução elevar as futuras rendas dos estudantes, teremos um investimento. É um investimento no capital humano, sob a forma de habilidades adquiridas na escola”, de maneira que “a capacidade produtiva do trabalho é, predominantemente, um meio de produção *produzido*. Nós ‘produzimos’, assim, a nós mesmos e, nesse sentido, os ‘recursos humanos’ são uma consequência de investimentos entre os quais a instrução é da maior importância” (Schultz, 1967, p.25, grifo do autor).

Como calcular, então, o custo da educação? Ao calcular-se o custo da educação, os salários não-recebidos devem ser incluídos (Schultz, 1967). O valor do trabalho que as crianças fazem para os pais precisa ser incluído, porque a maioria dos pais sacrifica o valor do trabalho que os filhos realizam tradicionalmente (Schultz, 1987). A interferência do custo deve ser levada em consideração porque: muitas crianças talentosas que fazem parte de famílias com baixo rendimento não continuam a sua instrução além da idade legalmente obrigatória, mesmo que recebam bolsas ou outros incentivos; as crianças de zona rural frequentam menos a escola do que as crianças da zona urbana; muitas crianças, nos países de baixa renda, permanecem na escola somente até completarem o período inicial de instrução (Schultz, 1967). É claro que o valor dos salários não-recebidos, ou seja, o trabalho das crianças, deve ser levado em consideração principalmente nos países de baixa renda. Nos Estados Unidos, por exemplo, o custo da educação primária é baixo porque inexistem salários não-recebidos (Schultz, 1967).

O entendimento da educação como um investimento, e não como uma simples atividade de consumo, possibilita inúmeras mudanças nos valores, nas formas de organização da vida diária (não mais apenas a partir da virtude da poupança), nos entendimentos de capital (capital material e capital humano). Os investimentos feitos em educação, saúde, assistência à infância, dentre outros, aumentam a qualidade da população e as satisfações em bem-estar das pessoas e possibilitam um retorno futuro em termos de maiores ganhos. Investir no capital humano não implica um simples gasto, mas uma aplicação, um investimento.

Em um mundo de inúmeras incertezas, não temos a garantia do retorno dos investimentos feitos. Porém, diz-se que sujeitos inovadores, flexíveis, abertos para as mudanças, sujeitos da Contemporaneidade, devem fazer investimentos constantes no seu capital humano. Caso os projetos não deem certo, é preciso criar novos projetos, estar em

constante movimento. A virtude da poupança permitia que os indivíduos vissem suas rendas aumentarem gradativamente. O que contava era o capital material: dinheiro guardado, bens acumulados. Na época atual, o capital material também é importante, mas é efêmero, e o capital humano é essencial para que as futuras rendas e o bem-estar aumentem.

Existe uma inversão fundamental a partir da lógica do investimento em capital humano, principalmente a partir de meados da década de 1990, quando a Teoria do Capital Humano e o empreendedorismo se tornam valores sociais. Como a educação é um investimento, uma aplicação, as famílias procuram fazer o melhor investimento possível, ou seja, quem pode pagar pelo ensino dos seus filhos — e muitos que não podem, mas fazem grandes sacrifícios — optam pelo ensino privado. Como já comentei em outro momento da Tese, no presente, o neoliberalismo inventa e coloca em prática novas formas de governo da população. Com o processo gradativo de desestatização do governo — emergência de novas formas de governo através da moldagem dos poderes e vontades de entidades autônomas —, temos a implantação de modos de cálculo particulares nos agentes, a substituição de certas normas, como as de trabalho e dedicação, por outras, como as de competição, qualidade e demanda do cliente (Rose, 1996b). A mobilidade de um indivíduo está diretamente relacionada com um empreendimento individual, um empreendimento de si mesmo com investimento e renda. O Governo terá como público-alvo os indivíduos que não alcançam um patamar mínimo para sua existência. O crescimento econômico deveria possibilitar que o nível de renda dos indivíduos permitisse o acesso à propriedade privada, à capitalização individual, aos seguros individuais (Foucault, 2008a). Os indivíduos que alcançam certo nível de mobilidade pagam por sua educação, segurança, saúde, bem-estar. Tal bem-estar é aumentado por meio da capacidade empreendedora; pelos ganhos na produtividade do trabalho; pela migração para melhores oportunidades de emprego e lugares onde viver; pelo tempo que o estudante destina à sua instrução; pelos ganhos em satisfação que fazem parte do futuro consumo (Schultz, 1987).

Tem-se aqui todo um refinamento nos modos de fazer viver aumentando a qualidade da população. Segundo Schultz (1987, p.25-26), com o “passar do tempo, o aumento da demanda de qualidade nas crianças, e da parte dos adultos ao aumentarem sua própria qualidade, favorece a iniciativa de ter e de criar menos filhos”, questão que contribuiria para a solução do problema demográfico.

### 3. COMPETITIVIDADE E EFICIÊNCIA NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

*Suponhamos que iremos administrar as escolas como se fossem empresas e a instituição educacional como se estivéssemos face a uma indústria [...] Como avaliar a eficiência da instrução, usando os padrões normais da distribuição de recursos? Sem dúvida, poderíamos lançar mão dos princípios otimistas que fundamentam uma importante parte da teoria econômica. Existem, contudo, poucos estudos, até agora. Também não tenciono explorar esta faceta do problema, limitando-me a mencioná-la (Schultz, 1967, p.28).*

Em *O valor econômico da educação*, Schultz (1967) discute a questão da eficiência no âmbito educacional. Segundo o autor, geralmente o termo *eficiência* evoca o técnico em eficiência, preso aos acessórios mecânicos, estruturais e de equipamento e desprovido do respeito pelo fator humano no aprendizado. A partir dessa concepção, a eficiência estaria ligada a um produto passível de ser identificado e medido. O autor não nega o fundamento destas questões, mas acredita que muitas vezes a ineficiência da qual as escolas públicas foram investidas diz respeito ao fato de quererem manter longe das suas organizações a questão da competição. A complementaridade entre equidade e eficiência estaria sendo deixada de lado na busca pela equidade. Conforme os estudos realizados pelo autor, a falta de eficiência estaria diretamente relacionada com o processo de centralização na tomada de decisões. A partir dessa lógica, para que a eficiência das escolas seja medida, é preciso a livre concorrência, a competição. Contudo, é enfatizado que isso não significaria esquecer o *caráter humano* da educação; afinal de contas, o investimento educacional teria importância justamente na melhora do capital humano através das aptidões adquiridas. Essa questão embaça um pouco as abordagens sobre o caráter humano da educação, pois elas partem de uma divisão entre capital material e sujeitos trabalhadores.

É importante ressaltar que as críticas ao processo de centralização na tomada de decisões envolvem basicamente dois tópicos. O primeiro deles diz respeito ao fato de o ensino escolar depender de recursos financeiros públicos. Tal dependência permitiria uma maior centralização na tomada de decisões, uma vez que “quem paga a música escolhe a melodia” (Schultz, 1987, p.114). A partir dessa visão, as distorções presentes no ensino não seriam corrigidas mesmo que o Governo injetasse mais recursos financeiros, o que fica claro no excerto abaixo:

Mais recursos financeiros não corrigiriam a falta de incentivo, da parte dos professores, para melhorarem seu desempenho. Mais recursos financeiros, por eles mesmos, não reduzirão a carga colocada sobre as crianças escolares por esforços destinados a usar o ensino como um instrumento para a consecução de reformas

sociais; e tenderiam a reduzir ainda mais a autoridade de tomada de decisões dos pais a respeito do ensino escolar (Schultz, 1987, p.110).

O ensino escolar atrelado exclusivamente aos recursos financeiros públicos criaria certa dependência. A livre concorrência, a competitividade e a medição da eficiência e do desempenho ficariam comprometidas. A lógica da igualização, da centralização e da modernização — ensino como instrumento para a consecução de reformas sociais — é altamente questionada. Schultz (1987, p.114-115) diz que, com o “correr do tempo, a administração das escolas mudou em favor de superintendentes escolares e juntas escolares e, depois, de administradores com jurisdição em toda uma cidade” (1987, p.114-115). Tais administradores estariam sujeitos aos superintendentes estaduais, e todos estariam sujeitos às regulamentações do Governo Federal. Temos aqui um questionamento explicitado do autor aos Sistemas de Ensino.

Segundo o que discuti no capítulo anterior, aos poucos, a administração da educação constituiu-se enquanto um campo importante de estudos. Porém, dentre os próprios materiais analisados que tinham como objeto de estudos a administração da educação, em meados da década de 1970, já era possível evidenciar questionamentos em relação ao modelo fordista. Tais questionamentos estavam diretamente relacionados com o esgotamento do fordismo e do keynesianismo como formas de crescimento econômico. No capítulo anterior, apontei alguns desses questionamentos a partir dos escritos de José Augusto Dias, que faz toda uma discussão sobre os sistemas fechados e os sistemas abertos de ensino e sobre os escritos de Robert Dottrens a respeito da empresa escolar e da empresa de produção – ou seja, os questionamentos da centralização partem de vários pontos da trama.

O segundo tópico nos escritos de Schultz sobre a centralização na tomada de decisões diz respeito ao papel dos pais. Embora “o interesse próprio dos pais e seus filhos seja fundamental para o êxito do ensino organizado, é cada vez mais excluído por força da maneira com que o ensino é financiado, organizado e administrado” (Schultz, 1987, p.113-114). Os pais, alunos e professores não teriam a autonomia necessária para decidirem sobre os rumos da educação escolarizada. A partir da lógica da administração da educação, a tecnologia e o currículo do ensino seriam determinados pelos administradores escolares, de modo que os professores das salas de aula e os pais — independentemente do seu grau de instrução — eram considerados não-qualificados para decidir sobre essas questões (Schultz, 1987).

Schultz problematiza a centralidade dos Sistemas de Ensino e do papel dos administradores escolares. Aborda a falta de autonomia dos pais, professores e alunos na definição dos rumos da educação escolarizada. Tais questões acabam se articulando no decorrer das décadas de 1980 e 1990 com as lutas em torno da gestão democrática da escola pública. Poderíamos marcar dois pontos em comum entre as discussões realizadas por Schultz e as discussões promovidas ao longo da década de 1980 que tinham como centro *as lutas por menos Estado*: a descentralização<sup>91</sup> na tomada de decisões e a autonomia de pais, professores e alunos. As discussões promovidas pela Teoria Crítica tinham como foco a participação, a descentralização na tomada de decisões e a democratização das relações no interior da escola. Schultz aborda a livre concorrência, o empreendedorismo e a eficiência nos processos educativos. Tal eficiência é medida principalmente a partir do capital humano adquirido. Os investimentos em capital humano dizem respeito às famílias e aos indivíduos que precisam decidir os rumos que serão adotados. Na época atual, os investimentos tornaram-se privados, ou seja, atores individuais que podem pagar pela educação, saúde e segurança o fazem. Os serviços públicos são destinados àqueles indivíduos que precisam do apoio do imposto social. Apesar das diferenças entre as abordagens de Schultz e as abordagens da Teoria Crítica, as lutas por *menos Estado* contribuíram para a emergência do neoliberalismo. A democratização das relações é fundamental num contexto que precisa da flexibilidade.

Educadores, economistas, sociólogos, políticos e historiadores questionaram das mais diversas formas a burocratização e a centralização no período de 1950 a 1970. A partir da década de 1990, esses discursos misturaram-se de forma muito interessante. Conforme discutirei no próximo capítulo, as lutas em torno da equidade e do direito à diferença foram alardeadas tanto à direita quanto à esquerda ao longo da década de 1980. Apesar das diferentes intencionalidades, várias bandeiras de luta foram levantadas em nome da democratização, da descentralização pedagógica e econômica, da equidade e da autonomia, dentre outras. Segundo a discussão que trarei no próximo capítulo, essas questões, aliadas com algumas condições que possibilitaram que o capital humano e o empreendedorismo se tornassem valores sociais, compõem o atual contexto social, político, econômico e educacional.

Tais questões não tiraram o foco da administração. A gestão e os gestores são altamente responsabilizados nos dias de hoje. Conforme disse no início da Tese, hoje *quase*

---

<sup>91</sup> No próximo capítulo, abordo a mudança de ênfase da administração para a gestão, cujas nuances são sinalizadas ao longo da Tese.



*tudo é uma questão de gestão.* Porém, a gestão compartilhada possibilita um maior controle da instituição escolar por parte da comunidade composta por pais, professores, funcionários e alunos. Os gestores — diretores, supervisores e orientadores educacionais — devem ser bons líderes na condução dos diversos segmentos e/ou colaboradores que compõem a instituição. Isso fica claro nos discursos atuais sobre a gestão da educação. Desde agosto de 2008, a *Revista Nova Escola*, da Editora Abril, tem uma edição especial sobre Gestão Escolar. No primeiro exemplar dessa edição especial, a manchete de capa diz o seguinte:

Gestão escolar: o bom diretor hoje domina as questões administrativas, sabe ser um líder, conhece as políticas públicas, estimula a participação dos pais e da comunidade, ajuda a formar professores e funcionários... Tudo com um objetivo maior: garantir que os alunos aprendam (Nova Escola, 2008, capa).

Uma das reportagens, intitulada *Quando o diretor se torna um gestor*, traz várias imagens de uma diretora equilibrando diferentes circunferências, nas quais estavam representados os professores, os alunos, os pais, os funcionários e a escola. Dentre outras questões, a reportagem frisou que o diretor, como um líder que é, deve ter uma visão crítica, pois “as famílias e a comunidade demandam da escola soluções para problemas sociais. Cabe ao gestor criar as condições para que a realidade seja trabalhada de forma crítica em sala de aula” (Priolli, 2008, p.6), devendo promover a valorização humana. A postura “do diretor imprime marca às relações interpessoais no ambiente escolar. Professores, funcionários, pais e alunos ao mesmo tempo ensinam coisas e têm coisas a aprender”<sup>92</sup> (Priolli, 2008, p.7).

Trago esses excertos da *Revista Nova Escola* justamente para deixar claro que, apesar da descentralização, da gestão compartilhada, a função dos gestores escolares é muito enfatizada. Para que a escola *funcione*, é preciso ter *bons gestores* escolares, assim como ela precisava antes de bons administradores. Da mesma maneira, a gestão compartilhada implica maior controle e responsabilização do trabalho docente. Os docentes são alvo das mais diversas *expertises*. Como discuti em minha Dissertação de Mestrado, o controle docente sobre os processos pedagógicos fica ainda mais esmaecido com o processo de pedagogização das famílias, pois elas têm sido instrumentalizadas de forma a adquirirem certa *expertise* sobre a educação e o desenvolvimento das crianças. Portanto, aumenta-se o controle sobre as

---

<sup>92</sup> Poderia abordar aqui inúmeras reportagens e materiais que têm como foco o papel dos gestores educacionais na Contemporaneidade. Atualmente, tais questões passam por toda uma discussão sobre a meritocracia, a performatividade, o refinamento das avaliações de larga escala — formas de medir o desempenho e a eficiência —, mas isso extrapola os objetivos da Tese. Parti de dois materiais centrais na década de 1990, materiais estes que estão muito afinados com o atual contexto educacional, e fiz um recuo histórico no sentido de compreender como chegamos a este estado de coisas.

crianças e sobre as famílias; dividem-se responsabilidades no que tange à educação (transferência de funções família/escola e escola/família); instrumentalizam-se as famílias – questões fundamentais tanto para a vida em família quanto para a vida no interior da comunidade (Klaus, 2004).

Essa aquisição de certa *expertise* está relacionada à necessidade de instrumentalização das propriedades autogestoras dos sujeitos de governo e à reformulação das responsabilidades dos *experts* em termos de risco e de comunidade. Médicos, psiquiatras e assistentes sociais têm adquirido maior responsabilidade, não tanto pela cura ou correção dos indivíduos, mas pela administração de acordo com uma lógica de minimização dos riscos (Rose, 1996a). O *expert* produz discursivamente regras a serem adotadas para o autogoverno, de forma que, se o fracasso acontecer, recairá sobre o próprio sujeito. Meu argumento se dá no sentido de demonstrar o quanto tal *expertise* é alcançada cada vez mais pelos indivíduos para que estes se instrumentalizem e exerçam o governo de si e o governo dos outros. As funções da família também são esmaecidas, de certa forma, em nome das diversas *expertises* que dizem *como fazer*. As funções família/escola hibridizam-se na Contemporaneidade.

No prefácio do livro *Investindo no povo: o segredo econômico da qualidade da população*, Letiche (*apud* Schultz, 1987, p.7) diz que a obra é “uma abertura de rumos em sua teorização sobre investimento apropriado em capacidade empreendedora como um meio para se lidar com os desequilíbrios difundidos nas economias dinâmicas”. Tal capacidade empreendedora seria uma nova forma de alcançar o desenvolvimento econômico, uma vez que a produtividade econômica e o bem-estar humano estão vitalmente relacionados nos países pobres e nos países ricos.

Investir em capital humano significa investir no crescimento, no desenvolvimento: “investe-se para crescer — crescer na profissão, crescer dentro da empresa, crescer como pessoa” (López-Ruiz, 2007, p.227). Pode-se dizer que, com a governamentalidade neoliberal, o que está em jogo é o crescimento econômico, ou seja, o desenvolvimento econômico do País, que por si só “deveria permitir que todos os indivíduos alcançassem um nível de renda que lhes possibilitasse os seguros individuais, o acesso à propriedade privada, a capitalização individual ou familiar” (Foucault, 2008a, p.198).

A atitude empreendedora, na época atual, é fundamental para que os indivíduos lidem com os desequilíbrios. A partir da década de 1990, o crescimento-investimento de teoria econômica passou a ser uma ética, e os princípios estabelecidos pelos indivíduos seguem a

mesma lógica investimento-crescimento utilizada por qualquer outra forma de capital dentro da sociedade capitalista (López-Ruiz, 2007).

As políticas econômicas, sociais, culturais e educacionais dos países desenvolvidos passam necessariamente pela modificação do nível e da forma do investimento em capital humano; do mesmo modo, os problemas da economia do Terceiro Mundo e a não-decolagem da economia do Terceiro Mundo não são repensados em termos de bloqueio dos mecanismos econômicos, mas em termos de insuficiência de investimento em capital humano (Foucault, 2008a).

Para encerrar este capítulo, quero deixar marcado que a administração e a gestão são peças fundamentais na busca do desenvolvimento tanto dos países ditos desenvolvidos quanto dos países ditos subdesenvolvidos. Com a lógica da escassez, altamente em voga, a ideia é a de que o desenvolvimento seja sustentável. As formas de intervenção no meio ambiente precisam ser pautadas para que se tenha a sustentabilidade ambiental, econômica, social e política. O desenvolvimento sustentável passou a ser pauta a partir de meados da década de 1980, quando a ONU criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Essas questões são amplamente discutidas no presente.

Para concluir essa nova fase da evolução da América Latina e Caribe faz-se necessário um estado diferente do hoje existente.

Esse “novo” estado deve apoiar a base empresarial erguida nos períodos anteriores, para que exerça plenamente suas responsabilidades no âmbito produtivo, e ademais disso promover a geração de níveis internacionais de competitividade, ao mesmo tempo em que busca estabelecer maior grau de igualdade entre os cidadãos (função compensatória do estado).

Compete-lhe também cuidar da conservação ambiental, para o que deve modificar sua estrutura, destacando-se entre as mudanças a modernização, a reforma tributária e a introdução de novas políticas e instituições que financiem o desenvolvimento concebido nesses termos (CEPAL-UNESCO, 1995, p.39).

A articulação dos sistemas educacionais com os processos de desenvolvimento social e econômico, num contexto de rápida transformação, requer mecanismos institucionais ágeis, flexíveis, que garantam uso eficiente dos recursos disponíveis. E é também importante avaliar o esforço de cada país em busca de fórmulas que permitam equilibrar adequadamente a autonomia institucional com as exigências locais e nacionais de integração, igualdade e compensação dos grupos e indivíduos em situação de desvantagem (CEPAL-UNESCO, 1995, p.135).

A inserção internacional gera novas demandas de inovação institucional no nível da organização das empresas, das relações trabalhistas, dos vínculos entre setores público e privado, da descentralização regional, da conservação do meio ambiente e da estratégia educacional. Deve-se fazer frente às mudanças que ocorrem, de forma vertiginosa, nas empresas, setores e nações que encaram os desafios da competição internacional (CEPAL-UNESCO, 1995, p.29).

Há consenso sobre o fato de que a capacidade de competir nos mercados internacionais depende cada vez mais de talento, empresarial e nacional, em difundir o progresso técnico e incorporá-lo ao sistema produtivo. Isso é o que se denomina “competitividade autêntica” ou “estrutural” e reflete-se no aumento dos recursos destinados a pesquisa e desenvolvimento nos países industrializados ditos centrais, e nos de industrialização tardia que se integraram com êxito nos mercados internacionais (CEPAL-UNESCO, 1995, p.31-32).

No plano institucional a estratégia proposta pressupõe que se reorganize a gestão educacional visando, por um lado, descentralizar e conferir maior autonomia às escolas e outros centros educacionais e, por outro, integrá-los num âmbito comum de objetivos táticos, visto ser esta a única forma pela qual a educação poderá contribuir para o fortalecimento da coesão de sociedades cada vez mais segmentadas (CEPAL-UNESCO, 1995, p.208).

A maior autonomia de cada estabelecimento confere ao corpo docente e a seu diretor competência para que definam, no contexto das políticas e prioridades nacionais, seu próprio projeto e assumam o manejo e a responsabilidade por seus aspectos acadêmicos, administrativos e financeiros (CEPAL-UNESCO, 1995, p.223-224).

Devem-se estabelecer sistemas que periodicamente avaliem a consecução das principais metas curriculares e a eficiência interna dos sistemas de ensino, permitindo que as direções dos estabelecimentos assumam publicamente a responsabilidade por sua gestão e, ao mesmo tempo, ensejando que se identifiquem possíveis problemas e deficiências que, eventualmente, exijam intervenção das instâncias administrativas locais (CEPAL-UNESCO, 1995, p.284-285).

[...] No novo contexto tecnológico, o trabalho docente consistirá muito mais em orientar, dirigir, dar exemplos e animar do que transmitir os conteúdos da matéria. (CEPAL-UNESCO, 1995, p.164)

A função dos empresários é fundamental nesse processo de acúmulo de conhecimentos, tanto pelo papel de aprendizagem quanto pela importância das empresas na difusão dos conhecimentos adquiridos (CEPAL-UNESCO, 1995, p.157).

## CAPÍTULO VII: MUDANÇA DE ÊNFASE DA ADMINISTRAÇÃO PARA A GESTÃO

---

- Pergunta de López- Ruiz: *Ensemble individualism?*

- Resposta de um executivo renomado: *Sim, eu acho que sim. É a organização multidimensional que se você olha de cima, vê todos os homenzinhos um do lado do outro, mas que se você olha do lado, você vê que eles estão a alturas diferentes. Realmente é uma visão multidimensional, parece que está todo mundo em linha, mas estão em níveis diferentes; ou seja, cada um atuando em seu nível individual, mas conectados através de uma tecnologia que nós estamos hoje começando a desenvolver, e você tem exemplos disso [no Brasil] (López-Ruiz, 2007, p.284).*

O presente capítulo foi dividido em duas seções. Na primeira, intitulada *Sobre a gestão democrática da escola pública e as lutas por “menos Estado”*, discorro sobre algumas das críticas feitas aos modelos de administração pública e de administração da educação no final dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980. Tais críticas têm como foco principal a burocratização, a uniformidade e a redução da participação dos indivíduos nas decisões políticas. Os movimentos sociais e a teorização crítica abordam a necessidade de a sociedade civil pressionar o Estado — entendido como um universal, como uma essência — para que tal modelo administrativo fosse revisto. Na segunda seção, *Neoliberalismo, empreendedorismo e empresariamento da educação*, discuto que, na época atual, a Teoria do Capital Humano e o empreendedorismo se tornaram valores sociais. Essas formas de ser e de estar no mundo estão vinculadas a um conjunto de mudanças, sendo que duas delas são fundamentais: a diluição da fronteira entre consumo e investimento e a eliminação da barreira entre capital e trabalho. Em seguida, abordo três elementos importantes das modernas formas de flexibilidade: reinvenção descontínua das instituições, especialização flexível de produção e concentração de poder sem centralização (Sennett, 2004). Na atualidade, existe uma responsabilização muito grande dos gestores escolares — afinal, *quase tudo* passa a ser uma questão de gestão — e uma visibilidade e controle crescentes das funções docentes. Para finalizar, ressalto que o empreendedorismo começa a ser entendido como um modelo de desenvolvimento para o País.

## 1. SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA E AS LUTAS POR “MENOS ESTADO”

*[...] eu diria que é uma crítica inflacionista, essa crítica pelo mecanismo do Estado, essa crítica do dinamismo do Estado, na medida em que penso que ela não opera sua própria crítica, que não opera sua própria análise. Ou seja, não se procura saber de onde vem realmente essa espécie de suspeita antiestatal, essa fobia do Estado que circula atualmente em tantas formas diversas do nosso pensamento (Foucault, 2008a, p.261).*

Início esta seção com a apresentação do artigo *A formação do administrador da educação: análise de propostas*, publicado pelo Professor Moacir Gadotti na *Revista Brasileira de Administração da Educação*<sup>93</sup> (RBAE) no ano de 1983. Segundo Gadotti (1983, p.39, grifos meus):

Entre nós, a *crítica ideológica* à educação também tem ocupado grande espaço, sobretudo a partir dos *últimos anos da década de 70*.

De três anos para cá, entretanto, constata-se que os movimentos dos educadores, conscientizados da situação e dos problemas da educação brasileira, ultrapassam a fase da crítica à educação e o movimento entra gradativamente numa fase mais orgânica, onde, ao lado de um fortalecimento enquanto categoria de profissionais, surgem *propostas de mudança, de reformulação* ou de *redefinição da educação em geral*. Um exemplo concreto pode ser encontrado nas propostas de formação do educador.

É dentro dessas propostas que aparece a formação do administrador.

O autor afirma que, para que possamos compreender essas propostas que visam a uma redefinição da educação em geral, precisamos primeiro analisar o modelo da proposta dominante imposto pelo regime militar após 1964, um modelo predominantemente tecnoburocrático — estado autoritário, concentração do poder político, sistema político estruturado sobre uma base técnica e científica altamente desenvolvida. Segundo Gadotti (1983), no Brasil, o poder está formado por uma espessa camada de burocratas que concebem as coisas e os fenômenos estaticamente, estabelecem normas fixas e abstratas, incrementam a massificação e a uniformização e reduzem as possibilidades de participação dos indivíduos nas decisões políticas. Ele acredita que o “sistema educacional e a educação só podem crescer, pelo contrário, com liberdade” (Gadotti, 1983, p.40).

Na sequência do artigo, o autor diz que a tecnoburocracia é uma forma de organização da sociedade, ou seja, seus fundamentos são políticos e econômicos e seus objetivos giram em torno de planejamento, modernização e racionalização do trabalho. Dessa forma, o

<sup>93</sup> Atualmente, *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (RBPAAE).

administrador escolar torna-se “um defensor dos interesses do Estado dentro da Escola e não o defensor dos interesses da população no sistema” (Gadotti, 1983, p.40). Dentro dessa concepção, os caracteres predominantes na formação de um administrador da educação são: a mentalidade empresarial; o utilitarismo; a divisão social do trabalho (Gadotti, 1983).

Como “*a escola é um organismo vivo, não é a ilha de pureza sonhada pelos tecnoburocratas, a rigidez e a inflexibilidade burocrática não impedem por muito tempo a inovação pedagógica*” (Gadotti, 1983, p.41, grifos do autor). O autor acredita que, com a reorganização crescente da sociedade civil pressionando o Estado, esse modelo seria revisto.

[...] Vivemos uma época de plena crise do sistema educacional. *Diante da organização da sociedade civil, o Estado já não tem mais condições de impor uma nova política educacional.* O governo perdeu a legitimidade de todas as propostas educacionais porque não usa do consenso para elaborá-las. Ao contrário, utiliza-se da força para impô-las. Perdeu o apoio de estudantes e professores. O *caráter autoritário e antipopular* de suas iniciativas acabaram por dissolver completamente a pouca credibilidade que tinha diante dos educadores. Por isso, *as propostas alternativas em educação devem ser buscadas na sociedade civil* (Gadotti, 1983, p.41, grifos meus).

O autor propõe modificar a relação mecânica entre sociedade civil e Estado.

[...] O que se pode observar hoje em relação à educação é que as iniciativas inovadoras partem da sociedade civil organizada, dos educadores organizados em associações e sindicatos, dos alunos, e algumas dessas iniciativas encontram respaldo em aparelhos do estado, órgãos de pesquisa e até no próprio MEC. Nesta busca de alternativas algumas entidades estão mais à frente e outras mais atrás, mas existe uma busca de soluções que mobilizam hoje a comunidade educacional nacional (Gadotti, 1983, p.41-42).

[...] uma das causas do mau funcionamento do sistema educacional deve-se à excessiva *centralização*, à *uniformização* nacional da educação e, principalmente, à absoluta ausência dos educadores e da sociedade na elaboração dessa política. Reivindicam, portanto, uma *participação nas decisões* e uma *descentralização de recursos e responsabilidades* e uma *autonomia* maior em todos os planos (didático, administrativo, etc.) (Gadotti, 1983, p.42, grifos meus).

Gadotti (1983) diz que as propostas apresentadas pelos estudantes de Pedagogia em seus dois Encontros Nacionais (1981 e 1982) — a proposta do Comitê Pró-Participação na Formação do Educador e as propostas dos sete Seminários Regionais sobre a Reformulação dos Cursos de Preparação de Recursos Humanos para a Educação, promovidos pelo MEC no segundo semestre de 1981— trazem elementos inovadores. Ele aponta oito pontos resultantes desses encontros. Dentre eles, destaco:

- *Que o essencial seja formar o educador e não o especialista*, com conhecimento profundo da nossa realidade educacional e social [...] *Formar o dirigente*, isto é, *o político mais o técnico* (Gadotti, 1983, p.43, grifos do autor).

- Que a *escolha* dos *dirigentes* das escolas seja feita de maneira democrática [...] (Gadotti, 1983, p.43, grifos do autor).

- *Autonomia*, seja da universidade para estabelecer seus próprios cursos, currículos e programas em base à sua experiência e em base às necessidades sentidas pela população, seja da escola, reconhecendo que a educação se adquire só com liberdade, com autodeterminação de fins. A educação só tem sentido na medida em que é concebida como ação visando a participação e autonomia. Educação é um processo de transformação do indivíduo e da sociedade. A escolha não pode ficar isolada das lutas mais globais da sociedade (Gadotti, 1983, p.43, grifo do autor).

Após a apresentação dos pontos, Gadotti (1983, p.44) diz que não crê “que esse governo tenha condições de atender a essas propostas na medida em que põem em questão a sua própria política educacional. Só um governo democrático teria plenas condições para pô-las em prática”.

Penso que esse artigo de Moacir Gadotti é emblemático das discussões realizadas no final dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980 no contexto da educação brasileira. Elegi esse artigo a partir de um recorte que estabeleci ao longo da pesquisa, após ter lido os artigos publicados na *Revista* de 1983 até 1995. Os outros artigos também apresentam discussões extremamente relevantes dentro do campo da administração da educação. Se tomássemos essa *Revista* de 1983, por exemplo, na qual o artigo que escolhi foi publicado, veríamos que as discussões versam sobre: administração e planejamento da educação; formação dos administradores escolares; financiamento da educação; gratuidade no Ensino Superior; ética e educação; qualidade no ensino elementar.

A escolha desse artigo e de vários excertos da *Revista Brasileira de Administração da Educação* publicada no segundo semestre de 1986 justifica-se a partir dos próprios objetivos da investigação que realizei. O artigo de 1983 que apresentei anteriormente dá o tom das discussões da teorização crítica. Tal tom é recorrente em todas as revistas coletadas. Grande parte dos artigos lidos abordava a necessidade de: reformular a educação; aumentar a participação da sociedade civil; problematizar a proposta dominante imposta pelo Governo (autoritarismo, concentração do poder político, centralização); questionar a burocratização dos processos; dentre outros. A *Revista* de 1986 é composta por vários elementos da discussão sobre a gestão democrática da escola pública, que é materializada e ganha força de lei na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. O artigo 206 da Constituição apresenta a gestão democrática do ensino público como um princípio com base no qual o ensino será ministrado.

Vamos ao tom do artigo publicado em 1983. Gadotti (1983) critica a tecnoburocracia que envolve planejamento, modernização e racionalização do trabalho, bem como a formação



do administrador, que a partir dessa lógica estaria pautada em uma mentalidade empresarial, no utilitarismo e na divisão social do trabalho.

Quero atentar aqui para o fato de grande parte das discussões realizadas nesse período ter como focos principais a crítica à burocracia, à lógica piramidal e à centralização de poder por parte do Estado. Conforme já discuti em outro momento da Tese, o Estado é entendido a partir dessas argumentações como um universal, uma essência, uma fonte autônoma de poder. Gadotti (1983) critica o estado autoritário, a concentração do poder político, a espessa camada de burocratas (que estabelecem as coisas estaticamente, criam normas fixas e abstratas, massificam e uniformizam).

É importante dizer que tais críticas não são direcionadas apenas ao regime militar, mas aos diferentes estágios que a democracia adota no Brasil. Na quarta seção do Capítulo II, *História como problematização do presente*, apresentei algumas discussões sobre democracia liberal. Grande parte das discussões tinha como eixo o binômio liberdade individual e vontade geral — lógica da igualização. As discussões realizadas durante as décadas de 1970 e 1980, associadas a fatores sociais, econômicos e políticos, provocaram algumas descontinuidades nas formas de governo do social. Refiro-me aqui às implicações das *lutas por menos Estado* e à *lógica da equidade* (e não mais lógica da igualdade).

Se analisarmos as discussões impulsionadas pela Teoria Crítica, perceberemos que uma das suas grandes tarefas foi desarmar as tendências totalitárias e defender a autonomia, a liberdade de escolha e a autoafirmação humanas (Bauman, 2001). A maioria dos filósofos da escola crítica pensava que o perigo vinha sempre do lado do poder — do lado público, do Governo —, que estava pronto para invadir e colonizar o privado, ou seja, as liberdades individuais (Bauman, 2001).

O artigo escrito por Moacir Gadotti insere-se nas discussões impulsionadas pela Teoria Crítica ao longo das décadas de 1970 e 1980. Os ataques proferidos à burocracia, à lógica piramidal, ao autoritarismo do Estado, ou seja, a toda lógica administrativa criada durante as décadas de 1940, 1950 e 1960, contribuíram com a emergência do capitalismo flexível e da governamentalidade neoliberal, em voga principalmente a partir dos anos 1990. Conforme discuti no Capítulo V, dentro da própria organização da administração educacional, o fayolismo já era objeto de críticas. Dottrens (1976), por exemplo, já falava da flexibilidade, do aprender a aprender, dos desafios de um mundo em constante mudança. Porém, volto a utilizar aqui a afirmação feita por Sennett (2004, p.54) de que “a repulsa à rotina burocrática e

a busca da flexibilidade produziram novas estruturas de poder e controle, em vez de criarem as condições que nos libertam”.

Certamente, na década de 1980, “assistimos no Brasil, à organização dos setores da sociedade emergentes no período de distensão, transição e abertura democrática que culminou com a Nova República” (Peroni, 2003, p.74). Foi justamente nos anos 1980 que o Partido dos Trabalhadores (PT) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) iniciaram suas atividades; se deu todo o processo em torno da Constituinte; ocorreu a criação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública<sup>94</sup> em 1986, em função de articulações objetivando uma carta constitucional para o País; e houve toda a movimentação em torno da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, dentre outras coisas.

Os debates realizados durante o período constituinte resultaram em avanços significativos na Constituição de 1988, como é o caso, por exemplo, de a educação ser considerada um direito social e de a gestão democrática ser um princípio do ensino (Peroni, 2003). Peroni diz, porém, que o eixo principal das políticas dos anos 1980, que era a democratização da escola mediante a gestão democrática e a universalização do acesso, se deslocou ao longo dos anos 1990 para a busca de maior eficiência via autonomia da escola, descentralização de responsabilidades, terceirização de serviços e controle de qualidade.<sup>95</sup> O Instituto Herbert Levy foi um dos interlocutores do governo brasileiro a partir de 1992 nas questões da reforma educativa, discutidas no Seminário Ensino Fundamental & Competitividade Empresarial, promovido nos dias três e quatro de agosto de 1992 (Peroni, 2003). As propostas desse seminário, enviadas à Secretaria de Ensino Fundamental do MEC, foram implementadas na íntegra.

---

<sup>94</sup> “O fórum foi oficialmente lançado em Brasília, em 9 de abril de 1987, na Campanha Nacional em Defesa da Escola Pública e Gratuita, tendo sido denominado, inicialmente, de Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito” (Peroni, 2003, p.75).

<sup>95</sup> As críticas que a Teoria Crítica faz atualmente ao neoliberalismo partem do homem da troca e não da lógica da concorrência. Gadelha (2010, p.15) diz que: “tendo em vista a indignação e as denúncias expressas pelas discursividades que se dizem críticas, progressistas, de esquerda, etc., tanto no âmbito das ciências humanas e sociais, quanto no âmbito dos novos movimentos sociais, relativas ao que seria uma alienação e a uma exploração do homem, promovidas pelo consumismo, pela sociedade de consumo, pela sociedade do espetáculo, pois bem, tal indignação e tais denúncias revelam-se equivocadas, fora de lugar e não acertam o alvo, pois elas não compreendem que, para a governamentalidade neoliberal norte-americana, o crucial não está ancorado na troca e, portanto, no homem da troca, o homem que, pela troca e, conseqüentemente, pelo consumo, é convertido em mercadoria; em vez disso, o fator decisivo está numa produção condicionada pela concorrência, isto é, está em ver no consumo uma atividade eminentemente empresarial, uma atividade empreendedora, e que é regulada, sobretudo, pela concorrência. Eis um deslocamento fundamental que não escapa aos olhos atentos de Foucault: priorizar o investimento e a concorrência, em detrimento da troca e do consumo”.

Trago tais ponderações no intuito de marcar a importância dos movimentos sociais realizados no contexto social, político e econômico brasileiro. Concordo com Narodowski (1999, p.103) quando ele diz que

[...] existe uma importante diferença entre o tipo de autonomia escolar que teoricamente se desenvolvia na década de setenta e oitenta do século XX e os processos de descentralização e autonomização que se observam na atualidade. Enquanto os primeiros não modificaram o padrão fundacional dos sistemas educativos nacionais que regulavam a relação vertical entre a autoridade estatal e as escolas, nestes novos esquemas se desenvolvem outras formas de distribuição do poder, em que a denominada “comunidade educativa”, a partir da participação dos pais e de outros atores nas instituições escolares, podia chegar a adquirir cotas importantes de poder. Já não se trata somente de descentralizar até outras instâncias de poder político (provincial, estatal, regional ou municipal), senão também até os docentes, associações e atores da sociedade civil.<sup>96</sup>

Porém, penso que duas questões contribuíram significativamente para certa hibridização destes dois campos discursivos, campo da teorização crítica e campo dos discursos neoliberais. A primeira delas refere-se às reivindicações por mais liberdade individual, pelo direito à diferença e pela lógica da equidade — lógica da diferenciação, e não da igualização. A segunda, diretamente implicada com a primeira, diz respeito às lutas por menos Estado, ou seja, por menos autoritarismo, mais participação das diversas instâncias sociais, menos burocracia, mais flexibilidade.

A Teoria Crítica inicia todo um debate nos anos 70 e 80 do século XX sobre a importância do reconhecimento da diversidade cultural e do multiculturalismo. As novas políticas contemporâneas indicarão que a escola não deve oferecer igualdade de oportunidade,

---

<sup>96</sup> A docência, que, num primeiro momento, poderia ser conduzida através de bons administradores escolares, passa a ser alvo agora de vários gestores, ou seja, de uma gestão compartilhada por pais, professores, funcionários, alunos, comunidade escolar em geral. Todos são alvo de controle, ao mesmo tempo em que controlam os demais e a si mesmos (autogestão). Ao referir-se à gestão democrática da escola pública, o atual Ministério da Educação (Brasil, 2008c, grifos no original) diz que: “considerando o contexto em que se materializam as práticas educativas e, fundamentalmente, buscando compreender a importância de *ações políticas visando ao redimensionamento da gestão escolar*, no sentido de democratizá-la, é essencial repensarmos os modelos de gestão vigentes, a noção de democratização que possuímos, bem como aperfeiçoarmos os mecanismos de participação existentes”. Para que a gestão democrática aconteça, o Ministério destaca a importância da eleição de diretores, que por si só não garantiria mais qualidade, e a necessidade de outras formas de vivência da democracia, dentre elas, o Conselho Escolar e as Associações de Pais e Mestres (APMs). De acordo com o Ministério da Educação (Brasil, 2004), o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares conta com a participação de organismos nacionais e internacionais em um Grupo de Trabalho constituído para discutir, analisar e propor medidas para sua implementação. Os participantes do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares são os seguintes: Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). De acordo com o MEC (Brasil, 2008c, grifos meus), um dos objetivos desse programa é “ampliar a participação das comunidades escolar e local na *gestão administrativa, financeira e pedagógica* das escolas públicas”.

mas oportunidades equivalentes (Narodowski, 1999). Temos aqui uma virada que considero muito importante nesta investigação: o deslocamento do conceito de igualdade para o conceito de equidade. Segundo Amaral Neto (2004, p.17), no “conceito de justiça percebe-se, todavia, uma antinomia, uma contradição, que se manifesta entre a exigência de igualdade e de justiça individual”.

A preocupação é a de que a exigência de igualdade de todos perante a lei não pode desconhecer a necessidade de uma decisão segundo as circunstâncias. E é aí que entra o conceito de equidade, que permite maior autonomia ao intérprete, aumenta o poder criador do juiz em face do caso concreto e contribui para a flexibilização do pensamento sistemático no campo do Direito Privado (Amaral Neto, 2004) – ou seja, *cada caso é um caso*.

Conforme já abordei em outros momentos da Tese, é uma incongruência lógica e uma impossibilidade prática (Bauman, 2008) conciliar liberdade individual e vontade geral (igualdade). Amaral Neto (2004) deixa isso claro ao dizer que existe uma contradição entre igualdade e justiça individual. Como pensar na soberania da vontade geral, sem certo grau de *autoritarismo*? Sem aquilo que alguns chamariam de *Estado Forte*? Estas são questões importantes de serem feitas se a lógica que deve prevalecer é a da igualdade. Por outro lado, se o que está em jogo é a liberdade individual, a diversidade, a equidade, entraremos no terreno da fragmentação do social. Embora alguns intelectuais de esquerda digam que diferença não tem nada a ver com desigualdade, o antropólogo francês Louis Dumont abordou a impossibilidade de separar a diferença e a hierarquia, pois não existe diferença cultural que não seja interpretada como diferença de valor (Pierucci, 1999).

Ressalto que o “período de 1965 a 1973<sup>97</sup> tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. Na superfície, essas dificuldades podem ser mais bem apreendidas por uma palavra: rigidez” (Harvey, 2001, p.135). A acumulação flexível apoia-se na flexibilidade dos processos e mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo, ou seja, ela é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo (Harvey, 2001).

Menos rigidez significa mais flexibilidade, participação individual, direito ao exercício da diferença, direito à autonomia pessoal e à autonomia institucional. A inclusão,<sup>98</sup> a

---

<sup>97</sup> Os sintomas típicos da recessão (queda do emprego e alta dos preços) manifestados nos anos 1970 demonstraram o esgotamento da base produtiva constituída nas décadas de 40 e 50, sendo feitos um novo rearranjo e um movimento generalizado na direção de um novo modelo de crescimento capitalista (Magnoli, 1996).

<sup>98</sup> Para uma maior discussão sobre inclusão social, sugiro a leitura de Santos (2010).

diferenciação e o gerenciamento das diferenças fazem parte dessas novas formas de governo do social. O gerenciamento das diferenças se dá basicamente de três formas: pela fragmentação do social, isto é, comunidades autogovernáveis, processo de localização e regionalização; através da autogestão; por meio da globalização e da totalização (avaliações de larga escala e diferentes formas de medir o sucesso das ações locais). Porém, as críticas dos anos 1970 e 1980, que tiveram como eixo o reconhecimento de que somos diferentes — diversidade cultural e multiculturalismo —, ocorreram nas mais diversas matrizes políticas. Pierucci (1999) diz que, ao longo dos anos 1980, a diferença era alardeada tanto à direita quanto à esquerda. O autor afirma que nada espanta mais a direita do que o discurso da igualdade. A lógica da equidade — cada caso é um caso — permite uma flexibilidade maior na tomada de decisões, principalmente no caso da gestão compartilhada, que responsabiliza todos os indivíduos e ao mesmo tempo nenhum. Temos aí uma dificuldade cada vez maior de localizar politicamente os responsáveis pelos setores públicos, pois a própria relação público/privado se modifica. A governamentalidade neoliberal coloca em funcionamento várias formas sutis de governo da população. Pierucci (1999, p.53, grifos meus) diz que:

No decorrer dos anos 80, com efeito, a direita procedeu a uma verdadeira ocupação do terreno ideológico adversário, apropriando-se deste argumento e destas palavras — o “direito à diferença” —, revirando contra a esquerda um jogo de linguagem que esta, por sua vez, havia tentado expropriar daquela mediante as formas discursivas de auto-expressão dos movimentos sociais das minorias e das mulheres. O campo semântico da diferença, como se vê, mostra-se particularmente vulnerável a estratégias de retorsão de ambos os lados da luta ideológica. *A argumentação diferencialista parece que retira sua eficiência e seu sucesso atuais do fato de não ter mais lugar político fixo.* Com isto, o que acontece é que a luta ideológica se embaralha ainda mais, as fronteiras se borram, os campos se tornam indistintos [...].

Na época atual, os campos são praticamente indistintos e as fronteiras são pouco nítidas, havendo uma hibridização muito grande entre discursos de diversas matrizes. Penso que a argumentação diferencialista contribuiu muito com a não-existência de lugares políticos fixos. A diferença, a inclusão, a gestão democrática, a participação e a democratização são alardeadas em discursos políticos, econômicos, sociais e educacionais.

As discussões sobre democratização são importantes na criação de sociedades e instituições flexíveis. Nos dias de hoje, um governo autoritário entraria em descompasso com a flexibilidade e com o dinamismo necessários para se competir na economia eletrônica global (Giddens, 2003). A palavra de ordem da atualidade é *flexibilidade* – sujeitos flexíveis, relações flexíveis, descentralização na tomada de decisões, autonomia da escola (gestão democrática da escola pública), dentre outras formas de flexibilização do todo social. A burocracia não se mostrou tão sólida, e o capitalismo social revelou-se frágil, de modo que o desenvolvimento linear foi substituído por uma nova organização, capaz de permitir a livre circulação (Sennett, 2006).

Como anunciei anteriormente, a hibridização do campo da teorização crítica com o campo dos discursos neoliberais está relacionada com o direito à diferença, à lógica da equidade — questões que já discuti — e às lutas por menos Estado, ou seja, por menos autoritarismo. Vamos ao segundo ponto de nossa discussão: as lutas por menos Estado.

Em seu artigo, Gadotti (1983) aborda a rigidez e a inflexibilidade burocrática, o autoritarismo estatal, o fato de o Estado já não ter mais condições de impor uma nova política educacional, de forma que as propostas alternativas em educação deveriam ser buscadas na sociedade civil, seria necessário descentralizar recursos e responsabilidades e haver uma maior autonomia nos planos administrativos e pedagógicos.

Na aula do dia 7 de março de 1979 do Curso *Nascimento da Biopolítica*, Foucault (2008a, p.258-259) diz que:

[...] o que é posto em questão atualmente e a partir de horizontes extremamente numerosos é quase sempre o Estado: o Estado e seu crescimento sem fim, o Estado e sua onipresença, o Estado e seu desenvolvimento burocrático, o Estado com os germes de fascismo que ele comporta, o Estado e sua violência intrínseca sob seu paternalismo providencial... [...].

Grande parte das críticas ao Estado partilha de certo dinamismo evolutivo deste e da ideia de que ele teria uma tendência intrínseca a crescer em relação ao seu objeto-alvo, a sociedade civil (Foucault, 2008a). Muitas das análises internalistas assumem a fobia ao Estado, sem um questionamento maior sobre o *a priori* histórico de tal fobia. Toda essa fobia ao que se diria ser um Estado Forte contribui com a emergência da governamentalidade neoliberal, que opera a partir da divisão entre economia e sociedade civil, mercado e Governo. Como diz Foucault (2008a, p.265),

[...] Todos os que participam da grande fobia do Estado fiquem sabendo que vão no sentido em que sopra o vento e que, de fato, em toda parte, se anuncia faz anos e anos um decrescimento efetivo do Estado, da estatização, da governamentalidade estatizante e estatizada. Não digo em absoluto que se engana sobre os méritos e deméritos do Estado quem diz “é ruim” ou quem diz “é ótimo”. Meu problema não é esse. O que digo é que não devemos nos enganar acreditando que é próprio do Estado um processo de fascistização, que lhe é exógeno e decorre muito mais do decrescimento e do desconjuntamento do Estado [...].

O que está em jogo na época atual “não é tanto o crescimento do Estado ou da razão de Estado, mas antes o seu decrescimento” (Foucault, 2008, p.264), o que não significa uma diminuição do seu papel. Pelo contrário, penso que é possível falarmos no alargamento ou capilarização do Estado. Segundo Veiga-Neto (2000, p.198),

O que está ocorrendo é uma reinscrição de técnicas e formas de saberes, competências, expertises, que são manejáveis por “expertos” e que são úteis tanto para a expansão das formas mais avançadas do capitalismo, quanto para o governo do Estado. Tal reinscrição consiste no deslocamento e na sutílização de técnicas de governo que visam fazer com que o Estado siga a lógica da empresa, pois transformar o

Estado numa grande empresa é muito mais econômico — rápido, fácil, produtivo, lucrativo.

A forma do mercado será generalizada em todo o corpo social. Teremos aqui uma fragmentação do todo social — princípio da igualdade, da liberdade e do contrato social; aos poucos, teremos uma modulação cada vez mais individualizante da aplicação da lei e, por conseguinte, reciprocamente, uma problematização psicológica, sociológica, antropológica daquele a quem se aplica a lei (Foucault, 2008a). Não se trata mais da igualdade — medida geral única —, mas da equidade — medida que deve ser sempre analisada a partir das variáveis do meio.

Aos poucos, vai-se abandonando a ideia de que a sociedade inteira deve, a cada um de seus membros, serviços como a saúde ou a educação, de forma que, abaixo de certo nível de renda, seja pago certo complemento; assim, se reintroduz uma distorção entre os pobres e os outros, os assistidos e os não-assistidos (Foucault, 2008a). A ideia é a da existência de dois sistemas impermeáveis um em relação ao outro que corresponderiam a um imposto econômico e a um imposto social, de modo que: “o processo econômico não seja perturbado ou comprometido pelos mecanismos sociais” e “o mecanismo social tenha uma limitação, de certo modo uma pureza tal que nunca intervenha no processo econômico propriamente dito de forma a perturbá-lo” (Foucault, 2008a, p.277).

As novas funções compensatórias do Estado foram amplamente discutidas no documento *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*, que apresentei ao longo do Capítulo III. Inclusive, utilizei algumas vinhetas sobre esse assunto na abertura dos capítulos. Tal papel do Estado insere-se no contexto das novas relações Estado e economia, da impermeabilidade do imposto econômico e do imposto social, e dos decorrentes processos de descentralização da educação. A educação passa a ser de responsabilidade de todos, de maneira que é preciso democratizar a sua gestão.

Ao fazer a leitura dos exemplares da atual *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, constatei que o tema *gestão democrática da escola pública*<sup>99</sup> foi pautado com essa nomenclatura pela primeira vez no exemplar de 1986. Grande parte do exemplar refere-se a três tópicos: fundamentos e perspectivas para a gestão democrática da

---

<sup>99</sup> O termo *administração* não desaparece. Ele segue sendo usado até hoje, principalmente se tomarmos como ponto de partida a discussão de que a gestão é uma forma de administração contemporânea.

educação; experiências de democratização nos diversos níveis de ensino (inclusive no ensino universitário); relações entre educação, constituinte e constituição.

No Editorial da *Revista*, a ANPAE apresenta algumas propostas à Assembleia Nacional Constituinte, dentre as quais, destaco:

17. O Estado deverá partilhar com a sociedade brasileira o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal) por intermédio de organismos colegiados democraticamente constituídos (ANPAE, 1986, p.9).

20. A escola pública de 1º e 2º graus será gerida de forma democrática de modo a garantir a participação efetiva dos pais, alunos, funcionários e educadores nas decisões relativas a seus propósitos e funcionamento (ANPAE, 1986, p.9).

A *Revista* traz algumas bases da gestão democrática da educação, como, por exemplo: o administrador escolar não pode ser um tecnoburocrata tarefeiro, mas o autor da sua práxis histórica (Wittmann, 1986); a gestão democrática da educação exige uma ruptura histórica na nossa prática administrativa (Wittmann, 1986); os processos de descentralização na tomada de decisões tanto por parte do Estado quanto por parte do diretor da escola; a participação de toda a comunidade escolar no processo educativo.

As imbricações dessas discussões com a governamentalidade neoliberal e com o processo de empresariamento da educação são extremamente produtivas. Cabe aqui a retomada de algumas das ideias mencionadas no Capítulo III: inovação institucional e gerencial; readequação do Estado; flexibilidade; protagonismo dos educadores; função do diretor de escola; integração/descentralização; avaliação dos resultados/desempenho; democracia; equidade.

Com a lógica da descentralização, recairá sobre os gestores das escolas uma responsabilidade muito grande, pois *quase tudo* passará a ser uma questão de gestão. Na época atual, o gerente é considerado um missionário que tem como principal tarefa converter o pessoal ao novo conjunto de valores (López-Ruiz, 2007).

Os professores não estarão mais sob a responsabilidade apenas dos administradores escolares. A gestão compartilhada implica uma visibilidade enorme da função docente,<sup>100</sup> que passa a ser regulada por pais, colegas, especialistas de diversas áreas, gestores, alunos, funcionários, por avaliações de larga escala. A gestão e a autogestão são disseminadas pelo todo social. Como diz Sennett (2006, p.60), “esta celebração da autogestão não é propriamente inocente. Com isso, a empresa não precisa mais pensar de maneira crítica sobre sua responsabilidade em relação àqueles que controla”. Os professores e os gestores escolares passam a ser empresários de si mesmos e são medidos, avaliados constantemente através de vários índices de desempenho.

<sup>100</sup> Para uma maior discussão sobre o tema, sugiro a leitura de Hypolito, Vieira e Pizzi (2009).



## 2. NEOLIBERALISMO, EMPREENDEDORISMO E EMPRESARIAMENTO DA EDUCAÇÃO

*O sinal mais tangível dessa mudança talvez seja o lema “Não há longo prazo”. No trabalho, a carreira tradicional, que avança passo a passo pelos corredores de uma ou duas instituições, está fenecendo; e também a utilização de um único conjunto de qualificações no decorrer de uma vida de trabalho. Hoje, um jovem americano com pelo menos dois anos de faculdade pode esperar mudar de emprego pelo menos onze vezes no curso do trabalho, e trocar sua aptidão básica pelo menos outras três durante os quarenta anos de trabalho (Sennett, 2004, p.21-22).*

Nos dias de hoje, a Teoria do Capital Humano, o empreendedorismo, a inovação, a flexibilidade, a criatividade, todos ultrapassam o âmbito corporativo, contribuem com o delineamento dos traços de uma mentalidade econômica e vinculam os indivíduos a um complexo de deveres (López-Ruiz, 2007). Muitas doutrinas da administração valem-se hoje das discussões sobre a Teoria do Capital Humano, da noção de investimento e do empreendedorismo, de maneira que essas noções se tornaram modos de vida, valores sociais. Em um mundo em constante desequilíbrio, é preciso inovar e ser empresário de si mesmo.

A constituição dessas novas formas de ser e de estar no mundo estão vinculadas a um conjunto de mudanças que foram abordadas em doses homeopáticas ao longo da Tese. Dentre essas mudanças, destaco duas: a diluição da fronteira entre consumo e investimento, o que já foi discutido; a eliminação da distinção entre capital e trabalho.

A diluição da fronteira entre consumo e investimento permite que o sujeito seja seu próprio capital. Conforme já abordei em outros momentos, temos aqui cada vez mais nítida a não-separação entre sujeito e produto, capital material e trabalho; o sujeito passa a ser um produto e, como um produto, precisa fazer constantemente investimentos em si mesmo. A lógica anterior, de guardar dinheiro e de alimentar a virtude da poupança, faz com que não se invista hoje. Muitas vezes, esses investimentos significam não ficar desconectado, não ser deixado de lado nos processos, manter-se de uma forma ou de outra em um determinado ponto da rede, ponto esse que é efêmero. Investir em si mesmo não necessariamente significa mudar de lugar na rede. Os sujeitos precisam contentar-se com a possibilidade de circulação, de concorrer.

[...] Enquanto empresário de si, o indivíduo tem que submeter sua propriedade às normas estabelecidas pelo mercado e deve pensar-se a si mesmo como um empreendimento: é necessário então *investir* em sua formação, em suas relações — seu *networking* —, *cotar* no mercado — não só buscar emprego! —, desenvolver suas capacidades e *agregar valor* a sua carreira (dentro da qual, sua vida e sua profissão se devem incluir e não ao contrário). Carreira e vida se tornam, então, cada vez menos distinguíveis [...] (López-Ruiz, 2007, p.69, grifos do autor).

O empresário de si deixa de ser visto como trabalhador ou como empregado.<sup>101</sup> Inúmeras empresas ressaltam que todos são colaboradores, sócios e gestores. E é através da autogestão que o sujeito pode mostrar seu diferencial e buscar seu destaque nas atividades da empresa.

Se, durante a organização científica do trabalho, houve um esforço constante para separar trabalho e trabalhador, a Teoria do Capital Humano junta novamente o trabalho à pessoa do trabalhador, agora entendida como capital, de forma que tudo é considerado capital e todos, capitalistas (López-Ruiz, 2007). A Teoria do Capital Humano aparece dentro do mundo das organizações e do *management* corporativo a partir dos discursos sobre a emancipação do trabalhador da organização, questão que foi amplamente discutida por Whyte (López-Ruiz, 2007). Segundo López-Ruiz, Whyte questionava a forma de organização do trabalho na década de 1950 dizendo que, em uma sociedade crescentemente burocratizada, havia perda do individualismo, avanço de uma coletividade desumanizada e confusão entre os objetivos do indivíduo e os objetivos da organização.

O pensamento de Schumpeter ganha grande visibilidade em tal contexto. Tal visibilidade diz respeito à figura do empreendedor schumpeteriano, que está diretamente ligado com a inovação, com a possibilidade de recriar continuamente seus empreendimentos, de lidar com uma sociedade em constante desequilíbrio que prima pela concorrência. Não é de se estranhar que tenha havido tanta resistência e críticas ao pensamento de Schumpeter, tanto que sua obra ganha visibilidade apenas ao completar um centenário de sua morte. A década de 1980 foi uma década altamente propícia para a entrada em cena do pensamento de Schumpeter e de Schultz, pois é caracterizada pelas fortes críticas à centralização do poder, à burocratização, à rotina, à teoria do pleno emprego. Para Schumpeter, alguém é empreendedor sempre que empreende novas combinações, e deixa de ser empreendedor quando estabiliza e estabelece os seus negócios (López-Ruiz, 2007).

O fato de o sujeito deixar de ser empreendedor quando estabiliza e estabelece os seus negócios é absolutamente emblemático. Sennett (2004, p.102-103) diz que

[...] A moderna cultura do risco é peculiar naquilo que não se mexer é tomado como sinal de fracasso, parecendo a estabilidade quase uma morte em vida. O destino, portanto, conta menos que o ato de partir. Imensas forças sociais e econômicas moldam a insistência na partida: o desordenamento das instituições, o sistema de produção flexível — realidades materiais que se fazem elas mesmas ao mar. Ficar firme é ser deixado de fora.

---

<sup>101</sup> Para aprofundar a discussão sobre o perfil profissional desejado pelo mercado de trabalho na Contemporaneidade, sugiro a leitura da Dissertação de Mestrado de Ferreira (2010).

Temos aí uma repulsa muito forte à rotina e uma forma de viver em permanente descontinuidade, em permanente inovação. Toda a discussão sobre habilidades, competências, formação continuada e sujeito que deve aprender a aprender faz parte dessas novas formas de governo do social. O mais interessante é que o repúdio à rotina e à burocracia fez parte de um amplo movimento que envolveu economistas, educadores, historiadores, antropólogos, sociólogos, dentre outros profissionais. Todos, independentemente das suas bandeiras de luta, acabaram contribuindo com a fragmentação do social, o que discuti especialmente na última seção do capítulo anterior.

É preciso estar em constante movimento, ousar, reinventar-se, inovar. Mesmo aquelas empresas que, de certa forma, estão estabilizadas precisam inovar, ainda que a inovação não tenha necessariamente um significado naquele contexto. Ficar parado significa ser deixado de fora – “flexibilidade equivale a juventude; rigidez, a idade” (Sennett, 2004, p.110). As formas de alcançar o desenvolvimento econômico no período pós-guerra passavam pela administração, que envolvia planejamento, planificação e modernização. Atualmente, o desenvolvimento deve ser alcançado através da gestão, que envolve o empreendedorismo, o sujeito empresário de si mesmo, a criação de inúmeros projetos de curto prazo e a inovação. Ora, como funcionaria a livre concorrência se os sujeitos pensassem em projetos de longo prazo, fomentando a estabilidade e a rotina? Na governamentalidade neoliberal, é preciso circular pelos nódulos da rede, e ficar parado é sinal de fracasso.

A rotina burocrática era típica das hierarquias piramidais, como as que governavam a era fordista. As atuais redes elásticas são mais abertas à reinvenção, e a junção entre os nódulos da rede é mais frouxa (Sennett, 2004). Isso não quer dizer que exista menos estrutura institucional, ou seja:

A estrutura permanece nas forças que impelem as unidades ou indivíduos a realizar; o que fica em aberto é como fazer isso, e o topo da organização flexível raras vezes oferece as respostas. Está mais em posição de fazer a contabilidade de suas próprias exigências do que de indicar um sistema pelo qual elas podem ser cumpridas (Sennett, 2004, p.65).

Harrison (*apud* Sennett, 2004) chama essa rede de relações de poder de “concentração sem centralização”, ou seja, o controle pode ser estabelecido instituindo-se metas de produção ou lucro que cada unidade tem liberdade de cumprir da maneira que julgar mais adequada.

Pode-se dizer que os três elementos fundamentais das modernas formas de flexibilidade são: reinvenção descontínua das instituições, especialização flexível de produção e concentração de poder sem centralização

(Sennett, 2004). Sennett (2006) diz que muitas instituições que estavam funcionando absolutamente bem precisavam demonstrar sinais de mudança e flexibilidade internas, porque o que estava em jogo era a dinamicidade, ou seja, a “estabilidade parecia sinal de fraqueza, indicando ao mercado que a empresa não era capaz de inovar, encontrar novas oportunidades ou gerir de alguma outra forma a mudança” (p.44).

Cabe aqui continuamente a figura do empreendedor schumpeteriano, que deixa de ser empreendedor quando estabiliza ou estabelece os seus negócios. As palavras de ordem são *inovação* e *autogestão*. É preciso estar constantemente correndo riscos. Essas questões foram altamente discutidas dentro do processo de reengenharia — novas formas de gestão das empresas —, proposto principalmente a partir do início da década de 1990. Michael Hammer e James Champy publicaram em 1993 o livro *Reengenharia: revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças da gerência*. Nessa obra, considerada um *absoluto best-seller*, eles propõem novas formas de gerenciamento das instituições. Segundo os autores, é preciso esquecer as antigas estruturas organizacionais (departamentos, divisões, grupos e assim por diante), pois a reengenharia rejeita a divisão do trabalho, o controle hierárquico, a economia de escala e todos os demais pertences de uma economia no estágio inicial de desenvolvimento. Ela rejeita a tradição, implica descontinuidade e capacidade de começar sempre de novo. Quando questionados sobre *O que é a reengenharia?*, Hammer e Champy (1994, p. 35) dizem que “nada melhor do que retornarmos a nossa sucinta definição original da reengenharia: começar de novo. A reengenharia trata de começar de novo em uma folha de papel em branco”, ou seja, a reengenharia trata “da *reinvenção* das empresas — não da sua melhoria, de seu aperfeiçoamento ou de sua modificação” (p.23, grifo dos autores) –, e é através dela que é possível uma “reestruturação radical dos processos empresariais que visam alcançar drásticas melhorias em indicadores críticos e contemporâneos de desempenho” (p.22).

Como é possível perceber, as formas de administração anteriores são altamente questionadas tanto pelos movimentos sociais quanto por economistas e profissionais da reengenharia, dentre outros. Essas discussões acabam se articulando, se hibridizando, pois o que está em voga são as novas formas de gestão do social, da economia, da educação, do Estado. Tais formas devem ser abertas, descontínuas; devem primar pela inovação, possibilitar que todos colaborem e /ou participem, que todos sejam empresários de si mesmos. Através de certo consenso social, a inovação e o empreendedorismo são naturalizados.

Governos e instituições têm procurado seguir os novos modelos da organização globalizada, de valor de curto prazo e tecnologicamente complexa como modelo de mudança institucional, deixando para trás o modelo das grandes e estáveis burocracias, cuja imagem é

suficiente para horrorizar reformistas políticos (Sennett, 2006). Parece não haver mais escolha, sendo preciso ver-se como um capital, fazer investimentos em si mesmo e tornar-se empreendedor. Portanto, podemos afirmar que “ser empreendedor hoje não é uma opção. Se Schumpeter descrevia com essa figura um tipo particular de indivíduo, hoje todos *devem ser* como esse indivíduo era” (López-Ruiz, 2007, p.69, grifos do autor). Segundo Gadelha (2010, p.15),

[...] a empresa já não está “fora”, não é algo (disposto estrategicamente em rede) puramente exterior, a que os indivíduos devem apenas acionar, tomar por referência e a ela se ajustarem; não, agora, os próprios indivíduos vão ser produzidos (objetivados e subjetivados) como microempresas [...].

Penso que a descentralização em todos os níveis é fundamental na construção de processos sociais, principalmente no que diz respeito à promoção de esquemas de desenvolvimento autogerido. Por sua vez, os discursos sobre a democratização e a maior participação da sociedade civil são peças-chave no processo de descentralização e de desburocratização.

O aumento da *liberdade de escolha*, a constituição de comunidades autogovernáveis — fragmentação do todo social —, a proliferação dos discursos sobre o respeito e a tolerância para com a diversidade, as discussões sobre a equidade social e o avanço da democracia fazem-nos acreditar que vivemos em uma sociedade mais *libertadora*. Porém, somos cada vez mais regulados. Díaz (2005) diz que o neoliberalismo é o mais jovem dos totalitarismos. Eu diria que é um totalitarismo que acabou por impulsionar e acomodar o pensamento e a ação críticas.

Conforme discuti na terceira seção do segundo capítulo, no neoliberalismo, a liberdade de mercado será um princípio organizador e regulador do Estado. A renovação da unidade empresa — o empresariamento da sociedade<sup>102</sup> — será fundamental dentro dessa nova lógica.

É importante destacar que a empresa se diferencia em muito da organização e forma de funcionamento da fábrica. Pode-se dizer que, enquanto a fábrica tinha como foco o trabalho, a criação do objeto (a mercadoria) e a criação do sujeito (trabalhador e consumidor),

---

<sup>102</sup> Sugiro a leitura da Dissertação de Mestrado de Hattge (2007), intitulada *Escola campeã: estratégias de governamento e autorregulação*. A Dissertação consiste na análise do Programa de gestão educacional Escola Campeã, que foi criado através de uma parceria entre o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Banco do Brasil. O objetivo do Programa é melhorar a *qualidade* da educação — superação do fracasso escolar, da evasão, da repetência e do analfabetismo — através de uma gestão escolar eficiente. A autora argumenta que o Programa analisado “se constitui fortemente atravessado pelos discursos empresarial e educacional, que sustentam o campo de saber da gestão educacional” (Hattge, 2007, p.7). Ao discutir as noções de gestão escolar presentes no Programa, a autora tem como foco principal o empresariamento da educação.

o foco da empresa é o emprego e a criação do mundo onde o objeto e o sujeito existem (Lazzarato, 2006). Hoje, nas modernas redes flexíveis, é muito difícil separarmos o emprego, o estudo e as demais atividades da vida pessoal. Isso tem relação com a formação continuada, que nos coloca numa situação de dívida permanente, e com a imaterialidade do trabalho.

Da mesma forma que a empresa se diferencia da fábrica, pode-se dizer que uma concepção de gestão se diferencia de uma concepção de administração. Segundo o administrador de empresas Emerson de Paulo Dias (2002), a administração tem relação com o topo da pirâmide hierárquica; ela era algo distinto e separado do restante da empresa (tinha vida própria), sua função era organizar, planejar, dirigir e controlar as pessoas para atingir os objetivos da organização. A gestão, por sua vez, lança mão de várias funções e conhecimentos necessários para, através das pessoas, atingir os objetivos da organização de forma eficiente e eficaz.

Um contexto aberto e flexível requer a figura de um gestor — no caso da escola, essa função do gestor cabe à equipe diretiva, ou seja, ao diretor e ao supervisor escolar — capaz de impulsionar mudanças, inovar e atingir os objetivos através das pessoas, como é o caso, por exemplo, da participação da comunidade escolar. Como geralmente a equipe diretiva trabalha com uma escassez muito grande de recursos, discute-se a importância de a equipe aprender a arte da resolução de problemas uma vez que

As atuais reformas e pesquisas educacionais compreendem as crianças e professores como projetistas de sua própria aprendizagem, e a pesquisa como um problema particular de projeto a fim de produzir o agenciamento do indivíduo que vive uma vida de contínua inovação. A noção de projeto (*design*) representa uma reviravolta nas narrativas de democracia, empoderamento e agenciamento humano para professores, crianças e pesquisadores no século XXI (Popkewitz; Olsson; Petersson, 2006, p.439).

Saraiva e Veiga-Neto (2009) recorrem à metáfora baumaniana da Modernidade Sólida e da Modernidade Líquida para diferenciar os termos *administração* e *gestão*. Segundo esses autores (2009), na Modernidade Sólida, o futuro era visto como administrável. A administração consistia num conjunto de técnicas seguras que eram aplicadas de modo a construir um futuro sob medida. Como na Modernidade Líquida não é mais possível prever e garantir o futuro com segurança, é preciso fazer a gestão dos processos em um ambiente de incertezas (Saraiva e Veiga-Neto, 2009).

Popkewitz, Olsson e Petersson (2006) dizem que a especialização das Ciências Humanas tinha o objetivo de constituir a liberdade e a autonomia cosmopolitas, e o

cosmopolitismo organizava a vida por valores pensados como universais que prometiam o progresso das ações comunitárias e individuais — campos em constante conflito. A forma contemporânea do modo de vida cosmopolita implica: um sujeito aprendente por toda a vida que pode recriar continuamente o seu eu ao tornar-se um agente de resolução de problemas;<sup>103</sup> um indivíduo capaz de escolher e colaborar em comunidade de aprendentes num processo de permanente inovação, ou seja, um sujeito que seja responsável pelo progresso social e pela realização pessoal de sua própria vida; um indivíduo do agenciamento e da deliberação; um modo de viver inscrito na Sociedade da Aprendizagem<sup>104</sup> (Popkewitz; Olsson; Petersson, 2006).

O *aprender a aprender* pode ser lido como o empresariamento de si. Santos (2006) diz que:

Não há mais a obrigação de formar-se de modo definitivo. Entretanto, essa “libertação” gera um endividamento permanente. Isto é, a formação torna-se um sistema de moratória forçada permanente, visto que não há mais a possibilidade de saldar a dívida mediante a conclusão da formação. Isso é assim porque antes se sabia que ao se diplomar pagava-se uma dívida social, cumpria-se uma exigência da sociedade, chegava-se ao termo da chamada profissionalização, da preparação para a vida social produtiva. Retiram-se do endividamento os parâmetros que, antes, definiam as condições em que a quitação da dívida poderia efetivada: a formação agora é — ou tem que ser — continuada! (Santos, 2006, p.158).

Importa dizer que uma “idéia de sociedade da aprendizagem nos é apresentada pelo pragmatismo de Dewey. O pragmatismo representa, com efeito, um modo de viver pelo uso da razão como um processo contínuo de resolução de problemas no qual o indivíduo está ligado ao bem coletivo da sociedade (a comunidade)” (Popkewitz; Olsson; Petersson, 2006, p. 432). Só que os valores que foram pensados como universais, pois prometiam progresso, se fragmentaram. Podemos falar em vários deslocamentos: da igualdade para a equidade; do tão sonhado todo social para comunidades autogovernáveis; da lógica da fábrica para a lógica da empresa; da administração educacional para a gestão educacional.

De acordo Popkewitz, Olsson e Petersson (2006), a ideia de comunidade evoca uma reformulação da democracia por meio de padrões de governo comunitários e pode ser considerada um tema redentor no envolvimento e no empoderamento das pessoas, que

---

<sup>103</sup> Como diz Sennett (2006, p.117), “uma organização em que os conteúdos estão constantemente mudando requer mobilidade para resolver problemas; qualquer envolvimento profundo num problema seria contraproducente, pois os projetos terminam tão abruptamente quanto começaram”.

<sup>104</sup> Para maiores detalhes, sugiro ver Santos (2006), Coutinho (2008) e Noguera-Ramírez (2008).

exercem sua cidadania responsável através da resolução de problemas. Esses autores dizem que, na época atual, o projeto (resolução de problemas) produz o agenciamento do indivíduo, fabrica a individualidade da vida na Sociedade de Aprendizagem e é concebido, em certo nível, como parte da democracia e de seu cosmopolitismo.

Em minha Dissertação de Mestrado, trabalhei com a noção de comunidade como uma nova espacialização de governo. Para tal, utilizei principalmente os escritos de Rose (1996a) e de Bauman (2003). Rose (1996a) afirma que, dentre as características que dizem respeito ao redesenho do território de governo em termos de comunidade — passagem do governo da sociedade para o governo dos sujeitos —, está o papel da identificação (seja como mulheres, *gays*, lésbicas ou alcoólatras), o que pressupõe fidelidade. Esse autor salienta que, mesmo que a asserção da comunidade se refira a algo que tenha uma alegação sobre nós (nossos destinos como *gays*, como portadores de AIDS, etc.), devemos ficar cientes da importância da fidelidade para com cada uma dessas comunidades particulares, e isso requer o trabalho de educadores, campanhas, especialistas, dentre outros.

A lógica coletiva da comunidade<sup>105</sup> é aliada ao *ethos* individualizado (responsabilidade pessoal, autocontrole, autopromoção) da política neoliberal, de forma que a comunidade não é simplesmente o território de governo, mas os meios de governo, pois seus laços, forças e afiliações devem ser estimulados, nutridos, moldados e instrumentalizados na esperança de se produzirem consequências desejadas para todos e para cada um (Bauman, 2003). Assim, no neoliberalismo, é central uma nova relação entre estratégias de governo dos outros e as técnicas de governo de si, situadas em relações de mútua obrigação: a comunidade (Bauman, 2003).

Enquanto *indivíduos livres*, somos estimulados a exercitar permanentemente nossa capacidade “crítica”. Nos Projetos Político-Pedagógicos das escolas, um objetivo recorrente é a formação de sujeitos críticos, autônomos, conscientes e capazes de exercer a sua cidadania de forma responsável. Porém, como diz Bauman (2001, p.31), “nossa crítica é, por assim dizer, ‘desdentada’, incapaz de afetar a agenda estabelecida para nossas escolhas na ‘política-

---

<sup>105</sup> Bauman (2003) fala de dois tipos de comunidades: as *comunidades estéticas*, também chamadas de comunidades-cabide, que são as comunidades que devem permanecer flexíveis e manter suas entradas e saídas escancaradas, de forma que os vínculos estabelecidos entre os integrantes são literalmente *vínculos sem consequências*; e as *comunidades éticas*, que são em quase tudo o oposto das comunidades estéticas. Tais comunidades são tecidas de compromissos de longo prazo, de direitos inalienáveis, de obrigações inabaláveis e de *compartilhamento fraterno*. Porém, mesmo que a comunidade de entendimento comum — comunidade ética — seja alcançada, ela permanecerá frágil e vulnerável, precisando para sempre de vigilância, reforço e defesa (Bauman, 2003).



vida”’. Esse autor, ao tomar emprestadas de Giddens as noções de política-vida e de sermos seres reflexivos, diz que é inegável o lugar que a crítica ocupa hoje. Na atualidade, olhamos de perto cada movimento que fazemos e estamos permanentemente insatisfeitos com os resultados alcançados. A grande questão é que a sociedade contemporânea inventou uma forma de acomodar o pensamento e a ação críticos, permanecendo imune às consequências dessa acomodação (Bauman, 2001). O que a maior parte dos críticos ignora é que o mundo foi feito pelos homens, não sendo um produto das leis da natureza, inescrutáveis e invencíveis, ou da natureza humana, pecadora e irredimível (Bauman, 2008). Tomemos como exemplo a educação. Mais do que discutir *Como mudar a escola*, é preciso saber *Como a escola chegou a ser como ela é*.

Para finalizar esta seção, destaco que, ao mesmo tempo em que as escolas passam por um processo de autonomização, se cria todo um sistema de controle que, segundo Narodowski (1999), permite a reestatização da escolarização através de um *ranking* que analisa os graus de eficiência empregados no interior da instituição escolar, de forma que as escolas com pior posição no *ranking* modifiquem os rumos adotados. Esse autor diz que (1999, p.108), em “um mundo avaliador, ser avaliado significa existir”. Como em toda *boa* empresa, os níveis de desempenho são importantes, pois indicam os rumos a seguir.

Se analisarmos o processo de autonomização das escolas através de uma gestão que deve promover a participação de todos os envolvidos na comunidade escolar, veremos o quanto a descentralização na tomada de decisões é incentivada e produzida pelos mais variados discursos. O sucesso da educação passa a ser de responsabilidade de todos, e os resultados das escolhas são medidos através de inúmeros instrumentos de avaliação. Os responsáveis pelo Sistema de Ensino fazem a contabilidade de suas exigências, ou seja, verificam e medem os índices alcançados por cada instituição educacional. Os índices indicam se os caminhos escolhidos de forma *autônoma* pelas instituições foram adequados ou não. É claro que a escolha de novos caminhos, quando necessário, cabe a cada uma das escolas, que, provavelmente, querem melhorar os seus índices no próximo processo avaliativo. Dessa forma,

[...] a pergunta que se impõe atualmente à política educativa podia resumir-se assim: como se controla um sistema escolar desregulado, conformado por unidades autônomas com amplas margens para seu desenvolvimento? Uma das poucas funções que cabem ao Estado dentro deste processo de desestatização da escolarização é a avaliação do funcionamento e da qualidade dessas unidades desreguladas, avaliação que deverá estar ajustada aos parâmetros curriculares definidos nacionalmente (Narodowski, 1999, p.105).

A gestão descentralizada é, portanto, central na nova organização social, assim como a administração centralizada o era no período anterior. Porém, os dois documentos apresentados no Capítulo III que serviram como ponto de partida da Tese enfatizam que é preciso integração e descentralização, ou seja, no presente, é “obrigatório ser autônomos. O Estado já não diz aos educadores cada coisa que têm que fazer” (Narodowski, 1999, p.107). Entretanto, a descentralização, a autonomia, devem ser medidas através de alguns parâmetros que possibilitem a integração dos sistemas educativos.

Para finalizar este capítulo, quero deixar marcado que o empreendedorismo, na época atual, precisa ser um fenômeno de massas e começa a ser entendido como um modelo de desenvolvimento para o País (López-Ruiz, 2007). A gestão e o empreendedorismo são centrais nas formas de intervenção no meio e nas maneiras de alcançar o que se diz ser hoje um desenvolvimento sustentável.

## CAPÍTULO VIII: CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

O objetivo deste breve capítulo é retomar os principais achados de pesquisa. Resolvi organizá-lo no sentido de seguir algumas das principais pistas que fui encontrando e que foram conduzindo a investigação. Conforme abordei no decorrer da Tese, esta pesquisa “só pode se fazer aos poucos, a partir de uma reflexão (necessariamente histórica em algumas de suas dimensões) sobre situações dadas” (Foucault, 2006c, p.251).

Ao iniciar a investigação, tomei como ponto de partida vários *cacos* de minha trajetória acadêmica e profissional que estavam diretamente relacionados com meus interesses de pesquisa. Três pontos de minha trajetória foram decisivos na escolha do tema a ser pesquisado no Doutorado: fazer parte da equipe diretiva (como Supervisora Escolar) de duas Escolas Municipais; ter trabalhado na Secretaria Municipal de Educação na Coordenação Pedagógica e na Coordenação de Gestão Democrática (principalmente nessa segunda Coordenação); e meus achados de pesquisa do Mestrado, que estão diretamente relacionados com a continuidade do estudo no Doutorado.

A partir de minha trajetória, da proliferação discursiva em torno do tema *gestão democrática* e do levantamento de pesquisas no portal da CAPES já realizadas sobre o assunto a ser pesquisado, fiz a proposição do problema de pesquisa: *como a gestão se tornou uma questão central nas discussões educacionais? Como se deu a mudança de ênfase de uma concepção da administração educacional para a gestão educacional e o que essa mudança de ênfase implica?* Ao fazer referência à constituição da gestão educacional, parti do pressuposto de que ela não é *natural*, ou seja, *não está desde sempre aí no mundo*. Importava saber, portanto, *como a gestão educacional tornou-se uma verdade e quais efeitos a gestão educacional — enquanto verdade — produz*. Não se tratava de fazer uma história do verdadeiro e do falso, mas uma história da veridificação, no sentido de procurar compreender como aquilo que consideramos verdade tornou-se um dia verdadeiro.

É por tudo isso que a genealogia, enquanto uma maneira de ver e de entender as coisas, foi fundamental na presente pesquisa. Ao problematizar, descrever e analisar os ditos sobre a gestão educacional, pretendia compreender algumas das condições que estiveram envolvidas na sua constituição. Do mesmo modo, a governamentalidade foi uma ferramenta

metodológica importante, na medida em que serviu como uma lente para olhar o objeto de estudo no interior de práticas envolvidas com o governo das condutas.

Mapeei o contexto da década de 1990 — década na qual a centralidade do tema gestão educacional se torna evidente — principalmente a partir de dois documentos centrais nas propostas educacionais. O primeiro documento foi produzido pela CEPAL e pela UNESCO, e o segundo foi produzido pelo Ministério da Educação Brasileiro a partir do acordo MEC/UNESCO. Partindo do desenho de alguns contornos desse contexto, fiz um primeiro recuo histórico, no sentido de compreender a constituição da CEPAL e da UNESCO e a sua inserção no contexto educacional brasileiro. À medida que fui lendo inúmeros materiais sobre o período pós-guerra e o contexto da América Latina e do Caribe, fui percebendo que haveria um fio condutor que perpassaria toda a Tese, que é a noção de desenvolvimento. Encontrei no contexto político, econômico e social do pós-guerra as discussões sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento e a necessidade de administração pública e de administração da educação em plena efervescência.

Fui compondo o *corpus* da pesquisa a partir de inúmeros rastros encontrados. Com os achados do período pós Segunda Guerra Mundial, a investigação foi ampliada e permitiu-me compreender não somente a mudança de ênfase da administração educacional para a gestão educacional, mas principalmente *em que momento a educação passou a ser um assunto que devia ser administrado*. Posso dizer que a emergência da administração educacional se revelou como o foco principal de meu estudo.

Dentre os principais achados de pesquisa e questões discutidas no decorrer dos caminhos que foram trilhados durante a composição desta Tese, destaco:<sup>106</sup>

- A importância da contextualização histórica que fiz no Capítulo II, apoiada em Arendt, Foucault, Nietzsche, Bauman, Pierucci, Fonseca, Veiga-Neto e Ortega, dentre outros. Discorrer sobre economia e política, sobre a emergência da razão de Estado, sobre liberalismo, neoliberalismo e democracia liberal foi importante na continuidade da investigação;

- Os movimentos realizados no período de 1930 a 1945, no sentido de uma administração e modernização da sociedade e da educação, tanto que é possível dizer que

---

<sup>106</sup> Saliento que optei por apresentar os principais achados de pesquisa e questões discutidas no decorrer da Tese em tópicos, pois se trata de uma retomada. No entanto, como é possível evidenciar ao longo da pesquisa, os tópicos estão inter-relacionados, pois fazem parte de uma trama histórica social, política e econômica mais ampla.

várias das discussões realizadas de 1945 em diante sobre a importância da administração pública e da administração da educação têm sua proveniência na década de 1930. Nesse período, é possível evidenciar a importância da administração da educação, a necessidade de contabilizar a população a ser educada, a noção de Sistema de Ensino, que são questões amplamente discutidas por educadores, como Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira. Porém, as estatísticas são incipientes, os processos de verificação no Brasil ainda estavam em fase de adaptação, de forma que era difícil aplicá-los a um grande número de pessoas, e, como o próprio Anísio Teixeira afirma, a revolução de 1930 logo se mostrou reacionária e representou uma reação contra a democracia, que renasceu em 1946. No contexto econômico e político do pós-guerra, a administração torna-se uma necessidade de ordem pública;

- A noção de desenvolvimento como uma das condições de possibilidade da emergência da administração, que coloca em funcionamento um conjunto de práticas utilizadas estrategicamente no governo da população. Para que os países que foram produzidos — principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial — como países subdesenvolvidos alcançassem o desenvolvimento, era preciso administrar a população através de inúmeras instituições. A administração permitiria um maior planejamento, planificação e modernização;

- A invenção do Terceiro Mundo, que possibilitou o controle e a vigilância dos países considerados a partir de então como subdesenvolvidos. A vida social passa a ser considerada um problema técnico, um objeto de manejo racional que deve ser confiada aos profissionais do desenvolvimento (Escobar, 2007). A administração será fundamental nesse contexto;

- A globalização, a produção e a visibilidade da pobreza, que precisa ser administrada em nome do desenvolvimento, que avançou criando anormalidades diversas. Como desenvolver-se se tornou um problema de primeira ordem para a América Latina, pode-se dizer que, no período pós Segunda Guerra Mundial, já é possível evidenciar muitas (des)continuidades nas formas de governo do social. Para que a América Latina se constituísse como um continente desenvolvido, deixando para trás vários aspectos considerados patológicos, era preciso: um novo sistema social, não mais baseado na antiga distinção entre Estado e economia, tão cara aos economistas clássicos e neoclássicos; o desenvolvimento de esquemas institucionais que promovessem a modernização; a capitalização de toda a população. A educação é central nesse contexto;

- O quanto a noção de progresso tem relação com a naturalidade das relações econômicas e sociais dos séculos XVIII e XIX, com o princípio do *laissez-faire*. O progresso,

o marchar para frente, seria uma *consequência natural* do processo estabelecido. O desenvolvimento não se dá de forma natural. Para que ele ocorra, é preciso intervir no meio.

- A ideia de que, para intervir e planejar a educação, era preciso levantar dados sobre a população, ou seja, mapear as suas deficiências;

- O quanto a administração científica, tanto no nível da produção quanto no nível das relações pessoais, tornou-se um modo de vida. Duas questões são centrais na lógica da administração: a organização piramidal, que será chamada por muitos de centralização do poder; a perícia e a rotina, que possibilitam, de certa forma, a construção de uma narrativa de vida. A administração envolvia a linearidade do tempo, uma distinção entre capital e trabalho, e as conquistas dos trabalhadores eram cumulativas: aumento da poupança, medição da vida doméstica por meio das melhorias realizadas na casa de fazenda, ou seja, o tempo no qual viviam era previsível. A lógica da rotina, da pirâmide, da estabilidade é característica essencial da administração industrial, da administração geral e da administração da educação;

- Que a partir da emergência da administração da educação, que está implicada com a escolarização de massas, constituem-se dois entendimentos que são centrais até a atualidade, apesar de algumas descontinuidades, principalmente a partir dos anos 1990. Refiro-me ao papel da educação escolarizada, que já não tinha como foco específico a questão do conhecimento, mas a constituição de sujeitos capazes de participar dos diferentes reajustamentos sociais; refiro-me também ao papel do professor, que perde parte de suas funções docentes. O sucesso da educação dependerá de bons administradores. Sigo este fio e discuto o quanto, na época atual, o papel dos gestores segue sendo essencial. Porém, a gestão e a autogestão passam a ser tarefas de todos — descentralização de responsabilidades. A docência é alvo de inúmeras *expertises*;

- Que as décadas de 1970 e 1980 foram um período de reestruturação econômica e de reajustamento político e social (Harvey, 2001);

- Que a Teoria do Capital Humano, aliada a outras mudanças sociais, econômicas e políticas, provocará uma série de descontinuidades nas formas de governo da população nas décadas de 1970, 1980 e especialmente de 1990. Os questionamentos sobre as relações entre Capital e Trabalho, sobre o valor econômico da educação e sobre os segredos econômicos da qualidade da população causam algumas rachaduras nas formas de administração da população, tal como se constituíram no período do pós-guerra;

- A importância da repulsa à rotina e a lógica da pirâmide e das lutas por menos Estado para a mudança de ênfase da administração educacional para a gestão educacional e para o funcionamento da

governamentalidade neoliberal — emergência do neoliberalismo. Pontuei, em alguns momentos, o quanto algumas análises internalistas assumem a fobia ao Estado sem questionarem o *a priori* histórico de tal fobia. Da mesma forma, marquei dois pontos em comum entre as discussões promovidas ao longo da década de 1980 que tinham como foco principal as lutas por menos Estado e algumas discussões realizadas por Schultz. São eles: a descentralização na tomada de decisões e a autonomia de pais, professores e alunos. Penso ter deixado claras as diferenças entre essas duas abordagens. A autonomia, para Schultz, envolvia a livre concorrência, o empreendedorismo e a eficiência nos processos educativos;

- O quanto as discussões sobre democratização são essenciais para a criação de sociedades e instituições flexíveis. A descentralização permite a construção de processos sociais que promovem esquemas de desenvolvimento autogerido. A responsabilidade recairá sobre os gestores, sendo possível afirmar que, no presente, *quase tudo passa a ser uma questão de gestão*. As avaliações de larga escala medem os níveis de desempenho das *instituições autônomas* e indicam os rumos a seguir. Os sujeitos, por sua vez, devem aprender a ser empresários de si mesmos;

- Que, nos dias de hoje, a Teoria do Capital Humano e o empreendedorismo se tornaram valores sociais. Vivemos em um tempo de empresariamento da sociedade, ou seja, conforme discuti, trata-se de “fazer do mercado, da concorrência e, por conseguinte, da empresa o que poderíamos chamar de poder enformador da sociedade” (Foucault, 2008a, p.203);

- O novo papel do Estado — funções compensatórias — insere-se no contexto das novas relações Estado e economia, da impermeabilidade do imposto econômico e do imposto social, e dos decorrentes processos de descentralização da educação. Tal descentralização implica mais comunidade e menos sociedade;

- A nova organização do trabalho, que envolve descentralização, delegação de responsabilidades e investimento em capital humano, está diretamente relacionada com as novas circunstâncias da economia mundial, cujas palavras de ordem são *flexibilidade* e *dinamicidade*.

Tendo feito essa retomada do que foi pesquisado, parto para a conclusão propriamente dita desta Tese. Para tal, trago novamente os três ditos de Bloch (*apud* Veiga-Neto, 2010) que foram apresentados na terceira seção do Capítulo I. São eles: “todo nó traz consigo duas pontas soltas” (p.17); “não importa quanto você faça; nunca terá feito o bastante” (p.19); “toda solução cria novos problemas” (p.19). Fica a sensação de provisoriedade, de existirem inúmeras possibilidades de olhar para o tema investigado, de que sempre é possível dizer outras coisas, de não ter feito o bastante... No entanto, fica também a sensação de poder olhar

e pensar de outras formas sobre um tema que se naturalizou entre nós e que é central na área da educação: a administração e a gestão educacional.



## REFERÊNCIAS

---

AGÊNCIA BRASIL. (2002). *Conselho vai traçar programas para área social*. Disponível em <http://noticias.terra.com.br/eleicoes/interna/0,,OI64553-EI380,00.html>>. Acesso em 30 de outubro de 2010.

AGÊNCIA EFE. (2005). *ONU lança campanha contra a corrupção no Brasil*. Disponível em <http://noticias.terra.com.br/brasil/crisenogoverno/interna/0,,OI789293-EI5297,00.html>>. Acesso em 2 de dezembro de 2008.

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. A história em jogo: a atuação de Michel Foucault no campo da historiografia. *Anos 90*, Porto Alegre, v. 11, n. 19/20, p.79-100, jan./dez. 2004.

AMARAL NETO, Francisco dos Santos. A equidade no código civil brasileiro. *CEJ*, Brasília, n. 25, p. 16-23, abr./jun. 2004.

ANPAE. Editorial. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v.4, n.2, p.7-10, jul/dez, 1986.

ARAÚJO, Anna Paula Moreira de. (2010). Pensando a *Intelligentsia* Nacional: o CEBRAP e o CEDEC na nova interpretação sobre o Brasil. Anais do *II Seminário Nacional Sociologia & Política: tendências e desafios contemporâneos*. Paraná: UFPR, setembro de 2010, p.3-17. Disponível em <http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/anais/GT07/Anna%20Paula%20Moreira%20de%20Araujo.pdf>>. Acesso em 28 de dezembro de 2010.

ARENDDT, Hannah. *O que é política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: ForenseUniversitária, 2008.

ASP. (2009). *A gestão sempre online*. Disponível em <http://www.gennera.com.br/administracao-escolar.html>>. Acesso em 15 de janeiro de 2009.

AVILA, Jacira de. (2008). *Importância da liderança na gestão democrática*. Disponível em <http://escolademocracia.blogspot.com/2008/12/importancia-da-liderana-na-gesto.html>>. Acesso em 2 de dezembro de 2008.

BAUMANN, Renato. Brasil en los años noventa: una economía en transición. *Revista de la CEPAL*, 73, abril 2001.

BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. *Vidas Desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. *Europa: uma aventura inacabada*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. *A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BECK, Ulrich. Incertezas fabricadas. *IHU Online* (www.unisinos.br/IHU), São Leopoldo, ano 6, n.181, p.4-11, 22 de maio de 2006.

BELLO, Samuel Edmundo López; TRAVERSINI, Clarice Salette. O Numerável, o Mensurável e o Auditável: estatística como tecnologia para governar. *Educação & Realidade*, Porto Alegre: UFRGS, v.34, n.2, p.135-152, mai/ago 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. In: CEPAL. *Cincuenta años del pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados (Volumen I)*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1998, p.9-60.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania*. Brasília: MEC, SEB, 2004.

BRASIL. (2008a). Ministério da Educação. *Escola Aberta*. Disponível em <[http://www.fnede.gov.br/home/index.jsp?arquivo=escola\\_aberta.html](http://www.fnede.gov.br/home/index.jsp?arquivo=escola_aberta.html)>. Acesso em 25 julho 2008a.

BRASIL. (2008b). Ministério da Educação. *Ministro compara educação a valor que precisa ser conquistado*. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=11170](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=11170)>. Acesso em 16 de janeiro de 2009.

BRASIL. (2008c). Ministério da Educação. *Caderno 5: Gestão democrática e a escolha de diretores*. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id>>. Acesso em 25 de julho 2008c.

BRASIL. (2009a). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Novo modelo de gestão escolar*. Disponível em <<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2009/1/9/novo-modelo-de-gestao-escolar>>. Acesso em 15 de janeiro de 2009a.

BRASIL. (2009b). *Portal da transparência*. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/transparencia/>>. Acesso em 26 de fevereiro de 2009b.

BRASIL. (2009c). *Telecongresso de EJA aborda o senso crítico*. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4595](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=4595)>. Acesso em 1 de abril de 2009c.

BRASIL. (2009d). *Ética e cidadania: construindo valores na escola e na sociedade*. Disponível em <<http://mecsrv04.mec.gov.br/seif/eticaecidadania/index.html>>. Acesso em 1 de abril de 2009d.

BREJON, Moysés. Formação de administradores escolares. In: TEIXEIRA, Anísio Spínola; MASCARO, Carlos Correa; RIBEIRO, José Querino; BREJON, Moysés. *Administração Escolar*. Salvador: ANPAE, Edição Comemorativa do Simpósio Interamericano de Administração Escolar, 1968, p.41-59.

BUJES, Maria Isabel Edelweiss. *Infância e Maquinarias*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002a.

BUJES, Maria Isabel Edelweiss. Descaminhos. In: COSTA, Marisa Vorraber (org.). *Caminhos investigativos II: outros modos de pensar e fazer pesquisa em educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002b, p.11-33.

CANDIDO, Celso. (2008). *O trabalho imaterial criativo*. Disponível em <<http://caosmose.net/candido/unisinos/textos/trabalho.doc>>. Acesso em 2 de dezembro de 2008.

CATANI, Afrânio Mendes; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. *Administração Escolar: a trajetória da ANPAE na década de 1960*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal: Volume II*. Rio de Janeiro: Record, 2000, p.495-519.

CEPAL-UNESCO. *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

CEPAL. Introducción a la técnica de programación. In: CEPAL. *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal: textos seleccionados (Volumen I)*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1998, p.243-271.

CEPAL. Avaliação de Quito. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). *Cinqüenta anos de pensamento na Cepal: Volume II*. Rio de Janeiro: Record, 2000, p.651-683.

CEPAL. (2008). *Histórico da CEPAL*. Disponível em <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/paginas/2/5562/p5562.xml&xsl=/brasil/tpl/p18f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em 2 de dezembro de 2008.

COMENIUS. *Didática Magna*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

CONTEÚDO ESCOLA. (2004). *Gestão escolar: introdução*. Disponível em <<http://www.conteudoescola.com.br/site/content/view/42/45/>>. Acesso em 15 de janeiro de 2009.

COUTINHO, Karyne Dias. *A emergência da Psicopedagogia no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

CUNHA, LUIS Antônio. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1989.

DIAS, Emerson. (2002). Conceitos de administração e gestão: uma revisão crítica. *Revista Eletrônica de Administração*. Franca, SP: FASEF, Vol.1, jul./dez.2002. Disponível em <[http://www.facef.br/realizacao01/ed01\\_art01.pdf](http://www.facef.br/realizacao01/ed01_art01.pdf)>. Acesso em 04 de janeiro de 2008.

DIAS, José Augusto. *Sistema escolar brasileiro*. Rio de Janeiro: ANPAE, 1972. (série Cadernos de Administração Escolar, V)

DÍAZ, Esther. *Posmodernidad*. Buenos Aires: Biblos, 2005.

DONZELOT, Jacques. *A Polícia das famílias*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

DOTTRENS, Robert. *A crise da educação e seus remédios*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

ESCOBAR, Arturo. *La invención del Tercer Mundo: construcción y desconstrucción del desarrollo*. Colombia: Norma, 2007.

EWALD, François. *Foucault, a norma e o Direito*. Lisboa: Vega, 1993, p.77-125.

FABRIS, Elí Henn. A escola contemporânea: um espaço de convivência? In: *30ª Reunião Anual da Anped*, Caxambu, 2007.

FABRIS, Elí Henn. Análise da docência contemporânea: imperativos, tensões e modelos. In: *Anais XV ENDIPE*, Belo Horizonte, 2010, p.2-14.

FAYOL, Henri. *Administração Industrial e Geral*. São Paulo: Editôra Atlas S.A., 1968.

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto; FORTUNATO, Sarita Aparecida de Oliveira. (2010). *A inspeção escolar como forma de controle no Estado Novo: uma contribuição às origens da gestão da educação*. Disponível em <<http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe4/individuais-coautorais/eixo03/Naura%20Syria%20Carapeto%20Ferreira%20e%20Sarita%20Aparecida%20de%20Oliveira.pdf>>. Acesso em 12 de janeiro de 2010.

FERREIRA, Maurício dos Santos. *Curriculum Vitae: selecionam-se Jovens que buscam, nas páginas do jornal, oportunidades de trabalho e que possuam...* Porto Alegre: UFRGS, 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

FISCHER, Rosa Maria Bueno. A paixão de trabalhar com Foucault. In: COSTA, M. V. (org.). *Caminhos Investigativos: novos olhares na pesquisa em educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p.39-60.

FONSECA, Márcio Alves da. (2005). *Para Foucault, o poder é menos uma propriedade do que uma estratégia; não tem essência: é operatório*. Revista Cult, novembro de 2005. Disponível em <<http://www.unb.br/ceam/nemp/Foucault.htm>>. Acesso em 22 de janeiro de 2009.

FONSECA, Márcio Alves da. Para pensar o público e o privado: Foucault e o tema das artes de governar. In: RAGO, Margareth; VEIGA-NETO, Alfredo (orgs). *Figuras de Foucault*. Belo Horizonte: Autêntica, 2006, p.155-163.

FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995a.

FOUCAULT, Michel. O Sujeito e o Poder. In: RABINOW, P.; DREYFUS, H. *Michel Foucault, uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995b, p.231-249.

FOUCAULT, Michel. *Resumo dos Cursos do Collège de France (1970-1982)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FOUCAULT, Michel. Nietzsche, a genealogia e a história. In: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2002a, p.15-37.

FOUCAULT, Michel. Poder-corpo. In: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2002b, p.145-152.

FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade 2: o uso dos prazeres*. Rio de Janeiro: Graal, 2003.

FOUCAULT, Michel. Precisações sobre o poder. Respostas a certas críticas. In: FOUCAULT, Michel. *Estratégia, Poder-Saber*. Ditos & Escritos IV. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006a, p.270-280.

FOUCAULT, Michel. Diálogo sobre o poder. In: FOUCAULT, Michel. *Estratégia, Poder-Saber*. Ditos & Escritos IV. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006b, p.253-266.

FOUCAULT, Michel. Poderes e estratégias. In: FOUCAULT, Michel. *Estratégia, Poder-Saber*. Ditos & Escritos IV. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006c, p.241-252.

FOUCAULT, Michel. O que é um autor? In: FOUCAULT, Michel. *Estética: literatura e pintura, música e cinema*. Ditos & Escritos III. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006d, p.264-298.

FOUCAULT, Michel. “Omnes et singulatim”: uma crítica da Razão Política. In: FOUCAULT, Michel. *Estratégia, Poder-Saber*. Ditos & Escritos IV. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006e, p.355-385.

FOUCAULT, Michel. *Do governo dos vivos: aula de 09 de janeiro de 1980*. *Verve*, Revista Semestral do Nu-sol – Núcleo de Sociabilidade Libertária, São Paulo, PUC, p.270-297, 2007.

FOUCAULT, Michel. *Nascimento da Biopolítica*: curso no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população*: curso no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FURTADO, Celso. Desarrollo y subdesarrollo. In: CEPAL. *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal*: textos seleccionados (Volumen I). Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1998, p.229-241.

G1; GLOBO NEWS. (2010). *Em Caracas, Lula defende união entre países em desenvolvimento*. Disponível em <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/08/em-caracas-lula-defende-uniao-entre-paises-em-desenvolvimento.html>>. Acesso em 30 de outubro de 2010.

GADELHA, Sylvio. Governamentalidade neoliberal, Teoria do Capital Humano e empreendedorismo. *Educação & Realidade*, Porto Alegre: UFRGS, v.34, n.2, p.171-186, mai/ago, 2009a.

GADELHA, Sylvio. *Biopolítica, governamentalidade e educação*: introdução e conexões, a partir de Michel Foucault. Belo Horizonte: Autêntica, 2009b.

GADELHA, Sylvio. Governamentalidade (Neo)liberal, concorrência, empreendedorismo e educação: uma abordagem foucaultiana. Texto apresentado no *XI Simpósio O (des)governo biopolítico da vida humana*. São Leopoldo: Unisinos, 2010.

GADOTTI, Moacir. A formação do administrador da educação: análise de propostas. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v.1, n.2, p.38-45, jul/dez, 1983.

GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrolo*: o que a globalização está fazendo de nós. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GLOBO REPÓRTER. (2008). *Os perigos gerados pelo crédito fácil*. Disponível em <<http://intfinanceira.wordpress.com/2008/07/26/globo-reporter-25-jul/>>. Acesso em 16 de janeiro de 2009.

HAMMER, Michael; CHAMPY, James. *Reengenharia*: revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças da gerência. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Multidão*: guerra e democracia na era do Império. Rio de Janeiro: Record, 2005.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

HATTGE, Morgana Domênica. *Escola Campeã*: estratégias de governo e auto-regulação. São Leopoldo: UNISINOS, 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2007.

HYPOLITO; Álvaro Moreira; VIEIRA, Jarbas Santos; PIZZI, Laura Cristina Vieira. Reestruturação curricular e auto-intensificação do trabalho docente. *Currículo sem Fronteiras*, v.9, n.2, p.100-112, jul/dez. 2009.

HOUAISS. *Dicionário eletrônico da Língua Portuguesa*. São Paulo: Objetiva, 2001.

IBGE. Conselho Nacional de Estatística. (1955). *Serviço Nacional de Recenseamento*. Estado do Rio de Janeiro: censo demográfico. Volume XXIII, Tomo 1, Rio de Janeiro: 1955.

Disponível em <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20%20RJ/CD1950/CD\\_1950\\_XXIII\\_t1\\_RJ.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20%20RJ/CD1950/CD_1950_XXIII_t1_RJ.pdf)>. Acesso em 12 de outubro de 2010.

INESC. (2009). *Brasileiro não confia mais nos políticos*. Disponível em <<http://www.inesc.org.br/noticias/brasileiro-nao-confia-mais-nos-politicos>>. Acesso em 1 de abril de 2009.

JESUS, Antonio Tavares de. *Educação e hegemonia: no pensamento de Antonio Gramsci*. São Paulo, Cortez, 1989.

KLAUS, Viviane. *A Família na Escola: uma aliança produtiva*. Porto Alegre: UFRGS, 2004. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.

KLEIN, Rejane Ramos. *A reprovação escolar como ameaça nas tramas da modernização pedagógica*. São Leopoldo: UNISINOS, 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2010.

LARROSA, Jorge. A libertação da liberdade. In: PORTOCARRERO, V.; CASTELO BRANCO, G. (orgs.). *Retratos de Foucault*. Rio de Janeiro: Nau, 2000, p.328-335.

LAZZARATO, Maurizio. *As revoluções do capitalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LIPOVETSKY, Gilles. *A era do vazio*. Lisboa: Antropos, 1983.

LOCKMANN, Kamila. *Inclusão Escolar: saberes que operam para governar a população*. Porto Alegre: UFRGS, 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

LÓPEZ-RUIZ, Osvaldo. *Os executivos das transnacionais e o espírito do capitalismo: Capital humano e empreendedorismo como valores sociais*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2007.

MACHADO, Maria Clara. (2008). Portal do MEC. *Presidente comemora inclusão de afrodescendentes nas universidades*. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=11812](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=11812)>. Acesso em 16 de janeiro de 2009.

MACPHERSON, C.B. *A Democracia Liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

MAFFESOLI, Michel. *A transfiguração do político: a tribalização do mundo*. Porto Alegre: Sulina, 1997.

MAGNOLI, Demétrio. *O mundo contemporâneo: relações internacionais 1945-2000*. São Paulo: Moderna, 1996.

MARIANO, Raquel. (2006). *Controladoria Geral da União elabora planos para combater a corrupção*. Disponível em <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias2006/12/08/materia.2006-12-08.1614642423/view>>. Acesso em 26 de fevereiro de 2009.

MARTINS, Carlos José. Utopias e heterotopias na obra de Michel Foucault: pensar diferentemente o tempo, o espaço e a história. In: RAGO, M.; ORLANDI, L. B. L.; VEIGA-NETO, A. (orgs.). *Imagens de Foucault e Deleuze: ressonâncias nietzschianas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p.85-98.

MARTON, Scarlett. *Nietzsche: uma filosofia a marteladas*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

MASCARO, Carlos Corrêa. A administração escolar na América Latina. In: TEIXEIRA, Anísio Spínola; MASCARO, Carlos Correa; RIBEIRO, José Querino; BREJON, Moysés.

*Administração Escolar*. Salvador: ANPAE, Edição Comemorativa do Simpósio Interamericano de Administração Escolar, 1968, p.60-95.

MEC/INEP. *A educação nas mensagens presidenciais: período 1890-1986 (volume I)*. Brasília: INEP, 1987a.

MEC/INEP. *A educação nas mensagens presidenciais: período 1890-1986 (volume II)*. Brasília: INEP, 1987b.

MEC. *Plano decenal de educação para todos*. Brasília: MEC, 1993.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Financiamento da Educação no Brasil: Recursos financeiros públicos e privados*. São Paulo: ANPAE, Caderno de Administração Escolar VI, 1972. (série Cadernos de Administração Escolar, VI)

MORAES, Reginaldo. *Celso Furtado: o subdesenvolvimento e as idéias da Cepal*. São Paulo: Ática, 1995.

MORAES, Reginaldo. (2005). Nota sobre a economia do desenvolvimento nos “vinte e cinco gloriosos” do pós-guerra. *Cadernos CEDEC*, n.76, agosto de 2005. Disponível em <[http://books.google.com.br/books?id=gflisx\\_cc2QC&pg=RA1-PA35&lpg=RA1-PA35&dq=antigas+filosofias+tem+de+ser+varridas&source](http://books.google.com.br/books?id=gflisx_cc2QC&pg=RA1-PA35&lpg=RA1-PA35&dq=antigas+filosofias+tem+de+ser+varridas&source)>. Acesso em 20 de novembro de 2010.

MORAES, Paulo Eduardo. *Introdução à gestão empresarial*. IBPEX, sem ano.

NARODOWSKI. *Después de clase: desencantos y desafíos de la escuela actual*. Buenos Aires: Novedades Educativas, 1999.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. *Crepúsculo dos ídolos*. Lisboa: Edições 70, 1988.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. *Ecce Homo: como alguém se torna o que é*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. *Obras Incompletas*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. *A Gaia Ciência*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. *A genealogia da moral*. São Paulo: Centauro, 2004.

NOGUERA-RAMÍREZ, Carlos Ernesto. *A invenção do “Homo educabilis”*. Da sociedade disciplinar para a sociedade da aprendizagem. Porto Alegre: UFRGS, 2008. Proposta de Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

NOGUERA-RAMÍREZ, Carlos Ernesto. La gubernamentalidad en los cursos del profesor Foucault. *Educación & Realidade*, Porto Alegre: UFRGS, v.34, n.2, p.21-33, mai/ago 2009.

NOVA ESCOLA. *Gestão Escolar. Nova Escola*, Edição Especial Gestão Escolar, São Paulo, n.1, Reportagem de capa, agosto, 2008.

OLIVEIRA, Luis Antonio Pinto de; SIMÕES, Celso Cardoso da Silva. (2005). O IBGE e as pesquisas populacionais. *R. Bras. Est. Pop.*, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 291-302, jul./dez. 2005. Disponível em <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/rev\\_inf/vol22\\_n2\\_2005/vol22\\_n2\\_2005\\_8artigo\\_p291a302.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/rev_inf/vol22_n2_2005/vol22_n2_2005_8artigo_p291a302.pdf)>. Acesso em 24 de outubro de 2010.

ONU. (2010a). *Conheça a ONU*. Disponível em <[http://www.onu-brasil.org.br/conheca\\_onu.php](http://www.onu-brasil.org.br/conheca_onu.php)>. Acesso em 20 de novembro de 2010a.

ONU. (2010b). *Carta da ONU*. Disponível em <<http://www.onu-brasil.org.br/doc6.php>>. Acesso em 20 de novembro de 2010b.

ORTEGA, Francisco. (2008). *Por uma ética e uma política da amizade*. Disponível em <<http://www.sescsp.org.br/sesc/images/upload/conferencias/95.rtf>>. Acesso em 20 de novembro de 2008.

PASSETTI, Edson. (2005). *Para o neoliberalismo a democracia começa no mercado*. Entrevista disponível em <<http://www.comciencia.br/entrevistas/2005/07/entrevista2.htm>> Acesso em 14 de outubro de 2008.

PAVIANI, Jaime. *Platão & a educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

PERONI, Vera Maria Vidal. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

PESSOA, Fernando. (2004). *Conhecer-me*. Disponível em <<http://blog.sitedepoesias.com.br/poemas/conhecer-me/>>. Acesso em 10 de outubro de 2008.

PESSOA, Fernando. (2008). *Obra completa: Jornal de Poesia*. Disponível em <<http://www.revista.agulha.nom.br/fpesso.html>>. Acesso em 10 de outubro de 2008.

PIERUCCI, Antônio Flávio. *Ciladas da diferença*. São Paulo: Curso de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo Ed.34, 1999.

PINTO, Antônio Pithon. Editorial. In: TEIXEIRA, Anísio S.; MASCARO, Carlos C.; RIBEIRO, J. Querino; BREJON, Moysés. *Administração Escolar*. Salvador: ANPAE, Edição Comemorativa do Simpósio Interamericano de Administração Escolar, 1968, p.5-8.

PONTUAL, Pedro. (2004). *Pedagogia da gestão democrática de cidades*. Disponível em <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2518>>. Acesso em 2 de dezembro de 2008.

POPKEWITZ, Thomas. História do currículo, regulação social e poder. In: SILVA, Tomaz Tadeu. *O sujeito da Educação: estudos foucaultianos*. Petrópolis: Vozes, 1994, p.173-210.

POPKEWITZ, Thomas. Reforma educacional e construtivismo. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). *Liberdades reguladas: a pedagogia construtivista e outras formas de governo do eu*. Petrópolis: Vozes, 1999, p.95-142.

POPKEWITZ, Thomas S.; OLSSON, Ulf; PETERSSON, Kenneth. The Learning Society, the Unfinished Cosmopolitan, and Governing Education, Public Health and Crime Prevention at the Beginning of the Twenty-First Century. *Educational Philosophy and Theory*, vol. 38, n. 4, p.431-449, 2006.

PRADO, Maria Emilia. Os intelectuais e a eterna busca pela modernização do Brasil: o significado do Projeto Nacional-desenvolvimentista das décadas de 1950-60. *Historia Actual Online*, número 15, inverno de 2008, p.19-27.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1961). *Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm)>. Acesso em 10 de maio de 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1996). *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em 10 de maio de 2010.

PRIOILLI, Juliana. Quando o diretor se torna um gestor. *Nova Escola*, Edição Especial Gestão Escolar, São Paulo, n.1, agosto, p.6-9, 2008.

RAGO, Margareth. Libertar a História. In: RAGO, Margareth; ORLANDI, Luis B. Lacerda; VEIGA-NETO, Alfredo (orgs). *Imagens de Foucault e Deleuze: ressonâncias nietzschianas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p.255-272.



RAMOS DO Ó, Jorge. *A maquinaria escolar moderna entre os séculos XVI e XIX: estruturas de uma história do presente*. Texto apresentado durante o curso de extensão ministrado por Ramos do Ó na Unisinos, segundo semestre de 2008.

REVEL, Judith. *Foucault: conceitos essenciais*. São Carlos: Claraluz, 2005.

REVISTA ESTILOS. (2009). *Gestão Educacional*. Disponível em <[http://www.revistaestilos.com.br/educacao/mat\\_4.php](http://www.revistaestilos.com.br/educacao/mat_4.php)>. Acesso em 1 de abril de 2009.

RIBEIRO, Renato Janine. (1989). *História e Revolução: a Revolução Francesa e uma nova idéia de história*. Disponível em <<http://www.usp.br/revistausp/01/02-renatojanine.pdf>>. Acesso em 07 de outubro de 2008.

RIBEIRO, José Querino. Introdução à administração escolar. In: TEIXEIRA, Anísio Spínola; MASCARO, Carlos Correa; RIBEIRO, José Querino; BREJON, Moisés. *Administração Escolar*. Salvador: ANPAE, Edição Comemorativa do Simpósio Interamericano de Administração Escolar, 1968, p.18-40.

ROSE, Nikolas. The death of the social? Re-figuring the territory of government. *Economy and Society*, n.25, v.3, p.327-356, aug. 1996a.

ROSE, Nikolas. El gobierno en las democracias liberales “avanzadas”: del liberalismo al neoliberalismo. *Archipiélago: Cuadernos de crítica de la Cultura*. Barcelona: Archipiélago, 25-41, Verano 1996b.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: ou princípios do direito político*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

ROUSSEFF, Dilma. (2010). *Diretrizes do Programa 2011/2014*. Disponível em <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/07/confira-propostas-dos-candidatos-presidencia.html>>. Acesso em 30 de outubro de 2010.

SANDER, Benno. *Administração da Educação no Brasil: evolução do conhecimento*. Fortaleza: Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação, 1982. (série Cadernos de Administração Escolar, VII)

SANSON, Cesar. Trabalho e subjetividade: da sociedade industrial à sociedade pós-industrial. *Cadernos IHU*, São Leopoldo: Instituto Humanitas UNISINOS, ano 8, n.32, 2010.

SANTOS, João de Deus dos. *Formação continuada: cartas de alforria & controles reguladores*. Porto Alegre: UFRGS, 2006. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

SANTOS, Iolanda Montano dos. *Inclusão escolar e a educação para todos*. Porto Alegre: UFRGS, 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

SARAIVA, Karla; VEIGA-NETO, Alfredo. Modernidade líquida, capitalismo cognitivo e educação contemporânea. *Educação & Realidade*, Porto Alegre: UFRGS, v.34, n.2, p.187-201, mai/ago 2009.

SCHULTZ, Theodore W. *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SCHULTZ, Theodore W. *Investindo no povo: o segredo econômico da qualidade da população*. Rio de Janeiro: forense Universitária, 1987.

SENNETT, Richard. *A corrosão do caráter: conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SENNETT, Richard. *A cultura do novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SERRA, José. (2010). *Discurso de José Serra no Encontro Nacional dos Partidos PSDB, DEM e PPS*. Disponível em <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/07/confira-propostas-dos-candidatos-presidencia.html>>. Acesso em 30 de outubro de 2010.

SILVA, Tomaz Tadeu da. As pedagogias psi e o governo do eu. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). *Liberdades reguladas: a pedagogia construtivista e outras formas de governo do eu*. Petrópolis: Vozes, 1999, p.7-13.

SILVA, Tomaz Tadeu da. Identidade e diferença: Impertinências. *Educação & Sociedade*, Campinas, CEDES, ano XXIII, n.79, p.65-66, 2002.

SOMMER, Luís Henrique. Práticas de produção da docência: uma análise sobre literatura de formação de professores. In: *Anais do XV ENDIPE*, Belo Horizonte, 2010, p. 28-37.

SOUSA, Cynthia Pereira de. (1997). Anísio Teixeira, um educador polêmico e incansável, às voltas com a educação pública e democrática. *Revista da Faculdade de Educação*, vol.23, n.1-1, São Paulo, Jan/Dec., 1997. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-25551997000100018](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551997000100018)>. Acesso em 16 de novembro de 2008.

STRECK, Danilo R. *Rousseau & a Educação*. Belo horizonte: Autêntica, 2004.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. *Educação não é privilégio*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editôra, 1957.

TEIXEIRA, Anísio. (1961). Que é administração escolar? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.36, n.84, 1961. p.84-89. Disponível em <<http://www.geocities.ws/angesou/anisio.pdf>>. Acesso em 15 de janeiro de 2009.

TEIXEIRA, Anísio. (1962). *Centros de treinamento de professores primários*. In: Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina. Santiago do Chile, 1962. Disponível em <<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/centros.html>>. Acesso em 20 de novembro de 2010.

TEIXEIRA, Anísio Spindola. Natureza e função da Administração Escolar. In: TEIXEIRA, Anísio Spínola; MASCARO, Carlos Correa; RIBEIRO, José Querino; BREJON, Moysés. *Administração Escolar*. Salvador: ANPAE, Edição Comemorativa do Simpósio Interamericano de Administração Escolar, 1968, p.9-17.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação para a democracia: introdução à administração educacional*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

TERRA NOTÍCIAS. (2008). *MEC premia projetos inovadores em gestão escolar*. Disponível em <<http://noticias.terra.com.br/educacao/interna/0,,OI2797956E18266,00MEC+premia+projetos+inovadores+em+gestao+escolar.html>>. Acesso em 15 de janeiro de 2009.

TRAVERSINI, Clarice Salete. A centralidade na aprendizagem e o predomínio do ensino: ordens discursivas em tensão. In: *Anais do XV ENDIPE*, Belo Horizonte, 2010, p. 15-27.

UNESCO. (2008). *O que é a UNESCO*. Disponível em <<http://www.unesco.cl/port/organizacion/queeslaunesco/4.act>>. Acesso em 2 de dezembro de 2008.

UNESCO. (2010). *Cultura e desenvolvimento sustentável no Brasil*. Disponível em <<http://www.unesco.org/pt/brasil/culture-in-brazil/culture-and-development-in-brazil/#c37223>>. Acesso em 30 de outubro de 2010.

VARELA, Julia & ALVAREZ-URÍA, Fernando. A maquinaria escolar. *Teoria & Educação*, Porto Alegre, n.6, p.68-96, 1992.

VARELA, Julia. Categorias espaço-temporais e socialização escolar: do individualismo ao narcisismo. In: COSTA, Marisa Vorraber (org.). *Escola básica na virada do século: cultura, política e currículo*. São Paulo: Cortez, 2002, p.73-106.

VATTIMO, Gianni. *Liberdade: uma herança do cristianismo*. *IHU Online* (www.unisinos.br/IHU), São Leopoldo, ano IX, n.287, 30 março de 2009.

VEIGA-NETO, Alfredo. Michel Foucault e Educação: há algo de novo sob o sol? In: VEIGA-NETO, Alfredo (org.). *Crítica Pós-Estruturalista e Educação*. Porto Alegre: Sulina, 1995, p.9-56.

VEIGA-NETO, Alfredo. *A Ordem das Disciplinas*. Porto Alegre: UFRGS, 1996. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1996.

VEIGA-NETO, Alfredo. Educação e governamentalidade neoliberal: novos dispositivos, novas subjetividades. In: PORTOCARRERO, V.; CASTELO BRANCO, G. *Retratos de Foucault*. Rio de Janeiro: Nau, 2000, p.179-217.

VEIGA-NETO, Alfredo. Coisas do governo... In: RAGO, M.; ORLANDI, L. B. L.; VEIGA-NETO, A. (orgs.). *Imagens de Foucault e Deleuze: ressonâncias nietzschianas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002a, p.13-34.

VEIGA-NETO, Alfredo. Espaço e currículo. In: LOPES, Alice Casimiro; MACEDO, Elizabeth (orgs.). *Disciplinas e integração curricular: história e políticas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002b, p.201-220.

VEIGA-NETO, Alfredo. *Foucault & a Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003a.

VEIGA-NETO, Alfredo. *Equívocos ou O (falso) problema da relação entre teoria e prática, na formação docente*. Resumo expandido de uma apresentação e discussão na Ulbra, Canoas, Mimeo, 2003b.

VEIGA-NETO, Alfredo. Pensar a escola como uma instituição que pelo menos garanta a manutenção das conquistas fundamentais da Modernidade. In: COSTA, M. V. (org.). *A escola tem futuro?* Rio de Janeiro: DP&A, 2003c, p.103-126.

VEIGA-NETO, Alfredo. Na oficina de Foucault. In: KOHAN, Walter Omar; GONDRA, José (orgs.). *Foucault 80 anos*. Belo Horizonte: Autêntica, 2006a, p.79-91.

VEIGA-NETO, Alfredo. (2006b). Michel Foucault: um crítico da instituição escolar. *Revista Nova Escola*, abril de 2006b. Disponível em <[http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0191/aberto/mt\\_127930.shtml](http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0191/aberto/mt_127930.shtml)>. Acesso em 14 de outubro de 2008.

VEIGA-NETO, Alfredo. (2010). Dicas... *Revista Aulas*. Dossiê Estéticas da Existência. Org. Margareth Rago. Disponível em <<http://www.scribd.com/doc/30247523/Revista-Aulas-Dossie-06-Foucault-e-as-Esteticas-Da-Exist-en-CIA>>. Acesso em 22 de novembro de 2010.

VEJA. (2008). *Lula: há democracia de sobra*. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/lula-ha-democracia-sobra-339734.shtml>> Acesso em 16 de janeiro de 2009.

VEYNE, Paul. *Como se escreve a história: Foucault revoluciona a história*. Brasília: UNB, 1998.

VIEIRA, Ruth. (2010). *Presidente Lula aprova: CDES considera educação prioridade*. Disponível em <<http://www.cdes.gov.br/noticia/14809/presidente-lula-aprova-cdes-considera-educacao-prioridade.html>> Acesso em 30 de outubro de 2010.

VILELA, Sérgio Luiz de Oliveira. (1999). Racionalização e globalização: uma leitura a partir de Max Weber. *Raízes*, Ano XVIII, n.19, p.37-48, maio, 1999. Disponível em <[http://www.ufcg.edu.br/~raizes/artigos/Artigo\\_43.pdf](http://www.ufcg.edu.br/~raizes/artigos/Artigo_43.pdf)>. Acesso em 22 de novembro de 2010.

WITTMANN, Lauro Carlos. Fundamentos e perspectivas para gestão democrática da educação. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v.4, n.2, p.12-21, jul/dez, 1986.