

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ANDRÉ FELIPE DUTRA MARTINS ROCHA ELIAS

DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL À GESTÃO POR INCENTIVOS: percursos
da Economia da Educação e seus rastros neoliberais

SÃO PAULO

2018

ANDRÉ FELIPE DUTRA MARTINS ROCHA ELIAS

DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL À GESTÃO POR INCENTIVOS: percursos
da Economia da Educação e seus rastros neoliberais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Educação da Universidade de São Paulo, como
exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em
Educação

Área de Concentração: Educação e Ciências Sociais:
desigualdades e diferenças

Orientador: Prof^a Dra. Fabiana Augusta Alves Jardim

São Paulo

2018

ANDRÉ FELIPE DUTRA MARTINS ROCHA ELIAS

DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL À GESTÃO POR INCENTIVOS: percursos da Economia da Educação e seus rastros neoliberais

Dissertação aprovada para obtenção do Título de Mestre em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo, pela banca examinadora formada por:

São Paulo, ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr: _____ Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr: _____ Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr: _____ Instituição: _____

Assinatura: _____

Dedico este trabalho à Marisa Martins, pelo que sou e onde estou.

AGRADECIMENTOS

Considero o agradecimento um ato de reconhecimento. Reconhecer que este trabalho só pôde ser concluído com a ajuda de várias pessoas. Não apenas uma ajuda explícita, através de leitura, críticas e comentários sobre o trabalho, mas também por terem tornado esse percurso de escrita mais agradável.

À minha orientadora, profa. Fabiana Jardim, por me mostrar que as dificuldades da vida acadêmica parecem ínfimas perto da riqueza das experiências vividas.

Aos professores Carlos Eduardo Suprinyak e Ana Laura Godinho Lima, pelas contribuições realizadas durante o Exame de Qualificação.

À Secretaria de Pós-Graduação, pelas excelentes orientações em relação aos trâmites burocráticos da pós-graduação.

Aos meus familiares, em especial Pedro Martins e Cristina Martins, pelo interesse incondicional em me ajudar na trajetória acadêmica.

Aos amigos que a graduação me deu, Vitor Veloso, Gabriel Escada, Carlos Miranda e Ramon Torres. Nos momentos difíceis, as memórias de tudo que passamos juntos se tornaram um enorme conforto para mim.

Aos amigos que São Paulo me deu, Gabriel M. Barros, Gabriel Steinicke, Vitor Machado e Guilherme Duarte. Vocês me mostraram que essa cidade pode ser aquilo que a gente bem entender dela.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

RESUMO

A publicação do curso *Nascimento da Biopolítica*, de Michel Foucault, despertou o interesse de pesquisadores de diferentes áreas nas relações, traçadas pelo filósofo, entre a teoria do capital

humano e o neoliberalismo norte-americano. Na pesquisa educacional, a significativa receptividade às ideias de Foucault pode ser explicada não apenas pela apropriação histórica da noção de capital humano no âmbito da política educacional, mas também pela incursão dos economistas no campo da Educação. As investigações foucaultianas se constituíram como subsídio importante à compreensão de ambos acontecimentos, permitindo compreendê-los a partir da ascensão do neoliberalismo. No entanto, a natureza da obra, composta por transcrições de aulas, indica o caráter parcial das suas investigações, apresentadas com menor rigor analítico em relação aos seus livros. Essa constatação não tem por objetivo diminuir a importância dos seus cursos no *Collège de France*, mas indica que sua leitura deve ser feita de acordo com aquilo que eles pretendem ser: não como palavra final sobre o tema, senão como delineamento de percursos profícuos de análise.

Este trabalho propõe aprofundar as discussões sobre capital humano e neoliberalismo, explorando essas relações na Economia da Educação. A partir dos procedimentos investigativos utilizados por Foucault nas suas análises, pretende-se delimitar historicamente a teoria do capital humano no quadro analítico das governamentalidades, identificando os diferentes regimes de apropriação dessa agenda de pesquisa. Espera-se que os esforços de pesquisa aqui empreendidos permitam aprofundar discussões lançadas por Foucault, assim como apontar outros caminhos correlatos, colaborando com a compreensão do significado da teoria do capital humano na experiência educacional.

Palavras-chave: Capital Humano; Neoliberalismo; Welfare-State; Mediterranean Regional Project; Making Schools Work

ABSTRACT

The publication of Michel Foucault's *Birth of Biopolitics* have drawn the attention of different researches due to the relation between human capital theory and American neoliberalism. In educational research, the significant reception of Foucault's ideas can be explained not only by economists' foray into Education, but also by the historical rendering of the concept of human capital in educational policy. Foucauldian analysis has turned into an important resource for understanding both events, allowing for their appreciation in light of the rise of neoliberalism. However, the nature of the work, comprised of transcribed lectures, indicates the partial character of the investigation, resulting in lower analytical rigor in relation to the analysis in his books. This remark does not aim to reduce the importance of Michel Foucault's lectures in *Collège de France*, but suggests reading them as they are meant to be: not the final word on the subject, but the outline of prolific analytical paths instead.

This dissertation proposes to develop the discussion on human capital and neoliberalism, approaching this relation across the Economics of Education. Based on investigation procedures used by Foucault, it is intended to historically delimit the human capital theory in the framework of governmentalities, identifying the different regimes of appropriation in this research agenda. The mentioned objectives lead to the verification of different problems, inside and outside Economics, based on which the historical relations between Economy and Education have been formulated at an epistemological level and in the scope of government programmes. It is expected that the research efforts undertaken in this study will allow for an examination of foucauldian discussions as well as the opening of related ways, contributing to illuminate the meaning of human capital theory in educational experience.

Key words: Human Capital; Neoliberalism; Welfare-State; Mediterranean Regional Project; Making Schools Work

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 A EMERGÊNCIA DO CAMPO DA ECONOMIA DA EDUCAÇÃO.....	22
1.1 Educação e economia na Economia Política britânica: Smith, Mill e Marshall.....	25
1.2 A constituição da sociedade industrial e o lugar da Economia Política.....	39
1.3 Da assistência à seguridade social: a constituição da governamentalidade welfarista	46
1.4 Teoria do Capital Humano: condições de possibilidade da emergência de uma agenda de pesquisa.....	53
1.5 Da moral à técnica: a emergência da Economia da Educação.....	62
2 APROPRIAÇÕES WELFARISTAS DA TEORIA DO CAPITAL HUMANO: o planejamento da mão-de-obra.....	64
2.1 Planejamento educacional e capital humano.....	66
2.2 A Economia da Educação na agenda da OCDE.....	69
2.3 Mediterranean Regional Project: apresentação.....	72
2.3.1 Sobre os fundamentos macroeconômicos do planejamento educacional.....	73
2.3.2 Metodologia: manpower requirements e cultural approach.....	77
2.3.3 Diagnóstico das necessidades educacionais.....	87
2.3.4 O papel do Estado no planejamento educacional.....	89
2.3.5 Aspectos da qualidade da educação e carreira docente.....	93
2.4 Capital Humano e Welfare-State.....	96
3 AS MÚLTIPLAS DIMENSÕES DA CRISE DO WELFARE-STATE.....	98
3.1 Sobre as crises financeira e econômica.....	99
3.2 Do fordismo à acumulação flexível: mudanças na organização do trabalho.....	108
3.3 A crise dos modos de governo.....	114
3.4 A constituição da governamentalidade neoliberal.....	119
3.5 Da crise do welfare-state ao neoliberalismo: problematizações.....	133
4 A NOVA AGENDA DO CAPITAL HUMANO: reformulações neoliberais.....	135
4.1 A escola como reprodutora de desigualdades: contribuições da Sociologia da Educação para a crítica da instituição escolar.....	136
4.2 Capital humano sob suspeita: as críticas no campo da Economia.....	141
4.3 Da desilusão à reformulação: as mutações do capital humano e o surgimento da escola como objeto de pesquisa na Economia da Educação (1970-1990).....	145

4.4	Making Schools Work: a consolidação da agenda neoliberal na Economia da Educação	150
4.4.1	Fundamentos econômicos da educação: a justificativa teórica do projeto	152
4.4.2	Diagnóstico dos sistemas de ensino: do desperdício ao caos	154
4.4.3	Os princípios econômicos da reforma educacional	161
4.4.4	Gestão por incentivos: dos princípios à política pública	173
4.5	Do planejamento educacional à gestão por incentivos: a consolidação do neoliberalismo na Economia da Educação	186
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	189
	REFERÊNCIAS	198

INTRODUÇÃO

A configuração da instituição escolar moderna se deu a partir do entrecruzamento de racionalidades, práticas e energias políticas diversas, que, em linhas gerais, procuravam articular a formação da identidade nacional e ordenamento da vida social e econômica da população. Quero dizer que o tensionamento clássico entre a educação para a cidadania, ligada ao projeto iluminista de educar para a autonomia e a emancipação do sujeito, e a educação para a promoção da igualdade de oportunidades, visando a integração aos mercados de trabalho livre, não é algo propriamente novo. Guardadas as devidas peculiaridades do atual momento, essa tensão está cerne do projeto educacional do século XIX.

Uma das modulações contemporâneas desse tensionamento pode ser encontrada na agenda de pesquisa do capital humano e seus críticos. Entre o fim da década de 1950 e o início da década de 1960, alguns economistas, como Theodore Schultz, Gary Becker e Jacob Mincer, se propuseram a compreender o papel da educação no crescimento econômico em dois níveis: um macroeconômico, no qual investigava-se os efeitos dos níveis de escolaridade de uma população sobre o crescimento econômico, e um microeconômico, no qual avaliava-se os efeitos de escolarização sobre a renda individual do trabalhador. No âmbito microeconômico, a análise se dá a partir do pressuposto de que cada indivíduo possui um capital que lhe é próprio – o capital humano – e que é passível de apreciação por investimentos. A educação seria um desses investimentos que tornam o capital humano mais valorizado, dando condições a um indivíduo de auferir maior renda no mercado de trabalho.

Diversos trabalhos direcionaram críticas à essa abordagem econômica da educação, tanto no próprio campo da Economia quanto na pesquisa educacional. As críticas também possuíram focos distintos¹. Alguns trabalhos, como Bowles e Gintis (1975), ocupam-se em apresentar inconsistências metodológicas e as dificuldades na transposição das ideias para a política educacional. Outros, como Frigotto (2006) e Finkel (1977), definem a teoria do capital humano (TCH) como uma ideologia que visa justificar/legitimar as contradições do capitalismo, a partir de uma responsabilização

¹ Os trabalhos apresentam vários elementos em comum. Entretanto, para fins analíticos, procurei diferenciar apenas o enfoque dado pelos autores.

individual das desigualdades sociais. Nesse sentido, um elemento em comum desses trabalhos é a crítica ao estreitamento das finalidades educacionais em torno dos seus aspectos econômicos, em detrimento dos seus compromissos com o exercício da cidadania social.

Uma outra perspectiva de análise da TCH foi desenvolvida por Michel Foucault, em seu curso Nascimento da Biopolítica, a partir da qual se estabelece um estreitamento entre TCH e neoliberalismo norte-americano. O termo neoliberalismo possui uma generalidade intrínseca. Da polissemia ao jargão de ataque dos movimentos sociais, quando falamos de neoliberalismo é importante ressaltarmos do que exatamente estamos dizendo, suas especificidades. Apesar das diferentes abordagens e definições que esse termo traz consigo, parece haver um consenso de que, a partir de meados do século XX, a defesa do livre mercado já não podia ser circunscrita no pensamento liberal do século XIX. Duas guerras mundiais, uma crise econômica de escala jamais experimentada e a ascensão dos regimes totalitários se apresentaram como desafios intrigantes para os liberais, que se debruçaram sobre reformulações heterogêneas sobre os rumos do pensamento em defesa do livre mercado (BURGIN, 2012; DARDOT e LAVAL, 2014).

Alguns autores, como Davies (2014), Bourdieu (1998), Foucault (2008b), parecem concordar que as ciências econômicas possuem importantes articulações com essa renovação do pensamento liberal. Apesar das diferenças metodológicas que marcam esses trabalhos, podemos identificar uma convergência no que se refere à atenção prestada à Economia na análise do neoliberalismo. Foucault (2008b) analisa os escritos de Gary Becker sobre a Teoria do Capital Humano e a Criminalidade, procurando identificar a constituição de uma racionalidade econômica que se pretende expansionista, ou melhor, imperialista, na medida em que busca incorporar ao seu escopo de análise temas até então considerados como não-econômicos. Não apenas uma incorporação, mas uma reformulação de uma série de problemas antes atribuídos às ciências sociais, agora respondidos a partir de uma lógica econômica autossuficiente.

As investigações foucaultianas sobre capital humano se dão no quadro da análise das governamentalidades, conceito criado por Foucault para denotar as articulações estratégicas entre racionalidades e tecnologias de governo das populações. A partir da noção de governamentalidade, o filósofo francês procurava se afastar das análises tradicionais do Estado, procurando compreendê-lo como “efeito móvel de um regime governamentalidades múltiplas” (FOUCAULT, 2008b, p.106). Em entrevista concedida

aos jornalistas C. Bojunga e R. Lobo, Foucault fornece maiores detalhes da sua proposta de investigação do Estado.

É verdade que o Estado me interessa, mas só me interessa diferencialmente. Eu não acredito que o conjunto dos poderes, que são exercidos no interior de uma sociedade – e que garantem nessa sociedade a hegemonia de uma classe, de uma elite ou de uma casta – se resume completamente ao sistema do Estado. O Estado, com seus grandes aparelhos judiciários, militares e outros, representa apenas a garantia, a armação de toda uma rede de poderes que passa por outros canais, diferentes dessas vias principais. Meu problema é efetuar uma análise diferencial dos diferentes níveis de poder dentro da sociedade (FOUCAULT, 1975).

A análise do capital humano no quadro da governamentalidade neoliberal foi um marco importante para a produção de novas leituras dessa agenda de pesquisa, influenciando uma série de novos trabalhos sobre o tema². O fato de se constituir como um marco analítico, tanto da leitura do neoliberalismo quanto do capital humano, instigou meu interesse em compreender essa aproximação conceitual. Procurando delinear meu problema de pesquisa, apresento a seguir a análise foucaultiana com maiores detalhes, ressaltando os principais elementos que tomarei como ponto de partida para as minhas investigações.

Capital Humano e Neoliberalismo: a interpretação foucaultiana

A análise de foucaultiana da teoria do capital humano é um desdobramento de seu interesse pela compreensão do neoliberalismo norte-americano. Seu surgimento se dá como contraponto ao papel interventor do Estado, em três dimensões: i) a política econômica do New Deal; ii) o plano Beveridge e os pactos sociais de guerra; iii) a agenda pública de política social. Ao configurar essa vertente do neoliberalismo como um modo de ser, um *ethos*, Foucault expressa seu interesse em analisá-lo a partir do “viés do modo de pensamento, do estilo de análise, da grade decifração histórica e sociológica” (FOUCAULT, 2008b, p. 302). Segundo François Ewald, Foucault buscava compreender o surgimento de uma *epistemologia neoliberal*, tomando a teoria do capital humano como sua manifestação autêntica (BECKER, EWALD e HARCOURT, 2012).

O capital humano como objeto privilegiado de análise da governamentalidade neoliberal se justifica por duas razões complementares. Se, por um lado, a teoria do capital humano representa uma incursão da Economia em áreas anteriormente inexploradas, por

² Brown (2017); Feher (2009); Dardot e Laval (2014)

outro lado, possibilitou a reinterpretação de vários fenômenos até então entendidos como não-econômicos, a partir de termos estritamente econômicos. Esse fenômeno de expansão do escopo de análise da ciência econômica, aliado à pretensa colonização de alguns objetos outrora exclusivos às demais ciências sociais, ficou conhecido pelos economistas³ como *imperialismo da ciência econômica* (BACKHOUSE, 2009).

Para interpretar a teoria do capital humano como exemplo desses deslocamentos epistemológicos, Foucault se volta à noção de trabalho e as (re)formulações que se tornaram possíveis a partir da noção de capital humano. Segundo Foucault (2008b), Gary Becker e Theodore Schultz, responsáveis pela sistematização e popularização do capital humano como agenda de pesquisa, criticavam a abordagem que a ciência econômica conferiria, até então, ao trabalho. A Economia Política Clássica restringia suas análises do trabalho à sua dimensão quantitativa, materializada em outra categoria – o tempo. Tais análises não tratavam o trabalho na sua especificidade, reduzindo-o ao seu caráter abstrato e quantitativo. Seria preciso, então, fazer uma análise do trabalho em termos qualitativos, procurando esclarecer

qual cálculo fez que, dados certos recursos raros, um indivíduo ou indivíduos tenham decidido atribuí-los a este fim e não àquele [...] saber como quem trabalha utiliza os recursos de que dispõe. Ou seja, será necessário, para introduzir o trabalho no campo da análise econômica, situar-se do ponto de vista de quem trabalha; será preciso estudar o trabalho como conduta econômica, como conduta econômica praticada, aplicada, racionalizada, calculada por quem trabalha (FOUCAULT, 2008b, p. 307).

Dessa forma, seria possível deslocar o lugar do trabalhador na análise econômica, que passaria de fator de produção à sujeito economicamente ativo. Para empreender esse deslocamento, os teóricos do capital humano, notadamente Gary Becker e Theodore Schultz, partem do conceito de Irving Fisher de capital, compreendendo-o como todo e qualquer insumo a partir do qual se possa auferir uma renda futura (FISHER, 2006). Nesse sentido, todo o enquadramento marxista das relações de produção, i.e, a venda da força de trabalho em troca de uma remuneração – o salário – é revisto a partir do par capital-renda. Ora, se podemos considerar o salário uma renda, qual é o capital que possibilitou a geração dessa renda? A pergunta encontra resposta justamente em um tipo específico de capital, não mais determinado material e fisicamente, mas em um insumo que é impossível de ser separado de quem o detém – o *capital humano*. E competência

³ Para maiores informações a respeito, ver Stigler (1984), Lazear (2000) e Mäki (2008)

do trabalhador se assemelharia a uma máquina, da qual pode-se extrair fluxos de renda, que serão remunerações ajustadas ao investimento prévio realizado.

Essa reinterpretação do trabalho leva Foucault (2008b) a esboçar considerações em relação aos deslocamentos promovidos não apenas no âmbito epistemológico, mas a respeito da noção de sujeito produzida no contexto do liberalismo clássico – o *homo economicus*⁴. Enquanto na elaboração clássica esse sujeito econômico era definido como o homem da troca, sua versão neoliberal apresenta-se como um empresário de si mesmo: aquele que compete no mercado pela melhor apreciação relativa do seu capital humano. Tem-se, portanto, uma passagem do homem da *troca* ao homem da *concorrência*.

A noção de capital humano também permitiria imprimir novos contornos aos problemas que se colocavam aos entrecruzamentos entre política educacional e econômica. Os movimentos epistemológicos que a teoria do capital humano dava corpo estariam articulados a mudanças na orientação da ação governamental. Segundo Foucault (2008b), a expansão dessas análises estritamente econômicas ensejava generalizar a forma-mercado como princípio de decifração das relações sociais, constituindo novas regras de verificação para ação governamental. A ciência econômica passaria, então, a gozar de um estatuto privilegiado na reformulação de problemas de governo. Constituiria, pois, o que o filósofo denomina de *tribunal econômico*, estabelecendo uma crítica permanente da ação governamental, com base nos princípios de mercado decifrados pela Economia.

Em linhas gerais, Foucault elenca pelo menos três implicações políticas que a teoria do capital humano suscitaria. Se o capital humano individual seria composto por aptidões inatas e adquiridas, uma política de melhoramento geral do capital humano da população teria, pelo menos, duas vias de constituição. Pelo aspecto das aptidões inatas, tornaria possível a reformulação de uma série de problemas inerentes à gestão dos fluxos populacionais em termos de otimização da distribuição sócio-genética, a partir do controle, filtragem e, por fim, melhoria do capital humano (FOUCAULT, 2008b, p.314). Pelo aspecto das aptidões adquiridas, seria possível reformular o custo educacional, seja público ou privado, em termos de *investimento* em capital humano, produzindo novos contornos no delineamento das políticas educacionais.

⁴ Opto aqui pela terminologia amplamente utilizada pelos economistas, em contraste com o termo utilizado na tradução brasileira – *homo oeconomicus*.

Por fim, a partir da associação de ambas perspectivas de melhoramento do capital humano, seria possível conceber novas políticas de crescimento econômico, fora do escopo tradicional das teorias de crescimento econômico, concebido pelas variáveis *capital* e *trabalho*. É sobre o problema da produtividade que o capital humano irá se desenvolver no nível da macroeconomia, procurando associá-lo a

uma política de crescimento que será centrada muito precisamente numa das coisas que o Ocidente, justamente, pode modificar com maior facilidade e que vai ser a modificação do nível e da forma do investimento em capital humano [...] e para esse lado, de fato, que se vê claramente que se orientam as políticas econômicas, mas também as políticas sociais, mas também as políticas culturais, as políticas educacionais, de todos os países desenvolvidos (FOUCAULT, 2008b, p. 319).

Das investigações apresentadas, podemos ressaltar, por um lado, os movimentos epistemológicos que ganham corpo com a teoria do capital humano, constituindo certa *epistemologia neoliberal* por meio da expansão da racionalidade econômica; por outro lado, a reformulação de uma série de problemas que perpassam a gestão dos fluxos populacionais em termos estritamente econômicos, constituindo um novo espaço de veridicção da política pública. A partir desses elementos, apresento a seguir o problema de pesquisa que norteará as investigações aqui empreendidas.

Delineamento do problema de pesquisa

A obra de Michel Foucault produziu um marco na história da pesquisa educacional, no Brasil e no mundo. Não seria nenhum exagero dizer que, a partir de conceitos como *disciplina*, *governamentalidade* e *tecnologias do eu*, se consolidou todo um campo que poderíamos chamar de estudos foucaultianos da educação. Por um lado, num primeiro momento – e até devido à disponibilidade das obras publicadas - esses estudos se concentraram no caráter disciplinar da escola e a produção de corpos dóceis, ou seja, sujeitos disciplinados. Por outro lado, a ascensão de novas pedagogias, como a construtivista⁵, suscitou a problematização de conceitos-soluções, produções discursivas que acabaram tornando-se truísmos pedagógicos – liberdade, autonomia etc. A análise da

⁵ Para maiores detalhes, ver Silva (1998)

noção de governamentalidade⁶ oferecia subsídios interessantes para se pensar a produção discursiva da liberdade no interior da grade de inteligibilidade do liberalismo e seus desdobramentos contemporâneos. Afinal, de que liberdade e/ou autonomia estamos falando, *de fato*?

A partir dos estudos de Foucault sobre a teoria do capital humano e a constituição da governamentalidade neoliberal, vários pesquisadores da área educacional se dedicaram a prosseguir as investigações a respeito da constituição de uma racionalidade econômica aplicada à educação. Focaram, sobretudo, nas teorizações sobre capital humano de Gary Becker e Theodore Schultz⁷, procurando entender seus desdobramentos sobre a experiência educacional, produzindo novas regulações, novas subjetividades (GADELHA, 2009; SIMONS, 2006).

No entanto, alguns aspectos temporais chamam nossa atenção nessa aproximação entre capital humano e neoliberalismo. A agenda de pesquisas do capital humano, com grande receptividade em comunidades científicas e Organizações Internacionais, emergiu num contexto de relativa estabilidade do welfare-state. Suas apropriações imediatas, inclusive, se deram no âmbito das deliberações acerca do planejamento econômico e social. Entretanto, como ressalta o próprio Foucault (2008b), o neoliberalismo norte-americano se constituiu como contraponto do welfare-state e suas intervenções governamentais geridas na ótica do planejamento.

Outra temporalidade que coloca sob suspeita essas aproximações é sincronia com que se deram as críticas ao capital humano (e seu subsequente ofuscamento) e a dimensão educacional da crise do welfare-state. A década de 1970 marcou um período de profundas contestações dos efeitos econômicos (crescimento econômico) e sociais (igualdade de oportunidades) da escolarização. A aposta política e epistemológica na educação parecia não se sustentar diante da crise econômica vivenciada no período e as revelações da reprodução de desigualdades operada pela escola.

Por um lado, verifica-se a constituição de um regime de apropriação do capital humano na operacionalização dos compromissos welfaristas; por outro lado, nota-se certa sintonia entre a desilusão com as promessas do capital humano e a dimensão educacional

⁶ Para uma síntese das potencialidades da análise das governamentalidades para a pesquisa educacional, ver Peters *et al* (2009)

⁷ Becker (1993) e Schultz (1962)

da crise do welfare-state. Não haveriam, pois, indícios de que esses movimentos poderiam estar articulados, frustrando, ainda que parcialmente, as análises que tratariam a teoria do capital humano como uma epistemologia neoliberal?

Partindo da analítica da governamentalidade, poderíamos questionar essa afinidade intrínseca entre teoria do capital humano e neoliberalismo, verificando: i) as problematizações que constituíram as condições de possibilidade do capital humano e, em que medida essas condições estão relacionadas com as apropriações welfaristas da TCH; ii) os percursos do capital humano na Economia da Educação, identificando os regimes de apropriação neoliberal da agenda pesquisa. O problema que aqui se coloca, portanto, é *compreender o processo de consolidação, na Economia da Educação, de um programa neoliberal de gestão dos sistemas de ensino, tomando a teoria do capital humano como fio condutor da análise.*

Procedimentos de pesquisa e organização do texto

Se tomo a teoria do capital humano como referencial analítico é porque a emergência dessa agenda de pesquisa se constituiu como um *acontecimento* nas relações entre ciência econômica e a educação. A noção de capital humano permitiu constituir novas problematizações que irão inserir a Economia da Educação no espaço de disputas em torno da significação da experiência educacional. Nesse sentido, sua emergência marca a formação de uma *vontade de saber* no campo da Economia, produzindo novos conceitos, objetos de pesquisa e ferramentas metodológicas que, gozando de suporte institucional nacional e internacional (DAVIDSON, 2001), permitiu a introdução sistemática dos economistas no discurso educacional.

Os esforços de análise aqui empreendidos serão orientados pelas estratégias de investigação utilizadas por Foucault na sua análise do neoliberalismo norte-americano⁸. Foucault (2008b) percorre caminhos que vão desde as definições da ciência econômica que permitiram formular alguns problemas sobre trabalho e crescimento econômico em termos de capital humano, até os desdobramentos dessas análises sobre a ação governamental, articulada a novos modos de governo. Além das investigações exploradas

⁸ A leitura cuidadosa de *Nascimento da Biopolítica* me permitiu identificar algumas das estratégias de análise apresentadas em obra anterior, *Arqueologia do Saber*. A análise da dispersão de conceitos relativos ao capital humano e da formação das condições de possibilidade emergência desse discurso me fizeram atentar para importância de recorrer a alguns procedimentos de análise explicitados em Foucault (2013).

na seção anterior, Foucault toma como objeto de pesquisa textos produzidos no âmbito da Economia da Criminalidade. Os textos analisados permitiram o filósofo verificar não apenas a inscrição da racionalidade econômica no entendimento do crime, mas também de que forma essa pretensa inscrição se traduzia em propostas concretas para a reorientação da política pública. Essas traduções davam visibilidade a novas formas de governo que se articulavam à racionalidade econômica, alterando os eixos que formatavam o par governo-liberdade no interior das relações entre governantes e governados.

Procurando me orientar pelas estratégias de análise empreendidas em *Nascimento da Biopolítica*, pretendo identificar, a partir de problematizações internas e externas ao campo da Economia, os diferentes regimes de apropriação da teoria do capital humano, no quadro das governamentalidades welfarista e neoliberal. Desse modo, percorro os caminhos indicados por Foucault, averiguando: i) a formação das condições de possibilidade da formação de um saber econômico sobre a educação; ii) os modos de governo que se articulavam à inscrição desse saber no espaço de veridicção da ação governamental.

Nosso arquivo foi composto, então, de modo a contemplar a metodologia descrita acima. Para o mapeamento da Economia da Educação, me vali, principalmente, do retrato do campo desenvolvido por Teixeira (2000). Percorrendo os caminhos deixados pelo autor, escolhi as principais contribuições teóricas sobre, ou em diálogo com a teoria do capital humano. Para o enquadramento dessas contribuições na análise das governamentalidades, foram escolhidos dois programas de governo que procuraram traduzir a racionalidade econômica à administração (ou gestão) dos sistemas de ensino, evidenciando diferentes de regimes de apropriação da agenda de pesquisa do capital humano.

Em um primeiro momento, me detenho à análise das discussões realizadas no âmbito do *Mediterranean Regional Project* (MRP), projeto desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em parceria os governos nacionais de seis países do mediterrâneo europeu. Além das menções às premissas do capital humano como justificativa das iniciativas da OCDE, as discussões do MRP revelam as principais questões em torno do programa de governo que se constituiu como apropriação imediata da agenda de pesquisa – o planejamento da mão de obra.

Mais adiante, tomo como objeto de análise a obra *Making Schools Work*, produzida por um grupo de economistas comprometidos com a renovação da agenda de reformas educacionais nos Estados Unidos. A publicação do livro revela o esforço de sintetizar as principais contribuições teóricas oriundas da renovação da agenda de pesquisa do capital humano, em contraponto à orientação das políticas educacionais em curso nos EUA.

A escolha dessas duas iniciativas como objetos de análise procura conformar os procedimentos metodológicos utilizados por Foucault nas suas investigações sobre a Economia da Criminalidade. Valho-me, pois, de projetos que procuraram traduzir a racionalidade econômica em proposições sobre problemas concretos da política pública, revelando as nuances das governamentalidades que atravessaram a experiência educacional.

A organização do texto seguiu um critério temporal. A partir do mapeamento desenvolvido por Teixeira (2000), percorro os caminhos da Economia da Educação indicados pelo autor, procurando delimitar historicamente a noção de capital humano no quadro das governamentalidades. O extenso período histórico sobre o qual me debrucei se deu em conformidade com as questões suscitadas pelo problema de pesquisa levantado. Nesse sentido, o recuo histórico à Economia Política Clássica se fez necessário para compreender as mudanças nos problemas que se colocavam aos economistas, bem como as especificidades da teoria do capital humano e os deslocamentos que operava no interior da Economia.

No primeiro capítulo, procuro explorar os diferentes modos como as relações entre economia e educação foram concebidas nas obras de Adam Smith, John Stuart Mill e Alfred Marshall, procurando ressaltar como esses modos guardam estreita relação com as formulações da questão social nos períodos em que produziram seus escritos. Considerando o contexto britânico em que essas obras foram produzidas, tomarei como principal referência teórica a respeito da questão social na Inglaterra o livro *A Grande Transformação*, de Karl Polanyi. Ao longo da pesquisa, as análises de Polanyi sobre o processo de industrialização no país, e suas marcas na sociedade inglesa, se mostraram profícuas para traçar os problemas sobre os quais os economistas que analisamos formularam seus interesses pela educação.

A crise do liberalismo clássico, decorrente das profundas transformações

econômicas e sociais causadas pela emergência das sociedades industriais, expôs a fratura de uma governamentalidade que já não conseguia articular os interesses sociais e econômicos da população, de modo a conduzir harmonicamente o almejado progresso. Procuro, então, delimitar como a ascensão do welfare-state esteve relacionada com a reformulação de algumas das questões centrais que se colocavam na crise do liberalismo, sobretudo no que concerne à nova equação entre o social e o econômico. A partir da integração dessas duas interfaces de governo, pôde se conciliar as reivindicações da classe trabalhadora em torno da cidadania social e as necessidades da ampliação do processo industrialização. A compreensão do welfare-state como uma governamentalidade permitirá, por fim, compreender os principais jogos de verdade que constituem as condições de possibilidade da emergência da agenda de pesquisa do capital humano.

No segundo capítulo, serão explorados os regimes welfaristas de apropriação da teoria do capital humano, tomando como objeto de análise o já mencionado *Mediterranean Regional Project*. Averiguarei como se deu a formulação dos problemas educacionais no âmbito do planejamento da mão-de-obra, a formação de uma racionalidade econômica para a administração dos sistemas de ensino e como essa racionalidade se traduz em uma agenda governamental. Será a partir desse processo de tradução que irei verificar em que medida essa agenda (ou sua implementação) contempla modos de governo inscritos na governamentalidade welfarista, ressaltando as formas pelas quais é proposta a aproximação entre mercado de trabalho e sistemas de ensino.

O terceiro capítulo se constitui como um preâmbulo necessário às análises que serão empreendidas na sua sequência. Minha intenção será a de explicitar as diferentes dimensões da crise do welfare-state na década de 1970, apresentadas a partir de três eixos de análise: econômico e financeiro, trabalho e modos de governo. A constituição desses eixos de análise se deu pela identificação de três acontecimento respectivos, que revelam os desajustes na governamentalidade welfarista. Tomarei como acontecimento da crise econômico-financeira a estagflação, produto do crescimento conjunto das taxas de desemprego e inflação. Para o eixo do trabalho, será explorada a transição do regime fordista de produção para a acumulação flexível (em países desenvolvidos), com fortes implicações sobre os direitos da classe trabalhadora. Por fim, o eixo dos modos de governo contemplará os movimentos de Maio de 68 na França como evidência dos desajustes entre as formas de “condução da condutas” das populações e suas reivindicações em torno de maior participação nos ditames dos seus rumos.

O meu interesse em analisar esses três eixos não se refere a dimensões isoladas da crise do welfare-state. É a partir dos entrecruzamentos desses eixos que procuro compreender a crise da governamentalidade welfarista, posta sob desconfiança a legitimidade das articulações entre racionalidades e modos de governo que outrora garantiam sua estabilidade. É nesse sentido que procuro, por fim, apontar como esses acontecimentos permitiram reformular os problemas de governo, alterando o lugar do Estado no ordenamento da vida econômica e social.

No quarto (e último) capítulo, apresento como o campo da Educação não apenas ressoou as diversas dimensões da crise do welfare-state, como também foi um espaço privilegiado de constituição de problemas que evidenciam a fragilidade das articulações que sustentavam a legitimidade do welfare-state. Dessa forma, inicio o capítulo explicitando diversas pesquisas que apontavam o caráter reprodutor de desigualdades dos sistemas ensino, colocando sob suspeita a aposta na escola como instituição capaz de promover a igualdade de oportunidades. Posteriormente, apresento as principais críticas dirigidas à teoria do capital humano no campo da Economia da Educação. Proponho, pois, responder à primeira pergunta enunciada no delineamento do problema de pesquisa⁹, averiguando os entrecruzamentos dessas críticas e suas articulações com os dilemas colocados pelas três dimensões da crise do welfare-state apresentadas no capítulo anterior.

Por fim, apresento as reformulações da teoria do capital humano durante a década de 1980, investigando as razões do recrudescimento dessa agenda de pesquisa após uma década de ofuscamento. Levanto a hipótese de que esse recrudescimento se deu pela incorporação das principais questões apontadas pela crítica neoliberal, formulando novos princípios econômicos (e reformulando outros) à gestão dos sistemas de ensino. Para averiguar a minha hipótese, me debruço sobre o livro *Making Schools Work*, verificando em que medida o diagnóstico dos sistemas de ensino e a agenda de reformas educacionais proposta conforma as articulações entre racionalidade econômica e modos de governo neoliberais, apontados por Foucault na sua análise do neoliberalismo norte-americano.

⁹ “Não haveriam, pois, indícios de que esses movimentos poderiam estar articulados, frustrando, ainda que parcialmente, as análises que tratariam a teoria do capital humano como uma epistemologia neoliberal?”

1 A EMERGÊNCIA DO CAMPO DA ECONOMIA DA EDUCAÇÃO

A teoria do capital humano, compreendida enquanto agenda de pesquisa, tornou-se um marco institucional, político e epistemológico no século XX. Presença constante em discursos políticos e em periódicos científicos de diferentes áreas, a invenção do capital humano produziu desdobramentos significativos na experiência educacional do século passado, com claras ressonâncias sobre a política educacional na atualidade.

Se procurei ressaltar a teoria do capital humano como marco institucional é porque tal agenda de pesquisa possibilitou a constituição de uma sólida disciplina da Economia moderna, que passou a se dedicar a compreender os fenômenos educacionais dentro do escopo metodológico da ciência econômica – a Economia da Educação. Não obstante, tal singularidade institucional esteve articulada com importantes deslocamentos epistemológicos, sobretudo no que concerne ao papel da educação no crescimento econômico. Por fim, há evidências para nos indagarmos sobre os desdobramentos políticos dessa articulação em um século marcado por sucessivas crises econômicas, reestruturações no sistema financeiro internacional e o papel positivo de economistas na busca por soluções para o crescimento econômico e a superação do subdesenvolvimento.

Diversos historiadores do pensamento econômico se debruçaram sobre a teoria do capital humano enquanto marco epistemológico, procurando compreender seus fundamentos históricos, suas raízes teóricas. Debate ainda não encerrado, há controvérsias no que se refere as razões pelas quais a educação, só se consolidou como objeto de pesquisa da Economia em meados do século XX, embora tenha sido mencionada em investigações da Economia Política Clássica.

Por um lado, trabalhos como os de Tu (1969), O'Donnell (1985) e Woodhall (1987) identificam em autores como Adam Smith e Alfred Marshall as origens da noção de capital humano, sendo a agenda do século XX um desdobramento das ideias já formuladas por economistas dos séculos XVIII e XIX. Segundo Tu (1969), nas obras de Smith, Marshall e Pigou, apesar da notável ausência de uma abordagem mais técnica do assunto, podemos encontrar tudo que já fora dito até então sobre Economia da Educação. Já Woodhall (1987), embora menos enfática, ressalta a atenção especial dada por Smith, Marshall e John Stuart Mill à importância da educação como investimento nacional e suas reflexões sobre o financiamento da educação.

Ao olhar para a história do pensamento econômico na busca pela contínua e

progressiva constituição de uma ideia, tais análises traçam certa evolução do pensamento econômico, apresentando a constituição da agenda de pesquisa do capital humano como o desenvolvimento de ideias progressas. A insuficiência de tais análises é evidenciada na dificuldade de explicação da especificidade histórica do súbito interesse dos economistas pela educação no século passado.

Por outro lado, trabalhos como Blaug (1970; 1975) e Bowman (1990), embora reconheçam a importância dos escritos clássicos da Economia Política na constituição de um interesse dos economistas pela educação, rechaçam a perspectiva das origens progressivas, em busca de elementos que nos permitam compreender os deslocamentos que permitiram o surgimento da noção de capital humano, formalizados na publicação dos trabalhos *Investment in Man* (1959) e *Human Capital* (1964) de Theodore Schultz e Gary Stanley Becker, respectivamente.

The classical economists simply failed to explore the implications of a human capital view of labour supply. Adam Smith made a start; John Stuart Mill carried it a little further; and Marshall certainly began to do justice to the theme of human capital formation. Nevertheless, these three authors between them did no more than to open the door to Becker's *Human Capital* (1964), which actually constructed the foundations of the subject for the first time. (BLAUG, 1975, p.574; grifos do autor)

Porém, embora os resultados dessa perspectiva sejam distintos da ideia evolutiva das outras análises, há indícios de certa semelhança metodológica. Se os enfoques são distintos (evolução/deslocamentos), ambos perseguem certa linearidade histórica em suas análises, privilegiando a coerência dos fatos históricos, suas regularidades e sentidos, compreendidos *a posteriori*.

Tal abordagem foi alvo de críticas por parte de historiadores e filósofos, com destaque para o trabalho de Michel Foucault. Em sua obra *Arqueologia do Saber*, Foucault critica a obsessão de certos historiadores por um *continuum histórico*, ressaltando o empobrecimento de uma análise que dissolve as diferenças, descontinuidades e o acaso na reconfortante coerência da continuidade, totalidade e universalidade. (FOUCAULT, 2013)

A partir de Michel Foucault, também podemos nos indagar sobre as limitações da compreensão de um marco institucional, político e epistemológico apenas a partir de uma análise das ideias, ou da sua formação como marco epistemológico. Se compreendemos a teoria do capital humano enquanto marco de três níveis, é preciso justamente

compreender as articulações entre tais níveis, ou seja, compreender o capital humano enquanto um *acontecimento*. Trata-se de um esforço de análise das condições de possibilidade de um discurso, sejam elas discursivas ou não-discursivas. É importante ressaltar que por condições de possibilidade não me refiro às determinações estruturais de um fato histórico, mas àquilo que Foucault denomina de *dispositivo*, ou seja, a rede que se pode tecer entre um conjunto de elementos discursivos e não-discursivos que tornaram possível um determinado *acontecimento* (FOUCAULT, 2014, p. 364). Em relação às nuances das suas estratégias de análise, Foucault (1994) é bem claro ao se afastar de uma relação determinista entre discurso e prática, seja pela inevitabilidade das estruturas ou pela onisciência do sujeito.

Se se isola a instância do acontecimento enunciativo, com respeito à língua ou ao pensamento, não é para tratá-la, a ela mesma, como se fosse independente, solitária, soberana. Ao contrário, é para captar como tais enunciados, enquanto acontecimentos e em sua especificidade tão estranha, podem articular-se com acontecimentos que não são de natureza discursiva, mas que podem ser de ordem técnica, prática, econômica, social, política, etc. Fazer aparecer em sua pureza o espaço onde se dispersam os acontecimentos discursivos não é tentar estabelecê-lo como uma ruptura que nada poderia superar, não é encerrá-lo nele mesmo, nem, com ainda mais razão, abri-lo a uma transcendência; ao contrário, é tomar a liberdade de descrever entre ele e os outros sistemas, exteriores com respeito a ele, um jogo de relações. Essas relações devem estabelecer-se no campo dos acontecimentos, sem passar pela forma geral da língua nem pela consciência singular dos sujeitos falantes” (FOUCAULT, 1994 apud CASTRO, 2016, p. 26)¹⁰

Neste capítulo, portanto, meu intento é *compreender a especificidade histórica da teoria do capital humano a partir da formação de um dispositivo que tornou possível fazer de uma agenda de pesquisa um acontecimento*. Procurarei mostrar que o seu surgimento está ligado à ascensão do welfare-state enquanto arranjo político-econômico, social e epistemológico que produziu uma nova dimensão da cidadania, articulada à massificação dos sistemas de ensino. Para tal intento, fez-se necessário deslocar a análise de acordo com a própria dinâmica da ciência econômica e suas problematizações da realidade social e econômica. Em um primeiro momento, me valho das obras produzidas na Grã-Bretanha, não apenas pela relevância da Economia Política britânica na história do pensamento econômico, mas sobretudo por se tratar de um lócus privilegiado para a compreensão das relações traçadas entre economia e educação. O processo de industrialização e transformação das relações sociais que ali se instaurou foi objeto de

¹⁰ FOUCAULT, M. *Dits et écrits I: 1954-1975*. Paris: Gallimard, 1994.

atenção aos economistas, que produziram análises que nos permite compreender o delineamento das relações entre educação, pobreza e economia. Em um segundo momento, a análise desloca-se para o cenário estadunidense, procurando compreender o contexto imediato de surgimento da teoria do capital humano, que já revelava ascendente preponderância da literatura estadunidense na ciência econômica, desde o pós-guerra (MORGAN, 2003, p. 302-303).

A escolha dos objetos de análise se deu pela convergência entre as duas abordagens mencionadas anteriormente, ou seja, tomo como arquivo obras comuns a ambas interpretações do surgimento da teoria do capital humano. Dessa forma, procuro me valer não apenas da extensa literatura já produzida sobre as obras, mas também delimitar a diferença entre a análise que aqui se propõe e as demais. Apesar das diferenças existentes na escolha dos objetos, as análises até então empreendidas se detiveram a história das ideias. O que proponho aqui é, a partir de um arquivo comum, evidenciar possíveis contribuições dos estudos foucaultianos para a compreensão do surgimento da teoria do capital humano.

Este capítulo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e algumas considerações a respeito da análise até então realizada. Na primeira seção, apresento as principais ideias de Adam Smith, John Stuart Mill e Alfred Marshall sobre as relações entre economia e educação. Na segunda seção, procuro explorar alguns elementos sociais, políticos, econômicos e epistemológicos que produziram os problemas que sustentavam a moral como mediadora das relações entre economia e educação na Economia Política. Na terceira seção, explico alguns deslocamentos que produziram o abandono dessa mediação moral e as mudanças na assistência social, sob as quais pôde se constituir o welfare-state. Por fim, na quarta seção, traçando relações com esses deslocamentos, procuro compreender a consolidação da agenda de pesquisa do capital humano enquanto acontecimento, a partir dos textos produzidos Theodore Schultz.

1.1 Educação e economia na Economia Política britânica: Smith, Mill e Marshall

Adam Smith foi um filósofo iluminista escocês, conhecido pelas suas formulações sobre a liberdade e o mercado enquanto institucionalidade capaz de fazer confluir harmonicamente os diferentes interesses individuais. Sua obra *A riqueza das nações* ficou conhecida ao delimitar a especificidade da Economia Política, uma nova ciência destinada

à compreensão da produção e distribuição de riquezas (TRIBE, 1995). É também nessa obra que podemos encontrar as ideias de Smith acerca das relações entre a divisão do trabalho e a instrução do trabalhador, bem como sobre o papel a ser exercido pelo Estado sobre tais relações.

A riqueza das nações apresenta o argumento de que há inter-relações entre o desenvolvimento do capitalismo e a divisão do trabalho. Nas sociedades pré-capitalistas, as guildas se estruturavam a partir de regras definidas sobre regimes de aprendizagem, mão-de-obra, preços e renda, a fim de manter o monopólio e a tradição da produção. Tal estrutura sustentava uma produção que se iniciava e se encerrava em um artesão, caracterizando uma divisão do trabalho orientada ao produto final (BOWMAN, 1990). O que propicia uma mudança nesse padrão é o desenvolvimento do comércio, na medida que a extensão dos mercados permite a absorção de quantidades crescentes dos excedentes produtivos. Com o surgimento de novas possibilidades de comércio, a propensão humana a troca¹¹ impulsionara a subdivisão das tarefas do processo produtivo, visando aumentar a produtividade do trabalho e o aumento nos excedentes produtivos.

Como é o poder de troca que leva à divisão do trabalho, assim a extensão dessa divisão deve sempre ser limitada pela extensão desse poder, ou, em outros termos, pela extensão do mercado. Quando o mercado é muito reduzido, ninguém pode sentir-se estimulado a dedicar-se inteiramente a uma ocupação, porque não poderá permutar toda a parcela excedente de sua produção que ultrapassa seu consumo pessoal pela parcela de produção do trabalho alheio, da qual tem necessidade (SMITH, 1996 [1776], v.1, p. 77)

A divisão do trabalho garantiria um aumento da produtividade devido a três princípios fundamentais: i) o aumento da destreza do trabalhador oriundo da especialização da sua tarefa; ii) economia de tempo na passagem de uma tarefa à outra; iii) proliferação de invenções e máquinas (SMITH, 1996 [1776], v.1, p. 68-69). Esses princípios, sobretudo o primeiro e o terceiro, nos levam a uma reflexão sobre os efeitos da divisão do trabalho sobre a instrução dos trabalhadores – “a divisão do trabalho fomentou ou impediu o desenvolvimento de habilidades?” (BOWMAN, 1990, p. 243).

A proliferação de novas ocupações e a especialização oriundas da divisão do trabalho possibilitaram o desenvolvimento de novos conhecimentos e habilidades produtivos (BOWMAN, 1990). Smith é claro nesse sentido, ao explicar os motivos pelos

¹¹ “Essa divisão do trabalho [...] é a consequência necessária, embora muito lenta e gradual, de uma certa tendência ou propensão existente na natureza humana que não tem em vista essa utilidade extensa, ou seja: a propensão a intercambiar, permutar ou trocar uma coisa pela outra” (SMITH, 1996 [1776], v.1, p. 73)

quais a divisão do trabalho fomenta a proliferação de novas invenções e máquinas. A dedicação exclusiva do trabalhador a uma tarefa específica cria condições favoráveis para a criação de soluções criativas que aumentam a eficiência da produção, o que pode ser exemplificado pela criação de diversas máquinas que seguiam princípios descobertos pelos próprios trabalhadores (SMITH, 1996[1776], v.1, p. 69).

Entretanto, esse processo criativo gerado pela divisão do trabalho se restringiu às suas primeiras fases de desenvolvimento. Sua resultante tardia acabou por gerar uma superespecialização do trabalho, convertido, então, em tarefas tão específicas quanto banais (BOWMAN, 1990, p. 244). A partir dessas conclusões, Smith demonstra descrença com longos processos de formação e educação técnica, na medida em que os trabalhos se apresentam cada vez mais simplificados.

As longas aprendizagens são totalmente desnecessárias. As artes que são muito superiores aos ofícios comuns — tais como fazer relógios de parede, de bolso — não encerram nenhum mistério do tipo que exija um longo período de aprendizagem. Com efeito, a invenção propriamente dita dessas maravilhosas máquinas, e mesmo de alguns dos instrumentos utilizados para fabricá-las, sem dúvida deve ter sido a obra de reflexão e pesquisa profunda e diuturna, podendo com justiça ser catalogada entre as realizações mais felizes do engenho humano. Uma vez inventadas essas máquinas, porém, e uma vez bem entendido seu mecanismo, não se pode honestamente afirmar que para ensinar a um jovem, da maneira mais completa possível, como utilizar os instrumentos e como construir tais máquinas, se requeira mais do que algumas semanas; talvez até se possa dizer que bastam alguns dias de ensinamento. (SMITH, 1996 [1776], v.1, p. 167-168)

Se o autor é cético em relação à formação profissional, o mesmo não se aplica à *literaly education*¹². Smith se preocupava com os efeitos desgastantes da atividade rotineira e banal do trabalhador, o que levaria a um processo de degradação moral e intelectual dos indivíduos. Essa preocupação, inclusive, levou o autor a reivindicar o papel do Estado no subsídio para que as classes populares pudessem ter acesso à escola, com o objetivo de fomentar virtudes intelectuais, sociais e marciais em tais indivíduos (SMITH, 1996 [1776], v.2, p. 244).

As observações de Smith não remontam apenas ao desenvolvimento da liberdade humana, mas também à própria harmonia dos interesses individuais. A escola teria um papel importante na manutenção da ordem e coesão social, a partir da formação moral do trabalhador. Na passagem que se segue, nota-se que a instrução é apresentada como

¹² Smith se refere ao desenvolvimento de habilidades de leitura, escrita e cálculo.

elemento responsável pelo desenvolvimento cognitivo dos indivíduos, o que teria um desdobramento natural sobre a ordem e o controle das agitações populares.

Ainda que o Estado não aufera nenhuma vantagem da instrução das camadas inferiores do povo, mesmo assim deveria procurar evitar que elas permaneçam totalmente sem instrução. Acontece, porém, que o Estado aufera certa considerável vantagem da instrução do povo. Quanto mais instruído ele for, tanto menos estará sujeito às ilusões do entusiasmo e da superstição que, entre nações ignorantes, muitas vezes dão origem às mais temíveis desordens. Além disso, um povo instruído e inteligente sempre é mais decente e ordeiro do que um povo ignorante e obtuso. As pessoas se sentem, cada qual individualmente, mais respeitáveis e com maior possibilidade de ser respeitadas pelos seus legítimos superiores e, conseqüentemente, mais propensas a respeitar seus superiores. Tais pessoas estão mais inclinadas a questionar e mais aptas a discernir quanto às denúncias suspeitas de facção e de sedição, pelo que são menos suscetíveis de ser induzidas a qualquer oposição leviana e desnecessária às medidas do Governo (SMITH, 1996 [1776], v. 2, p. 249)

Se, por um lado, Smith é favorável a ação estatal no provimento de recursos educacionais às grandes massas, por outro, é decididamente favorável que os interesses individuais sejam o princípio de organização das universidades. Em conhecida passagem sobre a remuneração dos professores universitários, o autor posiciona contrário à proibição de pagamento de honorários aos professores, existente em algumas universidades britânicas. A confluência dos interesses individuais estaria comprometida caso a remuneração dos professores não esteja associada ao reconhecimento de sua atuação profissional por parte dos seus alunos (BLAUG, 1975).

Em linhas gerais, podemos notar que as afirmações de Smith sobre educação estão vinculadas às suas teses acerca da harmonia das liberdades individuais e a divisão do trabalho. Embora reconheça os impactos produtivos de um trabalhador mais habilidoso, a discordância do autor quanto a uma ampla formação profissional da força de trabalho evidencia uma descrença na instrução enquanto investimento produtivo (BOWMAN, 1990, p.246). Em contrapartida, a importância dada à *literaly education* revela a virtude da educação das massas enquanto processo disciplinar, a partir da difusão de valores que permitam ao Estado o estabelecimento de um controle social efetivo. Um século mais tarde, na obra de John Stuart Mill podemos encontrar associações mais claras entre as virtudes morais da educação e seus desdobramentos sociais e econômicos, na constituição de um trabalhador disciplinado e, por isso, mais produtivo.

John Stuart Mill foi um importante filósofo e reformador social do século XIX.

Seu pensamento está imbricado nas preocupações de seu tempo, a dizer, na busca pelo progresso e a superação de algumas fraturas que a sociedade liberal já vinha apresentando. A situação miserável de uma parcela significativa da população evidenciava a necessidade de uma revisão do papel do Estado na promoção do progresso e dignidade humana. Comprometido com a reforma das condições degradantes de sua época, John Stuart Mill não poderia ser compreendido em suas teses econômicas sem um olhar atento para a sua filosofia social, assim como *A riqueza das nações* não pode ser compreendida sem se considerar a filosofia moral de Smith (CERQUEIRA, 2008; MATTOS, 1998)

Mill compreendia a natureza humana em dois substratos. Um primeiro, formado por um conjunto de características inatas, seria referente àquilo que nos forma espontaneamente enquanto seres vivos. Um outro, seria um conjunto de características e habilidades cultivadas, fruto do processo de educação e da aprendizagem implícita nas relações sociais mediadas pelas instituições (MATTOS, 1998, p. 91). Entretanto, o filósofo não opunha esses substratos entre si. Muito pelo contrário, as habilidades adquiridas seriam um desdobramento natural das características inatas dos indivíduos.

It is natural to man to speak, to reason, to build cities, to cultivate the ground, though these are acquired faculties. The moral feelings are not indeed a part of our nature, in the sense of being in any perceptible degree present in all of us; but this, unhappily, is a fact admitted by those who believe the most strenuously in their transcendental origin. Like the other acquired capacities above referred to, the moral faculty, if not a part of our nature, is a natural outgrowth from it; capable, like them, in a certain small degree, of springing up spontaneously; and susceptible of being brought by cultivation to a high degree of development (MILL, 1906 [1863], p.45)

Se um substrato da natureza humana é adquirido, isso implica na sua mutabilidade, seus contingentes históricos e sociais. Tal mutabilidade nos remete a importância das instituições na obra de Mill. As instituições cumpririam não apenas um papel de conservação da ordem e estabilidade social, mas seriam motores do progresso humano. Considerado um reformador moderado, John Stuart Mill acreditava que esse duplo papel impunha desafios aos reformadores, na medida em que uma mudança institucional poderia comprometer os laços sociais permeados pelas estruturas existentes. Nesse sentido, se colocava contra qualquer mudança social brusca, dado que: i) as instituições deveriam corresponder a um determinado *estado de sociedade*¹³; ii) sua alteração radical

¹³ “[...] estado de sociedade é o estado simultâneo de todos os fatos ou fenômenos sociais mais importantes. Estes são o grau de desenvolvimento e de cultura moral e intelectual existente na comunidade em todas as classes dela; o estado de industriabilidade, riqueza e sua distribuição; as ocupações habituais da comunidade;

comprometeria a ordem e a coesão social¹⁴. (MATTOS, 1998).

Dada a importância das instituições na formação da sociedade na obra de Mill, podemos nos indagar sobre o papel da educação na sua filosofia social e suas relações com a economia¹⁵. Para o pensador britânico, a educação era um elemento fundamental a ser modificado em seu estado de sociedade, visando um aumento no nível intelectual da população e a estabilidade demográfica. A elevação da intelectualidade de uma sociedade permitiria o desfrute de prazeres superiores, sentimentos mais nobres, gozar de plena liberdade, enfim, alcançar um estágio avançado de felicidade da população. Haveria, também, um claro impacto sobre a produtividade dos trabalhadores, na medida em que permitiria o desenvolvimento da cultura moral e intelectual da sociedade.

A inteligência de um trabalhador é um elemento dos mais importantes para a produtividade do trabalho. Em alguns dos países mais civilizados, tão baixo é, hoje [1848], o padrão intelectual, que dificilmente há alguma outra fonte da qual se possa esperar obter maior aumento de força produtiva do que dando cérebros àqueles que atualmente só dispõem de mão. (MILL, 1996 [1848], v.1, p. 243)¹⁶

Por outro lado, a educação deveria cumprir uma importante função de controle demográfico. Para Mill, o progresso civilizatório dependia de uma proporção decrescente entre a população, de um lado, e o capital e emprego, de outro. Nesse sentido, reformas dedicadas apenas ao aumento de capital e emprego apresentariam melhoras temporárias, na medida em que seriam “deterioradas” pelo aumento populacional. A esse propósito, a educação cumpriria um papel crucial, na medida em que a elevação do nível cultural e intelectual da população resultaria em uma diminuição das taxas de natalidade, devido a dois fatores: i) permitiria o acesso a prazeres superiores, relativizando a centralidade dos prazeres mais instintivos; ii) permitiria uma avaliação melhor acerca dos malefícios da reprodução sobre a distribuição da riqueza (MATTOS, 1998).

sua divisão em classes e a relação entre essas classes; as crenças comuns que eles têm sobre todos os assuntos mais importantes para humanidade e o grau de seu desenvolvimento estético; suas formas de governo e as mais importantes de suas leis e costumes. As condições de todas essas coisas, e de muitas outras que de pronto se sugerem, constituem o estado de sociedade ou estado de civilização em qualquer época dada. (MILL, 1987 [1872] apud MATTOS, 1998, p. 45)

¹⁴ Esses motivos estão no cerne da sua crítica ao comunismo e seu ideal revolucionário. Para maiores detalhes, ver Duncan (1973)

¹⁵ Novamente, é importante ressaltar que a compreensão das relações entre educação e economia são mais bem compreendidas à luz da sua filosofia social

¹⁶ Mill, concordando com Smith, reconhecia os efeitos moralmente degradantes da divisão do trabalho, no longo prazo. Entretanto, faz uma ressalta a respeito do surgimento do administrador de empresas como ocupação qualificada oriunda do desenvolvimento e complexificação dos processos de trabalho (BOWMAN, 1990, p.248)

A menos que se lhes consiga ensinar a fazer melhor uso de circunstâncias favoráveis, seja aprimorando generalizadamente sua cultura intelectual e moral, seja ao menos elevando seu habitual padrão de vida confortável, nada de permanente se pode fazer por eles (MILL, 1996 [1848], v.1, p. 217)

A passagem supracitada ajuda a compreender a produtividade da educação no pensamento de Mill. A educação seria produtiva tanto quanto fosse capaz de formar moralmente a população. Privados de uma elevação moral e intelectual, os trabalhadores, ainda que mais aptos ao trabalho, careceriam de hábitos necessários ao progresso, padecendo de sua miséria moral e material. Por isso mesmo, ao discutir os gastos de um governo, Mill defende o dispêndio de recursos para a educação como um propósito valioso, ainda que industrialmente improdutivo (BOWMAN, 1990)

Devido às virtudes da educação no progresso humano e civilizatório, John Stuart Mill foi um defensor da constituição dos sistemas educacionais, com um destacado papel ao Estado. A incapacidade dos incultos de reconhecer o valor da educação faria com que a ausência de intervenção governamental conduzisse a população a um estado de sociedade indesejado, perpetuando uma estagnação dos seus níveis gerais de intelectualidade. Nesse sentido, o *laissez-faire* conduziria a uma falha de mercado, situação em que o livre jogo de interesses produziria suas próprias ineficiências.

[...] qualquer governo bem-intencionado e razoavelmente civilizado pode pensar sem presunção, que possui ou deveria possuir um grau de conhecimento acima da média da comunidade que governa, e que portanto deveria ser capaz de oferecer ao povo educação e instrução melhores do que as exigidas espontaneamente pela maior parte da população. A educação, portanto, é uma dessas coisas que é admissível, em princípio, ao governo ter que proporcionar ao povo. Trata-se de um caso ao qual não se aplicam necessária e universalmente as razões do princípio da não-interferência. (MILL, 1996, v.2, p.525)

Caberia ao Estado, pois, não apenas tornar a educação compulsória, responsabilizando os pais pela matrícula dos seus filhos na escola, mas também garantir a educação daqueles que não pudessem ser assistidos financeiramente pela família. Entretanto, Mill se opunha radicalmente a um monopólio da educação pública, na medida em que poderia ser utilizada como instrumento de doutrinação da população, comprometendo o princípio da liberdade individual. Não coincidentemente, na sua obra *On Liberty* aponta os perigos da universalidade da educação pública enquanto despotismo sobre a mente e o corpo (MILL, 1978 [1859], p. 105)

Podemos concluir que as relações entre economia e educação permanecem mediadas por um forte componente moral. Embora Mill mencione mais diretamente os impactos produtivos de uma sociedade mais educada, a educação permanece circunscrita a uma filosofia moral e social e seus efeitos sobre a economia se fazem sentir apenas em uma dimensão secundária. Adiante, procuro apresentar essas relações na obra de Alfred Marshall, autor que se situa em um período de consolidação da Economia enquanto ciência autônoma, a partir da fundação da Escola Neoclássica.

Alfred Marshall foi um importante pensador britânico, considerado um autor importante na consolidação da Economia como ciência autônoma. Sua principal obra, *Principles of Economics* [1890], foi publicada no final do século XIX, momento em que outros economistas, como Carl Menger, William Jevons e León Walrás, se ocuparam com a delimitação do escopo da ciência econômica e sua peculiaridade em relação às demais ciências sociais. Nas palavras de Milonakis e Fine (2009), seria o princípio de um processo que culminará com a chama *revolução formalista*, já em meados do século XX, de passagem da Economia Política para a Economia, com destacada incorporação da estatística e da matemática como ferramentas teóricas.

Assim como Stuart Mill, viveu um tempo de fraturas do discurso liberal. As degradantes condições da classe trabalhadora no período e o estado de miséria social que se produziu acabaram se configurando como um dos eixos pelos quais o *laissez-faire* foi posto em questão. Criavam-se, pois, condições para o surgimento de discursos que se outorgavam a missão de superar as contradições do liberalismo, como as vertentes utópicas e científicas do socialismo. Em tal contexto, Marshall procurou reconhecer tanto as virtudes quanto as contradições do *laissez-faire*, formulando uma agenda de reformas para o melhoramento social, visando romper com o círculo vicioso da pobreza (MATTOS, 2014), sem prescindir das virtudes do capitalismo. Keynes (1966), em comentário sobre Marshall, reconhece que o bem-estar da humanidade e as condições das classes trabalhadoras eram como um princípio ético do economista britânico. Por tanto, assim como em Smith e Mill, uma compreensão da normatividade da obra de Marshall carece de um olhar atento aos princípios éticos que subjazem às suas contribuições, uma vez que o autor partia da “firme visão de que a ciência econômica é acima de tudo valiosa, não como ginástica intelectual, nem mesmo como um meio de se chegar à verdade como um fim e si mesmo, mas como uma auxiliar da ética e uma serva da prática” (PIGOU apud JENSEN, 1996, p. 143).

Marshall procurou fazer da Economia Política um importante instrumento de mudança social e promoção do progresso. Se se ocupava a pensar o bem-estar da humanidade, sobretudo da classe trabalhadora, era porque concebia o progresso não apenas como o aumento da riqueza e o desenvolvimento da técnica, mas também “o desenvolvimento das faculdades morais e mentais, mesmo quando seu exercício não fornece ganhos materiais” (MARSHALL apud CALDARI, 2004, p. 521; tradução nossa)¹⁷.

O progresso material é concebido como uma condição necessária ao desenvolvimento de outras dimensões do progresso¹⁸. A partir de um olhar atento à miséria de seu tempo, Marshall identifica a existência permanente de um *círculo virtuoso da pobreza*. Trata-se da compreensão da articulação acumulada entre carências material e baixo desenvolvimento das faculdades físicas, morais e intelectuais, na medida em que essas diferentes dimensões do progresso se retroalimentam. Tal círculo produziria, enfim, condições degradantes para a classe trabalhadora, além de um conjunto de pessoas, privado das faculdades humanas mínimas, que acabariam excluídas do sistema capitalista – o *Residuum* (MATTOS, artigo nova economia).

Marshall divergia do diagnóstico de Smith a respeito da substituição da força de trabalho qualificada por mão-de-obra pouco qualificada, no contexto da divisão do trabalho. Vivenciando outra fase da revolução industrial, Marshall entendia que o desenvolvimento da divisão do trabalho permitiu a eliminação de postos de trabalho não-qualificados. A extensão do uso das máquinas criaria novas oportunidades para trabalhos mais complexos, menos banais e, portanto, compatíveis com as várias dimensões do progresso.

Assim, a máquina constantemente suplanta e torna desnecessária a habilidade puramente manual, cuja aquisição, mesmo no tempo de Adam Smith, era a principal vantagem da divisão do trabalho. Mas essa influência é mais do que contrabalançada pela sua tendência de aumentar a escala dos estabelecimentos manufatureiros e fazê-los mais complexos; e pois a aumentar as oportunidades para a divisão do trabalho de todos os gêneros, especialmente no terreno da administração das empresas (MARSHALL, 1996, p.308)

Tal constatação não implica em uma melhoria generalizada das condições de trabalho. Muito pelo contrário, o diagnóstico de Marshall era de que a classe trabalhadora

¹⁷ Marshall Library Archive, Red Box 1 (3), Identity Code: Marshall 5/3/1

¹⁸ Era justamente esse caráter de condição necessária que teria movido Marshall a se interessar pela Economia Política. Para maiores detalhes, ver (MATTOS, 2014)

estaria desajustada às novas demandas do capitalismo, na medida em que só estaria preparada para a execução de atividades monótonas e repetitivas. Tais atividades, por sua vez, seriam suficientemente desgastantes para exaurir as possibilidades de qualificação dos trabalhadores, além de proporcionarem remunerações muito baixas, o que favoreceria a reprodução do círculo da miséria.

Já o *Residuum* seria o conjunto de pessoas incapazes de prover o próprio sustento e o de sua família, devido à privação extrema de “força física, mental e moral, exigida para fazer carreira fora desse círculo da miséria” (MARSHALL, 1996, p.102). Mendigos, idosos desamparados, desempregados, enfim, toda uma classe de indivíduos desamparados, produto radical do círculo vicioso da pobreza. É interessante notar o destaque dado por Marshall à ausência não apenas das condições materiais para a superação da pobreza, mas à degradação moral como elemento importante na persistência da reprodução de tal círculo vicioso.

Aqueles que têm sido chamados a escória [*Residuum*]¹⁹ das nossas grandes cidades têm pouca oportunidade para a amizade; nada conhecem do decoro e do sossego, e muito pouco mesmo da união da vida de família; e a religião frequentemente não chega a alcançá-los. Se suas doentias condições físicas, mentais e morais são em parte devidas a outras causas alheias à pobreza, é esta, sem dúvida, a causa principal. (MARSHALL, 1996, p. 78)

O pensamento de Marshall sobre a educação e suas relações com o processo produtivo reside exatamente na sua discussão sobre pobreza e as alternativas possíveis para superá-la. A educação seria, antes de mais nada, “considerada um fim em si, não tem nada de inferior em relação a qualquer dos fins a que a produção de riquezas materiais pode servir” (MARSHALL, 1996, p.267). Portanto, se, posteriormente, Marshall aponta a relevância econômica da educação não é para estipular princípios exclusivos de legitimidade econômica, mas para compreender o seu papel enquanto instrumento do progresso. Devido a essa virtude para o progresso, Marshall ressalta sua importância na formação do caráter, da conduta prudente dos indivíduos, enfim, seu papel na formação moral da população, garantindo a manutenção da ordem social. O autor cita o exemplo dos artesãos de Lancashire diante da crise da indústria têxtil (1861-1865) do noroeste inglês, conhecida por *Cotton Famine*. Segundo Marshall, em tempos onde predominava a ignorância, os artesões se revoltariam violentamente diante de condições que, naquele

¹⁹ A edição brasileira de *Principles of Economics* traduziu o termo *Residuum* para escória. Neste trabalho, optamos por manter o termo original, seguindo Mattos (2014)

momento, eram inevitáveis. Entretanto, já naquele período, os artesãos tinham conhecimento da inevitabilidade da situação, conhecimento que os tornou mais adaptáveis à adversidade momentânea²⁰. (REISMAN, 1987, p. 192).

Sobre as relações entre trabalho e educação, Marshall é mais direto que Mill no reconhecimento do valor econômico da educação. Do ponto de vista da eficiência industrial, Marshall entende a educação como um elemento fundamental na liderança industrial de uma nação, associando o declínio dos negócios ingleses com a pouca atenção dada ao tema.

English business men were slow to recognize a chief cause of decline in their industrial leadership. But about 1904 they began to see clearly that they must follow other nations in promoting industrial efficiency by improved Education. (MARSHALL, 1923 apud REISMAN, 1987, p.193)²¹

Marshall não só depositava grande valor econômico à educação geral, assim como Stuart Mill, como considerava esse tipo de educação como elemento fundamental na formação profissional da população. A educação geral deveria cumprir o papel de: i) desenvolver o espírito da investigação científica nos alunos; ii) inculcar valores relacionados a ordem, regularidade, assiduidade, mas também a espontaneidade e o espírito da inovação²²; iii) desenvolver o juízo estético, sobretudo em relação às artes visuais, devido a sua importância no desenvolvimento da originalidade artística dos artesãos e seu consequente impacto no mundo dos negócios²³; iv) difundir valores fundamentais para as relações sociais, como a simpatia, empatia e compreensão, através do estudo da literatura e da prática de esportes. (REISMAN, 1987, p.194-195).

²⁰ Segundo Reisman (1987), essa passagem remete ao argumento de Smith em defesa de uma educação pública, na medida em que o conhecimento evita com que as pessoas façam oposição desnecessária e irrefletida às posturas do governo.

²¹ MARSHALL, A. *Industry and Trade*. London: Macmillan, 1923.

²² Nessa passagem, Marshall procura conciliar os valores da disciplina, característicos da sociedade alemã, com os da inventividade e espontaneidade, mais ligados aos britânicos e americanos. Para maiores detalhes, ver Reisman (1987, p. 193, nota 80)

²³ Marshall revela-se preocupado com os possíveis efeitos da sociedade industrial sobre o progresso da arte, com o deslocamento das mentes geniais das artes para os negócios: “o artífice moderno provavelmente está ocupado na operação de maquinário, e, embora as faculdades que ele utiliza talvez sejam mais sólidas, e acabem por constituir um impulso maior no sentido de um desenvolvimento mais elevado da raça humana do que acontecia com o gosto e a fantasia do seu precursor medieval, a verdade é que eles não contribuem diretamente para o progresso da arte. E se achar-se muito mais capacitado que seus companheiros, provavelmente tentará assumir um papel preponderante na direção de um sindicato, ou de outra associação qualquer, ou então procurará reunir um pequeno capital que lhe permita abandonar a profissão para a qual foi educado. Esses não são fins indignos, mas a ambição talvez fosse mais nobre, e mais útil para o mundo, se esse homem permanecesse em sua antiga profissão, tentando criar obras cuja beleza sobrevivesse ao seu criador” (MARSHALL, 1996, p.289)

A educação técnica, por sua vez, apresentaria um sistema de aprendizado superespecializado, instruindo o aluno no trabalho sobre elementos fundamentais das máquinas e equipamentos os quais irá trabalhar. Esse tipo de educação seria um impeditivo ao desenvolvimento das faculdades individuais, na medida em que proporcionaria uma aprendizagem demasiadamente restrita. Segundo Marshall, o ensino de técnicas não seria suficiente sem o desenvolvimento da capacidade de juízo (*judgement*), por sua vez incumbência da educação geral (MARSHALL, 1905 apud REISMAN, 1987, p.198, nota 106)²⁴.

Em sua crítica da dimensão restrita do ensino técnico, Marshall reforça a ideia de que a educação geral, em si, apresenta um caráter técnico (em sentido amplo), na medida em que oferece os princípios básicos para aprendizagem plena das tarefas, ou ainda, como desempenhar (*how-to*) as atividades fundamentais que uma indústria necessita. Nesse sentido, uma educação técnica extensiva, com tempos e espaços similares ao ensino geral, seria não apenas desnecessária (por conta da extensão), mas também ineficiente, pois dificilmente a sala de aula conseguiria substituir o espaço das oficinas na formação prática dos jovens²⁵.

Entretanto, o pensador britânico reconhece uma mudança nos padrões do ensino técnico em sua época. Marshall dá ênfase às formas pelas quais o ensino técnico procurava dotar os indivíduos de habilidades e conhecimentos específicos demandados por determinadas ocupações, raramente adquiridos através da prática. Nesse sentido, enquanto a educação geral exerce uma importância fundamental na formação dos jovens, a educação técnica supriria a necessidade do conhecimento especializado ao exercício das profissões (REISMAN, 1987 p.195-196). Por fim, ao comentar a experiência de educação técnica norte-americana, o economista parece vislumbrar um ensino técnico que se integre ao espírito científico da educação geral, que articule o progresso da ciência ao desenvolvimento da técnica²⁶.

²⁴ MARSHALL, A. Letter to The Times of 29 December, 1905, p. 5

²⁵ “E é preciso lembrar sempre que tudo quanto um jovem aprende por si, por experiência própria, em oficinas bem dirigidas, tem para ele maior valor, e constitui um maior estímulo à sua atividade mental, do que se tivesse sido ensinado numa escola técnica, por um professor, e através de modelos de instrumentos” (MARSHALL, 1996, p.286)

²⁶ “As indústrias que estão mais adiantadas, e que se encontram nas mãos de pessoas de hábitos de estudo, devem seu progresso à difusão de conhecimentos teóricos e práticos, feita em publicações da profissão. Estas, auxiliadas pelas modificações nos métodos da indústria, e também nas condições sociais, vêm

A qualidade excepcional das escolas públicas dos Estados Unidos, a variedade dos gêneros de vida lá existentes, o intercâmbio de ideias entre as diferentes raças e as condições especiais da sua agricultura fizeram com que se desenvolvesse um espírito de pesquisa infatigável, enquanto o ensino técnico está sendo agora ministrado com especial vigor. (MARSHALL, 1996, p. 287)

The chief need of the large majority of modern industries is for alert intelligence, good judgement, promptness and trustworthiness in conduct on the part of the more responsible employees. Where this need has been met, resolute and capable men and women can generally be found who will quickly acquire adequate familiarity with the materials, the plant, and the operations of the industry. (MARSHALL, 1923 apud REISMAN, 1987, p.198)²⁷

A educação não apenas forneceria grandes benefícios a toda nação, como permitiria às grandes mentes a oportunidade de ascender às categoriais profissionais mais elevadas. É interessante notar a distinção trabalhada por Marshall em *Principles of Economics*: ao mencionar os benefícios econômicos da educação, o economista britânico se refere a ganhos indiretos ao trabalhador comum e ganhos diretos ao trabalhador brilhante. Ao se referir ao trabalhador comum, Marshall associa os benefícios econômicos da educação à formação moral e mental do trabalhador,

[a educação] Serve para estimular sua atividade mental, para manter o hábito de uma curiosidade científica, para torná-lo mais inteligente, mais capaz e mais digno de confiança no trabalho comum, para aumentar o teor de vida em horas de trabalho e nas de lazer, sendo, assim, um meio importante de produzir riqueza material (MARSHALL, 1996, p. 267)

Entretanto, logo em seguida, o economista britânico desloca o seu foco de análise: do trabalhador comum às grandes mentes. Marshall alega que os verdadeiros benefícios da educação não estão nos seus efeitos sobre a grande massa de trabalhadores, mas sobre aqueles que, mesmo diante de parcas oportunidades, conseguem se elevar aos trabalhos especializados e às categorias superiores, tornando-se contramestres e patrões (MARSHALL, 1996)²⁸. Se, por um lado, Marshall enaltece a educação como princípio fundamental do desenvolvimento das potencialidades humanas, por outro, parece demonstrar menos entusiasmo quanto à amplitude dos efeitos econômicos da educação

revelando segredos profissionais, e auxiliando os indivíduos dotados de poucos recursos a competir com seus rivais mais ricos.” (MARSHALL, 1996, p.286, nota 239)

²⁷ MARSHALL, A. *Industry and Trade*. London: Macmillan, 1923.

²⁸ “Precisamos olhar não tanto os que figuram nas fileiras das classes trabalhadoras, mas aqueles que se elevam, de um nascimento humilde, às categorias mais elevadas dos operários especializados, tornando-se contramestres e patrões, ampliando os domínios da ciência, e talvez mesmo aumentando a riqueza nacional na arte e na literatura” (MARSHALL, 1996, p. 267)

das massas, já que poucos os aproveitariam diretamente. Ademais, Marshall reconhece que “há muitos tipos de trabalho que podem ser realizados com eficiência tanto por um operário sem instrução como por um educado; e que os ramos mais elevados da educação somente são de utilidade direta para os patrões, contramestres, e um número limitado de operários” (MARSHALL, 1996, p.267)

O reconhecimento de algumas limitações sobre os efeitos positivos da educação sobre a indústria não constituiu um impeditivo para que o economista britânico reivindicasse a intervenção do Estado não apenas na provisão de educação para a população, mas promulgação da educação compulsória. A provisão de educação deveria ser uma tarefa para qual “o dinheiro deve fluir livremente” (MARSHALL, 1982[1920] apud MATTOS, 2014, p.587)²⁹, sendo o investimento em crianças da classe trabalhadora tão produtivo quanto o investimento em cavalos ou maquinaria (REISMAN, 1987, p. 200).

Em consonância com a convicção que Marshall demonstrava no investimento público em educação, o economista britânico foi um entusiasta da *Forster's Education Act 1870*, lei que estabeleceu os princípios de organização e financiamento da educação de todas as crianças da Inglaterra e do País de Gales, dos 5 aos 12 anos. A lei também versava sobre a educação compulsória, o que seria, na visão de Marshall, um importante mecanismo legal na busca por romper com o círculo virtuoso da pobreza, tanto pela garantia de educação dos filhos³⁰ quanto pelos seus efeitos na diminuição do trabalho infantil³¹.

Em síntese, Marshall é mais assertivo que Mill ao relacionar educação, produtividade e melhoria das condições econômicas. Entretanto, tendo o progresso como horizonte de toda mudança social, para ambos os autores esse vínculo entre qualificação e produtividade se apresenta mais como um meio para atingir o progresso do que um fim em si mesmo (finalidade econômica).

Por um lado, a preocupação de Mill reside na preparação do homem moderno para

²⁹ MARSHALL, A. *Principles of Economics*. Philadelphia: Porcupine Press, 1982.

³⁰ “O mais urgente entre os primeiros passos é insistir na freqüência regular à escola com roupa decente, corpos limpos e bem alimentados. Em caso de omissão, os pais devem ser advertidos e aconselhados; e como último recurso os lares poderiam ser dissolvidos ou regulados com alguma limitação da liberdade dos pais” (MARSHALL, 1982[1920] apud MATTOS, 2014, p. 595)

³¹ Marshall tinha muita estima pelos *Factory Acts*, um conjunto de leis que visavam regular o trabalho infantil na Inglaterra.

o progresso moral e civilizatório. Por outro lado, Marshall, alarmado com a questão da pobreza, para além dos efeitos produtivos da qualificação do trabalhador, compreende a educação como elemento fundamental para a superação da degradação física, moral e mental que insere os indivíduos no círculo vicioso da pobreza. Portanto, a partir da análise apresentada, podemos concluir que a Economia Política adotou a moral como o elemento de mediação das relações entre economia e educação, mediação que irá se perder progressivamente com as transformações sofridas pela ciência econômica, a partir do final do século XIX. Antes de passarmos a essas transformações de caráter epistemológico, passemos à compreensão dos modos pelos quais o pensamento econômico sobre a educação esteve ligado às formulações da questão social no período vivido pelos três autores aqui mencionados.

1.2 A constituição da sociedade industrial e o lugar da Economia Política

O século XVIII é conhecido por marcar o início de um processo de profundas mudanças na organização social e produtiva, primeiramente na Inglaterra e depois alastrando-se pelo mundo. A expansão e desenvolvimento do comércio e o subsequente processo de industrialização fundaram as bases do nascimento da civilização industrial moderna. A principal obra de Adam Smith, *A riqueza das nações*, foi publicada pela primeira vez em 1776, período em que a expansão dos circuitos de comércio e o início da industrialização britânica eram vistos como os motores do progresso.

Em linhas gerais, Smith entendia que o desenvolvimento das sociedades comerciais possibilitara as duas maiores bênçãos que qualquer homem pode ter – opulência e liberdade. Essa virtude da sociedade comercial não se limitava apenas aos capitalistas, mas se estendia a toda população (YOUNG, 1992). Por um lado, a acumulação de capitais proveniente do desenvolvimento do comércio gerava uma expansão da demanda por trabalho que, por sua vez, garantia um aumento dos salários. Por outro lado, o aumento da produtividade tornaria mais baratos produtos elementares à subsistência humana, seja pela diminuição absoluta do preço ou relativa (em relação ao aumento dos salários). A sociedade comercial era, portanto, benéfica e compatível com a subsistência dos trabalhadores e de suas famílias. (GILBERT, 1997)

Nesse contexto, a pobreza assumia um sentido peculiar. Em Smith, a palavra *poor* não é empregada para se referir a uma situação específica de precariedade moral, social e econômica, mas denomina simplesmente aqueles que não são ricos (GILBERT, 1997,

p.281). Os trabalhadores, embora vistos como pobres, não o eram por uma situação de indigência, mas por integrarem o conjunto de indivíduos que necessita do próprio trabalho para a subsistência.

The distinctions of rich and poor then arise. Those who have not any possessions in flocks and herds can find no way of maintaining themselves but by procuring it from the rich. The rich, therefore, as they maintain and support those of the poorer sort out of the large possessions which they have in herds and flocks, require their service and dependence. And in this manner every wealthy man comes to have a considerable number of the poorer sort depending and attending upon him. (SMITH, 1978 [1762-1766] apud GILBERT, 1997, p. 291)³²

O estágio embrionário do processo de industrialização britânico, somado à perspectiva otimista sobre a generalização da opulência das sociedades comerciais, talvez expliquem a afirmação de Karl Polanyi de que a assistência aos pobres não fora uma questão para Smith (POLANYI, 2012, p.123). Ainda que autores como Viner (1927) e Blaug (1978) discutam o tema, trata-se de leituras e interpretações *post-hoc*.

A visão de Smith sobre a pobreza nos auxilia a compreender sua posição em relação à educação. A ausência de uma especificidade da situação de privação das condições físicas e materiais parece configurar as funções públicas da educação muito mais em um sentido moral do que material. A visão de Smith de que o desenvolvimento da divisão do trabalho minimizaria a relevância econômica da difusão da educação é consistente com a inexistência da pobreza enquanto condição específica de carência material. Essa situação se modificará com as profundas transformações na estrutura socioeconômica durante o século XIX, a partir da constituição da civilização industrial. O diagnóstico de que a opulência não cessaria de beneficiar a toda população parecia não já não se sustentar diante de uma realidade de avanço da industrialização e proliferação de condições materiais, físicas, morais, intelectuais degradantes. Vê-se surgir, pois, a questão social, a “tomada de consciência das condições de existência das populações que são, ao mesmo tempo, agentes e vítimas da revolução industrial” (CASTEL, 2015, p.30)

O século XIX foi marcado pelo nascimento da civilização industrial. A expansão do comércio no século anterior impulsionou a criação de um mercado de terra, através da política dos cercamentos³³, além da consolidação do padrão-ouro – um “mecanismo

³² SMITH, A. *Lectures on Jurisprudence*. Oxford: Oxford University Press, 1978.

³³ Em linhas gerais, a política de cercamentos constituiu na desapropriação de camponeses de suas terras, em benefício da produção de lã para a manufatura têxtil na Inglaterra. Para maiores detalhes, ver Polanyi (2012)

extraordinariamente durável e eficiente de assegurar a estabilidade dos preços e da renda, aliviar as pressões sobre o balanço de pagamentos e de reconciliar as ações das autoridades monetárias” (EICHENGREEN, 1995, p.2)³⁴. Terra e dinheiro se articularam à economia de mercado, constituindo-se como elementos fundamentais de sustentação da sociedade liberal do século XIX.

Outro pilar fundamental para a consolidação da civilização industrial foi a formação dos mercados de trabalho. A consolidação de um mercado de trabalho na Grã-Bretanha fora retardada devido à existência, primeiramente, do *Act of Settlement* (1662), que restringia o trabalhador à sua paróquia, e, posteriormente, da *Speenhamland Law* (1795), conhecida como “sistema de abonos”³⁵. Tal sistema previa uma renda mínima aos pobres, independentemente dos seus proventos. Criava-se, pois, uma situação de conflito entre a organização dos fatores de produção: enquanto a terra ficava sob a tutela do livre mercado, o trabalho se enraizava em práticas paternalistas que impediam precifica-lo a partir de seu valor de mercado (POLANYI, 2012, p.87)

A convergência entre terra, dinheiro e trabalho em torno de um sistema de livre mercado só pode se efetivar a partir da promulgação da *Poor Law Reform* (1834). Tal emenda da *Poor Law* alterava o sistema de caridades, até então descentralizado e vinculado às autoridades locais. A partir da implementação de tal emenda, o sistema de caridades aos pobres se centralizou em uma instituição específica – as *workhouses*. Tais instituições se destinavam a abrigar os pobres, submetendo-os a condições severas de trabalho. Tratava-se, pois, de reverter a lógica presente na *Speenhamland Law*: substituir o estímulo ao esforço mínimo (sistema de abonos) pelo estímulo negativo ao trabalho (condições severas e degradantes das *workhouses*). Na prática, a *Poor Law Reform*, ao separar os trabalhadores dos indigentes na provisão da assistência social, constituiu economicamente a classe trabalhadora enquanto tal³⁶, sendo lançada a um nascente

³⁴ Sistema monetário internacional baseado na conversibilidade fixada das moedas em ouro, cuja estabilidade estaria assentada no compromisso dos países em honrar a conversibilidade. Desse modo, a base monetária de um país estaria condicionada às suas reservas em ouro, ou seja, havendo um superávit no balanço de pagamentos, o afluxo de ouro para o país expandiria sua base monetária, o que por sua vez ocasionaria inflação. Esse processo inflacionário reduziria sua competitividade nos mercados internacionais, tendendo a retornar à situação econômica anterior. Em caso de déficits no balanço de pagamentos, o sistema operaria o exato inverso, garantindo a estabilidade do sistema monetário internacional. Para maiores informações, ver Eichengreen (1996).

³⁵ Segundo Polanyi (2012), o abrandamento do *Act of Settlement* possibilitaria o estabelecimento de um mercado nacional de trabalho. Entretanto, a promulgação da *Speenhamland Law*, no mesmo ano, acabou por retardar o processo por mais de trinta anos.

³⁶ Segundo Polanyi (2012), dois anos antes, a recusa ao voto, por meio da *Parliamentary Reform Act 1832*, já havia constituído politicamente os trabalhadores enquanto classe.

mercado de trabalho nacional (POLANYI, 2012, p.187).

A constituição desse mercado de trabalho nacional fora crucial para a passagem de uma sociedade pré-industrial, caracterizada por um hibridismo contraditório entre estabilização monetária, mercantilização da terra e relações de trabalho provinciais. A expansão do princípio do *laissez-faire*, calcado no espontaneísmo harmônico do mercado, permitiu integrar os três pilares do desenvolvimento industrial britânico – mercado de trabalho competitivo, padrão-ouro automático e comércio internacional livre (POLANYI, 2012, p.155).

Essa transformação abrupta, entretanto, não se exerceu sem deixar traumas sobre a coesão social. A *Poor Law Reform*, ao imprimir o princípio do *laissez-faire* sobre a questão social, provocou não apenas mudanças sobre a realidade econômica da classe trabalhadora, mas um profundo desenraizamento dos laços sociais que mantinham a coesão social na época.

O processo econômico pode, naturalmente, fornecer o veículo da destruição, e que invariavelmente a inferioridade econômica fará o mais fraco se render, mas a causa imediata da sua ruína não é essa razão econômica – ela está no ferimento letal infligido às instituições nas quais a sua existência social está inserida. O resultado é a perda do auto respeito e dos padrões, seja a unidade de um povo ou de uma classe, quer o processo resulte do assim chamado “conflito cultural” ou de uma mudança na posição de uma classe dentro dos limites de uma sociedade (POLANYI, 2012, p. 176)

Esse processo de degradação da classe trabalhadora e desenraizamento dos laços sociais que garantiam a coesão social na época acabou gerando uma movimentação política, em contraposição à política do *laissez-faire* empreendida pelo governo britânico. Unidos, sob o protagonismo dos sindicatos, os trabalhadores passaram a reivindicar não apenas melhores condições de trabalho, mas seus direitos enquanto classe social. Não obstante, o século XIX marca o período de expansão dos direitos políticos e, no século seguinte, a conquista da cidadania social. (MARSHALL, 1967).

Paralelamente, parte da elite britânica passava a reconhecer a necessidade de reconfigurar os laços de coesão social. Estabelecia-se, pois, o que Karl Polanyi chamou de duplo movimento da sociedade liberal: por um lado, expandiam-se os mercados, os princípios do liberalismo clássico e a mercadorização das terras e da força de trabalho, em nome do avanço da sociedade industrial. Por outro lado, as contradições geradas por esse movimento suscitavam um novo movimento, de caráter coletivista, que visava frear

os desdobramentos individualistas e degradantes da industrialização, em nome do progresso. O progresso, então, se constituiu como ideal comum, sob o qual grande parte da intelectualidade da época procurou pensar a reconstituição do tecido social (FURTADO, 2008).

Esse duplo movimento teve como síntese um liberalismo de caráter reformista, que procurava conciliar o desenvolvimento dos mercados competitivos a uma agenda de reformas sociais, que buscavam garantir o princípio de liberdade individual. Tal agenda política acabou por reduzir o *laissez-faire*, entendido como liberdade de contrato, às experiências em que esse princípio estava alinhado aos mercados autorreguláveis. No caso em que, por exemplo, os trabalhadores, no gozo da sua liberdade, se associavam para elevar salários, ou, ainda, as associações comerciais faziam o mesmo para provocar uma elevação dos preços, o *laissez-faire* está posto sob suspeita. Nesse sentido, nas situações em que tal princípio poderia comprometer o espontaneísmo dos mercados competitivos, as reformas procurariam ajustá-los (POLANYI, 2012, p.165). A relação entre a *Poor Law* e a liberdade dos trabalhadores é exemplo ilustrativo. A liberdade de contratos permitiria, hipoteticamente, que os trabalhadores pudessem se recusar ao trabalho, seja de forma individual ou coletiva. O que seria a *Poor Law Reform* senão uma proposta de interferir diretamente nessa liberdade, por meio da internação nas *workhouses* como alternativa única e obrigatória ao não-trabalho? “Na prática [...] tal liberdade entrava em conflito com a instituição de um mercado autorregulável e, em tal conflito concedia-se precedência, invariavelmente, ao mercado autorregulável” (POLANYI, 2012, p.166)

Esse binômio trabalho-assistência fica evidente na obra de John Stuart Mill. Preocupado com a melhoria das condições dos pobres, condição importante para se almejar o progresso, Mill se posicionava favorável ao combate à extrema pobreza³⁷, conquanto sejam limitadas às condições mínimas de sobrevivência. A atenção com a extensão da assistência se refere à preocupação dos efeitos negativos do auxílio quanto à disposição para o trabalho. Na medida em que as condições dos trabalhadores já se apresentavam fortemente deterioradas, a necessária baixa atratividade do auxílio aos pobres poderia ser garantida por meio do exercício de uma disciplina rígida e, até mesmo,

³⁷ “[...] quando a situação de alguém é tão desastrosa que suas energias são paralisadas pelo desânimo, a assistência é um tônico, e não um sedativo: ela fortalece, e não enfraquece, as faculdades ativas [...]” (MILL, 1965 [1848] apud MATTOS, 2008, p. 306)

da restrição da liberdade. (MILL, 1996, v.1, p.360)

Esse forte componente moral também está presente nos objetivos educacionais de Mill. Como vimos anteriormente, o pensador britânico vinculava os efeitos produtivos da educação à difusão de um arranjo de valores e comportamentos (fundamentais ao progresso) que seriam estimulados a partir do desenvolvimento das faculdades intelectuais do indivíduo e um aprimoramento do seu juízo moral. Nesse sentido, a educação teria um papel fundamental no combate à pobreza, provendo não apenas melhores condições materiais à classe trabalhadora, mas na superação do seu estado de degradação dos costumes, sejam eles relacionados à sua reprodução ou aos hábitos de uma vida compatível com a civilização industrial. Educação e pobreza constituem, pois, uma articulação que busca solucionar os impasses da questão social no século XIX, tendo a moral como elemento mediador que formaria a base da coesão social.

A pobreza e seu círculo vicioso constituem uma preocupação importante na obra de Alfred Marshall. O combate à pobreza, entendida como estado de degradação física, intelectual e moral, era o componente central da agenda de reformas sociais necessárias à melhoria social e ao progresso. Em Marshall, a moral opera uma dupla função na problematização da questão social. Por um lado, constitui-se como o arranjo de comportamentos e juízos necessários para a superação da pobreza. Nesse sentido, a educação cumpriria seu papel não apenas na qualificação do trabalhador, mas na sua formação moral e adequação ao novo ordenamento social da civilização industrial.

Por outro lado, ela seria o elemento de distinção entre “pobres merecedores” e “pobres não merecedores”. Uma política de auxílio aos pobres deveria ter em conta uma distinção entre a pobreza oriunda de fatores alheios ao indivíduo (desemprego, saúde, idade, etc.) e a pobreza responsabilizável individualmente, situação produzida por “comportamento preguiçoso, displicente, irresponsável e imprevidente” (MATTOS, 2014, p.57). Marshall se posicionava entre a antiga *Poor Law* e sua reforma em 1834. Para o economista britânico, a antiga lei, ao subsidiar uma subsistência mínima desvinculada do trabalho, acabou sustentando uma massa de pessoas avessas ao trabalho, que se estabeleciam confortavelmente em sua indigência. A reforma da legislação, entretanto, demonstrou-se demasiadamente dura, ao vetar qualquer forma de auxílio que não fosse a reclusão nas *workhouses* (MATTOS, 2014, p.56). Seria necessário, pois, uma política de auxílio aos pobres que propusesse uma gradação de contrapartidas, de acordo com o grau de merecimento dos pobres. Àqueles merecedores, a possibilidade de

assistência sem privação da liberdade. Aos não merecedores, a reclusão nas *workhouses*. (MATTOS, 2014)..

Podemos notar que o binômio assistência-trabalho perdura no pensamento de Marshall, ganhando vigor com o refinamento moralizante da gradação de pobreza. Educação e pobreza se articulam em torno do rompimento do círculo vicioso da miséria, tanto do ponto de vista material quanto na perspectiva do melhoramento dos hábitos da classe trabalhadora. Nesse sentido, a compreensão da agenda educacional de Marshall passa pelo entendimento da visão mais ampla de reforma social do autor. Assim como em Mill, tais reformas integram as soluções oferecidas à questão social de sua época, tendo a moral como elemento fundamental na reconstituição do tecido social. Reformar a sociedade significava, pois, constituir um arranjo de instituições que permitissem difundir valores, hábitos e comportamentos capazes de integrar as classes trabalhadoras à civilização industrial.

Alfred Marshall foi um pensador que vivenciou a transição entre os séculos XIX e XX. Tal transição representou uma mudança na realidade social e econômica que acarretou uma reformulação da questão social, importante para compreendermos a mudança do pensamento econômico sobre a educação. Já no início do século XX, a síntese reformista do liberalismo clássico apresentou dificuldades no seu duplo movimento pendular, implicando na desestabilização de suas bases de sustentação: as pressões internas dificultavam a garantia de estabilidade monetária do padrão-ouro; os mercados autorreguláveis foram postos em xeque com a quebra da Bolsa de Nova Iorque; e o fortalecimento dos movimentos sindicais, associados à conquista dos direitos políticos, permitia apontar a limitação do reformismo, estabelecendo-se de vez enquanto agentes políticos. (EICHENGREEN, 1996; POLANYI, 2012)

Por outro lado, a Economia Política passava por transformações metodológicas importantes, relacionadas à sua consolidação como ciência autônoma. O processo de passagem da Economia Política à Economia moderna implicou na adoção de novas ferramentas de análise, novos objetos de pesquisa, novas metodologias, enfim, um processo de transformação epistemológica fundamental para a compreensão do surgimento da teoria do capital humano. Passemos agora a esse momento de transição, da assistência liberal ao welfare-state, da Economia Política à Economia.

1.3 Da assistência à seguridade social: a constituição da governamentalidade welfarista

O final do século XIX foi um momento de intensificação do debate metodológico na ciência econômica, em busca da definição de métodos e objetos próprios e na sua delimitação em relação às demais ciências sociais. Na Inglaterra, o trabalho de William Stanley Jevons, a partir de uma análise lógico-dedutiva, procurou deslocar a Economia das ciências morais para as ciências naturais (PEART, 1996, p.157). Na Alemanha, um extenso debate, conhecido como *Methodenstreit*, envolveu os economistas Gustav Schmoller e Carl Menger no embate sobre três questões metodológicas: i) o método indutivo-empírico/ dedutivo-abstrato; ii) as leis empíricas/leis exatas; iii) coletivismo metodológico/individualismo metodológico (LOUZEK, 2011). Na França, León Walrás investiu no conhecimento matemático para a construção da sua Teoria do Equilíbrio Geral, sendo figura importante para a subsequente relevância da matemática no pensamento econômico do século XX. Jevons, Menger e Walrás se valeram do princípio da utilidade marginal para questionar a teoria do valor-trabalho, processo que ficou conhecido como *revolução marginalista*³⁸.

Esse momento de pluralismo na ciência econômica, que perdura até o fim da Segunda Guerra Mundial, também marcou novas perspectivas sobre a relação entre Economia e Bem-Estar, que possibilitaram a fundamentação teórica para a constituição de uma nova agenda reformista ao liberalismo. Na Inglaterra, a *University of Cambridge* e a *University of Oxford* abrigaram diversos pensadores que se dedicaram à compreensão dos problemas sociais inerentes à industrialização. Em Cambridge, economistas como Henry Sidgwick, Alfred Marshall e Arthur Pigou ocuparam-se da construção de um arcabouço teórico que permitisse compreender a extensão e profundidade dos males sociais. Em Oxford, pesquisadores como Thomas Green e John Hobson procuraram estreitar os laços entre a academia e a política britânica, na constituição de um liberalismo de agenda reformista, conhecido por *New Liberalism* (BACKHOUSE et al, 2010). Nos Estados Unidos, o institucionalismo americano, tendo como figura o proeminente economista Wesley Mitchell, teve participação ativa no planejamento de um conjunto de

³⁸ Blaug (1972) qualifica o debate acerca da suposta unidade de pensamento que o termo revolução marginalista denota. Para Blaug, o que se chama de revolução marginalista pode ser melhor compreendido como: i) um processo, e não um evento; ii) não observância de uma descoberta múltipla da utilidade marginal, mas uma coincidência temporal; iii) o sucesso da revolução marginalista reside no processo de profissionalização da Economia no fim do século XIX. (BLAUG, 1972, p. 280)

reformas econômicas e segurança social, conhecido por New Deal, que visava a recuperação dos nefastos efeitos da crise de 1929 no país.

A crescente incorporação da matemática e da estatística enquanto ferramentas metodológicas importantes para o avanço da ciência econômica permitiu aos economistas se debruçarem sobre uma série de problemas econômicos e sociais, oriundos da eclosão da Primeira Guerra Mundial e dos anos seguintes. A partir de análises aplicadas, muitos economistas se envolveram nos esforços de planejamento econômico e social que marcaram esses períodos (MORGAN, 2003). Tal envolvimento provocou uma retroalimentação entre as análises aplicadas e a construção de bases de dados estatísticos, que se revelaram fundamentais para mudanças nas concepções da questão social no século XX.

Essa percepção da Economia enquanto engenharia social ganhou força com a crise de 1929³⁹ (MORGAN, 2003). Conforme já dito, o *New Deal* foi fundamentado e operacionalizado com base no institucionalismo americano, alimentando um profundo entusiasmo tecnocrático em relação à capacidade do estado, a partir da sua equipe econômica, gerir a economia [*manage the economy*]. Tal entusiasmo ganhou força com a ascensão de John Maynard Keynes, a partir da publicação da sua grande obra *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936). Esse entusiasmo passou, então, a se embasar no desenho políticas fiscais que fomentassem a demanda agregada, a fim de amortizar possíveis oscilações da atividade econômica. Através da atuação ativa do Estado no planejamento e otimização das relações econômicas, poder-se-ia lograr crescimento estável, baixa inflação, baixo desemprego e um balanço de pagamento saudável (MORGAN, 2003, p. 294).

Tal “descoberta dos níveis agregados” de uma economia nacional teve um duplo efeito sobre as formas de pensar a questão social. Por um lado, fomentou a consolidação de uma extensa base de dados que visava fomentar uma compreensão macroeconômica da economia, conhecida por contabilidade nacional. Como mencionado, esta contabilidade nacional produzia uma nova compreensão a respeito da economia nacional, além de possibilitar análises mais bem detalhadas e precisas sobre a saúde (macroeconômica) dos países e suas condições de crescimento econômico. Por outro

³⁹ Wagner (2008) destaca o mesmo caráter de engenharia social das ciências sociais no início do século XX, engajadas nas propostas de planejamento social.

lado, permitia uma ressignificação do social enquanto interface de ação governamental que visava um melhoramento da própria eficiência do sistema, revestindo-a de sentido diverso do caráter assistencialista que marcara a ação social do século XIX (GARLAND, 2014).

A Segunda Guerra Mundial intensificou a participação dos economistas nos assuntos governamentais, sobretudo nos Estados Unidos da América. Versados em técnicas de otimização, programação linear, dentre outras, economistas americanos se empenharam, através da *RAND Corporation*, na mobilização de recursos teóricos para fins militares (BACKHOUSE, 2009). As duas guerras mundiais proporcionaram, portanto, não apenas um maior envolvimento dos economistas junto aos governos, mas também a crença inequívoca da pertinência da articulação do Estado e do mercado para a produção de uma economia nacional próspera – articulação conhecida por *mixed economy* (BACKHOUSE, 2009).

No período pós Segunda Guerra, a compreensão do social enquanto superfície de ação governamental que visa a melhoria da eficiência do sistema, aliada ao planejamento e constituição de economias mistas, permitiu um alinhamento sem precedentes entre uma rede de proteção social estatal e políticas econômicas. O compromisso com o pleno emprego não se tratava, pois, da costura de um tecido social esfacelado pela sociedade industrial, mas da integração do trabalhador em um novo pacto social, em que a política econômica está comprometida com o crescimento econômico, via fomento da demanda agregada. Paralelamente, a conquista dos direitos políticos por parte da classe trabalhadora e o compromisso com um Estado democrático colocava em xeque políticas de enclausuramento como a *Poor Law Reform*, transferindo políticas de proteção ao trabalhador, garantias de saúde, educação e habitação da ordem da assistência para a ordem do nascente direito social. Criavam-se as condições, pois, para o welfare-state, uma configuração das relações de governo calcada não apenas na cidadania civil e política, mas também em uma *cidadania social*, na qual as políticas sociais não se restringiam mais aos pobres e/ou à classe trabalhadora, mas a toda extensão da economia e da sociedade. (BRIGGS, 1961; MARSHALL, 1963; GARLAND, 2014).

A emergência do *welfare state*, conhecido na literatura francesa como Estado-providência, está articulada à consolidação de uma tecnologia de governo que surge como resposta às contradições inerentes ao processo de industrialização. A não integração de ampla parcela da população à esteira do progresso permitiu desvelar os limites

liberalismo, enquanto modo de governo, no trato da questão social. O caráter restrito e coercitivo das políticas de assistência se chocava com a organização dos trabalhadores em torno de reivindicações por direitos que permitissem se integrar às dimensões civil, política e social do governo. Desse modo, a sua constituição como classe, inscrita no próprio liberalismo, evidenciava a insustentabilidade de tratar a questão social como remediação às contradições do capitalismo.

A estruturação dos sistemas de seguridade social nas sociedades europeias, que atingiram o seu apogeu com o compromisso social do pós-guerra, promoveu deslocamentos naquilo que Michel Foucault denominou de *governamentalidade* liberal. Foucault cunha o termo *governamentalidade* buscando empreender uma análise das malhas de poder que permeiam a sociedade, produzindo modos de governo que se desdobram sobre a coletividade. Esses modos de governo estariam vinculados ao exercício do biopoder, que se exerceria sobre o conjunto da população, por meio de suas regularidades desveladas por diversos saberes, como a Economia Política, a Demografia e a Estatística. Evidentemente, o filósofo francês, ao se interessar sobre o governo das populações, se interessa pelo Estado, afastando, porém, de análises que estreitam as relações entre Poder, Estado e Lei⁴⁰. Trata-se, pois, da análise do

[...] 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 (FOUCAULT, 2008a, p.143-144)

Os dispositivos de segurança, compreendidos pelo autor como instrumento técnico essencial da governamentalidade liberal, constituíram-se como um pilar da consolidação do welfare-state no século XX. No século anterior, a emergência da questão social salientou os riscos inerentes ao liberalismo. A extensão e intensidade dos laços de solidariedade entre os trabalhadores ganharam novos contornos no final do século XX, somando-se à conquista gradual dos direitos políticos, desdobramento quase natural de

⁴⁰ “É verdade que o Estado me interessa, mas só me interessa diferencialmente. Eu não acredito que o conjunto dos poderes, que são exercidos no interior de uma sociedade – e que garantem nessa sociedade a hegemonia de uma classe, de uma elite ou de uma casta – se resume completamente ao sistema do Estado. O Estado, com seus grandes aparelhos judiciários, militares e outros, representa apenas a garantia, a armação de toda uma rede de poderes que passa por outros canais, diferentes dessas vias principais. Meu problema é efetuar uma análise diferencial dos diferentes níveis de poder dentro da sociedade” (FOUCAULT, 1975)

uma doutrina calcada na liberdade individual. O risco, portanto, demonstrava-se inerente à liberdade.

À compreensão dessa dimensão do risco, seguiu-se a paulatina substituição dos modos de solidariedade espontâneos, por meio do comércio, do trabalho e da família, por uma centralização burocrática de tais laços, mediadas pela objetividade da estatística e a probabilidade (DEFERT, 1991, p. 212). Os dispositivos de segurança, tendo como interface de governo a seguridade social para os trabalhadores, representava uma possibilidade de controle extrajudicial sobre tais corpos, substituindo critérios morais pela objetividade do conhecimento científico. Entre a ameaça comunista e o *laissez-faire* socialmente insustentável, os dispositivos de segurança tornaram possível o reestabelecimento dos laços sociais abalados pela crise do liberalismo clássico no século XIX (DEFERT, 1991).

The development of insurance at the end of the nineteenth century is paralleled by what one might call the birth of a sociopolitics: that is to say, a political philosophy which no longer seeks to found or legitimize 'society', to find for it a directing principle outside itself, in the dawn of its creation (a state of nature, a social contract, a natural law), but instead makes 'society', enclosed (so to speak) in itself, along with the laws of its history and sociology, into a permanent principle of political self-justification (EWALD, 1991, p. 209-210)

Risco e segurança, portanto, se articulam na produção de um futuro previsível, contável e, em alguma medida, controlável. Se a estatística tornava possível compreender a regularidade de certos eventos, a probabilidade permitia avaliar as chances de determinada classe de eventos ocorrer em um determinado intervalo de tempo (EWALD, 1991). Para cada ocupação, seria possível analisar a regularidade dos acidentes, “domando” [*taming*] o aparente caos que poderia tomar as relações entre trabalho e risco. Essa domesticação do azar também incide sobre o próprio trabalhador e sua relação com o seu trabalho, na medida em que a seguridade o premiaria pelo trabalho que poderia gerar, caso não estivesse impossibilitado por um determinado acidente. O que estaria assegurado, portanto, não era um determinado acidente sofrido por um indivíduo, mas um capital, para cuja perda a parte seguradora oferece garantia (EWALD, 1991). Nesse sentido, as técnicas de segurança possibilitavam um ajuste das incertezas e riscos eclodidos durante o processo de industrialização, seja pelo lado do trabalhador assegurado, seja pelo lado da empresa, que podia se resguardar do acaso no seu processo produtivo.

Portanto, vê-se a combinação de pelo menos três aspectos dos dispositivos de segurança: i) financeiro, a partir da remuneração do risco; ii) moral, porque é um elemento de constituição de subjetividades, na medida em que é uma racionalidade particular, pela qual os indivíduos formulam suas ações⁴¹; iii) reparadora, na medida em que substituiu o *laissez-faire* por uma burocracia estatal na mediação das relações entre segurança e trabalho, agora sob forma de direito e regras bem estabelecidas. Esse conjunto de aspectos releva a dimensão política das técnicas de segurança. Ao se exercer sobre coletividades, reconfigurando seus laços de solidariedade, a segurança possibilitou a emergência de novos agrupamentos de interesses humanos, novos modos de associação e mobilização em torno de tais interesses e, por fim, produziu um novo pacto social, na qual o Estado forneceria as condições adequadas para quem produz e para quem trabalha (EWALD, 1991).

At the end of the nineteenth century, insurance is thus not only one of the ways the provident person can guard against certain risks. The technology of risk, in its different epistemological, economic, moral, juridical and political dimensions becomes the principle of a new political and social economy. Insurance becomes social, not just in the sense that new kinds of risk become insurable, but because European societies come to analyze themselves and their problems in terms of the generalized technology of risk. Insurance, at the end of the nineteenth century, signifies at once an ensemble of institutions and the diagram with which industrial societies conceive their principle of organization, functioning and regulation (EWALD, 1991, p.210)

O novo pacto social do pós-guerra, portanto, pode ser entendido como um desdobramento da ascensão dos dispositivos de segurança. Embora tenha havido uma mudança no padrão e cobertura dos mecanismos de seguridade social, preservou-se o princípio de atuação do Estado como gestor dos riscos inerentes à sociedade industrial, observado desde o fim do século anterior. A experiência de uma crise econômica sem precedentes, somada a duas grandes guerras mundiais, colocou em xeque o liberalismo clássico enquanto doutrina capaz de garantir estabilidade, paz e prosperidade.

No welfare-state, os dispositivos de segurança se configuraram em torno dos princípios de *igualdade de oportunidades* e *cidadania*. A concepção de uma nova dimensão da cidadania, a dimensão social, permitia estabelecer um pacto social no qual se associariam a igualdade de *status*, capaz de garantir ao conjunto dos cidadãos um mínimo de bem-estar (no qual se incluem dignidade, reconhecimento e acesso a um

⁴¹ Para maiores detalhes, ver Knights and Verdubakis (1993)

conjunto de bem e serviços, vistos como básicos) e as desigualdades produzidas pela própria estratificação da sociedade (MARSHALL, 1963). Nesse sentido, a cidadania conferia um mínimo a todo cidadão, um padrão de seguridade e oportunidades para que todo indivíduo integrado à sociedade pudesse atingir um grau de satisfação pessoal, sem que isso promovesse a desestabilização das estruturas sociais desiguais; esse jogo entre igualdade formal e desigualdades legítimas é que garantiria a coesão social.

Para Thurgood Marshall, primeiro jurista negro a integrar a Suprema Corte estadunidense, em 1967, a educação teria um papel fundamental na garantia dessa igualdade de oportunidades. Primeiramente, porque permitiria às crianças e jovens desenvolver o juízo sobre informações e ideias, habilitando-os refletir sobre seus interesses e direitos no exercício da cidadania. Além disso, o desenvolvimento de tal juízo teria uma dimensão política importante, na medida em que tornaria os indivíduos aptos para a deliberação de debates públicos, de interesse comum, afetando a consciência e participação política da sociedade. Por fim, a educação seria a grande mediadora desse novo pacto social, na medida em que permitiria que as pessoas de baixa renda ascendessem socioeconomicamente sem a necessidade de uma política revolucionária de distribuição de riquezas (SUSTEIN, 1992). A igualdade seria garantida pelo *mérito*, fundando um regime de justiça social que articulava direitos aos esforços pessoais pela ascensão social.

As palavras de Thurgood Marshall refletem um pouco a estratégia estadunidense de consolidação do welfare-state. Desprovidos de uma burocracia estatal bem desenvolvida e comprometidos com os princípios constitucionais da liberdade individual, os cidadãos dos Estados Unidos adotaram um modelo de bem-estar baseado nas oportunidades educacionais em detrimento dos planos de seguridade social (HEIDENHEIMER, 2003). Tal opção contrasta, por exemplo, com a realidade alemã, na qual a ascensão dos mecanismos de seguridade social não fora acompanhada tão fortemente pela expansão das oportunidades educacionais. Grã-Bretanha e Suécia tiveram um estreitamento maior entre educação e seguridade, embora no caso escandinavo essa aproximação tenha sido mais relevante, em um claro sentido de desmercadorização dos direitos sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991)⁴²

⁴² Esping-Andersen (1991) verifica a existência de diferentes regimes de welfare-state, a depender dos modos de articulação entre Estado, mercado e família nos diferentes contextos nacionais. Classifica, então,

Embora haja evidências empíricas da formação dos sistemas de ensino no século XIX, tal como o *Education Act 1870*, suas grandes motivações se davam mais em um sentido moralizante e civilizatório do que propriamente técnico-científico na formação de mão-de-obra. A existência de um padrão de oportunidades educacionais entre os países europeus, não importando seu grau de desenvolvimento industrial, evidencia esse caráter civilizatório, que tem mais importância que seus efeitos econômicos. Vale notar, por exemplo, a crise de desencontro entre a oferta de diplomados e a sua demanda (seja na burocracia estatal ou no mercado de trabalho), deflagrada nos 1880 na Alemanha, que revela as dificuldades de estreitamento entre a educação e o trabalho no período (HEIDENHEIMER, 2003, p. 281). Nesse sentido, conforme afirma Kaelble (xxxx, p. 256-257), os interesses educacionais estavam muito mais ligados à manutenção de um determinado prestígio social por parte das elites tradicionais, ameaçadas pelas mudanças na estrutura social promovidas pela industrialização. Apenas no início do século XX é que a expansão das burocracias estatais e a ascensão dos colarinhos brancos acabou pressionar a demanda pelo ensino superior, estreitando os laços entre trabalho e escolarização (KAELBLE, 2003).

1.4 Teoria do Capital Humano: condições de possibilidade da emergência de uma agenda de pesquisa

O período subsequente ao fim da Segunda Guerra Mundial foi um momento de intenso debate sobre crescimento econômico e os motivos pelos quais um país se torna desenvolvido. A segunda grande guerra testemunhada no século XX não fora apenas um abalo para a ética e a política internacional, mas também para as economias nacionais. Países como Japão e Alemanha, além das perdas de massivos contingentes populacionais, tiveram parte significativa do seu parque industrial e da sua capacidade produtiva devastados. Nesse contexto, diversos economistas, como Robert Solow, Edward Denison e T. W. Swan se debruçaram sobre os fatores de produção que teriam impacto sobre as taxas de crescimento econômico.

Os fatores tradicionalmente imputados ao crescimento do PIB e/ou renda per capita – capital e trabalho – demonstraram-se insuficientes, explicando apenas cerca de 10-20% do total do crescimento econômico das séries históricas analisadas (ARENDR,

pelo menos três modos pelos quais se configuraram essas relações: liberal (EUA, Canadá e Austrália), corporativista (Alemanha e Áustria) e socialdemocrata (países escandinavos).

xxxx. .61). Solow (1957), por exemplo, apresenta um modelo com uma *taxa de resíduo*⁴³ de 87,5%, o que significa que as variáveis consideradas – estoque de capital, número de trabalhadores e horas totais trabalhadas – explicavam apenas 12,5% do crescimento econômico analisado (GOLDIN, 2015).

A partir desse novo problema colocado à ciência econômica, alguns economistas concentraram esforços no entendimento de possíveis fatores que estivessem ocultos nesse expressivo resíduo dos estudos tradicionais. Mincer (1958), subsidiado pela reformulação do censo de 1940 estadunidense⁴⁴, procurou compreender as relações entre a formação profissional e a renda individual, encontrando evidências de um impacto da escolaridade sobre a produtividade do trabalhador. Mas a principal contribuição do entendimento do valor econômico da educação se deu com a seminal conferência proferida pelo eminente economista americano Theodore Schultz, em 1959.

Em *Investment in Man: an economist's view* (1959), Schultz questiona o esquecimento do fator humano e das formas como as pessoas investem em si mesmas, por parte da Economia moderna. Seu objetivo na conferência foi, portanto, apresentar um novo e profícuo programa de pesquisa, tendo como núcleo duro⁴⁵ a ideia de que as pessoas gastam seus recursos de diferentes formas, seja como consumo direto, seja na como um investimento, ou seja, com vistas a obter rendimentos futuros (BLAUG, 2016, p.286). Essa ideia central foi sintetizada por Schultz a partir da noção de *capital humano*. Se valendo de uma definição de capital mais abrangente, elaborada por Irving Fisher⁴⁶, Theodore Schultz interpela as tradicionais teorias de crescimento econômico, que até então ignoravam o fator humano na renda nacional. Ora, se as pessoas investem em si mesmas, procurando auferir uma renda futura, como poderíamos ignorar tais rendas na contabilidade nacional?

Theodore Schultz dedica uma seção de sua conferência para uma breve revisão do pensamento econômico sobre a educação. Para além dos apontamentos sobre a omissão do fator humano na economia, restringindo às análises dos fatores terra, capital (físico) e trabalho, também critica a forma homogênea com o trabalho fora tratado em análises

⁴³ Na análise econométrica, denomina-se resíduo as variações do *output* não explicadas pelas variáveis imputadas no modelo.

⁴⁴ Esse censo de 1940 permitiu a análise correlata entre níveis de escolaridade e níveis de renda.

⁴⁵ Blaug (2016) utiliza o conceito de *núcleo duro*, do filósofo Imre Lakatos, se referindo à premissa fundamental do capital humano.

⁴⁶ Entende-se por capital todo e qualquer insumo a partir do qual se possa auferir uma renda futura (FISHER, 2006)

clássicas, como as de Karl Marx e Joan Robinson. O trabalho, argumenta Schultz, fora reduzido à sua dimensão quantitativa, mensurado em horas trabalhadas. Se valendo dos seus estudos sobre a modernização da agricultura, o economista afirma que tratar o trabalho apenas em sua dimensão quantitativa seria como equiparar um acre de terreno seco e pobre com um acre de terreno irrigado, altamente produtivo. O trabalho, assim como a agricultura, deveria ser diferenciado pela sua produtividade, resultado de diferentes investimentos feitos pelos trabalhadores na sua capacidade produtiva (SCHULTZ, 1959, p.111).

A noção de capital humano também se valia de um certo *destrave moral*, que teve início com a consolidação da Economia como ciência autônoma e se acirrou no pós-guerra, tendo a própria teoria do capital humano contribuído para o processo. Conforme salienta Morgan (2006), a consolidação da economia neoclássica, em meados do século XX, produziu um deslocamento na noção de sujeito na Economia. A idealização do homem econômico nos marginalistas incorporava aspectos psicológicos, procurando apreender a dimensão dos desejos (ou necessidades) dos agentes econômicos, que, por sua vez, seria a fonte primária da determinação das suas escolhas.

Na Economia neoclássica, por outro lado, a noção de homem econômico racional inverte a relação entre desejo e escolha: as escolhas seriam predominantes na análise econômica, assumindo que os desejos só poderiam ser maximizados por meio de escolhas racionais. Essa inversão permite a exclusão das motivações do comportamento econômico, como era comum na Economia marginalista, em benefício de análises que se restringiam a tomar essas motivações como dadas, se concentrando exclusivamente nas escolhas dos agentes econômicos. Conforme observou Machlup (1978), o homem econômico racional é uma idealização que não busca interpretar as ações humanas, mas as suas consequências observadas. Esvaziado de desejos e motivações, o homem econômico foi subtraído de sua essência humana, se tornando, nas palavras do economista neoclássico Frank Knight, uma *máquina de caça-níquel*⁴⁷.

⁴⁷ “The Economic Man neither competes nor higgles . . . he treats other human beings as if they were slot machines” (KNIGHT, 1947, p. 80)

Not even a one-dimensional man, but a purely impersonal utility maximising agent (as economists now say), a pleasure machine that experiences none of Jevons' man's pain or pleasure, nor satisfies his needs as Menger's man does; he has no Malthusian vices, virtues, desires, or children, nor Smithian propensities, talents, or preferences (MORGAN, 2012, p. 152).

Essa maquinização do homem econômico, ao contrário das suas concepções precedentes, não apenas o esvaziava de comprometimentos morais, mas também permitia uma mudança nos padrões de relutância em tratar analiticamente os homens enquanto riqueza. Ao tecer comentários a esse respeito, Schultz aponta a dificuldade de economistas do século XIX para lidar com tal questão moral, questionando a afirmação de John Stuart Mill sobre a incapacidade de tratar os homens como riqueza, na medida em que a riqueza existe apenas para satisfazer as necessidades humanas. Ao investir em si mesmas, questiona Schultz, as pessoas aumentam a sua gama de escolhas e opções possíveis, aumentando, e não restringindo, seu bem-estar.

Alfred Marshall também apresentara dificuldades em solucionar os impasses morais da noção de capital humano. Embora reconhecida a importância de sua obra na compreensão da importância de fatores como alimentação, saúde e habitação na produtividade dos trabalhadores⁴⁸, Schultz questiona a abordagem da noção de capital utilizada pelo autor. Atrelada a uma pretensa visão realista da economia que restringiria o capital às relações de mercado, Marshall teria caído no mesmo impasse moral, na medida em que a experiência da escravidão já havia apresentado à humanidade a repugnância de se subjugar os homens a contratos de compra e venda.

Não apenas as transformações na noção de sujeito na Economia tornaram possível esse destrave moral operacionalizado pela noção de capital humano, mas também suas articulações com práticas que normatizavam os indivíduos enquanto *sujeitos capitalizáveis*. O advento da seguridade social colocava em jogo a relação entre eventos singulares e compensações financeiras. Nessa relação, podemos encontrar impasses morais semelhantes aos observados nas discussões de Schultz sobre capital humano – como avaliar financeiramente um acidente de trabalho, a perda de um membro, a invalidez de um trabalhador decorrente de acidente? Nesse sentido, a noção de *risco* revelou-se fundamental para operar a dualização entre o vivido e o indenizado, permitindo

⁴⁸ É curioso notar que Schultz omite as relações entre educação e produtividade estabelecidas na obra de Marshall ao citar suas contribuições para o entendimento da formação das habilidades dos trabalhadores.

a reconfiguração desse dilema moral nos termos das leis da estatística e da racionalização econômica da vida do trabalhador, nos moldes das diferentes categorias de compensação financeira, pactuadas em contrato. (EWALD, 1991, p.204-205).

For practical reasons life insurance analysis was concerned with the economic value of human life, and the impact that disability, death, and retirement would have on the economic condition of the individual. The development of this type of work led these authors to consider more specific conditions, by exploring the impact on the economic value of life of aspects such as health condition, personal character, and education and training. For each of these categories, and combinations of each, standardized tables were developed that gave the actualized value of their loss in terms of potential future income (TEIXEIRA, 2007, p.19)

Após apresentar as limitações do pensamento econômico na incorporação do fator humano no crescimento das economias, Theodore Schultz passa, então, a apresentar um panorama geral do que o economista chama de “novos horizontes” para a pesquisa econômica. Ao identificar a prioridade dada pelos países em desenvolvimento no investimento em infraestrutura e na industrialização, poderíamos nos perguntar se haveria qualificação adequada da força de trabalho nesses países para operacionalizar essa modernização dessa infraestrutura e dos parques industriais. A questão colocada por Schultz se refere a uma reconsideração das alocações de recursos, a partir da inclusão do capital humano como fator importante na otimização dos gastos de um país. A título de exemplificação dos problemas de uma alocação desequilibrada de recursos em capital físico e humano, Schultz novamente recorre à questão agrícola. Citando os casos de Iraque e Índia, o economista argumenta que a ausência de uma força de trabalho capaz de operar a modernização da agricultura nesses países fez com que a produtividade marginal dos investimentos em tecnologia fosse frustrante.

Sobre o crescimento econômico, Schultz apresenta dados da pesquisa do economista Raymond Goldsmith, que apontava para um decréscimo da participação dos fatores terra e capital no crescimento da riqueza, no período entre 1909-1949. Paralelamente, entre 1919 e 1957, a renda crescera 3,1%, enquanto os capitais tangíveis cresceram a 1,8%. Em linhas gerais, Schultz se vale de estudos recentes para corroborar aquilo que já se apresentava como dilema ao estudo do crescimento econômico: o resíduo gerado pelos modelos que contabilizavam apenas as tradicionais variáveis terra, capital e trabalho. Schultz, então, passa a apresentar o que ele chama de *hipótese do capital humano*. O autor apresenta duas análises complementares que visam corroborar a

hipótese de que o crescimento não explicado pelas variáveis tradicionais se explica pelo aumento significativo do capital humano nos EUA durante o século XX. Primeiramente, apresenta os dados sobre o crescimento das oportunidades escolares no país, com um crescimento (1900-1956) no gasto por aluno de \$127 (high-school) e \$385 (college and university) para \$1493 e \$3580, respectivamente. Além disso, em 1900 os valores desses três setores educacionais representavam apenas 4% do capital físico, com aumento significativo para 28%, em 1956. Posteriormente, apresenta um estudo de Gary Becker que indica taxas entre 11% a 14,8% de taxas de retorno para os investimentos privados em educação, considerando custos diretos (taxas, livros, etc.) e os custos de oportunidade⁴⁹. Ou seja, considerando a expansão da educação e a estimativa de suas taxas de retorno, teríamos evidências preliminares, e é em caráter preliminar que ele apresenta tal hipótese, de que parte expressiva do percentual não explicado do crescimento econômico estadunidense se referiria à expansão do capital humano.

Crescimento econômico e alocação de recursos compõem, portanto, o que poderíamos chamar de perspectiva macroeconômica do capital humano. Daí, derivam-se uma série de sugestões de cunho político explicitadas pelo autor a respeito do direcionamento da política fiscal dos países em desenvolvimento e mesmo os desenvolvidos. A educação, entendida agora, nessa perspectiva de saber-poder, como um investimento produtivo em capital humano, é lançada como um elemento central na política de crescimento econômico.

Many poor countries are neglecting their elementary education relative to what they are spending on physical plants and equipment; moreover, the cost of this form of education is relatively low because of the low opportunity costs of taking students at that age away from other useful work (...) the human wealth hypothesis appears to gain support from studies now under way and it may go a long way in explaining the kind of economic growth that we have been achieving and that poor countries everywhere would like to understand with a view of using this experience to improve their economic lot. Finally, even though this approach to the investment in man were to put us on the right track, much hard thinking and research remain to be done (SCHULTZ, 1959, p.116-117)

Ao contrário do pensamento predominante no século XIX, Schultz sequer menciona o componente moral no processo de escolarização. Sua preocupação refere-se apenas, e tão somente, à sua dimensão como capital humano, ou seja, à sua capacidade

⁴⁹ Os custos de oportunidade abarcam os custos envolvidos no processo de escolha de alternativas escassas, ou seja, aquilo que se deixa de ganhar optando por x em detrimento de y .

de tornar os trabalhadores mais produtivos e aptos à modernização das técnicas de trabalho. Esse viés se evidencia na apresentação de um ensaio de perspectiva microeconômica do capital humano, na qual as desigualdades sociais e raciais seriam explicadas pela histórica negação das oportunidades educacionais às minorias. Privados do acesso a uma boa educação, os negros estadunidenses apresentavam uma produtividade inferior à dos brancos, resultando em diferenciais salariais significativos.

Os anos subsequentes à *Investment in Man* foram marcados pelo desenvolvimento das hipóteses de Schultz e a ampliação dos horizontes apresentados, tanto pelo próprio autor quanto por um número crescente de economistas interessados no tema⁵⁰. Schultz (1960), por exemplo, analisa mais cuidadosamente os dados referentes à expansão da escolarização nos EUA e as taxas de retorno por níveis de escolaridade. Em artigo publicado pela tradicional *American Economic Review*, Schultz (1961) desenvolve melhor o panorama de pesquisa apresentado dois anos antes, concluindo o texto com uma interessante nota sobre os aspectos políticos da agenda do capital humano.

Na nota, o autor critica a estrutura de tributos nos EUA, alegando que a mesma discrimina o investimento em capital humano em favor do investimento em capital físico. Critica, ainda que sem maiores detalhamentos, uma política pública que atua sobre os efeitos das baixas rendas de parte da população, negligenciando as suas causas – saúde e educação. Alega também, para além do subinvestimento na formação de capital humano das minorias, um desajuste no fomento à qualificação dos trabalhadores, com algumas áreas recebendo recursos massivos e outras carentes de maiores investimentos. Por fim, e não menos importante, ressalta a importância de uma mudança de paradigma na assistência internacional ao desenvolvimento de países periféricos. Ainda que não julgasse irrelevantes os auxílios prestados sob a perspectiva tradicional de atuação com os empréstimos e financiamento de bens de capital, Schultz ressaltou a importância de incorporar a formação de capital humano na política de fomento ao crescimento, fornecendo as condições humanas e não-humanas para a superação do subdesenvolvimento.

Em Schultz (1962), o autor faz algumas reflexões a respeito da sua primeira conferência, prosseguindo com suas hipóteses iniciais e já apresentando maior assertividade na sua argumentação. Sobre os efeitos do capital humano na renda

⁵⁰ Para maiores detalhes sobre o efeito capital humano na Economia, ver Teixeira (2000)

individual, por exemplo, Schultz propõe uma compreensão do capital humano como fator fundamental na redução das desigualdades (SCHULTZ, 1962, p.2). Já a respeito do crescimento econômico, o autor é igualmente enfático, afirmando não haver dúvidas que o crescimento do investimento nas pessoas melhorou substancialmente a qualidade do trabalho, que, por sua vez, se demonstrou o principal fator de crescimento econômico (SCHULTZ, 1962, p. 6).

A proposta de Schultz em abrir novos horizontes à pesquisa econômica logrou êxito na década de sua publicação. Os anos 1960 foram marcados por uma ampla difusão da noção de capital humano, que acabou por consolidar uma nova área de pesquisas na Economia, denominada Economia da Educação. Não obstante, o “sucesso” da teoria do capital humano não se deu apenas pela sua capacidade de propôr soluções aos problemas que se colocavam à pesquisa econômica, mas por uma série de fatores que compunham uma conjuntura favorável ao seu recebimento. A partir de Teixeira (2000), proponho uma leitura dos elementos que contribuíram para a ampla difusão da noção de capital humano, para além da ciência econômica.

No que se refere ao contexto teórico, havia terreno fértil para o recebimento de novas abordagens ao crescimento e desenvolvimento econômico, que se propusessem compreender as altas taxas de resíduo dos modelos até então utilizados. Ademais, a incorporação de variáveis de qualidade dos fatores produtivos já vinha sendo objeto de discussão, sobretudo nos trabalhos do economista Edward Denison, que sugeria uma preponderância da qualidade sobre a quantidade dos fatores na explicação das taxas de crescimento (DENISON, 1966). No campo do desenvolvimento econômico, a noção de capital humano foi bem recebida, não sem algumas ressalvas quanto ao otimismo político que a envolvia, mas reconhecendo a importância da educação para o desenvolvimento (AREDNT, 1987)

Do ponto de vista metodológico, havia, desde o fim do século XIX, um esforço por parte dos economistas em delimitar a Economia enquanto ciência autônoma, redefinindo suas fronteiras com as demais ciências sociais. Esse processo é caracterizado por Milonakis e Fine (2009) como um reducionismo, em primeira instância, para um expansionismo posterior. Segundo os autores, o processo de delimitação do escopo da ciência econômica se deu a partir da restrição de alguns objetos de análise caros às demais ciências sociais, posteriormente analisados em termos estritamente econômicos. Essa expansão posterior, conhecida como *imperialismo da ciência econômica*, teve seu

momento de consolidação com o *economic approach*⁵¹, proposta de análise econômica de fenômenos sociais desenvolvida por Gary Becker, que lhe rendeu o Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel, em 1992. A teoria do capital humano e a consolidação da Economia da Educação permitiam o desenvolvimento desse processo, levando a ciência econômica para além das suas tradicionais fronteiras e inserindo os economistas no debate educacional.

Um dos espaços institucionais privilegiados desse processo de expansão das fronteiras da ciência econômica foi a Universidade de Chicago. Alguns de seus expoentes, como Edward Lazear e George Stigler, foram entusiastas desse imperialismo da Economia. A teoria do capital humano contava com um renomado centro de ensino e pesquisa econômica, com suporte metodológico e institucional para a sua difusão. Ademais, as organizações internacionais, sobretudo o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foram grandes centros de difusão da agenda do capital humano. A OCDE, por exemplo, criou um Grupo de Estudos em Economia da Educação, no início da década de 1960. Com a missão de reatar os laços de solidariedade entre os países no pós-guerra, tais organizações viam na teoria do capital humano a possibilidade de construir uma agenda global de desenvolvimento econômico que se esquivasse da divergência de interesses entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, respondendo à proposta pacifista dos acordos do pós-guerra⁵².

Por fim, do ponto de vista político, a difusão do pensamento econômico de John Maynard Keynes criara um ambiente favorável à expansão do gasto público, com destacado papel do Estado no desenho de mecanismos institucionais que promovessem uma alocação de recursos mais eficiente (SKIDELSKY, 1988). Por outro lado, a teoria do capital humano vinha ao encontro dos anseios gestados no welfare-state em relação à promoção da cidadania social. Alçar a educação a elemento fundamental no combate às desigualdades e no fomento ao crescimento econômico permitia à teoria do capital humano se constituir como o elo fundamental entre dois pilares do welfare-state: o pleno emprego e a igualdade de oportunidades. O direito à educação, histórica reivindicação popular, passava a ser não apenas socialmente desejável, mas economicamente relevante

⁵¹ Metodologia, criada por Gary Becker, para a análise econômica de objetos até então externos ao escopo da Economia. Para maiores detalhes, ver Becker (1976)

⁵² Essas propostas iam de encontro a agenda da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que procuravam evidenciar os desequilíbrios da economia internacional entre países do centro e da periferia do capitalismo. Para maiores detalhes, ver Rodríguez (2009)

e integrado ao compromisso com o pleno emprego (SVENNILSON, 1966).

1.5 Da moral à técnica: a emergência da Economia da Educação

As discussões apresentadas neste capítulo tiveram o propósito de explorar a questão social como chave de inteligibilidade do pensamento econômico sobre a educação. Vimos que, durante o período pré-industrial, a pobreza era entendida como o contraponto processual da riqueza, ou seja, como produto de um processo antagônico à geração de riqueza. Dessa forma, o pauperismo encontraria o seu fim com o desenvolvimento mesmo do comércio e da indústria. Nesse contexto, a educação, embora pudesse tornar os trabalhadores mais habilidosos, teria como papel fundamental a preparação moral dos indivíduos para essa nova sociedade comercial/industrial.

Durante o século XIX, a pobreza foi concebida em sua especificidade, como um produto mesmo da industrialização. A questão social, então, passou a mobilizar o que Karl Polanyi chama de duplo movimento durante o século XIX: por um lado, o fomento aos mercados autorreguláveis, por outro lado, a promoção de reformas institucionais que visassem atenuar os efeitos degradantes desse fomento ao tecido social. Nesse contexto, diversos economistas refletiram sobre desenhos institucionais que pudessem garantir o pleno desenvolvimento da industrialização, sem que isso significasse um rompimento com os laços de solidariedade fundamentais à garantia da coesão social. A educação, então, passou a ser alçada como substância indispensável de um projeto civilizatório que colocaria a sociedade na esteira do progresso. Tendo o aspecto moral como elemento mediador entre o econômico e o social, esse projeto civilizatório compunha a dinâmica pendular do duplo movimento de Polanyi – a expansão da civilização industrial e o estabelecimento de mecanismos corretivos para o ciclo de pobreza.

Durante o século XX, o acirramento das tensões do século XIX e ascensão da cidadania social como seu desdobramento permitiram uma expansão significativa dos sistemas de ensino. Paralelamente, a ciência econômica passou por um período de profissionalização e intensificação no interesse e produção científica sobre o tema. A experiência das duas Grandes Guerras possibilitou aos economistas um engajamento maior na redefinição dos caminhos a serem percorridos pelo Estado na busca por estabilidade econômica e prosperidade, adquirindo um caráter de engenharia social. Em decorrência, havia um momento de otimismo em relação à capacidade coordenativa do Estado no fomento ao crescimento econômico ajustado à garantia do pleno emprego.

Dessa forma, torna-se possível uma articulação ímpar na modernidade entre os interesses da promoção da cidadania social e a prosperidade econômica, sustentados por noções como igualdade de oportunidades, pleno emprego e crescimento econômico.

A teoria do capital humano surgiu, então, como um fundamento epistemológico de programas de governo⁵³ que ensejavam uma racionalização econômica dos sistemas de ensino. Com isso não me refiro ao universo das intenções dos autores ou a consolidação de uma suposta ideologia que procurasse sedimentar interesses de classe⁵⁴. Trata-se de entender a agenda de pesquisa do capital humano enquanto formação discursiva, procurando assimilar as formulações políticas que se tornaram possíveis a partir desta. Nesse sentido, não interessa a essa pesquisa compreender as reais intenções de autores como Theodore Schultz e Gary Becker dentro de uma determinada unidade de pensamento, mas analisar as diferentes apropriações históricas que se fizeram das suas ideias. Isso porque, se no século XIX a história da educação impactou mais o pensamento econômico do que o contrário (BLAUG, 1975), em meados do século XX, a teoria do capital humano consolidou uma nova *vontade de saber (e poder)* sobre a educação, produzindo uma análise dos sistemas de ensino fundamentada em “novos conceitos, objetos de conhecimento, técnicas e suporte institucional” (DAVIDSON, 2001, p. 180). Nascia, pois, a Economia da Educação.

⁵³ Segundo Miller e Rose (2012) os programas de governo seriam a tradução de racionalidades políticas para linguagens que “buscam configurar ambientes e relações específicos por meios consideráveis desejados. [...] Essa traduzibilidade entre as moralidades, as epistemologias e os idiotismos do poder político, e a gestão de um problema específico de espaço, estabelece uma mutualidade entre o que é desejável e o que pode ser tornado possível através de atividades calculadas de forças políticas” (MILLER e ROSE, 2012, p.80)

⁵⁴ Bowles and Gintis (1975), a teoria do capital humano, ao ignorar o papel da escola na reprodução do capitalismo, acabou atribuindo à escolarização um papel que não lhe cabia - o de superação das desigualdades sociais. A consolidação dessa panaceia educacional ocultaria em si as perversas contradições do sistema capitalista, corroborando para a manutenção do status quo. A crítica marxista ao capital humano teve ampla recepção no Brasil, sobretudo pelo trabalho de Frigotto (1995).

2 APROPRIAÇÕES WELFARISTAS DA TEORIA DO CAPITAL HUMANO: o planejamento da mão-de-obra

No capítulo anterior, apresentamos articulações entre o pensamento econômico e a questão social, configurando as condições de emergência da Economia da Educação. O progressivo abandono da moral como mediadora das relações entre economia e educação permitiu que essas relações fossem formuladas a partir de uma dimensão técnica, abordando a educação em seu aspecto estritamente produtivo. Essa dimensão técnica também está vinculada ao prestígio que os economistas lograram durante a experiência das Guerras Mundiais, no século XX. Durante esses conflitos, vários economistas se envolveram com as atividades da RAND Corporation, um *think-tank* vinculado às Forças Aéreas estadunidenses, formulando soluções práticas para problemas concretos, impostos pela realidade da guerra. A teoria dos jogos, por exemplo, teve boa recepção na RAND, sobretudo porque oferecia uma forma de racionalizar o impasse nuclear entre Estados Unidos e União Soviética (BACKHOUSE, 2009). Esse prestígio logrado acarretou crescente envolvimento dos economistas na vida pública e o estreitamento dos laços entre ciência e ação governamental (FOURCADE, 2009).

Ademais, o sucesso estadunidense e britânico no planejamento de suas economias durante a Segunda Guerra difundiu a crença na articulação entre ciência e Estado na racionalização das economias nacionais, a partir do planejamento econômico, e dos laços de solidariedade, por meio da seguridade social. Do período pós-guerra até a década de 70, perdurou a aposta na capacidade de o Estado gerir a economia [*manage the economy*] de acordo com critérios publicamente desejáveis, como crescimento estável, baixa inflação, baixo desemprego e equilíbrio no balanço de pagamentos (MORGAN, 2003, p.294).

Esse processo estava em sintonia com a reorganização do Sistema Financeiro Internacional, conhecida como Acordos de Bretton Woods (1944). Com o colapso do padrão-ouro e os “cem anos de paz”⁵⁵ associados ao seu funcionamento, surgiu a necessidade de criar um novo ordenamento das finanças internacionais, que voltassem a garantir a estabilidade monetária e o crescimento do comércio internacional. Os acordos alçavam o dólar como moeda internacional, que por sua vez deveria ter sua

⁵⁵ Polanyi atribui ao padrão-ouro um dos pilares de sustentação do período de relativa estabilidade internacional que antecede a Primeira Guerra Mundial. Para maiores detalhes, ver Polanyi (2012)

convertibilidade em ouro garantida pelos EUA. A fim de combater a especulação financeira que ruiu o padrão-ouro, os países passaram a adotar controles de capitais, com o objetivo de garantir a estabilidade de suas moedas. Na prática, a política de controles de capitais ampliava os graus de autonomia e soberania da política nacional em relação aos fluxos de capitais internacionais, limitando a pressão dos mercados externos sobre a política econômica interna (EICHENGREEN, 1996).

Esse caráter de engenharia social pode ser observado nas ideias desenvolvidas por Theodore Schultz a respeito do desenvolvimento da agricultura. Apesar de vinculado à Escola de Chicago⁵⁶, Schultz possuía uma pauta que, se não podemos chamar de intervencionista, ao menos atribuía um papel relevante para o Estado no desenvolvimento da agricultura. Suas pesquisas revelavam que o comportamento individual dos agricultores não produzia situação de equilíbrio, e algumas políticas que os beneficiavam individualmente produziam ineficiências em nível agregado (HOLDEN, 2017). Suas alternativas para o desenvolvimento do setor passavam, pois, por uma atuação do Estado na produção de pesquisas e no fomento à competitividade internacional (BURNETT, 2011, p.90).

A compreensão desse cenário de atuação profissional dos economistas auxilia no entendimento do contexto político-epistemológico do surgimento e difusão da noção de capital humano. Sua inserção na pesquisa econômica foi acompanhada de profundo otimismo em relação a capacidade dos economistas de criarem modelos não apenas para produzir diagnósticos precisos a respeito das relações entre economia e educação, mas também para ajustá-las, de modo a garantir que a educação cumpra seu papel no planejamento econômico.

Neste capítulo, procuro mostrar como a ascensão da teoria do capital humano, articulada à orientação das ações governamentais para a gestão da economia, ensejou propostas de racionalização dos sistemas de ensino, em acordo com as necessidades econômicas apontadas no planejamento econômico. Para tal, tomo como objetos de pesquisa duas obras produzidas no âmbito do *Mediterranean Regional Project*, que procuram sintetizar as discussões empreendidas ao longo do projeto. Ademais, me valerei do encontro *Organisational Problems in Planning Educational Development (1961)*,

⁵⁶ Para maiores detalhes sobre a relação entre Escola de Chicago e neoliberalismo, ver Van Horn, Mirowski e Stapeford (2011)

organizado pelo *Study Group in the Economics of Education*, a fim de discutir o papel atribuído ao Estado no planejamento educacional. A análise dos textos nos permite compreender as formas iniciais de apropriação da teoria do capital humano, evidenciando alguns elementos da welfare-state como governamentalidade. O capítulo está estruturado em três seções, além desta introdução e considerações sobre as análises. A primeira seção versa sobre o planejamento educacional como *programa de governo* que busca *traduzir* a racionalidade econômica em propostas concretas para administração dos sistemas de ensino⁵⁷. Na segunda seção, apresento o contexto de surgimento do *Study Group in the Economics of Education* e do *Mediterranean Regional Project*, bem como os motivos que me levam a tomar as duas iniciativas como objeto de pesquisa. Na seção seguinte, analiso os textos produzidos pelo MRP e o grupo de estudos, destacando elementos que corroboram com a hipótese de que as primeiras apropriações da teoria do capital humano se inserem no quadro da welfare-state.

2.1 Planejamento educacional e capital humano

A partir da década de 1960, a noção de capital humano passou a orientar a reformulação dos objetivos imputados aos sistemas de ensino, procurando adequá-los aos diagnósticos propositivos elaborados pelos economistas. A Economia da Educação, enquanto vontade de saber (e poder) sobre a educação, passou a constituir um *regime de verdade*⁵⁸ distinto para legitimação da política educacional, estabelecendo novos critérios e métodos de veridicção para a sua (re)configuração. Em linhas gerais, o período subsequente à publicação e difusão do programa de pesquisa do capital humano foi marcado pelo surgimento de propostas de racionalização econômica da administração dos sistemas de ensino, a partir de um conjunto de modelos explicativos/propositivos, conhecido na literatura econômica por *planejamento educacional*.

Segundo definição de Anderson e Bowman (2006 [1967]), planejamento educacional designa o processo de elaboração e preparação de uma série de decisões para a atuação no futuro. Esse processo esteve vinculado aos objetivos políticos e econômicos do welfare-state, tendo como orientação epistemológica a Economia da Educação. Isso

⁵⁷ Os conceitos em destaque seguem as proposições de Miller e Rose (2012), explicitadas no capítulo anterior.

⁵⁸ “Cada sociedade tem seu regime de verdade, sua "política geral" de verdade: isto é, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, a maneira como se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro” (FOUCAULT, 2015, p.52).

significava articular metas como o pleno emprego, a igualdade de oportunidades, eficiência econômica e a democratização da educação. Nesse sentido, o planejamento da educação pretendia não apenas estabelecer alternativas viáveis para o financiamento e expansão dos sistemas de ensino, mas também orientar escolhas, a partir de critérios políticos e científicos (PSACHAROPOULOS, 1987a)

Os desafios postos ao planejamento educacional, em alguma medida, ressonavam os dilemas próprios do welfare-state, que, por sua vez, remontam ao duplo movimento de Polanyi. Por um lado, a educação era vista como um componente fundamental de fomento ao crescimento e modernização da economia, provendo eficiência e produtividade à produção. Por outro lado, a educação era vista enquanto direito social, tanto pelo seu papel na garantia de igualdade de oportunidades quanto pela transmissão da herança cultural da humanidade, fundamental para o exercício da cidadania.

Blaug (1967) divide os modelos e propostas de planejamento educacional em três conjuntos: o planejamento da mão de obra, a demanda social e as análises das taxas de retorno. Os modelos de planejamento da mão de obra procuravam sincronizar a oferta dos sistemas de ensino à requisição por mão de obra, buscando não apenas a adequação à realidade econômica, mas também prover setores prioritários do mercado de trabalho de profissionais necessários para sua expansão e melhoramento tecnológico. Psacharopoulos (1987b) observa que três metodologias foram empregadas na previsão das necessidades de ajustamento entre mercado de trabalho e sistemas de ensino: *surveys* com empregadores, comparações internacionais e a produtividade do trabalho.

Os *surveys* procuravam estimar as necessidades educacionais do mercado de trabalho por meio de consultas diretas com os empregadores, sendo utilizados em países como Nigéria, Reino Unido, Estados Unidos e França. Seus resultados, entretanto, apresentavam mais um caráter de política de emprego de curto prazo do que propriamente uma previsão das necessidades educacionais para o desenvolvimento econômico. Tal metodologia apresentava dificuldades inerentes ao modelo de *surveys*, como inconsistência nas respostas e diferentes engajamentos das empresas na proposta. Enquanto algumas organizações procuravam responder seus questionários de forma a contemplar necessidades futuras, tendências salariais e impactos da tecnologia sobre o setor, algumas respondiam com base em suposições pouco objetivas (PSACHAROPOULOS, 1987b).

As comparações internacionais foram empreendidas por países subdesenvolvidos, que sofriam com a ausência de coleta e sistematização de dados referentes ao mercado de trabalho interno. A proposta consistia em analisar a estrutura ocupacional de países desenvolvidos, com dados consistentes sobre o mercado de trabalho, a fim de projetar caminhos para estruturar um mercado de trabalho adequado às necessidades da modernização produtiva. A principal limitação dessa metodologia concerne ao fato de que se pressupõe trajetórias rígidas de crescimento econômico, negligenciando as características peculiares do desenvolvimento de países da periferia do capitalismo (PSACHAROPOULOS, 1987b).

Uma outra proposta de planejamento da mão de obra consistia na mensuração das taxas de produtividade por ocupação, ou seja, verificar a produtividade marginal de um trabalhador, por setor. Na prática, o modelo fornecia as diretrizes para o estabelecimento de setores prioritários de investimento educacional, definindo ocupações fundamentais ao desenvolvimento econômico, tais como médicos, engenheiros e professores. Essas definições por vezes vinham acompanhadas de estimativas da demanda, como taxas ideais de médicos por paciente ou de professores por alunos (PSACHAROPOULOS, 1987b).

O modelo de demanda social foi apresentado pelo economista Lionel Robbins como um relatório do *Committee on Higher Education*, em 1963. Na ocasião, Robbins apresentou uma proposta de previsão da demanda privada por educação superior, a preços constantes, considerando custos diretos e indiretos (de oportunidade). Trata-se de uma abordagem econômico-demográfica que buscava planejar a expansão do ensino superior de acordo com a dinâmica da demanda ao ensino universitário gestada nos anos anteriores. Previa-se, pois, os impactos da transição demográfica e da própria expansão da educação básica na demanda das famílias por uma vaga no ensino superior. Considerava-se, também, os ganhos salariais médios da população, estimando os impactos do ensino técnico na demanda pelo ensino universitário. Os retornos privados que a educação técnica possibilitaria, por meio de acesso ao mercado de trabalho, poderiam exercer influência na demanda pelo acesso à universidade, dado que os custos de renúncia ao trabalho podem se constituir como desestímulo ao ingresso no ensino superior (BLAUG, 1967).

Por fim, as análises que procuram calcular as taxas de retorno da educação, também conhecidas como análises de custo-benefício, avaliam os ganhos salariais

marginais e médios por faixa de escolaridade. A partir de dados da composição da força de trabalho por nível de idade, educação e ganhos salariais, estimavam-se os benefícios econômicos do investimento em educação, do ponto de vista individual e social. Na perspectiva individual, trata-se de mensurar os ganhos salariais oriundos do aumento da escolaridade, descontados os custos indiretos e diretos da educação. Do ponto de vista social, avalia-se o investimento em educação em contraste com os benefícios gerados sobre a produtividade e a eficiência da economia gerados. O planejamento por análises de custo-benefício se basearia, portanto, na comparação entre os retornos privados e sociais dos diferentes níveis de ensino, procurando otimizar o investimento em educação (BLAUG, 1967)

Para os propósitos deste trabalho, nossas atenções incidirão sobre o planejamento de mão-de-obra, devido ao seu protagonismo internacional na definição das diretrizes do planejamento educacional. Foi a proposta mais utilizada na concepção de planejamentos educacionais em diversos países, com amplo investimento de organizações internacionais, como Banco Mundial (TEIXEIRA, 2017), e OCDE (RINNE, KALLO e HOKKA, 2004). Psacharopoulos (1987a) atribui esse protagonismo à maior disponibilidade de dados requeridos, em relação às análises de custo-benefício, e uma natureza mais intuitiva. Embora o autor não defina com clareza o que entende por “intuitivo”, podemos interpretar como um ajustamento à racionalidade política predominante no período, focada, sobretudo, na garantia do pleno emprego. Argumento, pois, que o planejamento da mão de obra teve sua vida e morte vinculada à força (ou fraqueza) do welfare-state enquanto modo de governo que articulava o *econômico* e o *social*. A fim de desenvolver a argumentação, analisarei os discursos produzidos no âmbito do *Study Group in the Economics of Education* e do *Mediterranean Regional Project*, ambos gestados na OCDE..

2.2 A Economia da Educação na agenda da OCDE

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi criada em 1961, a partir da reformulação da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), um esforço embrionário de integração europeia calcado no monitoramento da aplicação do Plano Marshall no continente. Com o fim da execução do Plano, houve uma reestruturação na OCDE para dar à organização um novo fundamento político (LEIMGRUBER et al., 2017). Essa reestruturação, que ocasionou a mudança do

nome para OCDE, produziu um deslocamento no princípio da organização, que passava agora a orientar políticas com foco no crescimento econômico.

The OECD became an important actor in the emerging international field of development aid. In particular during the 1960s, the OECD was highly influential and at least as important as other international organizations, such as the IBRD/World Bank or the UN Development Program (UNDP). The OECD was instrumental in making development aid a normal function of modern states and it set some of the most influential norms, standards, and benchmarks in the development field, most importantly regarding what counts as public overseas development aid (ODA) and how much aid a modern industrialized country is supposed to give (LEIMGRUBER et al, 2017, p.37).

Sob forte influência do “momento keynesiano” da política econômica, a OCDE tornou-se um importante ator na disseminação de políticas públicas orientadas para o planejamento econômico e a gestão da demanda agregada. Por outro lado, no que se refere à economia política internacional, consagrou-se como promotora das noções de livre mercado e competitividade internacional – “Keynes at home, Smith Abroad” (LEIMGRUBER et al, 2017, p.36).

Em 1961, a OCDE organizou uma conferência em Washington D.C, conhecida na literatura por Conferência de Washington. Na ocasião, foram apresentadas diversas reflexões a respeito do valor econômico da educação, com destacado enfoque sobre os efeitos da escolarização sobre o crescimento econômico. As discussões visavam estabelecer metas para a expansão dos sistemas de ensino, a fim de ajustar a educação às necessidades sociais e econômicas potencialmente atreladas à instrução da população.

O consenso estabelecido na conferência versava sobre a importância do investimento em educação, a partir do aumento do número de alunos atendidos, professores capacitados e instalações adequadas. Para a realidade de alguns países, chegava a se falar em dobrar os gastos em educação, algo que, posteriormente, se mostrou irrealista, do ponto de vista das finanças públicas. A OCDE, então, se outorgou a missão de criar um ambiente de cooperação internacional para o desenvolvimento de pesquisas e orientações políticas dedicadas ao alinhamento entre política educacional e política econômica.

Posteriormente, em 1963, uma conferência realizada em Roma desenvolveu com maior afinco as formulações de Washington, sistematizando considerações gerais, necessidades e propostas para o desenvolvimento de uma política educacional

comprometida com o crescimento econômico. A educação passava a ser vista não apenas como direito de cidadania, mas como um investimento produtivo. Estabelecia-se como necessidade o desenvolvimento de pesquisas que pudessem esclarecer melhor as relações entre economia e educação. Por fim, foi proposto a criação de mecanismos para avaliação em médio e longo prazo das necessidades nacionais, fixando o aparato educacional necessário para a superação de tais necessidades (PAPADOPOULOS, 1994, p.40).

O pensamento educacional da OCDE na década de 1960 pode ser resumido em duas grandes diretrizes. Por um lado, a elaboração de bases teóricas e as aplicações práticas referentes ao desenvolvimento da Economia da Educação, bem como a sistematização das estatísticas econômicas e educacionais necessárias à realização de tais pesquisas. Por outro lado, o fomento ao planejamento da educação, conformando a política educacional às necessidades econômicas e sociais dos seus países membros (PAPADOPOULOS, 1994, p.40). Para os objetivos epistemológicos, foi criado o *Study Group in Economics of Education*, reunindo importantes economistas engajados no programa de pesquisa do capital humano. Para seus objetivos políticos, foi fundado o *Mediterranean Regional Project (MRP)*, com o objetivo de produzir um conjunto de recomendações para os *policy-makers* na constituição de planejamentos educacionais.

A seguir, analisarei textos produzidos no âmbito do *Mediterranean Regional Project* e do *Study Group in Economics of Education*, a partir das relações político-epistemológicas que estabelecem com a Economia da Educação e o welfare-state. Meu foco será duas obras produzidas pelo MRP, sob a coordenação de Herbert Parnes – a síntese *Forecasting Educational Needs for Economic and Social Development (1962)* e os textos organizados para um encontro do MRP, reunidos em *Planning Education for Economic and Social Development (1962)*. Essas obras me interessam prioritariamente pois são proposições que se destinam a traduzir a racionalidade econômica para o campo da administração dos sistemas de ensino, explicitando, metodológica e politicamente, os procedimentos para ajustar os sistemas de ensino às necessidades econômicas. Em caráter complementar, procurando compreender o lugar da ação governamental no planejamento educacional, recorrerei a obra *Organizational Problems in Planning Economic Development (1960)*, que reúne textos produzidos para um encontro do *Study Group in Economics of Education*.

2.3 Mediterranean Regional Project: apresentação

O *Mediterranean Regional Project* foi um desdobramento político da Conferência de Washington, a partir de acordos bilaterais, estabelecidos no início de 1962, entre a OCDE e seis países da região do mediterrâneo europeu – Grécia, Itália, Portugal, Espanha, Turquia e Iugoslávia (PAPADOUPOULOS, 1994, p.44). Trata-se de uma iniciativa de reunir grupos de pesquisa e autoridades vinculadas às deliberações nacionais sobre educação, com o objetivo de determinar necessidades educacionais, estruturando planos de ação que viessem a suprir tais necessidades até o ano de 1975. Esperava-se, pois, produzir uma série de recomendações para que os *policy-makers* dos países integrantes pudessem desenhar os respectivos planejamentos educacionais (PARNES, 1962a, p.09).

Os países integrantes se caracterizavam pelas suas semelhanças nos indicadores socioeconômicos⁵⁹, apresentando baixa renda per capita, alto percentual da força de trabalho alocado na agricultura, além de significativa escassez de infraestrutura e pessoal nos sistemas de ensino. Essa escassez refletia, ao menos em parte, o lugar secundário que a educação ocupava nos projetos de desenvolvimento até então empreendidos nesses países, com as mais baixas taxas de investimento na área, em comparação com o restante da Europa (PARNES, 1962a, p.10).

Os termos do acordo previam a constituição de equipes nacionais de cinco a seis membros, incluindo economistas, estatísticos e profissionais da educação⁶⁰. Essas equipes ficaram encarregadas de produzir relatórios nacionais, prevendo as necessidades educacionais e os recursos necessários para suprir tais carências, ajustados para os quinze anos subsequentes. Por outro lado, a OCDE cuidou da organização, coordenação e administração do projeto. A organização disponibilizou especialistas e organizou uma série de encontros entre o seu corpo de experts e as equipes nacionais, a fim de acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos, prover soluções práticas e prestar assessoria metodológica para o desenvolvimento das previsões necessárias. Além disso, a OCDE era responsável pelos encargos financeiros do projeto e o treinamento de

⁵⁹ Há uma exceção em relação ao norte da Itália, com indicadores mais próximos das economias europeias mais desenvolvidas.

⁶⁰ Em linhas gerais, as equipes eram compostas de forma heterogênea, incluindo Ministérios da Educação, universidades e/ou Ministérios de Planejamento. Essa heterogeneidade, inclusive, produziu dificuldades operacionais na implementação dos planos elaborados no contexto do MRP, dadas as divergências entre economistas e educadores sobre as funções da escolarização.

especialistas em desenvolvimento de recursos humanos, com o objetivo de capacitar melhor os países integrantes para a elaboração dos planejamentos educacionais (PAPADOPOULOS, 1994, p.44).

2.3.1 Sobre os fundamentos macroeconômicos do planejamento educacional

Em introdução ao relatório de sistematização das concepções e método do MRP, Parnes (1962a) afirmar haver uma onda de interesse, por parte de economistas e *policy-makers*, no papel da educação no desenvolvimento econômico e social. Esse interesse advinha da emergente literatura sobre capital humano e investimento em pessoas, atestando os impactos produtivos da escolarização das populações. O autor ainda apresenta ressalvas em relação ao caráter revolucionário de tais pesquisas. Em consonância com a argumentação apresentada no primeiro capítulo desta dissertação, Parnes afirma não haver grande novidade em ideias que vinculem a produtividade do trabalhador à sua qualificação. Entretanto, a consolidação da Economia da Educação apresentava uma possibilidade nova e concreta de elaborar planos de crescimento a partir da otimização dos gastos em educação (PARNES, 1962a, p.07). A disciplina oferecia, pois, o aparato metodológico para tornar concretos ideias e valores ideias que, outrora, estavam vinculadas a problemas mais abstratos, vinculados, por exemplo, à formação moral do trabalhador. Nesse sentido, a novidade do capital humano residia nas suas proposições metodológicas, que permitiam traduzir teorias sobre as relações entre economia e educação para a agenda política das autoridades políticas nacionais.

É a partir do programa do capital humano que se funda o problema de pesquisa que orienta as concepções de planejamento educacional no MRP: *qual é o nível necessário de investimentos educacionais para atingir uma determinada taxa de crescimento econômico?* No caso de países em desenvolvimento, esse problema se aprofundava com as latentes restrições orçamentárias, em face às demais necessidades de infraestrutura, saúde, etc. Nesse sentido, Parnes (1962a) questionava a eficiência de um processo de industrialização pautado na modernização do parque industrial, negligenciando a qualificação da mão de obra destinada a operar as novas máquinas e equipamentos. Por outro lado, a lógica inversa, evidentemente, também não se mostrava eficiente.

Although the necessity for substantial expansion of educational facilities and personnel is generally abundantly clear in developing countries, there are, unfortunately, numerous competing demands upon painfully limited resources. Intelligent development planning therefore

requires that an appropriate balance be struck in the allocation of total resources among competing ends, all of which may be important to economic development. In practical terms, this means that there is no point building modern steel mills and chemical manufacturing plants unless the managers, scientists, engineers, technicians, office personnel and skilled workers are available to operate them. It is also, of course, equally fruitless if the capital equipment for which their qualifications are appropriate cannot be obtained (PARNES, 1962a, p.08).

Apesar do otimismo em relação ao potencial produtivo da educação, a qualificação do debate gerou algumas ressalvas por parte dos economistas envolvidos no MRP. Vaizey (1962) questiona as correlações entre escolarização e renda individual, destacando a negligência do fator *classe social* nos estudos em curso. Afinal, em que medida os diferenciais de renda por escolaridade não são produto, também, da origem social do indivíduo? Nesse sentido, embora a educação tenha valor inegável para o desenvolvimento de um senso geral de comunidade e a qualificação da mão de obra, não se pode afirmar que seja uma condição suficiente do crescimento econômico (VAIZEY, 1962, p.41).

Saxe (1962) também mantém ressalvas com relação ao otimismo sobre as correlações entre escolarização e crescimento econômico. O autor argumenta não ser difícil encontrar correlações positivas entre ambas variáveis durante períodos de prosperidade econômica, num processo de retroalimentação em que o aumento de escolaridade proveria força de trabalho mais qualificada e o crescimento econômico forneceria condições de financiamento dos sistemas de ensino. Entretanto, como pensar a operabilidade dessa dinâmica em país essencialmente agrário? De que forma uma sociedade agrária altamente escolarizada poderia alcançar metas de crescimento compatíveis com os países industrializados?

Em linhas gerais, as discussões do MRP incorporaram criticamente a agenda de pesquisa do capital humano, propondo aprofundar o estudo das relações entre educação e crescimento econômico. O problema a ser investigado não se refere tanto às relações gerais entre economia e educação, mas perguntam-se de que forma se pode concretizar a vocação produtiva da educação, ajustando os sistemas de ensino aos requisitos de crescimento econômico. Nesse sentido, Vaizey (1962) é enfático ao propor o afastamento de uma abordagem exclusivamente cultural da educação. A negligência de seu aspecto econômico levaria a improdutividade dos sistemas de ensino, tornando qualquer proposta de expansão de gastos economicamente inócua. Não se trata, no entanto, de submeter a educação apenas à lógica econômica senão de criticar a submissão exclusiva à lógica

cultural. Para o autor, não haveria condições de alta civilidade em um ambiente carente de recursos materiais, revelando a primazia da questão material na análise econômica.

I must confess that “more” education of a sterile “cultural” kind seems to me to be not only uneconomic but unwholesome. I view with deep regret the prostitution of the argument for social equality in education by a glorification of “working class culture”, just as much as I reject the identification of “culture” with a limited, academic classical curriculum. A truly cultivated man must surely be well-read, musical, a good linguist, a good conversationalist, have good taste in food, woman and the theatre, and be reasonably fit. A man like Mr. Kennedy, for example. But that just shows how hard it is to be civilized unless you are rich. And to be rich by your own efforts means you have to earn your living profitably. Frankly, that is what I think the cultural debate reduces itself to. (VAIZEY, 1962, p.42).

O argumento de Vaizey (1962) revela, também, um descontentamento com a racionalidade que permeia a política educacional. A educação, historicamente vinculada à cidadania civil e política, não apresentaria condições de se efetivar enquanto elemento constitutivo da cidadania social caso negligenciasse o seu papel crucial na promoção da igualdade de oportunidade. E essa igualdade de oportunidade só se efetivaria caso fossem resguardadas as funções econômicas da educação, ou seja, sua capacidade de prover o indivíduo com habilidades necessárias para se inserir nos espaços protegidos e bem remunerados do mercado de trabalho. Trata-se, pois, da consolidação de uma crítica às formas tradicionais de se pensar a política educacional, abrindo uma cisão que permitiria criar condições de inserir a Economia da Educação no discurso educacional. A partir do próprio dispositivo do welfare-state, pôde-se operar uma crítica dos modos de conduzir a política educacional, criando espaço para a inserção de uma nova racionalidade que pudesse articular os interesses civis, políticos e sociais da educação.

A crítica de Vaizey (1962) ressalta um dilema inerente à função social da educação, que se transpõe a seu fundamento econômico. Historicamente, a educação se outorgou a difícil missão de ser mediadora, por um lado, da herança cultural da humanidade e, por outro lado, da difusão da modernidade e da civilidade industrial. Se situa, portanto, entre os valores da tradição e os do progresso. Na visão de Vaizey, tal dilema poderia nos levar à equivocada percepção de que a educação estaria comprometida com a tradição e, por isso, estaria fadada a ser coadjuvante no processo de desenvolvimento dos países pobres. Segundo Kelley (1962, p.34) a educação deveria possuir foco no presente e no futuro, através do estímulo à sensibilidade necessária para compreender e superar os desafios para além do mundo da tradição. Entretanto, esse

propósito estaria sendo negligenciado em favor de uma educação orientada pelos valores da tradição. Kelley (1962) toma como exemplo a educação superior que, a seu ver, estava mais ligada à manutenção de status e prestígio do que propriamente à preparação dos indivíduos para a sociedade industrial. Essa realidade revelava um desperdício de recursos investidos, restringindo o aproveitamento das oportunidades educacionais devido ao desajuste entre a formação intelectual e o trabalho (KELLEY, 1962, p.35).

Kelley (1962) compreende o progresso econômico e a industrialização como processos de modernização inerentemente coercitivos. Isso não significaria, no entanto, uma nostalgia das sociedades agrárias, senão o entendimento das dificuldades, no curto prazo, de romper com arranjos institucionais e relações sociais que sustentam a tradição nessas sociedades. Para o autor, porém, não há dúvidas de que, no longo prazo, os benefícios da industrialização, individual e socialmente, excederiam seus custos processuais.

A educação teria, portanto, um papel fundamental a cumprir no processo de industrialização, seja na difusão dos novos valores ligados à sociedade industrial, seja por permitir a especialização de tarefas e a mobilidade de recursos humanos, características fundamentais para a eficiência do processo. Por um lado, seria necessário fazer uma transição da sociedade baseada na empresa familiar para a sociedade industrial, reconfigurando laços de solidariedade no ambiente de trabalho - do compromisso com o *establishment* à profissionalização das carreiras (KELLEY, 1962). A educação teria, portanto, papel importante na formação do comprometimento da força de trabalho com o processo de industrialização, valorizando a disciplina individual e um estilo de vida autônomo [*self-oriented*] nos cidadãos.

Por outro lado, a educação teria o compromisso de fornecer os conhecimentos e habilidades necessários para combater os desequilíbrios estruturais do mercado de trabalho. Conforme a interpretação corrente, parte substantiva do desemprego estrutural advinha do imobilismo do trabalhador face às mutações do mercado de trabalho, tornando-os obsoletos e/ou subempregados. A fim de suprir essa carência da força de trabalho, a escolarização teria a virtude de melhorar a mobilidade do trabalhador, não apenas por prover habilidades necessárias ao exercício profissional, mas também por aprimorar sua leitura do mercado de trabalho, ajustando suas escolhas às necessidades do mercado.

Pode-se verificar, portanto, que o MRP procurou extrapolar a teoria do capital humano, qualificando as relações entre economia e educação a partir das demandas inerentes ao processo de industrialização. Tal viés se explica pelo perfil socioeconômico dos países integrantes, comprometidos com a intensificação da industrialização, então vista como principal estratégia de superação dos entraves ao desenvolvimento econômico e social. Nota-se, também, que, embora a teoria do capital humano tenha se afastado da função moral da educação verificada no pensamento econômico do século XIX, o MRP incorpora algumas ideias discutidas por John Stuart Mill e Alfred Marshall a respeito da importância da educação na constituição de sociedades industriais. Tal incorporação revela o lugar importante da subjetividade no processo de industrialização, tendo a questão social como um meio de articulação entre a gestão eficiente dos fluxos de energia e vitalidade do trabalhador – a disciplina - e a contenção das situações que poderiam vir a ameaça-la.

2.3.2 Metodologia: manpower requirements e cultural approach

Em consonância com os modelos de planejamento da mão de obra, o MRP propôs uma metodologia de trabalho visando constituir planejamento educacionais que sincronizassem a oferta dos sistemas de ensino com os requisitos do crescimento econômico. Em caráter complementar, propunha-se também não ignorar a maior abrangência dos objetivos da educação, estimando necessidades educacionais gerais que pudessem atender a demanda das famílias⁶¹.

No âmbito do MRP, optou-se por empregar o termo *manpower requirements*, prescindindo do conceito canônico na literatura econômica de *demand* (PARNES, 1962a, p.17). A demanda do mercado de trabalho é uma função que relaciona as quantidades de trabalho disponíveis a determinada taxa de salários. Nesse sentido, a demanda é sempre função dos níveis salariais, tornando impraticável estimar e prever suas condições adequadas para o crescimento econômico. Por esse motivo, o MRP optou por trabalhar com a noção de *requirements*, estimando a estrutura ocupacional para atingir determinada taxa de crescimento econômico, a despeito das variações salariais.

Para estimar esses requisitos de mão de obra, a primeira etapa metodológica consistia na elaboração de um inventário. Esse inventário seria composto por um conjunto de dados da força de trabalho atual, a serem agrupados em, pelo menos, cinco categorias:

⁶¹ Aqui, há um claro diálogo com os modelos de demanda social

i) no interior da População Economicamente Ativa (PEA), participação por faixa etária e sexo; ii) taxas de desemprego e subemprego⁶²; iii) distribuição ocupacional dos trabalhadores empregados, por categoria industrial e sexo; iv) qualificação dos trabalhadores empregados, por ocupação; vi) distribuição da força de trabalho, por nível de escolaridade, idade e sexo. As classificações industriais e ocupacionais seriam estipuladas em acordo com convenções internacionais, feitas as devidas adaptações aos propósitos do MRP (PARNES, 1962a, p.22-24).

Produzido esse inventário da força de trabalho, prossegue-se a projeção da oferta total de mão de obra para os anos previstos. Tal projeção deveria considerar, em primeiro lugar, o crescimento populacional, por idade (em faixas de 5 anos a partir da PEA) e sexo. Posteriormente, deveria ser feita uma previsão da taxa de participação da força de trabalho, de acordo com as mesmas categorias da etapa anterior. Sobre a taxa de participação, seria relevante considerar não apenas as tendências verificadas em série histórica, mas também possíveis mudanças que afetariam o ambiente econômico, como alterações na estrutura industrial, nas condições de aposentadoria, etc.

A terceira etapa metodológica para a previsão dos requerimentos de mão de obra seria estimar o total de nível de empregos para os anos previstos, decomposto em categoriais industriais. Foram estipuladas três alternativas para calcular esse nível de emprego por ramo da indústria. Primeiramente, propunha-se utilizar as tendências passadas de crescimento de cada setor industrial, considerando possíveis mudanças ocasionadas por políticas planejadas de fomento a um ou outro setor. Havia também a possibilidade de estimar o nível de emprego a partir da previsão dos níveis de produção por setor da economia, calculando os requisitos futuros de mão de obra com base nessas previsões e possíveis alterações no nível de produtividade do trabalho (PARNES, 1962a, p.31). Parnes (1962a) ressalta a dificuldade de estimar produtividades futuras, dado o dinamismo do progresso tecnológico, sobretudo em alguns ramos da indústria. O autor sugere um estudo das estratégias futuras de investimento industriais, procurando delimitar o alcance do crescimento da produtividade em cada setor industrial. De modo mais objetivo, sugere a possibilidade de utilizar o aumento da produção e/ou dos investimentos

⁶² No caso dos países em desenvolvimento, Parnes (1962a) faz menção à presença de desemprego oculto na agricultura, dada a existência de trabalhos intermitentes e precários no setor, que acabam fornecendo apenas as mínimas condições de sobrevivência aos trabalhadores.

industriais em pesquisa e desenvolvimento (P&D) como *proxy*, ainda que parcialmente, da produtividade do trabalho.

Por fim, a quarta e última etapa da previsão de mão de obra consistiria na estimativa da composição ocupacional, por setor industrial. De acordo com Parnes (1962a, p.34), mudanças da estrutura ocupacional são resultado de dois processos distintos: de um lado, alterações na distribuição do emprego em diferentes indústrias, de diferentes padrões ocupacionais; de outro, referem-se a mudanças no próprio padrão ocupacional de cada setor. Para países com uma base de dados consolidada sobre trabalho, seria possível realizar a previsão de acordo com tendências passadas, observadas as séries históricas da estrutura ocupacional. No entanto, considerando as poucas informações estatísticas dos países à época, Parnes (1962a) sugere duas alternativas complementares para a estimativa da composição ocupacional futura. Uma primeira opção seria se valer de comparações internacionais para avaliar a estrutura ocupacional de países desenvolvidos, considerando que tais estruturas estariam diretamente relacionadas com altos níveis de produtividade e desenvolvimento econômico. Uma outra possibilidade seria desenvolver uma análise intersetorial, identificando os padrões ocupacionais de setores industriais mais produtivos, a fim de projetá-los como composições desejáveis em nível agregado.

Estimadas as necessidades de mão de obra, a metodologia do MRP prevê uma nova etapa de previsões, relacionadas à qualificação do trabalhador. Trata-se, pois, de estimar a escolarização adequada à estrutura ocupacional prevista. Para tal, Parnes (1962a) cita o trabalho de Richard Eckaus, que procurou quantificar os requerimentos educacionais para a força de trabalho (por setor industrial) nos Estados Unidos, nos anos 1950. Eckaus se embasou em um relatório do *United States Bureau of Employment Security*, que previa o desenvolvimento da educação geral e técnica para as necessidades de 4.000 postos de trabalho. Tal estudo classificou o desenvolvimento da educação geral em sete categorias, representando o desenvolvimento de raciocínio, da matemática e de linguagem. Eckaus atribuiu cada um desses desenvolvimentos a um número específico de níveis de escolaridade para, posteriormente, atribuir o nível de escolaridade compatível com o exercício de diversas profissões. Apesar do seu caráter arbitrário em atribuir níveis de escolaridade a desenvolvimentos cognitivos dificilmente quantificáveis, o trabalho de Eckaus é citado por Parnes (1962a) como uma alternativa para estimar o nível de escolaridade requerido pela estrutura ocupacional prevista.

Em caráter complementar ao trabalho de Eckaus, Parnes (1962a) apresenta a realização de *surveys* como uma possibilidade de acurar, junto aos empregadores, as qualificações compatíveis com cada ocupação. Parnes sugere a formulação de um questionário com perguntas sobre a atual qualificação dos trabalhadores, os requerimentos formais para a contratação de pessoal, a adequação da qualificação atual dos trabalhadores em relação aos seus postos de trabalho, e a opinião sobre “mínimos” e “ótimos” da qualificação profissional, no presente e no futuro. Os dados seriam, então, compilados e tabulados de forma a distribuir a força de trabalho em níveis e tipos de educação requeridos para os anos 1965, 1970 e 1975.

Atrelados os níveis e tipos de escolaridade à estrutura ocupacional, a metodologia prossegue com a estimativa da oferta futura de mão de obra, articulando a situação ocupacional com a educacional. Essa estimativa pode ser orientada primariamente pela estrutura ocupacional, remetendo-se à qualificação secundariamente, ou operar de acordo com a lógica inversa. Orientada pela questão ocupacional, a previsão se daria em seis etapas: i) estimar o número de trabalhadores que deixam a profissão por morte ou aposentadoria até 1975; ii) subtrair do número total de trabalhadores dessa profissão o valor encontrado na estimativa anterior; iii) baseado nas condições atuais de qualificação para essa profissão, estimar o total de novos trabalhadores a serem formados durante o período; iv) estimar possíveis mortes dentre esses novos trabalhadores a ingressarem no mercado; v) subtrair do número total de novos trabalhadores o valor encontrado na estimativa anterior; vi) somar os valores encontrados em ii e v, encontrando o resultado final da previsão.

Nessa primeira perspectiva, pode-se otimizar a alocação de recursos para a formação de mão de obra, a partir de uma análise comparada entre os resultados obtidos nessa etapa metodológica e a previsão dos requerimentos da mão de obra, desenvolvida em etapa anterior. Encontrar-se-ia, pois, possíveis desajustes entre a formação de mão de obra e as necessidades do mercado de trabalho. Entretanto, essa primeira otimização se daria baseada apenas em análise estática das oportunidades escolares, considerando apenas as condições atuais de formação da mão de obra. Em caráter complementar, seria necessário, pois, estimar o número de universitários formados, considerando a progressão de alunos pelos diversos níveis de ensino que antecedem a formação universitária. Esse tipo de análise incluiria, por exemplo, os impactos de possíveis alterações nas matrículas do ensino básico sobre as matrículas do ensino superior. Dessa forma, seria possível

comparar as necessidades de mão de obra, transpostas, em etapa anterior, em níveis de ensino requeridos, com as condições dinâmicas de formação em ensino técnico e superior. Os resultados evidenciariam possíveis *gaps* entre a oferta dos sistemas de ensino e as necessidades do mercado de trabalho.

Tabela 1- Hypothetical Calculation of Required Additional "Output" of Educational System, 1961-1975, to Meet Required Educational Qualification of Labour Force, 1975

Level and type of educational attainment	Forecast of required number of workers	Forecast of actual number of workers	Shortage in number of workers	Cumulated shortage in number of workers	Required expansion in graduations 1961-1975	Required increase in annual number of graduations 1966-1976
	1	2	3	4	5	6
I. University graduates	1.200	800	400	400	570	57
I.I. Science curricula	500	300	200	200		
I.II. Other curricula	700	500	200	200		
II. Higher secondary school graduates	5.200	1.550	3.650	4.050	6.140	614
II.I Scientific and technical	2.800	700	2.100	2.300		
II.II Commercial and general	2.400	850	1.550	1.750		
III. Lower secondary school graduates	10.000	7.650	2.350	6.400	10.670	
IV. Less than 8 years of schooling	3.600	10.000	-	-		
Total	20.000	20.000				

Fonte: Parnes (1962a, p. 52)

As tabelas I e II apresentam resultados da aplicação da metodologia do MRP, utilizando dados hipotéticos. Na tabela I, os dados são exibidos em valores absolutos. As colunas 1 e 2 se referem, respectivamente, à estimativa de trabalhadores necessários para o ano de 1975 e a condição atual da força de trabalho. A partir do simples cálculo da diferença entre os valores de 1 e 2, obtém-se os dados da coluna 3, dispostos de forma cumulativa na quarta coluna. A coluna 5 expõe dados sobre a necessidade de expansão de diferentes níveis de ensino, de acordo com os valores das colunas 3 e 4. Não obstante, nota-se uma diferença entre o *gap* da mão de obra e os resultados referentes às necessidades educacionais. Esse diferencial se justifica pelo fato do mercado de trabalho não absorver, automaticamente, a totalidade dos formandos, sobretudo se considerarmos as baixas taxas de participação feminina no mercado de trabalho na época, se comparadas com os números atuais. Ao considerar esse percentual de formandos que não ingressarão no mercado de trabalho, o cálculo da necessidade de expansão dos níveis de ensino deve

considerar a taxa de participação da força de trabalho de pessoas que já deixaram a escola, por idade e sexo. Para o exemplo hipotético, Parnes (1962a) utiliza dados aproximados da realidade de Portugal, na qual a proporção de graduados (ensino superior) é de 2:1 entre homens e mulheres, e, entre jovens de 20-24 anos, a taxa de participação da força de trabalho (que já deixaram a escola) é de 90%, para homens, e 30% para as mulheres. O cálculo da necessidade de expansão do ensino seria, portanto,

$$\left(\frac{9}{10} \times \frac{2x}{3}\right) + \left(\frac{3}{10} + \frac{x}{3}\right) = 400.000$$

$$\frac{21x}{30} = 400.000$$

$$x = 570.000$$

Por fim, a coluna 6, a partir dos resultados da coluna anterior, estipula uma meta anual de crescimento do número de alunos por nível de ensino.

A tabela II apresenta uma maneira alternativa de ajustar a oferta dos sistemas de ensino aos requisitos do mercado de trabalho. A proposta seria identificar a distribuição percentual dos requisitos do mercado de trabalho, por nível de ensino, e transpô-la à oferta dos sistemas de ensino. Utilizando o mesmo exemplo da tabela I, podemos notar que 68% dos requisitos se referem a *lower secondary grades e less than 8 years of schooling*⁶³; 26% para *higher secondary graduates*; e 6% para *university graduates*. Supondo um total de 800.000 graduados em *lower secondary grades*, Parnes (1962a) propõe transpor esses percentuais para a oferta dos sistemas de ensino. Assim como no primeiro método, seria necessário considerar a taxa de participação no mercado de trabalho, por sexo. Pressupondo uma proporção de 3:2 de homens em relação a mulheres para *higher secondary graduates* e 2:1 para *university graduates*, obtem-se os dados finais, conforme dispostos na tabela II⁶⁴.

⁶³ O agrupamento dos níveis de ensino se justifica pela tendência à universalização da educação primária compulsória, estabelecendo *lower secondary grades* como um padrão mínimo de universalização.

⁶⁴ Parnes ressalta a importância de se considerar as diferenças de sexo na taxa de participação no mercado de trabalho, evitando possíveis excedentes de mulheres que não comporiam a força de trabalho. O autor chega a falar em evitar o sobreinvestimento educacional, do ponto de vista da força de trabalho.

Tabela 2 - Alternative Hypothetical Calculation of Required Additional "Output" of Educational System to Meet Required Educational Qualification of Labour Force

Level of education	Number of graduates at each level not graduating from next higher level		Labour force entrants			
	Men	Women	Men	Women	Total	%
I. Lower secondary	243.000	301.000	243.000	150.500	393.500	65,6
II. Higher secondary	125.000	83.000	125.000	41.500	166.500	27,7
III. University	32.000	16.000	32.000	8.000	40.000	6,7
Total	400.000	400.000	400.000	200.000	600.000	100

Fonte: Parnes (1962a, p.57)

Descrita a proposta metodológica do *manpower forecasting*, passamos agora ao que Parnes (1962a) denomina de *cultural approach*. Reconhecendo que os objetivos da educação ultrapassam a formação para a atuação profissional, Parnes (1962a, p.63) confere importância à análise complementar de necessidades educacionais, fora do escopo técnico-econômico da previsão de mão de obra.

In the 'manpower' approach, one postulates a given rate and character of economic growth and asks what investment in education is necessary to achieve that growth objective. The essence of 'cultural' approach, on the other hand, is the recognition that education serves other than economic purposes. This view, from the vantage point of individual, stresses the consumption aspects of education and, from the vantage point of society, stresses education as an 'investment' to which returns cannot be calculated in money terms – an investment in values that are either indispensable or highly desirable to the society, i.e. an informed citizenry, equality of opportunity, etc. (PARNES, 1962a, p.63; grifo nosso)

A passagem citada remete a uma pergunta: como materializar ideais abstratos em um planejamento concreto e detalhado? O autor pontua não haver a lógica da otimização nesse caso, dado que a população sempre reivindicará, legitimamente, mais educação enquanto for possível custeá-la. Nesse sentido, reconhecendo seu caráter inerentemente político, não se trata de submeter essa parte do planejamento de acordo com critérios econômicos, como na previsão de mão de obra. Cabe aos planejadores, pois, estipular políticas educacionais que visem atender, de forma mais eficiente possível, as

necessidades gerais da população – formuladas em termos da definição dos anos de escolarização obrigatória, do aumento da taxa de matrículas por faixa etária etc.

Parnes (1962a) faz uma ressalva crítica em relação aos modelos de demanda social, expostos no início do capítulo. Ao trabalhar com noção de demanda, é necessário compreender sua condicionalidade em relação aos custos da educação, ou seja, o interesse das famílias por educação superior, por exemplo, estará vinculado ao valor dos *tuitions*, ajudas de custo e/ou disponibilidade de vaga. Nesse sentido, a demanda por um nível de ensino é usada para calcular as necessidades educacionais da população, mas essas mesmas necessidades determinam políticas que condicionam a própria demanda por matrículas. Cria-se, pois, uma circularidade improdutiva.

Parnes, então, propõe três abordagens que, se não dão conta da totalidade das questões abrangidas pela perspectiva cultural, dão concretude a um planejamento baseado em critérios não-econômicos. Em primeiro lugar, seria relevante considerar os efeitos da dinâmica demográfica sobre as taxas de matrículas, o que, por sua vez, influenciaria a progressão dos alunos entre os níveis de ensino. Trata-se de estimar os potenciais alunos por faixas etárias e verificar a adequação da oferta dos sistemas de ensino, garantindo o direito à progressão no sistema educacional. Outras alternativas seriam a utilização de tendências passadas para avaliar e projetar as necessidades educacionais, e/ou comparar a realidade educacional interna com outros países. Ao comparar com países de condição socioeconômica similar, seria possível verificar a adequação das oportunidades educacionais ao nível de desenvolvimento. Comparar com países de condições socioeconômicas mais elevadas poderia fornecer algumas diretrizes para a política educacional.

Podemos notar certa dificuldade em desenvolver a abordagem cultural de forma a contemplar, tão objetivamente quanto na perspectiva da mão de obra, as finalidades não econômicas da educação. A dificuldade inerente a quantificar e ordenar racionalmente elementos incomensuráveis, como aqueles que compõem a formação para o exercício das dimensões civil e política da cidadania, acaba se impondo como um recuo na qualificação do debate. Se, por um lado, a perspectiva da mão de obra aprofundou as formulações teóricas do capital humano, por outro lado, a abordagem cultural se limitou a estabelecer metas gerais de matrícula, orientadas por critérios demográficos e/ou tendências, internas ou externas (comparações internacionais). A dificuldade conceitual da abordagem cultural acabou por inviabilizar análises mais bem detalhadas, tornando-a uma espécie de

complemento generalista da previsão da mão de obra. As dificuldades do *manpower forecasting*, por sua vez, eram de ordem técnica. Não residiam, pois, na natureza incomensurável dos objetivos, mas justamente na escassez e/ou imprecisão das bases de dados. Embora tal dificuldade seja superável, na medida em que se acuram os dados e refinam as técnicas de análise, é importante lembrar a precariedade das informações estatísticas na maioria dos países em desenvolvimento, no período do MRP. Nesse sentido, a construção de uma boa base de dados estatísticos se colocava como pré-condição para execução criteriosa do método de previsão de mão de obra.

A despeito das suas modestas pretensões metodológicas, a abordagem cultural cumpre um papel estratégico para os modos de entrada da Economia da Educação no discurso educacional. A inserção da Economia no debate educacional encontrou recepção crítica por parte dos profissionais e pesquisadores da educação. A previsão da mão de obra, por exemplo, foi entendida como desvirtuamento do sentido historicamente atribuído à educação. Na visão destes profissionais, esta não deveria ser condicionada pelas aspirações da formação de capital humano; ao contrário, deveria estar comprometida com a realização pessoal da liberdade e o esclarecimento geral da sociedade. Dessa forma, a abordagem cultural cumpriria o papel de estabelecer um diálogo, ainda que mínimo, do MRP com os propósitos historicamente estabelecido para a educação.

Parnes (1962b, p.74) se opõe a essas críticas afirmando que o MRP não postula critérios econômicos exclusivos, mas estabelece um padrão mínimo para que os sistemas de ensino tenham relevância econômica. Ademais, negar o aspecto produtivo da educação seria contraditório com o próprio discurso que relaciona a educação com a realização pessoal, visto que o trabalho é um dos fundamentos do desfrute de uma vida plena, realizada. Nesse contexto, a abordagem cultural funciona como sustentação argumentativa do MRP, sendo sua existência a suposta prova concreta do compromisso do projeto com objetivos não-econômicos da educação.

To argue that manpower considerations are relevant to educational planning is by no means to hold that the only, or even the principal, function of education is to promote economic development. The emphasis that has been placed in the Mediterranean Regional Project on the so-called 'cultural approach' to educational planning testifies to the recognition of the other objectives of educational policy. But having said this, it is clear that by no realistic standards can the question of what the educated are to do when they complete their formal schooling

be neglected, and this is simply another way of emphasizing the need for manpower forecasts (PARNES, 1962b, p.74)

Apesar do seu papel estratégico, a abordagem cultural do MRP evidencia a dificuldades da Economia em dialogar com os regimes de saber que até então circunscreviam o campo da Educação. Suas modestas pretensões acabaram por relegá-la a um papel secundário no projeto, muitas vezes esquecida nas próprias conferências do MRP⁶⁵. Essa dificuldade também pode ser evidenciada pelo trabalho das equipes nacionais e da falta de acordo entre os membros que a compõem. Segundo Papadopoulos (1994), o MRP precisou contornar a falta de diálogo entre ministros da educação e da economia por meio da pressão externa de seus consultores e *experts*. O economista define a posição dos profissionais da educação como relutante e indolente [*slothful*], afirmando em tom catastrofista – *Education was too important to be left to the educationists* (PAPADOPOULOS, 1994, p.45)

Em linhas gerais, tentamos demonstrar que o MRP constituiu uma proposta de racionalização dos sistemas de ensino, dando concretude às formulações teóricas ligadas ao programa de pesquisa do capital humano. O aprofundamento do debate sobre as relações entre educação e crescimento econômico se desdobrou na discriminação das condições em que a educação poderia garantir seu caráter produtivo. A partir de estudos produzidos nesse contexto, conclui-se não ser suficiente um aumento de gastos em educação, política e demograficamente orientado, sendo necessário também um ajustamento dos sistemas de ensino aos requisitos do mercado de trabalho. A metodologia do MRP tinha como propósito, portanto, investigar as necessidades educacionais colocadas pelo mercado de trabalho para, em seguida, ajustá-las em acordo com uma determinada taxa de crescimento econômico almejada para os 15 anos subsequentes. Esse ajustamento instituiria um padrão mínimo aos sistemas de ensino, a ser complementado com uma análise de investimentos educacionais necessários para cumprir seus objetivos de âmbito geral. Complementam-se, pois, os propósitos historicamente consolidados no campo da educação e os seus novos anseios econômicos. No âmbito do MRP, a sustentação da cidadania social é vinculada à garantia das funções econômicas da educação, em acordo com suas necessidades individuais, familiares e sociais.

⁶⁵ Em *Planning Education for Economic and Social Development* (1962), por exemplo, não há nenhum trabalho dedicado ao *cultural approach*.

2.3.3 Diagnóstico das necessidades educacionais

No intuito de racionalizar os investimentos e políticas públicas em educação, o MRP também buscou produzir diagnósticos dos sistemas de ensino, orientados pela noção de necessidades educacionais. Tais necessidades estão vinculadas não apenas com o objetivo específico do projeto – o planejamento educacional – mas também com seu abrangente compromisso com o desenvolvimento econômico e social. Explicitados esses vínculos, não seria possível, pois, estabelecer universalmente quais são as necessidades educacionais para o desenvolvimento, evidenciada a variedade de modelos de desenvolvimento econômico e social, constituídos a partir das especificidades econômicas, sociais, culturais e políticas de um país. Apesar dessa polissemia, a utilização do termo *necessidades educacionais* se justifica pelo intuito de reafirmar a importância de estabelecer diagnósticos detalhados sobre a realidade educacional, se afastando de formulações abstratas, “pouco operacionalizáveis” e “simplificadas”.

Fundamental to the entire exercise of assessing educational planning requirements is the belief that education can and does contribute to the achievement of a country's plans or aspirations for social and economic development. [...] The foregoing formulation of the problem is actually an oversimplification, for it implies that there is an unambiguous and readily ascertainable relation between educational means and social and economic ends, which is hardly the case. (PARNES, 1962a, p.12-13)

Para Parnes (1962a; 1962b), estabelecer necessidades educacionais a partir de critérios alinhados ao desenvolvimento econômico e social de um país não significava ignorar a dimensão iluminista da educação, de formação individual para o exercício das liberdades civis e políticas. Muito pelo contrário, as dimensões social e econômica da educação seriam inextricáveis. Nessa visão, a preparação dos indivíduos para o mundo do trabalho os possibilitaria realizar suas potencialidades, o que teria impacto positivo para o desenvolvimento da ciência e a difusão do conhecimento. Por fim, mas não menos importante, a educação seria fundamental para o exercício da democracia. Portanto, conforme já sublinhado, definir necessidades educacionais com base em critérios econômicos não significaria negligenciar o aspecto sociocultural da educação, mas ressaltar a inevitável e desejada função econômica da educação. Nesse sentido, o MRP propunha uma metodologia para o delineamento das necessidades educacionais que considerasse as demandas do crescimento econômico por mão de obra qualificada, e que também pudesse responder a uma “perspectiva cultural”, na qual seriam estimadas as necessidades gerais de uma população em relação aos seus diversos anseios para com a educação.

A despeito das diferentes estimativas de necessidades educacionais, os diagnósticos nacionais apresentavam inúmeras congruências. Dentre as variáveis quantificáveis, identificou-se a escassez de professores (generalistas e especialistas), dificuldades de financiamento e restrições orçamentárias, falta de infraestrutura e materiais didáticos adequados. Do ponto de vista “cultural”, havia baixo interesse em educação por partes significativas das populações, o que dificultava, por sua vez, o ajustamento entre educação e trabalho (WILLIAMS, 1962, p.263). Ainda que fossem estruturados para tal, os sistemas de ensino jamais conseguiriam suprir as demandas do mercado de trabalho caso a população não se integrasse nesse projeto, buscando formação e qualificação nas áreas prioritárias do desenvolvimento econômico.

Na Iugoslávia, por exemplo, as necessidades educacionais foram estimadas a partir de critérios econômicos e sociais, traduzidas em número de matrículas, docentes necessários e infraestrutura que se adequassem à expansão dos dois quesitos anteriores. Essa experiência sugere os efeitos do reconhecimento de que as necessidades econômicas, embora não se coloquem como finalidade única da educação, poderiam fornecer elementos para a definição dos requisitos mínimos aos sistemas educativos. Em contrapartida, critérios sócio-políticos poderiam ser utilizados para eleger metas mais abrangentes, que visam explorar os “máximos” que o sistema de ensino poderia fornecer. No limite, se o crescimento econômico possui impacto direto sobre a disponibilidade orçamentária da educação, seria razoável que a educação pudesse se ajustar às necessidades econômicas, visando o melhoramento das suas demais dimensões a partir da viabilidade de maiores recursos financeiros subsequentes (HAAS, 1962).

Já na Espanha, a universalização do ensino primário aparecia como grande necessidade identificada no planejamento educacional. Segundo Artigas (1962), não haveria possibilidade de estimular e desenvolver a economia sem consolidar um sistema escolar que garantisse para todas as crianças, independente da origem social, o acesso ao ensino primário. Embora esse nível de ensino fosse obrigatório desde 1945, havia um déficit de 18.386 salas de aula, somados às 15.738 salas que não atendiam aos requisitos mínimos estabelecidos. Além disso, a construção de novas salas de aula impunha novas necessidades de formação e recrutamento de professores que viriam ocupar esses espaços.

Os diagnósticos produzidos no âmbito do MRP revelam as carências educacionais existentes no período. Colocava-se, pois, a necessidade inexorável de suprir tais carências, a partir de um detalhado planejamento das suas insuficiências e a previsão de

orçamentos compatíveis com as necessidades apresentadas. Nesse sentido, os diagnósticos possuíam uma orientação *input-based*, ou seja, um foco sobre indicadores educacionais que refletiam a necessidades de incrementos orçamentários, deliberadas politicamente em torno dos planos de desenvolvimento econômico.

2.3.4 O papel do Estado no planejamento educacional

Os conceitos e metodologia empregados no MRP, e descritos nas páginas anteriores, remetem a certa concepção geral das funções do Estado na economia e sociedade. Assumir como objetivo a sincronização entre mercado de trabalho e sistemas de ensino pressupõe um papel coordenativo estratégico ao governo federal. Ademais, o planejamento, enquanto ato deliberado que visa traçar um plano de ações futuras, surge de forma sistemática e racional a partir da necessidade de reestruturar as relações econômicas outrora baseadas no princípio do *laissez-faire*. Ainda que seja precipitoso antagonizar ambos conceitos, é notório que o planejamento econômico foi um desdobramento político decorrente do contexto de guerras vivido na primeira metade do século XX, somado às frustrações políticas, econômicas e sociais com o princípio do *laissez-faire*.

Não apenas as diretrizes do MRP estavam alinhadas a uma concepção que confere papel estratégico do Estado nas realização e coordenação de políticas econômicas, educacionais e trabalhistas, como seus países integrantes também adotavam, em alguma medida, noções de planejamento na administração da política pública. Países como Portugal e Espanha por exemplo, contavam com órgãos responsáveis pela coordenação e planejamento dos assuntos econômicos. Ausentes as forças de mercado que poderiam submeter as relações entre trabalho e educação ao livre jogo de interesses individuais, a atuação do Estado no planejamento dessas relações aparecia como imprescindível.

If the allocation of resources to education were governed entirely by market forces, the necessity for centralized decisions on such matters would, of course, disappear. Under these circumstances, the question whether new facilities and personnel for engineering schools should be developed would be the resultant of numerous individual decisions making themselves felt on the market, with each youngster (or his family) presumably making an individual 'forecast' to guide his action. *But since no country apparently contemplates this as a serious possibility, governments are unable to escape the responsibility of forecasting* (PARNES, 1962b, p. 75; grifo nosso)

A afirmação do autor nos remete à ampla difusão da crença no papel estratégico do Estado como canalizador das forças vitais de um país em torno de um projeto nacional

de desenvolvimento⁶⁶. Se os governos nacionais não cogitavam o *laissez-faire* como princípio norteador das relações entre sistema de ensino e mercado de trabalho, isso se deve à descrença na capacidade do livre jogo de interesse individuais produzir um resultado eficiente para os objetivos sociais e econômicos da educação. Desde o século XIX, notadamente a partir do pensamento de John Stuart Mill, os economistas já apontavam a ausência das condições competitivas necessárias para o pleno funcionamento do sistema de mercado na educação, o que reforçava o papel do Estado no setor⁶⁷.

No âmbito do MRP, Elvin (1962a) discute os impactos do nível de centralização dos sistemas de ensino para o cumprimento dos propósitos do projeto. Embora não houvesse dúvidas que, na perspectiva do planejador, um sistema centralizado garantiria maior controle sobre as instituições educacionais, o autor destaca a importância da autonomia na construção de um sentido comunitário em torno das escolas e universidades. O distanciamento entre as instâncias de decisão e ação poderia constringer a criação de laços socioculturais que vinculassem as unidades de ensino com seu território e a população que ali habita.

Lyons (1962), ao explorar as funções do planejador educacional, compara suas atribuições com a definição clássica que Carl von Clausewitz faz do comandante das forças armadas. Para Clausewitz, a imagem e autoridade do comandante não estaria relacionada com a sua erudição, mas com a sua profunda compreensão dos assuntos do Estado, resultado do acúmulo de conhecimentos adquiridos através do “talento para fazer avaliações e pela aplicação da avaliação precisa à observação do homem e da questão” (CLAUSEWITZ, 1979, p.162). A comparação de Lyons não tem o intuito de transpor os valores da guerra para a administração dos sistemas de ensino, mas ressaltar o papel de comando que as autoridades educacionais podem exercer, e sua capacidade de afetar radicalmente o volume e a implementação de recursos para a educação (LYONS, 1962, p.58). Não obstante, não se trata de uma mera coincidência a menção a Clausewitz,

⁶⁶ Um fato curioso que reforça a descrença do autor no empenho em discutir os princípios de mercado para a governança dos sistemas de ensino é a completa ausência do tema na literatura produzida no âmbito da OCDE. As ideias sobre os vouchers escolares, publicadas pela primeira vez em 1955, por Milton Friedman, sequer foram mencionadas nas publicações do *Study Group* e do MRP.

⁶⁷ Embora seja um defensor do sistema público de ensino, John Stuart Mill era contra o monopólio estatal na educação, já que “um governo que puder moldar as opiniões e os sentimentos do povo desde sua adolescência, pode fazer o que ele bem entender” (MILL, 1986, p.405) – princípios nova cultural

denotando a responsabilidade atribuída às instancias centrais de decisão para o planejamento da educação para as necessidades de mão-de-obra.

Embora as discussões do MRP apresentem algum otimismo com sistemas de ensino centralizados, isso não significa uma crença indubitável na superioridade dessa modelo organizacional. Em encontro do *Study Group in Economics of Education*, realizado em 1960 e publicado em 1966 com o título *Organizational Problems in Planning Educational Development*, Gregoire (1966) ressalta o caráter consultivo do *Study Group* (também aplicável ao MRP) ao destacar que sugestões organizacionais elaboradas em seu âmbito estão sujeitas às particularidades culturais das políticas nacionais.

The greatest care must therefore be taken in drawing general conclusions from suggestions which appear plausible, or even from solutions which have been shown to be effective in a given national context. For the rest, the Chairman of the Working Party has made it quite clear that the task was not 'to agree on ideal solutions... the administrative machinery in each country varies according to national traditions, attitudes, philosophies, personalities and accidents. It is preferable to recognize that there can never be a perfect solution to an organizational problem (GREGOIRE, 1966, p.93)

Conforme análises realizadas pelo grupo, a Iugoslávia, por exemplo, possuía um sistema econômico e social planejado sob bases distintas, que procuravam garantir o controle dos trabalhadores na condução das instituições políticas, econômicas e sociais do regime socialista. O planejamento educacional, portanto, seguia a mesma estrutura, adotando uma gestão descentralizada por parte dos trabalhadores das diversas regiões do país, a partir de suas condições econômicas e culturais (HAAS, 1962, p.195-196). Caberia às autoridades federais apenas a elaboração das diretrizes gerais do planejamento econômico, que teria detalhamento progressivo até as instâncias locais. Segundo Haas (1962) o planejamento educacional na Iugoslávia deveria ser integrado ao planejamento econômico central, inclusive se ajustando às possíveis mudanças nas metas de produção estabelecidas pelo último. Em síntese, o sistema iugoslavo articulava a centralidade do projeto econômico nacional com instâncias descentralizadas de deliberação educacional por parte dos trabalhadores.

Já a Turquia adotava um modelo mais centralizado, possuindo uma agência de planejamento central. A agência era vinculada ao Gabinete do Primeiro Ministro (*Office of the Prime Minister*), tendo suas atribuições divididas em três departamentos: planejamento econômico, planejamento social e coordenação. Também contava com um

órgão deliberativo, o *High Planning Council*, que, liderada pelo primeiro ministro, integrava políticos e um corpo técnico nas tomadas de decisões e supervisão das atividades empreendidas. Embora o ministro da educação não fosse formalmente vinculado ao conselho, frequentemente era convidado para participar das discussões sobre educação. Paralelamente, em 1960, foi criado o *State Planning Organisation*. Os membros do seu *Social Planning Department* integraram a equipe nacional participante do MRP, sendo responsáveis por elaborar um diagnóstico dos investimentos educacionais vitais para as metas de desenvolvimento econômico e social, incluindo a previsão das necessidades de mão-de-obra no país (ERDER, 1966).

A Espanha também adotava uma organização centralizada na administração dos sistemas de ensino. Conforme dito anteriormente, o governo espanhol encontrava dificuldades de cumprir o *Primary School Act*, lei outorgada em 1945, que tornava obrigatória a escolarização das crianças de 6 a 12 anos de idade (ARTIGAS, 1962, p.224). O número insuficiente de salas de aula fez com que o governo espanhol elaborasse um plano nacional de construção de novas escolas, com financiamento federal e distribuição de recursos determinadas por um estudo das condições demográficas e sociais das diversas regiões do país. A fim de conferir eficiência ao plano, foi criado o *Central Board for School Construction*, órgão com autonomia administrativa e independência financeira do Ministério da Educação, com o objetivo de coordenar os esforços dos conselhos das províncias. Cabia ao *Central Board* o papel de aprovar os pedidos de novas escolas por parte das províncias, além da revisão técnica da consistência e pertinência dos planos locais com o plano nacional (ARTIGAS, 1962, p.226).

A ausência de discussões sobre a aplicação dos princípios de mercado, somada às experiências nacionais na administração dos sistemas de ensino, denotam o profundo enraizamento de modos de governo em que o Estado articula as esferas econômica e social por meio de um aparato técnico-burocrático de planejamento. Não obstante, a dinâmica de apropriação nacional dessas formas de conduzir a política educacional durante o MRP possui claras ressonâncias com aquela verificada nos *regimes de welfare-state* (ESPING-ANDERSEN, 1991). Assim como as margens de liberdade individual em relação à família, Estado e mercado estavam condicionadas às marcas das coalizões políticas do momento de introdução de direitos sobre as configuração das instituições vinculadas à sua garantia, a administração dos sistemas de ensino estava vinculada à estrutura do aparato político-burocrático e suas formas históricas de legitimação.

Ressalto, ainda, que a própria organização do sistema financeiro internacional, postulada pelos Acordos de Bretton Woods, foi pensada de modo a garantir a soberania dos projetos nacionais de desenvolvimento, a partir do uso de controles de capitais para a contenção da influência da especulação financeira na política interna. Trata-se, pois, de um período em que a extensão das relações econômicas internacionais possuía circunscrições nacionais, dispostas a contemplar os esforços nacionais em torno de um projeto de desenvolvimento.

2.3.5 Aspectos da qualidade da educação e carreira docente

A metodologia do MRP privilegiava os aspectos quantitativos das necessidades educacionais, priorizando o número de matrículas necessárias para tornar factíveis as metas de desenvolvimento econômico e social. No entanto, tal enfoque não inviabilizou que ocorressem discussões a respeito dos aspectos qualitativos da educação. A principal variável referente à qualidade do ensino discutida durante o projeto foi a taxa de alunos por professor, partindo do pressuposto de que haveria melhores condições de aprendizagem se o professor estivesse responsável por um número reduzido de alunos. Entretanto, Lyons (1962) ressalta os limites da variável, na medida em que as escolas urbanas, por exemplo, apresentavam uma taxa de 40 a 60 alunos por professor, consideravelmente mais alta que a média geral dos países do mediterrâneo, de 16 alunos. Seriam as escolas urbanas piores?

A partir desse questionamento, Lyons (1962) propõe uma perspectiva multidimensional para a análise de qualidade da educação. Para o autor, seria preciso considerar, além da taxa de alunos por professor, questões como o tempo de trabalho dedicado pelos docentes (*part-time/full-time*), a qualificação desses profissionais e a adequação dos currículos às necessidades sociais e econômicas modernas. O autor se coloca favorável a incluir a questão curricular como prioridade do planejamento educacional, num processo gradual de melhoramento dos currículos, em acordo com as realidades nacionais.

A escassez de professores aparecia como entrave quantitativo e qualitativo, visto que tal carência de profissionais acabava por forçar a incorporação de um corpo docente mal preparado, ou mesmo uma elevação na proporção de alunos por professor, indicador associado à qualidade da educação. Ademais, havia um *gap* entre a formação de professores e o recrutamento dos mesmos: um número expressivo de indivíduos com

formação para o exercício da profissão docente não adentrava as escolas, seja pela opção de se manterem fora do mercado de trabalho, seja por ingressar em uma outra ocupação – o que Parnes (1962, p.45) denomina de taxas de perda [*loss rates*].

Havia, ainda, um fator agravante à escassez de professores. Elvin (1962b) ressalta a desigualdade regional na distribuição de professores, sobretudo em países com grandes centros urbanos, que acabavam concentrando grande parte da força de trabalho do país. Tais centros urbanos concentravam também a formação docente e, dada relutância desses profissionais em se deslocar para regiões mais remotas, criava-se um *gap* regional entre a formação e o recrutamento de professores⁶⁸. A distribuição de docentes por nível de ensino também se apresentava desigual. Elvin (1962b) destaca que a especialização na formação de professores também criava desajustes no recrutamento, seja por área do conhecimento ou nível de ensino. O autor ressaltava a importância da adoção de modelos mais flexíveis de recrutamento, permitindo suprir possíveis carências de profissionais a partir da alocação dos próprios professores já qualificados para o exercício profissional⁶⁹.

Para esse pensamento, o desafio posto residia, na dificuldade de suprir a demanda dos sistemas de ensino por professores e garantir que o recrutamento desses profissionais fornecesse as bases da melhora da qualidade da educação. Suprir a escassez de professores possuía duas facetas no desenvolvimento da qualidade: por um lado, poderia fornecer as condições necessárias de aprendizagem aos alunos; por outro, caso fosse enfrentada a partir da diminuição de exigências e dos critérios de qualidade já mencionados, poderia comprometer a qualidade do ensino. Se tratava, pois, de *evitar que a massificação do ensino compromettesse a qualidade de uma educação que já se mostrava frágil do ponto de vista dos critérios de qualidade estipulados pelo MRP*. A solução discutida no âmbito do projeto, sintetizada por Elvin (1962b), passava pela constituição de uma *carreira docente*, baseada em valorização profissional capaz de incidência sobre benefícios materiais e simbólicos, além da garantia de boas condições de trabalho.

Elvin (1962b) aponta ainda dois fatores na construção da carreira do professor que estariam sob controle da política pública. Um deles é a questão salarial. Ainda que a

⁶⁸ Países com administração centralizada tenderiam a atenuar esse impasse, na medida em que contavam com órgãos centrais para alocação ótima dos professores (ELVIN, 1962b, p.185)

⁶⁹ “If we want to mitigate the difficulty of teacher supply for certain subjects the most important thing to do is handling their primary subject, help with the teaching of the ‘shortage’ subjects, at least in the lower secondary school” (ELVIN, 1962b, p.188)

expansão dos sistemas de ensino tornasse os gastos salariais mais representativos no orçamento público, o autor acreditava que esse aspecto constituía a base de uma carreira capaz de atrair profissionais competentes⁷⁰. Além disso, os ganhos salariais deveriam ser acompanhados de incentivos financeiros para docentes experientes e qualificados, traçando uma perspectiva de valorização da *carreira docente*.

It is very important that when a serving teacher takes the trouble to spend his spare time gaining additional experience and qualifications there should be a recognition of this, according to a formal scale, in his remuneration. (ELVIN, 1962b, p. 190).

O outro aspecto relevante para Elvin (1962b) são os *fringe benefits*, ou seja, benefícios não-materiais que confeririam atratividade à carreira. Além das férias prolongadas, vinculadas ao calendário regular da escola, o autor cita a possibilidade de fornecer domicílio aos docentes, seja por casas destinadas para tal ou pensões. Outro importante *fringe benefit* seria a estabilidade da carreira, eliminando o risco de desemprego existente no mercado de trabalho. Nesse sentido, não apenas a política salarial é pautada em padrões estáveis de valorização (seja por experiência ou qualificação), mas a própria estabilidade do emprego garante ao professor a possibilidade de construir uma *carreira*.

Por fim, o autor se utiliza do exemplo da União Soviética (URSS) para elucidar a importância em valorizar simbolicamente a carreira docente, construindo certa atitude pública de respeito e admiração em relação aos professores. Na URSS construíra-se um sentido nobre para o trabalho de professores, cientistas e profissionais ligados à tecnologia, tornando-os os grandes responsáveis pelo progresso nacional. Elvin (1962b), então, clama por uma mobilização que alce os professores ao epicentro do desenvolvimento nacional

What a tremendous thing it would be if these countries of southern Europe, with their great traditions but with their as yet incomplete educational and economic development, could mobilize their teachers in what latter felt to be a great national drive (ELVIN, 1962b, p.191).

Passemos, pois, a algumas reflexões a respeito das formas de valorização do professor no contexto do planejamento educacional. Primeiramente, é interessante notar que os indicadores estipulados para avaliar a qualidade da educação estão articulados com

⁷⁰ “Yet the plain truth is that if salaries are not reasonably attractive the right number and the right kind of recruits to profession will not be forthcoming” (ELVIN, 1962b, p. 190)

a construção de uma carreira docente: os próprios critérios estão vinculados ao conhecimento tácito dos professores em seu exercício profissional, sendo, portanto, estipulados a partir da deliberação política dos valores que deveriam pautar a qualidade do ensino. A proporção de alunos por professor não apenas incide sobre o recrutamento de novos docentes, mas reflete também uma preocupação com as reivindicações profissionais dos docentes em exercício em relação às condições nas quais seria realizado o trabalho pedagógico. Estipular a experiência e a qualificação do professor como critérios de qualidade também implica, necessariamente, numa política de investimentos nesses quesitos, a partir de uma valorização (material e simbólica) de professores experientes e bem qualificados. Em segundo lugar, as propostas mencionadas anteriormente apontam para uma valorização do professor enquanto classe. Aqui, não estão em jogo políticas que procuram criar uma cisão entre os docentes: a carreira se constitui de forma estável e previamente determinada, de acordo com uma escala formal. O reconhecimento profissional possui, portanto, pretensões igualitárias, em consonância com os valores das burocracias modernas. Por fim, a *carreira* aparece como uma estratégia de consolidação de uma política de massificação do ensino compromissada com a qualidade da educação. Não apenas o professor é fundamental para garantir uma educação de qualidade como a construção de uma carreira profissional atraente é o elo fundamental entre a formação e o recrutamento de docentes.

2.4 Capital Humano e Welfare-State

Procurei apresentar o planejamento educacional como apropriação *welfarista* do programa de pesquisa do capital humano. Com isso, não pretendo afirmar o caráter inerentemente *welfarista* das pesquisas do capital humano, mas ressaltar suas formas de apropriação quase imediatas por uma agenda estatal de claros compromissos com a integração entre planejamento econômico e educacional. Sincronizar a oferta dos sistemas de ensino com as necessidades do mercado de trabalho consiste, na verdade, a materialização do ajuste entre os objetivos do planejamento econômico (crescimento econômico a pleno emprego) e do planejamento educacional (escolarização da população).

Pode-se notar que tal apropriação procurou conciliar interesses políticos e econômicos da escolarização, até mesmo como estratégia de entrada dos economistas no discurso educacional. Com esse intuito, criaram-se critérios econômicos para definição de padrões mínimos aos sistemas de ensino, estabelecidos a partir do compromisso com

o crescimento econômico e o pleno emprego pudessem se realizar. A própria eficiência do planejamento possuía um caráter externo aos sistemas de ensino, na medida em que vinculada à capacidade de suprir as necessidades ocupacionais do crescimento econômico. Por esse motivo, nota-se o claro enfoque sobre o ensino técnico e superior. Por outro lado, matérias como qualidade da educação e carreira docente apresentavam um conteúdo programático resultante de deliberação política, sobretudo a partir das reivindicações dos professores como classe profissional.

A experiência do planejamento da mão-de-obra corrobora com a hipótese discutida no primeiro capítulo desta dissertação, a respeito das relações entre o pensamento econômico e a questão social. A constituição do social enquanto interface da eficiência econômica, no quadro geral da governamentalidade welfarista, colocava novos problemas a sua integração com a economia. Enquanto a questão social foi tratada na perspectiva da assistência, a educação cumpria o papel de remediação da pobreza, ou, nos termos de Alfred Marshall, interrupção do seu círculo vicioso. As novas configurações do social, entendido como parte integrante do desenvolvimento, suscitaram, então, novas relações educação à economia, integradas pela noção de capital humano. A educação, portanto, não seria mais remediadora, mas eixo estruturante do desenvolvimento econômico.

3 AS MÚLTIPLAS DIMENSÕES DA CRISE DO WELFARE-STATE

A década de 1970 marcou profundas transformações políticas, econômicas e sociais. Mais especificamente, foi o período em que as bases de sustentação do *welfare-state* enfrentaram sucessivas crises, não sendo capazes de se reconfigurar de modo a manter o equilíbrio que garantiu a articulação entre crescimento econômico, pleno emprego e seguridade social.

A crise do *welfare-state* se associa, também, à ascensão da renovação do pensamento em defesa do livre mercado, que se contrapunha ao protagonismo do Estado na administração da economia. Essa renovação ganhou novos ares com notáveis como Milton Friedman e Friedrich Hayek, articulados a *think tanks* nacionais e internacionais engajados na defesa do livre-mercado (BURGIN, 2015; BACKHOUSE, 2005). Embora esse movimento de renovação do liberalismo viesse se desenvolvendo desde o início do século XX, a crise do liberalismo clássico se deu em contexto de problematizações que escapavam ao princípio da autorregulação dos mercados. O duplo movimento polanyiano acabou evidenciando os limites dos mercados autorregulados na articulação entre o social e o econômico. Esse duplo movimento, com sua dinâmica quase pendular, havia revelado os desajustes entre a crescente reivindicação por direitos e justiça social e as necessidades do progresso material. No entanto, essas iniciativas ganham força na década de 1970, quando diversas transformações no campo econômico, social e cultural, ao desestabilizar algumas articulações fundamentais ao *welfare-state*, criaram condições para que essa renovação ganhasse vigor e concretude política.

O período de crise do *welfare-state* apresentou desaceleração das taxas de crescimento econômico, além da escalada do desemprego e da inflação, apresentando um quadro conhecido por estagflação, ou seja, estagnação econômica com elevação dos preços nominais. Embora esse quadro contenha elementos que possam evidenciar que se trata de mais uma crise estrutural de acumulação capitalista (HARVEY, 2005; DUMÉNIL e LEVY, 2004), neste capítulo procurarei compreendê-la nas suas peculiaridades. Meu intento será, portanto, identificar alterações na dinâmica do conjunto heterogêneo que compõem a governamentalidade *welfarista*, verificando em que medida essa dinâmica conseguia se remodelar de acordo com as novas problematizações advindas do cenário político, econômico e sociocultural. Trata-se, pois, de compreender a crise do *welfare-state* como o desajuste nas articulações políticas, econômicas, sociais e culturais

que garantiam certo elo entre o *social* e o *econômico*, sob a égide do crescimento econômico, pleno emprego e direitos sociais.

A análise aqui empreendida foi organizada em três eixos de análise, correspondendo aos aspectos fundamentais à legitimidade do *welfare-state*. Cada eixo foi norteado por um *acontecimento*, ou seja, elementos factuais que permitiram reconfigurações nos modos de pensar e agir sobre uma determinada questão num tempo histórico – abrindo assim a interrogação sobre os limites do presente e sua possibilidade de transgressão e instaurando um campo problemático de pensamento (CARDOSO, 1995, p.53). Nesse sentido, embora a crise seja tratada como um fenômeno global, não se pretende aqui afirmar o padrão homogêneo do seu desencadeamento, mas compreender alguns fatos históricos que tornaram visíveis as fraturas nas articulações que garantiam a sustentação e difusão global de diversos princípios norteadores da condução da vida pública, aglutinados no que chamamos de *welfare-state*.

No que se refere ao *eixo econômico e financeiro*, tomamos por acontecimento a estagflação, o surgimento associado de altas taxas de desemprego e inflação, reflexo de abalos estruturais ao sistema financeiro internacional e às relações econômicas internacionais como um todo. Tais desafios estão associados à crise das articulações entre estabilidade e crescimento econômico, viabilizada pela macroeconomia keynesiana e os Acordos de Bretton Woods. No *eixo do trabalho*, tomamos como acontecimento a desindustrialização e serão analisadas as dificuldades que a mudança nos modos de produção, do fordismo à acumulação flexível, produziu na política de pleno emprego *welfarista*, e a ascensão do desemprego estrutural como nó da política econômica keynesiana. Por fim, no *eixo dos modos de governo* procuramos compreender os gargalos surgidos na condução do elo entre *o econômico* e *o social*, tomando como acontecimento os movimentos de *Mai de 1968*, ocorridos na França, frutos da contestação da primazia do progresso às custas da autonomia individual e social. Por fim, a partir da análise articulada dos três eixos, analisaremos a constituição da governamentalidade neoliberal e seus mecanismos para reconfigurar o par governo-liberdade, modificando a noção de responsabilidade no seio da sociedade.

3.1 Sobre as crises financeira e econômica

Os Acordos de Bretton Woods propiciaram interdependência positiva entre os países no sistema financeiro internacional, gerando maior liquidez e estabilidade que, por

sua vez, resultaram numa expansão do comércio internacional. Tendo o dólar como moeda internacional, e sua conversibilidade em ouro garantida pelos EUA, o sistema de Bretton Woods começou a apresentar algumas fragilidades na década de 60. Sua estabilidade era garantida pelos sucessivos superávits na balança comercial norte-americana, que compensavam os déficits crônicos no balanço de pagamentos do país, gerados pela própria demanda de dólares para o crescimento do comércio internacional e os gastos militares com a guerra do Vietnã (BELUZZO, 1995; SPERO e HART, 2003). Entretanto, estabelecida a plena recuperação e o desenvolvimento das economias europeia e japonesa, a hegemonia estadunidense no comércio internacional sofreu o abalo, suficiente para que o equilíbrio entre superávit comercial e déficit no balanço de pagamentos fosse comprometido.

Os sucessivos déficits no balanço de pagamentos dos EUA significaram um afluxo de dólares para a Europa e o Japão. A subsequente pressão sobre as reservas internacionais norte-americanas acabou por revelar um aspecto contraditório do regime de Bretton Woods. Segundo o economista Robert Triffin, havia um dilema inerente ao sistema vigente. Se os EUA retivessem muitos dólares, devido a expressivos superávits na balança comercial, haveria uma falta de liquidez no sistema financeiro internacional. Se, pelo contrário, os EUA sustentassem sucessivos déficits no saldo comercial e balanço de pagamentos, o afluxo de dólares para o estrangeiro e o consequente esvaziamento das suas reservas internacionais acabariam minando a confiança na moeda, resultando em ataques especulativos à moeda e uma fuga ao ouro como reserva (EICHENGREEN, xxxx). O equilíbrio alcançado inicialmente estava, portanto, fadado a um fim próximo.

A instabilidade causada pela concorrência japonesa e europeia rapidamente provocou efeitos na economia estadunidense, por sua vez irradiados internacionalmente. Durante o governo do presidente Lyndon B. Johnson (1963-1969), houve um aumento dos gastos públicos, tanto pela ampliação dos serviços sociais (com destaque para a educação), quanto pelos crescentes recursos do militarismo durante a Guerra Fria. A consequente expansão monetária resultou em crescente processo inflacionário, que acabou agravando os déficits comerciais dos EUA (SPERO e HART, 2003, p. 23-24). A crescente desconfiança em relação ao dólar gerou instabilidade sistêmica e deteriorou as bases de Bretton Woods. Em 1971, o então presidente Richard Nixon suspendeu a conversibilidade do dólar em ouro, causando uma progressiva mudança de um regime de câmbio fixo para taxas flutuantes.

O fim do sistema de Bretton Woods abalou um dos pilares do welfare-state. Segundo Cooper (1975, p.85), Bretton Woods fornecia proteção à política interna e aos projetos nacionais de desenvolvimento em relação aos desequilíbrios no balanço de pagamentos e ataques especulativos, devido a: i) financiamento de desequilíbrios temporários no balanço de pagamentos, por meio de linhas de crédito do Fundo Monetário Internacional (FMI); ii) alteração das taxas de câmbio, supervisionada e coordenada pelo FMI, visando resolver desajustes estruturais no balanço de pagamentos. Nesse sentido, Bretton Woods deu as condições financeiras para o desenvolvimento do welfare-state, procurando conciliar a liberalização do comércio e finanças internacionais com a estabilidade interna – constituindo, assim, o que pode ser chamado de *liberalismo socialmente enraizado* [*a social embedded liberalism*] (RUGGIE, 1982). A estabilidade da política doméstica garantiria, assim, o desenvolvimento econômico e seu compromisso com o pleno emprego e as políticas sociais a ele associadas.

A flutuação do dólar de acordo com os preços do mercado internacional resultou em depreciação da moeda, com duplo impacto sobre o cenário internacional: i) a consequente valorização das moedas dos países em crescimento ascendente impactou negativamente o volume de suas exportações; ii) sendo o dólar a moeda em curso para as transações do petróleo, sua depreciação reduziu as receitas de exportação dos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (JARAUSCH, 2015). Procurando se resguardar dos efeitos recessivos da depreciação do dólar, os países produtores de petróleo acordaram, em 1973, uma elevação de 400% nos preços internacionais praticados. Tratava-se não apenas de uma retaliação econômica, mas uma resposta política ao apoio dos Estados Unidos à Israel na guerra do Yom Kippur contra o Egito e Síria, países que, embora não fossem grandes produtores de petróleo, eram integrantes da OPEP.

O chamado *choque do petróleo* (1973) rapidamente produziu efeitos nefastos à economia mundial. Os economistas se depararam com um fenômeno sem precedentes: a combinação recessiva de um processo inflacionário e o crescimento do desemprego. A estagflação, como ficou conhecida tal combinação, desafiou pressupostos básicos da teoria econômica, até então orientada pela teoria de William Phillips, que estabelecia uma relação inversa entre desemprego e inflação. Altos níveis de desemprego acarretariam um nível de salários menor, demanda agregada contraída, e, conseqüentemente, um nível de preços menor. Por outro lado, com o desemprego mantido em níveis baixos, a menor

oferta de trabalho disponível acarretaria uma elevação dos salários e, portanto, expansão da demanda agregada e do nível de preços. Assim sendo, acreditava-se haver um *trade-off* entre as variáveis, ou seja, seria preciso decidir entre menores taxas de desemprego e maior inflação, ou uma inflação baixa com um nível de desemprego maior. Nas décadas de 1940 e 1950, muitos economistas de inspiração keynesiana apostavam em políticas fiscais expansionistas como modo de atingir o pleno emprego. Embora a década de 1960 começasse a revelar os limites inflacionários desse tipo de expansão fiscal, tais economistas, pautados pela tese de Phillips, acreditavam que a inflação no período era uma causação ‘natural’ do *trade-off* com o desemprego e, portanto, tinha uma matriz estável (KRUGMAN e WELLS, 2015, p.497)

Assim como o resíduo das funções de crescimento colocava um novo problema de pesquisa à ciência econômica, a estagflação, enquanto fenômeno empírico, pautou uma nova agenda na macroeconomia moderna. O fracasso das políticas anticíclicas, receita keynesiana canônica de combate às crises econômicas, evidenciou os limites do fomento à demanda agregada por meio do investimento público. Tais políticas só fizeram aumentar a já galopante inflação corrente, e o segundo choque do petróleo (1979), com novo aumento de 100% nos preços da *commodity*, acentuou as dificuldades da macroeconomia keynesiana em lidar com a estagflação. A consolidação de um novo problema à macroeconomia abriu novas possibilidades para a pesquisa econômica e, sob as fraturas epistemológicas causadas pela estagflação, pode florescer uma agenda de reformulação do pensamento em defesa do livre-mercado, que vinha sendo construída desde os abalos que a crise de 1929 causou ao princípio do *laissez-faire*.

Conforme já mencionado, o período pós-guerra foi marcado por certo consenso em torno da importância da atuação do Estado na correção das inúmeras falhas de mercado produzidas (competição imperfeita, externalidades, informação limitada etc.). Os governos, enquanto instâncias centrais de planejamento, teriam as informações necessárias para a correção devida dos mecanismos de mercado, maximizando o bem-estar social da população (BACKHOUSE, 2005, p.358).

O primeiro “efeito estagflação” na ciência econômica foi ecoar as ideias de Milton Friedman, economista vinculado à *University of Chicago*, a respeito das relações entre desemprego e inflação. Em discurso presidencial da *American Economic Association*, em 1967, Friedman (1968) contrariou a teoria de Phillips, alegando que o *trade-off* atestado só se verificaria no curto prazo, enquanto a inflação não fosse incorporada nas

expectativas dos indivíduos. Quando trabalhadores e empresários estão em negociação, a pauta salarial não é referida a valores nominais, e sim seus valores reais. Assim sendo, os aumentos salariais nominais são negociados com base na inflação esperada no período, ou seja, “o desemprego não depende do nível de inflação, mas do seu excesso em relação ao que era esperado” (DORNBUSCH, FISHER e STARTZ , 2011, p. 119). Dornbusch, Fisher e Startz (2011) fornecem um bom exemplo para compreendermos melhor a questão:

Suponha que, no começo do ano, seu patrão anuncie um aumento geral de 3% para você e seus colegas de trabalho. Apesar de não ser enorme, 3% é um bom aumento e vocês podem ficar razoavelmente satisfeitos. Agora, suponha que a inflação esteja em 10% ao ano e é esperado que continue nessa taxa. Você entenderá que, se o custo de vida sobe 10%, enquanto o seu salário nominal sobe apenas 3%, seu padrão de vida, na verdade, cairá em cerca de 7% ($10\% - 3\%$). Em outras palavras, *you se preocupa com aumentos salariais acima da inflação esperada.* (DORNBUSCH, FISHER e STARTZ, 2011, p.119; grifo nosso)

Haveria, portanto, uma espécie de *taxa natural de desemprego*, ou seja, a dinâmica econômica produziria “naturalmente” um montante de pessoas economicamente ativas e sem trabalho, fenômeno reconhecido como desemprego friccional e estrutural. Enquanto o primeiro retrata a situação de mobilidade da força de trabalho, ou seja, pessoas que estão em processo de transição de trabalho, o desemprego estrutural se refere aos desajustes entre oferta e demanda de trabalho, ao nível médio de salários praticados. A *taxa natural de desemprego* representa a soma dos desempregos friccional e estrutural, determinando o total de desemprego “naturalmente” produzido pelas próprias condições econômicas de um país (KRUGMAN e WELLS, 2015 p.145).

The natural rate of unemployment is the level which would be ground out by the walrasian system of the general equilibrium equations, provided that there is in them the actual structural characteristics of the labour and commodities market, including market imperfections, stochastic variability in demands and supplies, the cost of gathering information about job vacancies and labor availabilities, the costs of mobility, and so on (FRIEDMAN, 1968, p. 8)

Considerando que há uma taxa natural de equilíbrio para o desemprego, e que as expectativas inflacionárias são incorporadas pelos agentes econômicos, as políticas expansionistas de fomento ao emprego, por meio do aquecimento da demanda agregada, forçariam o mercado de trabalho a operar além da sua condição de equilíbrio. Forçar esse desequilíbrio desenvolveria uma espiral de preços e salários que desenrolaria em um processo inflacionário. O aparente efeito sobre os salários reais se mostraria insustentável,

na medida em que os preços da economia fossem ajustados às novas expectativas inflacionárias. Na visão de Friedman (1968), o verdadeiro *trade-off* seria entre o desemprego agora e o desemprego amanhã.

Segundo Backhouse (2005), embora os métodos utilizados por Friedman fossem considerados fora de moda [*old-fashioned*], seus resultados foram similares aos encontrados em estudo, considerado mais rigoroso pela comunidade acadêmica⁷¹, desenvolvido pelo economista Edmund Phelps. Publicados quase simultaneamente, os trabalhos de ambos autores foram importantes na refutação da teoria de Phillips e seus desdobramentos sobre a política econômica. O maior grau de formalização matemática e estatística de Phelps et al (1970) permitiu que tais ideias ecoassem ainda mais na comunidade científica, tornando-se amplamente aceitas à medida que os problemas econômicos provocados pelo colapso das bases que até então produziam equilíbrio entre o econômico e o social foram sendo formulados em termos de *estagflação*. Por outro lado, a macroeconomia keynesiana se via de mãos atadas, na medida em que seu foco na modelagem da demanda agregada era posto em questão pelos efeitos econômicos produzidos por um *choque de oferta* (petróleo).

A crítica à macroeconomia keynesiana não se deu apenas no que se refere à administração do emprego e ao descontrole da inflação, mas também em relação ao próprio papel atribuído ao Estado no ajuste das falhas de mercado e a otimização do bem-estar social. As conclusões de Friedman e Phelps não fazem a crítica às práticas welfaristas em termos de um modo *equivocado* de conduzir as relações entre desemprego e inflação; seu ponto é justamente que o Estado não deveria conduzi-las de *maneira alguma*. A crítica à *curva de Phillips* permitiu florescer uma nova agenda para o Estado na macroeconomia moderna, porém, sua fertilidade se deveu a outro economista, Robert Lucas.

Lucas, também economista da *University of Chicago*, ficou conhecido pela sua crítica à macroeconomia keynesiana, pela ausência de incorporação explícita das expectativas nas modelagens econométricas. Para Lucas, tais modelos assumiam correlações entre variáveis com valores estabelecidos no passado e/ou presente e,

⁷¹ O período pós-guerra marca algumas notáveis mudanças epistemológicas no campo da Economia, sobretudo no que se refere à primazia da forma sobre o conteúdo do argumento – processo conhecido como *revolução formalista* (BLAUG, 2003). Nesse sentido, o maior grau de formalização da teoria de Phelps permitiu maior aceitação das ideias que Friedman havia desenvolvido dois anos antes.

consequentemente, só poderiam delimitar tais relações com os limites temporais dos próprios valores dessas variáveis, restringindo sua capacidade de avaliar possíveis efeitos de implementação de uma determinada política (BLANCHARD, 2017, p. 502). Segundo Lucas, isso ocorria porque o setor privado não apenas anteciparia as expectativas inflacionárias em relação ao desemprego, mas também responderia a qualquer padrão previsível de mudança na política econômica (BACKHOUSE, 2005, p.359).

As ideias de Lucas foram amplamente difundidas na comunidade científica, sendo incorporadas por autores de diferentes inspirações teóricas, inclusive mobilizando os próprios keynesianos na revisão de suas construções teóricas. Seu compromisso com o desenvolvimento de maior rigor nas análises macroeconômicas acabou dissuadindo seus rivais de levar o debate para a questão ideológica, permitindo revestir suas ideias de certa isenção no debate sobre as relações entre Estado e mercado.

O exemplo de Lucas elucida o papel da técnica, sobretudo da modelagem econométrica, na construção do discurso da Economia moderna. O uso de ferramentas matemáticas e estatísticas, em ascensão a partir do pós-guerra, permitiu aos economistas reivindicarem a legitimidade de suas teorias pela proximidade com outras áreas da ciência, historicamente prestigiadas, como as ciências exatas e naturais. A modelagem econômica passou a ser vista cada vez mais como uma metodologia avançada e “devidamente científica” (MORGAN, 2003, p. 287). Esse alto grau de cientificidade logrado pela Economia na comunidade científica permitiu que os economistas se revestissem de suposta neutralidade em relação à tradicional polarização ideológica durante a Guerra Fria.

In sum, it was neoclassical economists, whose mode of analysis had come to rely most heavily on the adoption of statistics, mathematics, and modeling technologies – those same techniques that had proved so efficacious during the war – who found their economic values most closely aligned with those of postwar society at large. In this context, pressures to conform to the newly (re)established American ideal of free markets and individual capitalism boosted the adoption of neoclassical economics at the expense of the previously dominant Institutionalist approach within the economics profession in America. Throughout the postwar period, American neoclassical economists claimed that tool-based analysis provided a mantle of scientific neutrality with respect to all ideological positions. (MORGAN, 2003, p.298)

A robustez metodológica da tese de Lucas, e suas análises dos efeitos negativos da intervenção estatal na economia, alimentou certo ceticismo em relação às virtudes do

Estado keynesiano (BACKHOUSE, 2005, p.384). Se outrora as falhas de mercado eram a tônica do debate macroeconômico, as falhas de governo passaram a ganhar relevância crescente no campo. No mesmo período, James Buchanan e Gordon Tullock questionaram o papel do Estado na otimização do bem-estar social, alegando que os agentes políticos, ao invés de preocuparem com os resultados sociais das políticas públicas, agiam de maneira auto-interessada. Dessa forma, intervenções governamentais, tais como regulações e taxações, teriam seus propósitos originais “desvirtuados” por lobbies e atividades de natureza similar. As falhas de governo seriam, pois, tão danosas quanto as de mercado (BACKHOUSE, 2005, p.360).

A incorporação das falhas de governo como um problema de pesquisa, somada ao fracasso das políticas expansionistas no combate à estagflação, provocou deslocamentos na política econômica global. Mais que isso: em nossa análise, pensamos ser possível afirmar que a problematização das falhas de governo *alterou os regimes de veridicção que sustentavam a ação do Estado na economia*. O Estado, então, não seria mais a entidade superior, provida de autoridade e legitimidade para recuperar os equívocos do espontaneísmo do mercado. Já na década de 70, mas com mais força na década seguinte, inicia-se uma mudança significativa nos eixos prioritários de atuação do Estado – do expansionismo à austeridade.

As políticas de austeridade econômica responderam à estagflação com cortes nos gastos públicos e estabilização monetária. Se, conforme Phelps e Friedman, a expansão da base monetária, no longo prazo, apenas produziria inflação, sem contrapartida sobre o desemprego, não haveria, pois, bases de sustentação para a adoção de políticas focadas no pleno emprego. A política econômica passou, então, a se orientar pelo controle da inflação, considerando também o impacto da flutuação do dólar sobre a importância de garantia da confiança na moeda. Sem os mecanismos de controle de capitais e o câmbio fixo, países altamente endividados estariam ainda mais suscetíveis a ataques especulativos à sua moeda, decorrentes de uma expansão da dívida pública. O emprego seria garantido não mais por uma intervenção estatal de fomento à demanda agregada e proteção social, mas pelas condições economicamente atrativas para o investimento privado. Esses investimentos acelerariam a atividade econômica, criando novos empregos e, por fim, fomentando a demanda através da oferta⁷².

⁷² Em conferência do Partido Trabalhista inglês, em 1976, o então Primeiro-Ministro do país afirmou: “We used to think you could just spend your way out of a recession and increase employment by cutting taxes and boosting spending. I tell you in all candour that option no longer exists.” (GARLAND, 2016, p.104)

Nota-se, pois, que as mudanças no entendimento econômico do desemprego revelam uma aposta no mercado como mecanismo ótimo de alocação de trabalho, restringindo a ação governamental à interferência nas variáveis que produzem o desemprego estrutural. Uma interferência, portanto, apenas indireta. Nesse sentido, “a invenção” da *taxa natural* de desemprego, a partir da problematização ocasionada pelo fenômeno da estagflação, constituiu um novo espaço de verificação da ação governamental, no qual a política econômica estaria sob juízo da preservação da “naturalidade do mercado”.

A dimensão de tal redução dos gastos públicos, porém, estava relacionada à capacidade dos governos em implementar esse tipo de política. Nesse sentido, fazia-se necessário o enfraquecimento de instituições com forças suficientes para fazer valer seus interesses na contramão da austeridade, com especial destaque para os sindicatos. Os cortes de gastos do Estado afetavam diretamente a garantia de direitos sociais historicamente conquistados pela classe trabalhadora, em grande medida a partir da institucionalização de alguns atores. Esse contexto colocava os sindicatos na posição de inimigos da estabilização econômica e, no limite, do interesse público. Já na década de 1980, os governos de Ronald Reagan (EUA) e Margareth Thatcher (Inglaterra) traçaram uma cruzada contra os sindicatos, por meio de cortes nos salários reais, flexibilizações contratuais e desregulamentação do mercado de trabalho, incluindo um relaxamento das restrições de contratação, demissão, além da flexibilização salarial (GARLAND, 2016, p. 104-105).

Segundo Claus Offe (2000), a crescente renovação do pensamento em defesa do livre-mercado se organizou em dois flancos de ataques ao welfare-state. Primeiramente, criticava-se a onerosa carga tributária que, juntamente com as regulações da atividade econômica, constituiriam-se como desincentivos (ou entraves) ao investimento. Nessa perspectiva, o fortalecimento dos sindicatos e o consequente aumento do seu poder de barganha teria provocado distorções que ocasionavam desequilíbrios no mercado de trabalho, uma vez que elevavam o custo do trabalho (aumento dos salários reais e encargos trabalhistas), incidindo negativamente na propensão ao investimento do capital privado. Ao forçar, politicamente, um aumento de salários, os sindicatos atuariam fora da racionalidade econômica que elegeu a noção de equilíbrio como seu princípio fundamental. Elevar os salários, portanto, causaria elevação do desemprego estrutural, na medida em que a oferta de trabalho responderia negativamente ao aumento do custo do trabalho. Caso não houvesse medidas cabíveis para a retração da oferta, devido à

legislação trabalhista, o resultado seria o repasse imediato dos custos, reforçando a espiral inflacionária.

O outro flanco de ataque do pensamento em defesa do livre-mercado se concentrava na compreensão da seguridade social como um desincentivo à produtividade do trabalho e, no limite, ao próprio trabalho. Não apenas a proteção social reduziria os custos do desemprego (ou mesmo o medo de seus efeitos), como a própria atuação do Estado na regulação das relações capital-trabalho fortaleceria o poder dos trabalhadores (CLAUS OFFE, 2000, p.71). A compreensão era de que, unidos enquanto classe sindical, conseguiam forças políticas suficientes para resistir a potenciais avanços de exploração da força de trabalho, subvertendo assim a racionalidade econômica que postulava que aumentos salariais reais deveriam decorrer apenas de aumento nos níveis de produtividade. Essa subversão, por sua vez, encontrava ressonância nas críticas à política de pleno emprego, que supostamente atuava na contramão da produtividade e do crescimento econômico.

A crítica à gestão do trabalho não era, no entanto, apenas um desdobramento da dinâmica epistemológica da ciência econômica. As contestações do modelo econômico vigente eram, também, reflexo de profundas mudanças no modo de produção capitalista. As práticas fordistas de administração da produção, que procuravam articular a produção em série (com custos reduzidos pelos ganhos de escala) com o consumo de massa, encontraram seus limites. A emergência de novos mercados, oriundos dos países emergentes da América Latina e Sudeste Asiático, pressionou o custo relativo de produção dos países desenvolvidos, já que a industrialização tardia desses países ainda preservava um custo de mão de obra muito abaixo dos valores praticados nos países desenvolvidos. Por outro lado, o consumo só seria viabilizado por meio de políticas de fomento à demanda agregada, que tiveram seus limites enunciados pela estagflação. Vemos, assim, como as mudanças na organização do trabalho provocaram seus abalos sobre o welfare-state.

3.2 Do fordismo à acumulação flexível: mudanças na organização do trabalho

Conforme analisamos no capítulo anterior, o compromisso welfarista com o pleno emprego revelava o trabalho como uma interface de gestão e regulação do elo entre *o econômico* e *o social*. Não obstante, a operatividade do trabalho no welfare-state não se dava *em si*, mas a partir de determinado modo de administração da produção, que permitia articular o compromisso com o pleno emprego ao crescimento econômico, por meio do

fomento da demanda agregada. O fordismo, denominação corrente para tal modo de produção, desenvolveu-se a partir da aplicação das técnicas da administração científica, idealizada pelo engenheiro Friedrich Taylor. Seu grande trabalho, *Princípios da Administração Científica* (1911), em grande medida foi incorporado na administração das linhas de produção, produzindo efeitos significativos sobre a produtividade média do trabalho. Em linhas gerais, suas ideias ressaltavam a importância da racionalização dos processos produtivos, sistematizando o *savoir-faire* dos operários, distribuindo-os em amplos contingentes de pessoas designadas para trabalhos específicos (ALLIEZ e FEHER, 1988, p.163).

O fordismo, assim conhecido pelo pioneirismo de Henry Ford e sua montadora de automóveis, incorporou os princípios da administração científica à organização da produção por linhas de montagem, incorporando máquinas que se interpunham entre os trabalhadores que as operavam e os produtos que transformavam (ALLIEZ e FEHER, 1988, p.164). A racionalização e mecanização do processo de produção permitiu ao setor industrial alargar significativamente sua produção, incorporando ganhos de escala que garantiram um acréscimo também significativo na produtividade do trabalho. Beneficiados por políticas de aquecimento da demanda, os industriais viam no par consumo-produção em massa a possibilidade de criar ciclos sustentáveis de crescimento da produção, lucratividade e, em dimensão abrangente, crescimento econômico. Essa viabilidade se fundamentava na produção de bens de consumo – e bens de capitais que se destinavam a produzi-los – visando atingir um mercado consumidor formado pelos próprios trabalhadores que produziram tais bens. A fórmula de Henry Ford, simbolizada na produção do automóvel Ford T, procurava extrair lucratividade a partir do equacionamento do aumento da produtividade marginal com o aumento real da renda do trabalhador. A melhoria do poder de compra de numerosa parcela da população se desdobraria num aquecimento da demanda agregada, garantindo um mercado consumidor abundante e, além disso, nacionalmente sustentável. Nesse sentido, podemos dizer que, enquanto modo de acumulação capitalista, o fordismo, se localizava entre os interesses nacionais do welfare-state e as necessidades da produção e do consumo, articulando o compromisso com o pleno emprego e os direitos sociais à lucratividade do setor industrial

Observaremos também que o fordismo constitui um modelo de crescimento relativamente autocentrado: os operários nacionais, na verdade, são em grande escala os consumidores das mercadorias que produzem; portanto, o território nacional define um espaço de valorização consistente, para não dizer autônomo. Por isso é que o Estado — além do seu papel de árbitro e de catalisador — fornece,

enquanto Estado-Nação, a moldura do processo de produção e marca o consenso social com o selo da soberania nacional (ALLIEZ e FEHER, 1988, p.165)

Em meados da década de 1960, mas sobretudo na década de 70, essa articulação passou a apresentar desgastes nas peças que garantiam sua engrenagem. Se, por um lado, como explicitado em seção anterior, o modelo de crescimento econômico a partir da garantia do pleno emprego e o fomento à demanda agregada encontrou seus limites com a estagflação, por outro lado, o próprio modo de acumulação capitalista passou a colapsar também. Primeiramente, as margens de expansão do mercado interno começaram a ficar mais nítidas a medida que o padrão de consumo das famílias não apresentava elasticidade perfeita em relação à oferta de produtos. Assim sendo, a produção de alguns bens de consumo duráveis não encontrava mercado consumidor tão numeroso após a primeira onda de vendas. Fazia-se necessário, pois, expandir o par produção/consumo para além das fronteiras nacionais (ALLIEZ e FEHER, 1988). Essa transnacionalização do capital produtivo evidenciou diferenças significativas do custo do trabalho entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. A industrialização tardia fazia com que os custos do trabalho nos países periféricos fossem substancialmente menores, evidenciando difícil mobilização operária em torno dos direitos trabalhistas e proteção social⁷³. Esses diferenciais de custo do trabalho propiciaram um enorme afluxo de capital produtivo para os países em desenvolvimento, sobretudo na América Latina e o Sudeste Asiático, provocando um movimento de desindustrialização dos países europeus (JARAUSSCH, 2015, p.620).

O fechamento das fábricas em território europeu agravou o turbulento cenário macroeconômico, acumulando desemprego, inflação e endividamento público. Esse processo de desindustrialização foi acompanhado do crescimento do setor de serviços, retrato de uma “qualificação” e personalização das demandas do consumo. Entretanto, embora atualmente essa transição já faça parte da realidade econômica de grande parte dos países, naquele momento o setor terciário se viu despreparado para substituir os elevados padrões de produtividade do setor secundário, historicamente constituídos por um modelo de desenvolvimento centrado na indústria (ALLIEZ e FEHER, 1988).

O declínio da indústria também coincidiu com o crescimento dos serviços financeiros. Com a crescente desregulamentação e liberalização do sistema financeiro

⁷³ Na América Latina, a questão já não era a precariedade das mobilizações, mas a dificuldades inerentes à repressão das ditaduras militares.

internacional, ocasionada com o fim dos Acordos de Bretton Woods, os países desenvolvidos passaram a encorajar a expansão dos serviços financeiros como uma alternativa para superar a recessão. Os grandes receptores desses recursos foram os países em desenvolvimento, com destaque para os empréstimos de bancos estadunidenses para financiamento de projetos de infraestrutura na América Latina⁷⁴. Iniciava-se, então, um deslocamento na ordem econômica mundial, passando-se da primazia do capital produtivo ao capital financeiro-especulativo, com forte impacto sobre a orientação das políticas macroeconômicas – do emprego à estabilização monetária. (CHESNAIS, 1996).

Segundo Harvey (2008, p.135), uma característica frequentemente atribuída ao fordismo é a rigidez. A produção, planejada para atender as necessidades de uma supostamente invariável demanda por bens de consumo, estabelecia parâmetros rígidos para investimentos de longo prazo em capital fixo. Por outro lado, o mercado de trabalho apresentava custos elevados, pouca margem de flexibilização de contratos (devido às legislações trabalhistas) e encontrava a resistência organizada dos sindicatos em qualquer tentativa de mudanças que poderiam vir a prejudicar as condições de trabalho do operariado. Por fim, os compromissos do governo com a seguridade social iam se enrijecendo progressivamente como resposta aos primeiros sinais de queda na taxa de produtividade. Todos estes aspectos diziam do esgotamento do modelo fordista de acumulação. Porém, em busca de legitimidade, no caso de Estados nos quais instituições e práticas democráticas operavam, os governos se viram compelidos a cederem às pressões para cumprir e ampliar os programas de proteção social, recorrendo a políticas monetárias expansionistas para financiá-los. O destino macroeconômico desse ciclo, conforme apresentado anteriormente, era necessariamente a inflação. A associação entre Estado, capital e trabalho passou a apresentar falhas nas suas articulações e solapava, ao invés de garantir, a acumulação do capital (HARVEY, 2008, p. 136)

Estagflação e desindustrialização se constituíram como duas problematizações articuladas que fragilizaram o arranjo de governamentalidade do welfare-state. Ambas permitiram a reconfiguração não apenas das políticas econômicas, mas de suas bases de sustentação e operação, e isso não ocorreu sem uma alteração dos modos de agenciamento do Estado em relação aos aspectos econômicos e sociais.

Em resumo, para além do enfraquecimento das políticas de inspiração keynesiana centradas na manutenção da demanda, é mesmo com os limites do regime de acumulação fordista que as nações industrializadas

⁷⁴ Já na década de 80, esses países entraram num grave ciclo de endividamento, causado pelo aumento das taxas de juros nos EUA e Europa, na tentativa de conter a inflação.

se chocam a partir do início dos anos 70. Esses limites aparecem na vertente do consumo de massa e de suas normas, enquanto o crescimento planejado da demanda se entusiasma, assume um movimento qualitativo e contestatório, cuja tradução forçada em termos quantitativos — monetários — provoca um desequilíbrio que, mantendo a "forma" das convenções coletivas, esvazia de sua substância os acordos de produtividade. Mas esse desequilíbrio entre o crescimento dos lucros e o crescimento da produtividade do trabalho remete, também, ao esgotamento progressivo do outro aspecto do fordismo, ou seja, a produção de massa. Em crise, nas suas duas vertentes, o capitalismo do pós--guerra vai progressivamente, portanto, mudar de "fórmula": por um lado, adotando um novo modo de regulação — ou de desregulação — destinado a reabsorver a inflação; e, por outro lado, engajando-se em um novo regime de acumulação do capital (ALLIEZ e FEHER, 1988, p. 168-169)

O conturbado cenário de recessão e queda da produtividade vivenciado na década de 1970 permitiu dar visibilidade às demandas por flexibilização nos modos de produção e relações de trabalho. A transnacionalização do capital, ao expor a concorrência internacional da produção, produziu um afluxo do modelo fordista de produção do centro para a periferia do capitalismo. Configurou-se, então, o que Lipietz (1989) chama de *fordismo periférico*, nas regiões onde ainda seria possível aproveitar o baixo custo da força de trabalho e um mercado interno ainda não saturado.

Nos países desenvolvidos, por outro lado, crescia o número de negócios de porte pequeno e médio, com a paulatina substituição das *economias de escala* pelas *economias de escopo*, nas quais os ganhos de produtividade se derivariam da diversificação de produtos em lotes restritos (HARVEY, 2008, p.148). Essa transição foi possível por meio de acelerada transformação do padrão tecnológico da produção e consequente inserção de máquinas e computadores num processo de automação da produção. Portanto, paralelamente ao desenvolvimento de um fordismo periférico, financiado com capital externo, o mundo desenvolvido passou a se especializar no *core qualificado* da produção, exportando produtos e serviços de alta inteligência e tecnologia para as linhas de montagem a serem instaladas nos países em desenvolvimento (ALLIEZ e FEHER, 1988). A adoção desse novo modelo de produção se revelou resiliente às crises econômicas vivenciadas no centro do capitalismo, devido à sua flexibilidade em se remodelar de acordo com as adversidades do cenário econômico.

O principal elemento de flexibilidade desse novo modelo foi a mudança no mercado de trabalho. A competição internacional e a consequente emergência do desemprego estrutural no mundo desenvolvido suscitavam transformações nas relações de trabalho, que as novas teses econômicas reputavam demasiado engessadas pelas

pressões exercidas pelos sindicatos na luta por direitos trabalhistas. Entretanto, os custos de trabalho resultantes desses entraves, associados à condição estrutural do desemprego, pressionava os próprios trabalhadores, na medida em que as condições trabalhistas só se efetivavam mediante articulação necessária com a produtividade e a lucratividade do setor privado. Apoiado pelas mudanças no cenário político no fim da década de 70, notadamente a partir das eleições de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, o empresariado passou a contar com apoio político no processo de enfraquecimento do poder sindical. Esse enfraquecimento, aliado à dramática escalada do desemprego, produziu uma correlação de forças que permitiu a articulação do empresariado com autoridades políticas na flexibilização de regimes de trabalho, utilizando trabalhos de tempo parcial, temporário e subcontratado (HARVEY, 2008, p.143)

A transição do modelo fordista de rentabilidade do capital para o *modelo de acumulação flexível* apresentava uma nova segmentação da força de trabalho. No centro do processo produtivo estaria uma parcela restrita da mão-de-obra qualificada, empregados em tempo integral, gozando de estabilidade e proteções sociais. Seriam os trabalhadores incluídos no planejamento de longo prazo das corporações, com planos de carreira bem definidos e possibilidade de construção de trajetórias de sucesso (HARVEY, 2008, p.144). Tal posição de prestígio se devia não apenas à qualificação profissional, mas à incorporação de novos valores essenciais ao mundo do trabalho: menos comprometidos com os valores do emprego, esses trabalhadores eram conclamados a serem corresponsáveis pela rentabilidade dos negócios (ALLIEZ e FEHER, 1988). Estavam alinhados, portanto, com as transformações na configuração do trabalho no mundo desenvolvido: enfraquecimento do sindicalismo de massa e especialização do trabalho qualificado.

Na periferia da organização do trabalho, pode-se destacar dois subgrupos. O primeiro reúne trabalhadores que, embora empregados em tempo integral, dispõem de habilidades das quais há abundância no mercado de trabalho. Dessa forma, as funções que estes trabalhadores desempenham são mais sensíveis à desregulamentação e/ou à fragmentação dos órgãos de representação, padecendo sob a instabilidade e rotatividade dos seus postos de trabalho. O outro subgrupo reúne os trabalhadores de baixa qualificação, que, alijados da sua centralidade com a exportação do fordismo para os países em desenvolvimento, eram contratados em tempo parcial e/ou temporário, altamente suscetíveis às flutuações da conjuntura econômica (HARVEY, 2008, p.144). A flexibilidade dos contratos de trabalho na periferia da segmentação da força de trabalho

garantia a resiliência do setor privado às crises econômicas, permitindo alterar a composição da sua mão-de-obra de acordo com a demanda pelos seus produtos e serviços.

A flexibilidade no ajustamento da oferta à demanda nos remete a um último aspecto a ser apresentado em relação às transformações no mundo da produção e do trabalho: o novo perfil da demanda. A saturação dos mercados internos na década de 60 evidencia não apenas alguns limites da absorção da produção em massa pelo mercado consumidor, mas uma atitude frente à homogeneidade de tais produtos. Crescia, assim, uma demanda mais qualificada por bens e serviços, na qual o comportamento do consumidor se deslocava da necessidade primária para o desejo personalizado e diferenciado.

A acumulação flexível foi acompanhada na ponta do consumo, portanto, por uma atenção muito maior às modas fugazes e pela mobilização de todos os artifícios de indução de necessidades e de transformação cultural que isso implica. A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo o fermento, instabilidade e qualidades fugidias de uma estética pós-moderna que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e mercadificação de formas culturais (HARVEY, 2008, p.148)

Essas transformações na produção procuraram recodificar os fluxos pulsantes de desejo pela diferença que ganhavam vitalidade no final da década de 1960, inclusive as próprias contestações do papel do consumo no alegado progresso reivindicado pelo welfare-state. Nesse momento da década de 1960, nasciam insurreições contra os modos normativos de governo imprimidos (também) pela administração burocrática do Estado. A esteira do progresso, normalizadora como a esteira rolante do fordismo, mostrava mais claramente seus custos para a autonomia do indivíduo e da sociedade. Os movimentos de *Mai de 1968* representariam, pois, também uma contestação da governamentalidade welfarista, questionando seus efeitos sobre a participação e engajamento popular das deliberações sobre seus próprios rumos.

3.3 A crise dos modos de governo

Durante a década de 1960, o ambiente universitário francês⁷⁵ reverberava uma série de lutas sociais globais: a crítica à guerra do Vietnã, às ditaduras militares africanas e latino-americanas, as revoltas do movimento negro nos EUA, dentre outras. Somando-se aos fatos internacionais, a progressiva deterioração do modelo fordista na França começava a se evidenciar no aumento das taxas de desemprego, frustrando a expectativa

⁷⁵ Tomo como referência o ambiente francês não apenas pela extensa bibliografia já produzida sobre o assunto, mas pela representatividade e repercussão dos movimentos no país, ressoando anseios encontrados na crítica neoliberal.

de milhares de jovens da geração baby-boom do pós-guerra que ingressavam no ensino superior (THIOLENT, 1998). A entrada dessa nova geração em um sistema universitário despreparado para recebê-los provocou uma série de descontentamentos com a administração das universidades, influenciados pelas proposições de uma universidade crítica do *Sozialistischer Deutscher Studentbund* (Alemanha), e a crítica à Guerra do Vietnã e a sua influência no ambiente universitário, na *University of California – Berkeley* (EUA).

No dia 22 de março de 1968, estudantes da *Université Paris Nanterre* decidiram ocupar os prédios da administração da faculdade, sendo ostensivamente reprimidos pela polícia. A repressão policial acabou dando maior visibilidade aos atos, mobilizando todo o movimento estudantil a se solidarizar tanto com as causas da ocupação quanto com a indignação em relação a reação do Estado frente as reivindicações. Consolidando ainda mais as contestações, os movimentos sindicais declararam greve a partir de 10 de maio, algumas, inclusive, resultando em ocupação dos locais de trabalho (THIOLENT, 1998, p.67).

As reivindicações das manifestações eram diversas, iam de pautas como a crítica ao lugar ocupado pelo consumo na estrutura social à defesa da liberdade individual. Em linhas gerais, manifestava-se um profundo descontentamento não apenas com o conteúdo e organização do ensino superior, mas com o conteúdo e organização da sociedade e da vida em geral (THIOLENT, 1998, p.68). As promessas do progresso, viabilizado pela articulação estatal entre seguridade social e crescimento econômico, pareciam se degenerar nos dois lados da moeda: por um lado, o modelo de acumulação fordista já apresentava o preâmbulo da sua crise, desestabilizando o lado econômico de tal articulação; por outro lado, as manifestações evidenciavam os limites e contradições do agenciamento estatal da questão social, que acabava minimizando a soberania do sujeito e a autonomia da sociedade.

En vez de una soberanía impracticable en la realidad, se le había propuesto al individuo que confiara en el tiempo, en la facultad de éste para traerle, lenta pero pacíficamente, las formas cumplidas de su proclamada soberanía. Ahora bien, esa confianza requerida, ¿no se había convertido en el presente en el instrumento de una dominación en nombre del tiempo y de sus exigencias, en el medio, pues, para colocar todo en cada uno, en una espera indefinida? El progreso había permitido promover lo social, ampliar las manifestaciones de la solidaridad desde la sociedad a todos sus miembros. Pero, en nombre de esa realización de máxima de la seguridad de todos y de la libertad de cada uno, ¿lo que aparecía no era una forma solapada de control social de los individuos, un sometimiento de éstos a las exigencias de un progreso

concebido por encima de ellos, al que estaban destinados a servir más que a utilizar? (DONZELOT, 2007, p. 135).

Segundo Donzelot (2007), havia na França duas correntes de pensamento, que enfatizavam aspectos diferentes dos movimentos de Maio de 1968, de acordo com suas propostas de mudança da realidade. O campo à esquerda destacava o papel que o consumo passou a ocupar no progresso, obscurecendo a soberania do indivíduo em favor do bem-estar frívolo e alienante proporcionado pela satisfação das demandas por consumo. O consumo fundaria, então, um mercado de enganos, no qual a renúncia individual do exercício da soberania, exigida pela homogeneidade do progresso, encontraria apenas um universo de mercadorias que procuravam associar necessidades verdadeiras e falsas de consumo, alienando o indivíduo na sua determinação, ao invés de prover os meios para a sua autorrealização (DONZELOT, 2007, p.137).

O progresso, ao fixar o tempo em cronologia rígida e linear de uma ordem programável, havia deixado de ser um meio de autonomização da sociedade, tornando-se um fim em si mesmo. Os movimentos de Maio de 1968, na interpretação dos movimentos do campo da esquerda, não eram simplesmente contra o conservadorismo das estruturas sociais tradicionais, mas expressavam a insurreição contra certa ordem do tempo. O triunfo da Razão enquanto fio condutor da História havia sido, então, posto em questão pelos movimentos – era preciso mudar a vida.

Contra a resignação do desejo pelo percurso linear e programável do progresso, Maio de 68 se insurgia em favor da recuperação daquilo que havia sido historicamente reprimido pelo progresso. Ganharam força as lutas por direitos daqueles que escapavam ao escopo da burocracia welfarista: o movimento feminista denunciava o lugar da mulher na reprodução do modelo familiar; os jovens denunciavam os aspectos disciplinares da escola, que pregava a liberdade social e profissional em um ambiente tão próximo de um quartel; aqueles tido como incapazes, e por isso tutelados, ganhavam voz na reivindicação na luta contra as instituições encarregadas dos seus cuidados.

Había llegado el momento de volver a hablar de los olvidados de la Historia, de las víctimas del progreso, de todos aquellos a los que no se había querido tomar en cuenta, a los que se había retaceado la expresión y negado la palabra, en nombre de una positividad arrogante y dominadora. Todo lo que el progreso, con la fuerza de su evidencia, había relegado fuera del curso legítimo de la historia, a los márgenes de la sociedad, a la sombra de los calabozos y los hospitales, pretendía subir a la superficie, para reclamar derecho de ciudadanía en la Historia, para reencontrar lugar en la sociedad, para lograr un reacondicionamiento de ésta luego de la forclusión de por lo menos dos siglos. Todo lo que el progreso, para asegurar su curso, había colocado

bajo el juego de imposiciones, tras la apariencia de una racionalidad conquistadora, reaparecía bajo una luz cruda, una vez disipadas las certezas del progreso (DONZELOT, 2007, p.142)

A política social do welfare-state, outrora responsável por garantir a segurança para a estabilidade do crescimento econômico, passou a ser questionada não apenas no seu escopo, mas na sua própria linguagem. Em nome da defesa do princípio da igualdade, a estatística foi alçada como ciência de governo capaz de lidar com a sociedade em seus aspectos homogêneos, procurando lidar com as acepções contraditórias do direito. A estatística proporcionava um saber ao Estado que lhe permitia gerir os fluxos de desejos da população, a partir de classificações que estavam em acordo os interesses estatais do progresso, e não com as aspirações individuais. A pretensa igualdade de oportunidades, por outro lado, acabara se revelando tão falaciosa em suas promessas como perigosa em seus efeitos. Além de fracassar na redução substantiva das desigualdades, a ação social do Estado acabava por ocultar sua própria reprodução, alienando o sujeito das condições estruturais de (re)produção de condições desiguais entre diferentes grupos sociais (DONZELOT, 2007, p.144).

Sob o slogan de que “é preciso mudar a vida”, o campo da esquerda lançou as bases de uma crítica do projeto conciliador inscrito no welfare-state, no qual os anseios revolucionários e a acumulação capitalista seriam mediados pelo Estado, encarregado de imprimir uma circularidade positiva entre *o econômico* e *o social* na esteira do progresso. Os movimentos de Maio de 68, nessa perspectiva, haviam desestruturado as ilusões tecnocráticas do progresso, transformando a autonomia e soberania do indivíduo na interface necessária para novos modos de governo a surgir. Tratava-se de reapropriar, pois, as potencialidades históricas do indivíduo e da sociedade, contra os metadiscursos da História e a linearidade do progresso.

O campo reformista mantinha uma posição simétrica: se a modernidade também se apresentava problemática para o reformismo, não era tanto pela soberania individual, mas pelos seus impactos sobre os laços de solidariedade. O consumo também era problematizado, não tanto por seus efeitos alienantes, mas pela desagregação da coesão social. A questão fundamental para os reformistas residia nos processos de desresponsabilização da sociedade, ocasionados pela perda dos laços de solidariedade que alimentavam a vontade política da sociedade.

Com sua linguagem tecnocrática, o Estado obscurecia a participação popular e a representação política pelo planejamento meticuloso das políticas econômicas e sociais,

cristalizando a vontade política por meio de curvas de crescimento e equações de maximização do bem-estar da população. Esse movimento de despolitização da sociedade levaria, no entanto, a uma perda progressiva do espírito de responsabilidade individual, aumentando de forma insustentável as atribuições do Estado na garantia da circularidade positiva entre crescimento econômico e seguridade social:

“¿no había sido al precio de la aparición, en esa sociedad, de una especie de pasividad inquieta, al precio de la desaparición quizá fatal de todo espíritu de responsabilidad, al precio, pues, de la ampliación de una actitud que sólo podía perjudicar la continuidad de ese progreso?” (DONZELOT, 2007, p.148).

Os reformistas viam na ação social não tanto o domínio do Estado sobre a soberania do indivíduo, senão o bloqueio da sociedade, efeito da desarticulação das relações sociais. Nesse sentido, o consumo não era visto como alienante da dignidade humana, mas produtor de um individualismo que enfraquecia laços sociais que viabilizariam a construção de uma representação política consistente. Ao invés disso, o triunfo do consumo levava a sociedade a se mobilizar em torno de reivindicações restritas a determinados setores, mediadas por instâncias de representação chanceladas pelo próprio Estado – os sindicatos. Estes, por sua vez, limitavam suas ações aos interesses profissionais particulares, frequentemente míopes às necessidades da nação. A sociedade encontrava-se, pois, bloqueada: por um lado, o Estado se atribuía o papel de agente do progresso e comandante do futuro; por outro lado, permaneciam as velhas crenças e nostalgias revolucionárias no imaginário social, que fatalmente resultaria em grande frustração com as promessas do progresso. A insustentável mediação entre a apatia cívica, com a captura estatal da participação e responsabilidade política da população, e a frustração com os poucos resultados do progresso, em que pesem os anseios gestados no imaginário social, converteu-se em um duplo bloqueio: do Estado e da sociedade (DONZELOT, 2007, p.153). O social, interface das relações de governo entre o Estado e o indivíduo, seria progressivamente deslocado, devido à distância entre a mecânica estatal de solidariedade e as formas intermediárias de sociabilização da população. Criava-se, pois, um estrave à circularidade positiva característica do welfare-state: a desagregação das formas orgânicas de solidariedade produzia uma demanda crescente pela ação social do Estado, criando um peso insustentável para a economia, que, afetada pelas reivindicações de um aumento dos gastos públicos, se via cada vez menos em condições de financiar as políticas sociais (ROSANVALLON, 1997).

Segundo o reformismo, Maio de 68 foi uma insurreição contra esse bloqueio social. Questionando a autoridade hierárquica vigente, consolidou-se um irracionalismo comunitário contra o racionalismo autoritário da administração burocrática do Estado (DONZELOT, 2007, p.153). Nesse sentido, a rebeldia da população se destinava a tornar visível a supressão estatal da comunicação e participação popular na política, uma revolta contra a mecânica tecnocrática que a cultura política moderna produziu. Acreditava-se, pois, que, assim como a queda da Bastilha desnudou a possibilidade concreta de mudança social por meio da mobilização popular, era possível mudar a sociedade por meio do rompimento com as estruturas tradicionais e hierárquicas de autoridade (CROZIER, 1968, p. 171 *apud* DONZELOT, 2007, p. 154)⁷⁶.

Embora os reformistas julgassem útil a forma como os movimentos de Maio de 68 deram visibilidade ao bloqueio da sociedade promovido pelos modos de governo vigentes, acreditavam que o caráter ingenuamente sonhador das revoltas havia ofuscado a necessidade imperativa de discutir soluções concretas para a mudança social – os movimentos seriam úteis em sua forma, mas estéreis em seu conteúdo (DONZELOT, 2007, p.155). Segundo Crozier (1968), a sensação de apropriação da vontade política popular só era sentida durante a eclosão das revoltas. Encerrada a grande festa democrática, seus integrantes voltavam embriagados e exaustos, e nada havia mudado (CROZIER, 1968, p.172 *apud* DONZELOT, 2007, p. 154). A ausência de mudanças seria reflexo de sonhos milenares recuperados em Maio de 68, que muito tinham a ver com anseios, e muito pouco com a retomada do senso de responsabilidade individual que se havia perdido. A necessária mudança social só se viabilizaria a partir de uma nova consideração do tempo, substituindo o pensamento retrospectivo, que se valia do passado para planejar a burocracia do Estado ou profetizar a Revolução, por uma atitude prospectiva, calcada na reflexão móvel sobre as possibilidades do futuro a partir do presente. Não esperar pela ação do Estado, ou manter-se sempre suspeito em relação à ela, e restaurar o senso de responsabilidade enquanto princípio estruturante das relações sociais e da subjetivação, fazendo do progresso não mais a imposição estatal a despeito da soberania do indivíduo, mas o resultado de aspirações da própria sociedade.

3.4 A constituição da governamentalidade neoliberal

As transformações nos três eixos explicitados resultaram em abalos ao welfare-state em escala global. A despeito das diferentes configurações desse modo de governo,

⁷⁶ CROZIER, M. *La Société bloquée*. Paris: Editions du Seuil, 1970.

relativas às peculiaridades nacionais, a internacionalização da crise do welfare-state refletia a crescente globalização na época. Estagflação e desindustrialização, embora tenham se apresentado pioneiramente nos Estados Unidos e na Europa, produziram efeitos em grande parte do globo terrestre. Os movimentos de Maio de 1968 não apenas tiveram visibilidade internacional, mas se somaram solidariamente com demais movimentos de caráter similar, como o Festival Woodstock (EUA) e as lutas contra as ditaduras militares latino-americanas. Em linhas gerais, o conjunto desses acontecimentos indicaram o esgotamento, em nível internacional, da circularidade positiva entre o econômico e o social, mediada pelo trabalho, que sustentava o welfare-state.

A fragilização da legitimidade dos modos de governo welfaristas fertilizou o terreno das discussões a respeito da refundação da ordem social, a partir de um novo delineamento das relações entre Estado, mercado e sociedade. Abriu-se, então, a possibilidade de materializar as reflexões provenientes dos movimentos em defesa do livre-mercado. Ofuscados pelo declínio da doutrina liberal, sobretudo a partir do impacto das crises de 1929 e do padrão-ouro, esses movimentos se retraíram, passando a ocupar apenas alguns espaços institucionais que procuravam mobilizar intelectuais e homens de negócios em torno da matéria. O principal desses espaços foi a *Sociedade Mont Pèlerin*.

A Sociedade Mont Pèlerin é um *think tank* em defesa do livre mercado, reunindo os maiores expoentes da área para discussão e difusão de um pensamento marcadamente influenciado pelo liberalismo clássico do século XIX⁷⁷. Criada em 1947, teve como primeiro presidente o filósofo e economista Friedrich von Hayek, e definiu como seu objetivo central repensar o liberalismo clássico a partir da crise que culminou com o *crash* da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, e o fim do padrão-ouro, no início da década de 1930. Como consta no estudo de Hartwell (1995), os principais objetivos da organização na sua criação eram: i) uma análise da crise vivida naquele momento, focalizando seus aspectos morais e econômicos; ii) uma redefinição das funções do Estado, pretendendo se diferenciar das concepções do liberalismo clássico e do totalitarismo; iii) reestabelecimento do papel da lei na preservação harmônica da liberdade individual, ou seja, garantir que a liberdade individual e a propriedade privada não se tornem exclusivistas, excluindo esses direitos de outros indivíduos; iv) estabelecer padrões mínimos (não invasivos) para o livre mercado; v) métodos para evitar uma abordagem histórica equivocada sobre o papel da liberdade na sociedade; vi) o estabelecimento de

⁷⁷ Notáveis como Friedrich Hayek, Milton Friedman, George Stigler e Gary Becker são alguns nomes que já presidiram a organização.

uma ordem internacional capaz de garantir a paz e a liberdade, bem como o equilíbrio das relações econômicas internacionais. (HARTWELL, 1995, p.41-42).

Ao ganhar maior concretude, a partir da fragilização do welfare-state na década de 70, os princípios norteadores da atividade de *Mont Pelèrin* já tinham sofrido algumas mudanças significativas. A preocupação com a criação de uma nova filosofia social, por exemplo, em torno de uma defesa moderada das virtudes livre-mercado, era ambição de seus fundadores de origem germânica, com destaque para Friedrich Hayek e William Ropke. Hayek ficou conhecido pela sua postura radicalmente contrária ao planejamento, no que refere a sua ineficiência e suas ameaças ao regime democrático. Em *The Use of Knowledge in Society* (1945), o filósofo austríaco destaca que o principal problema econômico de uma sociedade não seria meramente a alocação ótima de recursos escassos, como salientava a teoria econômica consolidada, mas garantir o melhor uso dos recursos disponíveis, de acordo com a importância relativa atribuída diferencialmente pelos indivíduos. Seguindo essa premissa, o planejamento (econômico, social) estaria fadado ao fracasso na medida em que a burocracia estatal, extremamente centralizada, não poderia conhecer as práticas locais tão bem quanto a comunidade que as exercem (HAYEK, 1945). Dessa forma, o Estado seria um coordenador inevitavelmente malfadado.

Os perigos do planejamento não residiam apenas na sua ineficiência. A efetiva participação popular, condição fundamental do regime democrático, seria inviabilizada pela tecnocracia da administração burocrática⁷⁸. A sociedade seria condenada a ser espectadora da fantasia democrática do planejamento, tendo sua participação relegada a, de tempos em tempos, fornecer poderes absolutos a um chefe de governo.

O preço a pagar pela democracia é que as possibilidades de controle consciente se restringem aos campos em que existe verdadeiro acordo, ao passo que em certos campos as coisas têm de ser abandonadas à sorte. Mas numa sociedade que funciona em obediência a um planejamento central, não se pode fazer com que esse controle dependa da possibilidade de um acordo de maioria [...] Costuma-se dizer, hoje em dia, que a democracia não tolerará o 'capitalismo'. Se 'capitalismo' significa aqui um sistema de competição baseado no direito de dispor livremente da propriedade privada, é muito mais importante compreender que só mediante esse sistema se torna possível a democracia. Quando passar a ser dominada por um credo coletivista, a

⁷⁸ “Para que se possa dirigir conscientemente o complexo sistema de atividades inter-relacionadas, essa direção terá de ser feita por um organismo único de especialistas e a responsabilidade e poder supremos devem ficar nas mãos de um comandante-em-chefe, cujas ações não podem ser embaraçadas pelos processos democráticos” (HAYEK, 1977, p.83)

democracia destruirá, inevitavelmente, a si mesma (HAYEK, 1977, p.66).

Em que pese a temporalidade (1944) e o contexto político-econômico (fim da Segunda Guerra Mundial), Hayek, em *O caminho da Servidão*, parecia vislumbrar algumas das disputas centrais eclodidas em Maio de 68, anunciando os gargalos do welfare-state enquanto modo de governo. Embora seus anseios sejam distintos dos reformistas franceses, sobretudo pelo enfoque no individualismo, não seria exagero dizer que encontramos ressonâncias da crítica hayekiana nas insurreições contra o imobilismo social ocasionado pela administração burocrática do progresso.

As habilidades retóricas e o papel destacado na crítica à macroeconomia keynesiana permitiram a proeminência de Milton Friedman na Sociedade Mont Pelèrin, fortalecendo os laços entre a organização e o Departamento de Economia da *University of Chicago*⁷⁹. Essas relações se tornariam ainda mais próximas a partir da constituição do *Free Market Studies*, projeto que tinha por objetivos reavaliar as premissas do liberalismo clássico, especialmente no que concerne à política econômica organizado por Hayek e o *Volker Fund* (também financiador da Sociedade Mont Pèlerin), (VAN HORN e MIROWSKI, 2010).

Diferentemente dos fundadores de Mont Pelèrin, Friedman adotava uma postura nostálgica em relação ao liberalismo clássico, revelando certo purismo ante o princípio do *laissez-faire*. Em uma entrevista intitulada “Best of Both Worlds”, Friedman questionava o que realmente havia de novo nos seus escritos, retomando que se tratava apenas de um retorno ao velho dogma liberal. Ademais, o economista admitia ser muito difícil encontrar áreas em que o princípio do mercado não seja mais eficiente do que a intervenção governamental, em contraste com a primeira geração de Mont Pelèrin. Essa postura pode ser bem exemplificada na sua crítica insistente às políticas antitruste oriundas do New Deal. Em momentos saudosistas, Friedman rebatia as críticas feitas ao liberalismo do século XIX, afirmando serem de caráter ideológico e místico (BURGIN, 2012. p. 176). Nesse sentido, o autor afirmava que a sua cautela com o termo liberalismo era fruto de uma preocupação de caráter semântico, e não substantivo – o verdadeiro significado do liberalismo havia se perdido com o tempo. O que chamavam de neoliberalismo seria, então, apenas um retorno ao liberalismo clássico.

⁷⁹ As relações da Sociedade Mont Pelèrin com o Departamento de Economia da Universidade de Chicago já eram significativas a partir da sua criação, considerando o número de professores vinculados à Sociedade.

Apesar da alegada pretensão de Milton Friedman, o que vemos em *Capitalism and Freedom* (1962), não é tanto um retorno ao laissez-faire clássico, enquanto meio de garantia da liberdade, senão torna-lo um fim em si mesmo. Isso não significa que sua defesa do livre-mercado se dê a despeito da liberdade individual, mas que o eixo central se desloca para a crença incondicional no mercado como garantidor da liberdade. Se no liberalismo de Mill e Marshall o laissez-faire deveria ser equilibrado pela ação governamental, na correção de suas possíveis distorções, no neoliberalismo de Friedman o princípio do mercado deveria ser estendido a todo o corpo social.

A transição da liderança de Mont Pelèrin de Hayek a Friedman não representou apenas uma mudança das diretrizes da instituição, mas também a frustração de seus fundadores em reconstruir o liberalismo a partir de uma autocrítica, reconhecendo os prejuízos da universalização do laissez-faire. O neoliberalismo germânico, conhecido como ordoliberalismo, reconhecia o potencial degenerativo da concorrência para os laços sociais e, por isso mesmo, atribuía ao Estado o papel de garantidor de um quadro político e moral que assegurasse “uma ‘comunidade não desagregada’ e, enfim, garantisse uma cooperação entre os homens ‘naturalmente enraizados e socialmente integrados’”. (FOUCAULT, 2008b, p. 333).

Embebido pelo espírito da Guerra Fria, o pensamento de Milton Friedman trazia um radicalismo incompatível com os anseios originais da Sociedade. No entanto, segundo Burgin, sua habilidade retórica e inserção midiática permitiu que Mont Pelèrin lograsse a difusão internacional do ideário liberal, um antigo desejo de Friedrich Hayek:

The rise of Milton Friedman represents both the realization of Hayek’s dream of inspiring broad popular support for the benefits of free markets have to offer, and the final failure of his ambition to create a new social philosophy that would moderate of the excesses of prior modes of market advocacy. The irony of MPS is that it achieved its goal of generating social change at the expense of the new philosophy that its members had assumed any such change would require. Friedman served as both the society’s greatest engine of influence and its more forceful exponent of an uncompromising adherence to the market mechanism. To Hayek and the other founders of the MPS, Friedman’s ascent within its orbit reflected the collapse of its attempt to integrate a restrained defense of free market into a traditionalist worldview. In the broader social environment Friedman’s rise portended, and precipitated, the triumphant return of laissez faire. (BURGIN, 2012. p. 185)

A ascensão de Friedman em Mont Pelèrin se desdobrou na proeminência do neoliberalismo estadunidense na difusão internacional da doutrina. Nos Estados Unidos, o neoliberalismo se desenvolveu como contraponto às políticas vinculadas ao New Deal,

que impunham uma agenda positiva para o Estado na recuperação econômica pós-crise de 1929. Posteriormente, mantiveram-se críticos à incorporação da macroeconomia keynesiana na constituição do welfare-state do país. Assim como marcado na história da Sociedade Mont Pelèrin, o filósofo francês Michel Foucault, em seu curso *Nascimento da Biopolítica* (1978-1979), diferencia o neoliberalismo americano da vertente alemã por dois aspectos: i) radicalização e universalização da economia de mercado pelo tecido social; ii) a constituição de um tribunal econômico permanente (FOUCAULT, 2008b).

É importante notar que essa expansão da economia de mercado se exerce a partir da articulação com um saber que, se não é sua condição de existência, produz um *regime de verdade* pelo qual se pode legitimá-la. Não obstante, o imperialismo da ciência econômica teve como efeitos institucionais a criação de diversas subáreas de estudos econômicos aplicados, tais como a Economia da Educação, a Economia da Saúde, a Economia da Família, a Economia da Criminalidade etc. Trata-se de um desdobramento institucional daquilo que Foucault denomina como expansão da economia de mercado como “princípio de inteligibilidade, princípio de decifração das relações sociais e dos comportamentos individuais.” (FOUCAULT, 2008b, p. 334).

Um exemplo elucidativo usado pelo filósofo é o da Economia da Família e o debate a respeito de uma questão envolvendo diferenciais de natalidade entre ricos e pobres: por que famílias ricas são menos numerosas que famílias pobres? Para responder a questão sobre essa variação inversa entre renda e número de filhos, os economistas rejeitam quaisquer abordagens calcadas em categorias socioculturais, tratando-a como uma questão de transmissão de capital humano. Família ricas deteriam alto nível de capital humano e sua transmissão geracional requeria não apenas investimento financeiro, mas um dispêndio de tempo por parte dos pais. Isso significa que, preocupada com a manutenção, ou até mesmo elevação, do estoque de capital humano familiar, famílias ricas decidiriam ter menos filhos, pois assim teriam recursos suficientes para cuidar da transmissão desse capital humano (FOUCAULT, 2008b). Nota-se, pois, o caráter imperialista dessa análise, sugerindo certa autossuficiência da análise econômica – não se tratava, portanto, de expandir o escopo de análise da Economia, mas de alcançar esses novos territórios por meio de uma abordagem estritamente econômica.

A constituição de um *regime de verdade* a partir de regras de veridicção estritamente econômicas terá desdobramentos sobre o Estado, no sentido de produzir uma vigilância constante da ação governamental. Essa vigilância implica em submeter a

política à coerência dos preceitos econômicos, aos critérios de eficiência, custo-benefício, escassez, enfim,

constituir, em relação à governamentalidade efetivamente exercida, uma crítica que não seja simplesmente uma crítica política, que não seja uma crítica simplesmente jurídica. É uma crítica mercantil, o cinismo de uma crítica mercantil oposta à ação do poder público (FOUCAULT, 2008b, p. 338).

Esse *tribunal econômico permanente* se constituiu de forma articulada a *think tanks* e demais instituições norte-americanas, com seu papel destacado na difusão das ideias econômicas e interlocução com o poder público (BACKHOUSE, 2005). Nesse sentido, Foucault destaca a atuação da *American Enterprise Institute*, mas podemos ressaltar também o papel do *Council of Economic Advisers* (CEA), conselho criado, em 1946, pelo governo americano com o objetivo de estreitar os laços com o conhecimento econômico.

Após a frustração com a resistência do governo americano em seguir as recomendações da teoria macroeconômica, os economistas da CEA alcançaram sua influência na política pública americana a partir da utilização de ferramentas e conceitos microeconômicos para avaliar programas sociais, desenhar regulações ou gerir externalidades (FOURCADE, 2009, p. 109). A microeconomia passava a ser, pois, a linguagem padrão da política pública, constatada, por exemplo, pela ampla utilização dos modelos de custo-benefício na análise da política pública americana (PORTER, 1995, p. 188). Papel semelhante exerceram a OCDE e o Banco Mundial: a partir da formação de assessorias especializadas, essas organizações internacionais vão produzir soluções educacionais em escala global, a partir da aplicação de ferramentas econométricas e microeconômicas (CORAGGIO, 2009).

A relação simbiótica entre essas duas características, a expansão irrestrita da economia de mercado e o tribunal econômico permanente, configura novos modos de governo, em consonância com as demandas por reinserção da responsabilidade como princípio regulador da sociedade. O mercado seria a instituição capaz de articular liberdade e responsabilidade, e sua generalização garantiria a refundação da ordem social baseada nesses princípios. Interessado na reformulação neoliberal do par governo-liberdade, Foucault (2008b) analisou algumas das proposições da Economia da Criminalidade, procurando identificar o surgimento de novos modos de governo, por meio do exercício de um poder que escaparia à normalização disciplinar do welfare-state em favor de uma regulação do ambiente em que os atores sociais atuam.

A *Economia da Criminalidade* de Gary Becker representa uma retomada do projeto utilitarista de reforma social, materializado em obras como as de Beccaria e Bentham. Desde o século XVIII, a redução dos custos do sistema penal já se colocava como um tema importante para os reformadores sociais da época. A solução, formulada já no século XIX por Beccaria, concentrava-se na formulação de leis que designassem de forma concreta os atos infracionais e sua devida graduação de gravidade, cabendo ao tribunal apenas a sua aplicação (FOUCAULT, 2008b, p. 341). Entretanto, o enfoque nas leis criou um dilema que acabou se desdobrando para além da noção econômica da criminalidade. Enquanto leis, as penas designavam *atos*, porém, o que se puniam não eram atos, mas indivíduos. Nesse sentido, uma análise focada na formulação de leis negligenciava sua relação com quem comete o ato infracional. Nessa condição de análise parcial, permitiu a proliferação de conhecimentos que se propunham compreender o segundo termo do par crime-criminoso, a partir de uma “modulação individualizante da lei”, uma antropologia do criminoso, que se afastava de uma análise estritamente econômica da criminalidade. (FOUCAULT, 2008b, p. 342).

A *Economia da Criminalidade* retoma esse dilema reformista com o intuito de produzir uma análise da criminalidade que se encerre na racionalidade econômica, que não dê vazão a esses saberes individualizantes. Era preciso, pois, compreender o crime a partir do comportamento do *homo economicus* como um cálculo racional de relações de meios e fins. O crime será redefinido como aquilo que expõe o indivíduo ao risco de ser punido e a punição como o meio de intervir nos estímulos ou desestímulos ao crime. Trata-se, agora, de tornar o ato infracional *custoso*, do ponto de vista da relação risco-benefício do comportamento criminoso.

A fim de ilustrar a teoria neoliberal, Foucault apresenta uma análise da *Economia da Criminalidade* sobre o mercado de drogas. Segundo tal perspectiva, uma política antidrogas não deveria se concentrar na redução da oferta de drogas, a partir do combate à produção e distribuição de substâncias. O vício, aliado ao aumento do preço da droga, decorrente da diminuição da oferta, produziria um meio estimulante para o crime, uma vez que a demanda do indivíduo viciado pela droga apresentaria um perfil inelástico ao preço. Sendo assim, o aumento do preço só incidiria sobre suas restrições orçamentárias, causando transtornos que o levariam ao roubo ou o assalto. Por sua vez, quem é usuário casual, ou até mesmo iniciante, teriam uma demanda elástica em relação ao preço, sendo o alto preço da droga um fator desestimulante ao seu consumo. O que se pode concluir, portanto, a respeito de uma política antidrogas eficiente? Que ela deveria ter em conta os

diferenciais de elasticidade da demanda de acordo com o perfil dos usuários, procurando otimizar a relação de oferta e demanda de droga (FOUCAULT, 2008b).

O exemplo é elucidativo para compreendermos melhor o interesse de Foucault por essas análises. Por um lado, não há um interesse sobre as questões sociais e/ou psicológicas que levam um indivíduo a cometer um crime, muito menos uma pretensão de extinção da criminalidade. A partir da “supressão antropológica do criminoso”, desenvolve-se uma análise que procura otimizar as relações entre oferta e demanda do crime. Por outro lado, a eliminação do teor antropológico do crime nessas análises está vinculada à ação governamental, que não incide sobre esse indivíduo criminoso, mas sobre aquilo que estrutura sua ação como agente econômico racional, ou seja, os recursos escassos disponíveis para serem alocados de forma a maximizar sua utilidade. Em contraponto ao poder disciplinar, que se exerce via um paciente exercício sobre corpos individuais⁸⁰, esse *poder ambiental* permite uma nova relação entre governo e liberdade, que já não se dá pelo controle direto das liberdades, mas pela regulação dos meios pelos quais elas se exercem.

O que aparece 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 ideia 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 as 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, 2008b, p. 354-355).

Em que sentido podemos compreender o que Foucault chama de ação sobre as “regras do jogo”? Fletcher (2010) retoma um termo muito caro aos economistas na sua compreensão das ideias de Foucault sobre esse poder ambiental: agir sobre as regras do jogo significaria alterar a *estrutura de incentivos* que coordenam a ação individual, visando motivar determinados comportamentos desejáveis. Nesse sentido, o componente normativo se produziria de forma indireta, em uma nova estratégia de *condução das condutas*, enfim, uma nova *governamentalidade*.

⁸⁰ Para maiores detalhes, ver Foucault (2015)

O conceito de incentivo é central na Economia moderna. Se a compreendemos como Lionel Robbins⁸¹, o problema se coloca no sentido analisado por Foucault: produzir uma estrutura de incentivos que motive comportamentos desejáveis. A partir dessa abordagem, podemos entender o papel dos incentivos na coordenação socialmente ótima de ações auto interessadas (SONNENSCHNEIN, 1983). É interessante atentarmos para o livro *Introdução à Economia*, de Gregory N. Mankiw. Trata-se de um dos livros-texto mais utilizados em cursos de graduação em Economia no mundo, com notória influência sobre a formação inicial dos alunos. Ao elencar dez princípios básicos da Economia, Mankiw (2011) apresenta o de número quatro aquele que define que pessoas respondem a incentivos, e complementa, “public policymakers should never forget about incentives: Many policies change the costs or benefits that people face and, therefore, alter their behavior (MANKIW, 2011, p. 7)⁸².”

Essa proposta de intervenção ambiental fica ainda mais clara em um outro livro-texto, desenvolvido por ele em coautoria com Mark P. Taylor. Na sessão de questões disponibilizadas pela editora, a primeira questão do primeiro capítulo questiona os alunos da seguinte forma, seguida de exemplos a serem analisados.

People respond to incentives. Governments can alter incentives and, hence, behavior with public policy. However, sometimes public policy generates unintended consequences by producing results that were not anticipated. Try to find an unintended consequence of each of the following public policies⁸³.

A questão proposta evidencia a função intermediária operada pelos incentivos na governamentalidade neoliberal (americana). O welfare-state, enquanto modo de governo, geria os riscos inerentes à liberdade por meio da seguridade social e a automatização da responsabilidade. Ademais, a proliferação de mecanismos disciplinares (escolas, prisões, hospitais) permitia que a ação governamental não se efetivasse a despeito dos interesses dos sujeitos a quem ela se destina. Poderíamos afirmar, pois, que a efetividade do governo

⁸¹ Robbins definiu a Economia como “ciência que estuda o comportamento humano numa relação entre finalidades e meios escassos que possuem usos alternativos” (ROBBINS, 1932, p. 15; tradução nossa). A definição de Robbins apresentava a Economia como uma ciência que se distingue mais pelo seu método do que propriamente pelo seu objeto de estudo. Havia, portanto, um contraste entre o rigor na definição do método e amplitude do escopo de análise: tratava-se de colocar a *escolha* no centro dos problemas com os quais a Economia deveria lidar, com todo potencial exploratório que a generalidade do termo comportava

⁸² Não posso deixar de recordar da resposta que recebi de um professor de macroeconomia, quando ainda era estudante de graduação. Ao indagá-lo sobre a relação entre cultura e crescimento econômico, o professor foi taxativo: “não existe cultura. Cultura é apenas uma estrutura de incentivos”.

⁸³ *Practice Questions*, relativas ao livro *Economics*, de N. Gregory Mankiw e Mark P. Taylor. Disponibilizadas pela Cengage Learning em: http://cws.cengage.co.uk/mankiw_taylor/students/pract_qs/pq01.pdf. Acesso em: 14/07/2017.

welfarista estaria submetida à produção de subjetividades em conformidade com seus valores e princípios. Afinal, o efeito rebelde de Maio de 68 demonstrava o desgaste da articulação *disciplina-biopolítica*⁸⁴, evidenciando as inter-relações entre a micro e a macropolítica welfarista. Em contraste com o welfare-state, no neoliberalismo o problema da gestão dos riscos é reformulado a partir da ação pública submetida ao *tribunal econômico permanente*, visando construir estruturas de incentivos que conduzam os comportamentos sociais na direção de resultados potencialmente desejáveis (ou na direção oposta àqueles indesejáveis). Rompe-se, pois, com a articulação *disciplina-biopolítica*, em favor de um “sistema de otimização das diferenças” garantido pela inserção de (certa ideia de) responsabilidade como princípio norteador da sociedade. Nesse sentido, é o deslocamento da disciplina para a responsabilização individual que permite reconfigurar o par governo-liberdade no âmbito do neoliberalismo, respondendo a anseios gestados em Maio de 68 e seus movimentos correlatos.

A respeito da matéria subjetiva da crítica neoliberal ao welfare-state, há nos manuscritos da aula de Foucault uma indagação elucidativa, porém deixada sem resposta - “mas será que estamos lidando com sujeitos naturais?” (FOUCAULT, 2008b, p. 356). Nesse questionamento, me parece haver uma tentativa de contrastar as concepções da natureza humana no liberalismo clássico com o *homo economicus* neoliberal. Ao contrário do neoliberalismo norte-americano, que procura fugir de qualquer definição “antropologizante” ou “psicologizante” do indivíduo, o liberalismo clássico está calcado em uma filosofia moral, notadamente nas ideias de Adam Smith. A obra econômica clássica de Adam Smith, *A Riqueza das Nações*, está profundamente enraizada em seus questionamentos a respeito da natureza humana, apresentados em *A Teoria dos Sentimentos Morais*. Nesse sentido, a mão-invisível, que garantiria que o conjunto das ações auto interessadas conflua para o bem-estar geral, não é apenas um mecanismo que justifica a crítica às restrições comerciais mercantilistas, mas uma metáfora a respeito do funcionamento de um sistema de liberdade natural (CERQUEIRA, 2003).

⁸⁴ Segundo Foucault (2012), disciplina e biopolítica são dois pólos interligados de desenvolvimento do poder sobre a vida. “Um dos polos, o primeiro a ser formado, ao que parece, centrou-se no corpo como máquina: no seu adestramento, na ampliação de suas aptidões, na extorsão de suas forças, no crescimento paralelo de sua utilidade e docilidade, na sua integração em sistemas de controle eficazes e econômicos = tudo isso assegurado por procedimentos de poder que caracterizam as disciplinas: anátomo-política do corpo humano. O segundo, que se formou um pouco mais tarde, por volta da metade do século XVIII, centrou-se no corpo-espécie, no corpo transpassado pela mecânica do ser vivo e como suporte dos processos biológicos: a proliferação, os nascimentos e a mortalidade, o nível de saúde, a duração da vida, a longevidade, com todas as condições que podem fazê-los variar; tais processos são assumidos mediante toda uma série de intervenções e controles reguladores: uma bio-política da população” (FOUCAULT, 2012, p.152)

O *homo economicus* neoliberal, prescindindo de qualquer caráter moral/natural, será, então, objeto de produção subjetiva⁸⁵, aquele que será eminentemente governado, não por sujeição interna, mas pela alteração sistemática dos meios de que dispõe para conduzir sua ação⁸⁶.

While the liberal rational actor's self-interest naturally converged with others' to produce socially-desirable ends, the competitive neoliberal homo economicus, left to her/his own devices, will undermine social goals, and thus governmental policy must correct for this reality by encouraging, through the creation of appropriate incentive structures, the direction of individual self-interest towards socially-productive ends. Hence, whereas the liberal homo economicus should left alone for the most part to pursue its her/his self-interest, the neoliberal subject by contrast is 'someone manageable, someone who responds systematically to systematic modifications artificially introduced into the environment' (FLETCHER, 2010, p. 174).

A compreensão do exercício desse poder ambiental passa, também, pelo entendimento correlato dos mecanismos que tornam possível esse *governo à distância*⁸⁷, ou seja, “dispositivos, instrumentos, técnicas, pessoas, materiais e aparatos que possibilitavam as autoridades imaginar e agir sobre a conduta de pessoas individual e coletivamente, e em ambientes que se achavam frequentemente bem distantes” (MILLER e ROSE, 2012, p. 28). Um dos processos fundamentais para operacionalizar esse governo à distância foi o surgimento de novos modos de quantificação, novas formas de expressar em números, o que outrora era expresso em palavras (DESROSIERES, 2016). A quantificação, em si, não era um fenômeno novo, ou próprio à formulação do neoliberalismo enquanto modo de governo. Porter (1995) evidencia o seu papel importante na produção do conhecimento nas ciências sociais, sobretudo a partir do século XX, e o forte impacto na vida pública. Os números estariam ligados à própria consolidação das ciências sociais como ciências autônomas, permitindo aproximações com as ciências naturais, que gozavam de um estatuto de cientificidade. Esse processo de quantificação das ciências sociais poderia ser interpretado, então, nos termos da busca por uma objetividade mecânica como alternativa ao conhecimento pessoal: uma objetividade

⁸⁵ Foucault (2008b), a partir da sua análise do capital humano, ressalta o trabalho intenso de subjetivação associado ao neoliberalismo a partir da noção de empreendedorismo. O indivíduo que busca apreciar permanentemente o seu capital humano seria, pois, um empresário de si.

⁸⁶ Nos manuscritos da aula de 21 de março de 1979, Foucault ressalta: “a tecnologia a utilizar não será a disciplina-normalização, será a ação sobre o ambiente. *Modificar a distribuição das cartas do jogo, não a mentalidade dos jogadores*” (FOUCAULT, 2008b, p.356; grifo nosso).

⁸⁷ O conceito de governo à distância, cunhado por Peter Miller e Nikolas Rose, baseia-se nas teorizações de Bruno Latour sobre a ação à distância. Para maiores detalhes, ver (MILLER E ROSE, 2012, p.47).

que estivesse ligada estritamente a regras e não à subjetividade do pesquisador. Esse caráter mecânico conferiria neutralidade e impessoalidade ao conhecimento, o que permitiria retomar a aproximação com as ciências naturais (PORTER, 1995).

Quanto à relação entre quantificação e vida pública, Porter (1995) vincula a ascensão dos números à utopia de eliminação da arbitrariedade e da sujeição aos interesses pessoais dos atores políticos. Nessa utopia, objetividade dos números poderia ser o meio de afastar a arbitrariedade inerente ao ato de governar, submetendo o governante às regras explícitas dos números e da ciência⁸⁸. Ao eliminar a subjetividade da deliberação política, a quantificação permite uma confluência de interesses das heterogêneas demandas de uma democracia. Esse processo de des-subjetivação da experiência política torna possível não apenas uma ação mais justa, mas o combate às desigualdades que uma política *subjetiva* produz. Uma política subjetiva seria intrinsecamente segregante, considerando a predominância de uma elite cultural nos espaços de deliberação política. Nesse sentido, ao eliminar a subjetividade da política, a quantificação torna-se a linguagem comum que permitiria submeter as diferenças individuais ao consenso científico.

Dessa forma, a quantificação é um processo que se manteve historicamente atrelado às práticas de governo, sobretudo com a emergência da biopolítica e o súbito interesse em governar por meio das regularidades das populações, desveladas sobretudo pela Estatística enquanto ciência de governo. As classificações e categorias estatística permitiram não apenas *conhecer* a população, mas, a partir da análise das regularidades, estabelecer o binômio normal-anormal, permitindo o exercício da normalização, entendida como processo de discriminação que visa conduzir as populações a um certo padrão de normalidade (HACKING, 1990; ROSE, 1999). Desse modo, o governo por meio dos números não é uma especificidade do neoliberalismo. Trata-se, mais, de uma apropriação específica da virtude dos números no exercício de *poder ambiental*.

Essa apropriação se deu a partir da produção de novas formas de quantificação, atreladas às estratégias de governo sobre as “cartas do jogo”⁸⁹. Desrosieres (2015; 2008), por exemplo, identifica a peculiaridade dos usos da quantificação no neoliberalismo na proliferação de indicadores de performance, produção de benchmarks e rankings. Em

⁸⁸ “This ideal of objectivity is a political as well as a scientific one. Objectivity means the rule of law, not of men. It implies the subordination of personal interests and prejudices to public standards” (PORTER, 1995, p. 74).

⁸⁹ Ver nota 86.

consonância com Fourcade (2009), Desrosières credita à microeconomia um papel crucial na produção de ferramentas de análise que permitem associar uma performance esperada a determinadas variáveis, fornecendo insumos para a criação de incentivos a comportamentos desejáveis

Microeconomic models make it possible to separate and isolate the ‘specific effects’ of variables or public-action tools on their performance with a view to improve the ‘target variables’ of policies that incentivize behavior, notably through tax policy. The emulation generated among public-action tools makes it possible to define ‘best practices’. (DESROSIÈRES, 2015, p. 337).

Em consonância com o argumento de Desrosières, Davies (2014) destaca o transbordamento de práticas de governo e uso dos números do meio empresarial para o Estado. No neoliberalismo, a ação governamental estaria cada vez mais submetida às formas de auditoria implementadas nas empresas, a partir do uso de benchmarks e outras técnicas de avaliação de performance que pudessem revelar a competitividade de agentes e instituições públicas. Por meio de um conjunto de organizações internacionais, essas estratégias foram tomadas em âmbito internacional, submetendo não apenas instituições e agentes públicos específicos a essas avaliações, mas o seu conjunto enquanto nação.

Statistics on national performance (such as productivity and growth) make rival nations comparable before common standards of measurement. However, national competitiveness evaluations and rankings are invented to provide an entirely separate and neoliberal national measurement framework, that engulfs the social, the political and the economic, within a single audit of strategic dynamism. Moral values themselves are evaluated, for how strongly they promote the ethos of competitiveness (DAVIES, 2014, p. 111-112)

O que podemos verificar, portanto, é que o governo ambiental permite reconfigurar as relações entre governo e liberdade no neoliberalismo, *deslocando o Estado de coordenador para supervisor das liberdades da sua população*. Apesar das diferenças entre o neoliberalismo alemão e o estadunidense, esse governo à distância parece responder à crítica ao planejamento formulada por Friedrich Hayek (PORTER, 2012), e também os anseios pela responsabilização individual e por novas direções à ação social do Estado. Esses novos modos de quantificação surgem, então, como mecanismo privilegiado para tal empreendimento, possibilitando o afastamento das intervenções governamentais, do indivíduo ao ambiente.

3.5 Da crise do welfare-state ao neoliberalismo: problematizações

Neste capítulo, procuramos compreender a crise do welfare-state nas suas múltiplas dimensões. Isso não significou somente analisar aspectos econômicos, sociais e/ou culturais que foram colocados em questão na década de 70, mas também pensar de que forma essa crise evidenciava desgastes nas articulações entre as diferentes dimensões que compõem o governo das populações. Nesse sentido, nosso intento foi de nos afastar da primazia de um elemento sobre o outro, procurando apreender a crise nos seus limiares. Não se tratava, pois, de uma crise econômica ou política que se desdobrou para áreas correlatas: tratava-se de uma crise de governamentalidade, ou seja, uma crise que evidenciava os limites das articulações entre elementos heterogêneos que tornavam possível e legítima a condução das condutas da população por meio de tecnologias que podem ser reunidas sob o nome de Estado de Bem-Estar.

Se o neoliberalismo se apresentava como contraponto do welfare-state e/ou como alternativa aos seus limites enquanto modo de governo, seria preciso, então, verificar como tais limites foram pensados e formulados, para que possamos compreender a emergência de uma governamentalidade neoliberal. Foi preciso, pois, apreender as formas pelas quais austeridade, acumulação flexível e governo ambiental se articularam na reformulação neoliberal do par governo-liberdade. A noção de responsabilidade apareceu, então, como elemento fundamental para superar o suposto desequilíbrio deflagrado no welfare-state, no qual a extensão da ação governamental para o fortalecimento do elo entre *o social* e *o econômico* teria produzido constrangimentos à autonomia da sociedade e à soberania do indivíduo.

A **austeridade**, ao propor uma mudança de orientação da política econômica, esteve embasada na desconfiança sobre os efeitos da ação governamental sobre a eficiência da organização econômica, submetendo o Estado à condição de garantidor de última instância da saúde macroeconômica, não mais do emprego e/ou da renda. Reduzia-se, assim, a sua responsabilidade sobre a economia, sobretudo que se refere à questão do emprego. A **acumulação flexível** procurou reconfigurar a organização do trabalho, elemento central ao welfare-state, que já apresentava entraves estruturais nas articulações entre direitos trabalhistas, representação de classe (sindicatos) e produtividade. A consequente desregulamentação das relações de trabalho procurou reorientar o pacto de produtividade vigente, substituindo paulatinamente os acordos com as classes profissionais por contratos cada vez mais individualizados, que associavam a

produtividade individual e imediata às condições de trabalho. Trabalhadores, portanto, cada vez mais responsáveis individualmente pelo seu trabalho. Por fim, a noção de **governo ambiental**, analisada por Michel Foucault, refere-se à reconfiguração dos modos de governo de forma a permitir que a liberdade individual se exerça a despeito das necessidades de intervenção governamental. Esse modo de governo à distância permitiria, pois, reinserir a responsabilidade na sociedade sem prescindir de uma ação governamental, embora agora limitada à tarefa de orientar a ação individual para resultados ótimos, do ponto de vista social. Governo e liberdade não estariam mais associados pela substituição da responsabilidade orgânica dos indivíduos pela mecânica do Estado, mas pela articulação, apenas supervisionada pelo Estado, entre os interesses individuais e coletivos.

No próximo capítulo procuro compreender pensar as conexões entre governamentalidade neoliberal e Economia da Educação, verificando em que medida esse campo registra as ressonâncias das rachaduras das articulações welfaristas, e como suas próprias problematizações ecoam para além da sua dimensão setorial. Dessa forma, analisarei em que medida a noção de responsabilidade será operada no campo da nascente Economia da Educação e o seu lugar na governança dos sistemas de ensino proposta pelos economistas. Alçada como fundamento intangível do crescimento econômico, a educação assume um lugar privilegiado para a compreensão da fragilização do elo entre o *econômico* e o *social* no welfare-state.

4 A NOVA AGENDA DO CAPITAL HUMANO: reformulações neoliberais

No capítulo anterior, procurei apresentar três acontecimentos que deram visibilidade a algumas fraturas nas articulações que sustentavam a legitimidade do welfare-state – estagflação, desindustrialização e Maio de 68 -, bem como as formas pelas quais a crítica neoliberal produziu contrapontos à governamentalidade welfarista: austeridade, acumulação flexível e governo ambiental (ou à distância). Procurei ressaltar, ainda, como a noção de responsabilidade foi reformulada no quadro da governamentalidade neoliberal, permitindo reconfigurar o par governo-liberdade sob o princípio da liberdade individual.

A educação, concebida enquanto direito social que agregava em torno de si alguns dos anseios welfaristas (igualdade de oportunidades, crescimento econômico, direito ao trabalho), não apenas ecoou as múltiplas dimensões da crise do welfare-state, mas também se constituiu como um dos eixos pelos quais a crítica neoliberal pôde desvelar os desajustes da regulação welfarista. A partir dos anos 1960, a massificação dos sistemas escolares, fenômeno experimentado em parte dos países desenvolvidos, começava a apresentar suas limitações. Diversas pesquisas no campo da emergente Sociologia da Educação, empreendidas por pesquisadores de diferentes nacionalidades, evidenciavam os poucos efeitos da escola na redução das desigualdades sociais, devido, principalmente, à discrepância dos resultados escolares dos alunos. Em linhas gerais, verificou-se que alunos de classes sociais menos favorecidas apresentavam percursos escolares irregulares, aliando altas taxas de evasão com pouca aprendizagem.

As evidências expostas por essas pesquisas serviam de forte contestação ao otimismo gerado pela teoria do capital humano, ao mesmo tempo em que ressaltavam os limites do compromisso welfarista com a igualdade de oportunidades. A escola, alçada como instituição fundamental na construção de uma sociedade menos desigual e mais justa, estaria atuando no sentido oposto, reproduzindo as desigualdades que a permeavam. Essas críticas ressoaram de forma marcante na Economia da Educação, que foi do otimismo à profunda desconfiança com os efeitos econômicos da escolarização e as iniciativas de planejamento educacional que se embasavam nessa premissa fundamental da teoria do capital humano. A crise econômica e a reestruturação produtiva vivenciadas na década de 70, ao revelar o fenômeno do desemprego estrutural, revelariam, quase simultaneamente, os limites da incorporação da mão-de-obra qualificada pelo mercado

de trabalho e as contradições do seu planejamento rígido, a despeito do seu dinamismo intrínseco. Expostas as fraturas das articulações entre educação e trabalho, a crítica neoliberal irá propor a reconfiguração dos sistemas de ensino, a partir da reformulação de duas questões: *qualidade da educação* e *responsabilização*. A Economia da Educação, como veremos ao longo deste capítulo, se constituirá como um campo privilegiado para a produção e difusão dessa crítica, a partir da renovação da agenda de pesquisas do capital humano, agora orientada pelas duas questões mencionadas.

Este capítulo está estruturado em três seções, além desta introdução e de algumas considerações a respeito da análise empreendida. Na primeira seção, serão apresentadas algumas das pesquisas que evidenciavam o caráter reprodutor de desigualdades da instituição escolar, destacando o *Coleman Report*, a Sociologia de Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron, e a Nova Sociologia da Educação. Um breve olhar para essas pesquisas, empreendidas nos EUA, França e Inglaterra, respectivamente, revela a dimensão das críticas dirigidas aos sistemas de ensino no Ocidente. Em seguida, prossigo com a recepção dessas críticas na Economia da Educação, apresentando as divergências em relação a teoria do capital humano, bem como a sua reformulação orientada pela noção de qualidade da educação. Por fim, tomo como objeto de análise o livro *Making Schools Work*, desenvolvido por um conjunto de economistas comprometidos com a reorientação das reformas educacionais. Conforme argumentarei ao longo do capítulo, a obra pode ser considerada uma síntese das colaborações do pensamento neoliberal sobre a educação, evidenciando o lugar estratégico que a Economia da Educação ocupou na produção e difusão desses discursos.

4.1 A escola como reprodutora de desigualdades: contribuições da Sociologia da Educação para a crítica da instituição escolar

O *Coleman Report* foi um estudo produzido no contexto do *Civil Rights Act*, de 1964. Dirigido pelo sociólogo James Coleman, baseou-se em um *survey* de cerca de 650 mil alunos, procurando compreender a realidade do sistema educacional estadunidense. O relatório foi publicado em 1966, pelo próprio governo americano. No ato do lançamento do Relatório, Harold Howe II, então Comissário da Educação nos EUA, apresentou as quatro questões que nortearam o desenvolvimento da pesquisa: i) grau de segregação racial nas escolas públicas; ii) levantamento de características das escolas, visando verificar em quais condições se operava a proposta de igualdade de oportunidades educacionais; iii) avaliação do desempenho escolar, por meio dos resultados em testes

padronizados; iv) verificar possíveis correlações entre o tipo de escola frequentada e o desempenho do aluno (HOWE II, 2008, p.24-25)

Os resultados do Relatório Coleman não apontaram apenas diferenças significativas de desempenho entre alunos brancos e minorias raciais. Além da diferença estática verificada nos dados encontrados, havia também uma dinâmica discriminatória que se manifestava ao longo da trajetória escolar: a diferença constante em desvios padrão nas séries subsequentes indicava que a diferença entre brancos e minorias aumentava durante o percurso escolar. Isso significava não apenas atestar as desigualdades sociais (e raciais) marcantes na sociedade americana, mas também implicava que a escola, instituição que deveria cumprir um papel na promoção da igualdade de oportunidades, estava falhando sensivelmente nesse propósito.

Então, para quase todos os grupos de minorias e, mais particularmente, para a minoria negra, as escolas não dão nenhuma oportunidade para eles superarem essa deficiência inicial. Na verdade, eles se distanciam mais e mais da maioria branca, no desenvolvimento de algumas habilidades que são críticas para viver e participar integralmente da sociedade moderna. *As escolas não conseguem superar qualquer combinação de fatores não escolares – pobreza, atitudes da comunidade e baixo nível educacional dos pais – que coloca as crianças dos grupos de minorias em desvantagem em habilidades verbais e não-verbais, quando elas entram na 1ª série* (COLEMAN, 2008, p.28; grifo nosso)

Por outro lado, ao isolar os fatores socioeconômicos, a pesquisa liderada por James Coleman revela uma diferença interescolar pouco significativa no desempenho dos alunos. Ou seja, se desconsiderarmos os efeitos socioeconômicos nos resultados escolares, observaremos pequenas diferenças entre o desempenho médio das escolas. Em linhas gerais, o Relatório Coleman atestava que as diferenças socioeconômicas entre os alunos são as grandes responsáveis pelas desigualdades de desempenho cognitivo, e a aposta na escola para a superação desse desequilíbrio se revelaria uma quimera (BROOKE e SOARES, 2008, p.15).

O pioneirismo e importância do estudo de Coleman não residia apenas na dramaticidade dos seus resultados, mas também na sua metodologia e produção de novos significados para a pesquisa educacional. Em primeiro lugar, o Relatório deu os primeiros passos para a consolidação das *funções de produção* como ferramenta metodológica para a pesquisa educacional. Tratam-se de análises do tipo input-output, amplamente difundidas na pesquisa econômica, que passavam a ganhar prestígio como instrumental

relevante para compreender as desigualdades escolares. Por outro lado, para que esse tipo de análise gozasse do necessário reconhecimento na comunidade científica, foi preciso articular essa metodologia à problematização de algumas premissas tradicionais da pesquisa educacional. Valendo-se do prestígio ascendente da estatística nas ciências sociais e na vida pública desde o início do século⁹⁰, o Relatório apresentou dados objetivos que contestavam a eficácia de alguns insumos tradicionalmente vinculados à qualidade da educação, como a relação alunos por professor e as instalações escolares⁹¹. Ademais, pela primeira vez a metodologia permitia uma espécie de tradução de parte das finalidades da educação em resultados mensuráveis, recortando da amplitude dos objetivos herdados da tradição liberal, alguns deles morais, culturais ou cívicos, um conjunto agora passível de acompanhamento e avaliação.

Pouco tempo depois, os sociólogos franceses Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron publicaram *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino* (1970), estudo sobre as desigualdades escolares na França, com larga difusão internacional. Embora tivessem partido de métodos radicalmente distintos daqueles empreendidos por James Coleman, os sociólogos franceses obtiveram convergências com os resultados do Relatório, a despeito das significativas diferenças na configuração histórica dos sistemas de ensino dos respectivos países analisados. Bourdieu e Passeron identificaram que a escola, embora se apresentasse enquanto instituição legítima na transmissão da herança cultural da humanidade, ao fazê-lo, reiterava as desigualdades sociais.

Na interpretação dos autores, essa herança cultural que se apresenta como universal, como sendo “da humanidade” ocultaria, em si, as contradições que de classe, prestígio e poder que selecionaram os elementos que a compõem, imprimindo uma suposta neutralidade naquilo que seria essencialmente arbitrário. Ao estabelecer a identidade entre cultura das elites e cultura escolar, valorizada enquanto tal pelo mercado de bens simbólicos, a escola exigia dos alunos não apenas a compreensão de determinados conteúdos, mas uma série de disposições em termos de comportamento e aptidões

⁹⁰ Porter (1995) apresenta argumentos interessantes para evidenciar a ascensão dos números nas ciências sociais e na vida pública, com vistas a reduzir a arbitrariedade inerente ao ato de governar.

⁹¹ “Algumas medidas das instalações escolares, tais como a relação aluno-professor no ensino, não são incluídas porque elas mostraram uma consistente falta de relação com o desempenho entre todos os grupos sob todas as condições” (COLEMAN et al, 1966, p.312)

linguísticas que, por serem pressupostas e não claramente enunciadas, podiam aparecer como “naturais” para uns e exigindo imenso esforço para outros.

O argumento central do sociólogo é, então, o de que ao dissimular que sua cultura é a cultura das classes dominantes, a escola dissimula igualmente os efeitos que isso tem para o sucesso escolar das classes dominantes. As diferenças nos resultados escolares dos alunos tenderiam a ser vistas como diferenças de capacidade (dons desiguais) enquanto, na realidade, decorreriam da maior ou menor proximidade entre a cultura escolar e a cultura familiar do aluno. A escola cumpriria, assim, portanto, simultaneamente, sua função de reprodução e de legitimação das desigualdades sociais (NOGUEIRA e NOGUEIRA, 2002, p. 30)

Em 1971, agora na Inglaterra, foi publicado *Knowledge and control*, livro que reunia artigos de vários intelectuais engajados na pesquisa sobre escola e reprodução das desigualdades. A obra foi organizada pelo sociólogo britânico Michael Young, e seu artigo, *An approach to the study of curricula as socially organized knowledge*, foi um trabalho importante na difusão da temática no mundo anglófono. Procurando aprofundar as discussões a respeito do papel do currículo escolar na reprodução das desigualdades, Young (1971) questiona os critérios historicamente estabelecido na determinação dos currículos, e que tipo de relação esses critérios guardam com a estratificação social. Em convergência com as demais pesquisas aqui apresentadas, Young conclui que “o currículo acadêmico corresponde a uma seleção de conhecimentos socialmente valorizados que responde aos interesses e crenças dos grupos dominantes em dado momento” (MOREIRA, 1990, p. 75). A partir da publicação de *Knowledge and control*, um conjunto de sociólogos britânicos passou a se engajar sistematicamente na temática, consolidando a *Nova Sociologia da Educação*, corrente sociológica dedicada ao estudo do currículo, a partir de uma abordagem antipositivista da sociologia do conhecimento (MOREIRA, 1990).

A construção dessas agendas de pesquisa mencionadas colocava sob suspeita o otimismo consensual da teoria do capital humano. Os anseios igualitários da escolarização iam de encontro a seu caráter reprodutor das desigualdades, evidenciando a fragilidade da estratégia welfarista de promover igualdade de oportunidades por meio do estreitamento das relações entre educação e trabalho. Essa suspeita cresceu com a eclosão do desemprego estrutural na década de 1970, fenômeno que fragilizava a outra faceta do investimento em capital humano – como atribuir impactos diretos da educação sobre a renda, considerando o enfraquecimento dos laços entre formação e emprego? A

presença de desempregados diplomados e/ou de empregados sobreescolarizados para a função exercida denotava não apenas a fragilidade dos efeitos diretos da educação sobre a renda, mas também os limites da associação entre a escolarização da sociedade e a manutenção dos mecanismos automáticos (estatais) de solidariedade que passaram a orientar a relação educação-trabalho. As exigências de produtividade cada vez mais individualizadas contrastavam com a função estatutária exercida pelo diploma.

La sociedad francesa es todavía una sociedad adscriptiva, donde los exámenes y concursos desempeñan el papel de derecho de nacimiento. El diploma tiene como misión social realizar ese tour de force que consiste en mantener la jerarquía social tradicional al tiempo que asegura la igualdad de todos ante la educación [...]. *Cada cual ve cómo se le atribuye un lugar y una función, no en función de lo que ha realizado ni de lo que parece capaz de realizar, sino en función de su estatuto y de su rango de origen* (CROZIER, 1968, apud DONZELOT, 2007, p.157)

Tamanha rigidez da configuração das relações educação-trabalho se mostrou desajustada às novas exigências da acumulação flexível, colocando também sob suspeita a capacidade do Estado em criar um ordenamento racional para ajustar a oferta dos sistemas de ensino às necessidades do mercado. A crítica à rigidez do tempo e o imobilismo social vinculados ao encerramento do progresso nas funções do Estado também será sentida na educação. Ao prever as necessidades do mundo trabalho, fixando-as a percursos escolares específicos, o planejamento da mão-de-obra acentuava essa rigidez, o que viria a ser a tônica das críticas recebidas.

A emergência das críticas da Sociologia da Educação e os novos modos de articulação entre educação e trabalho, guardam importante relação com as transformações do pensamento econômico sobre a educação a partir do fim da década de 1960. Tanto a teoria do capital humano quanto o planejamento da mão-de-obra passaram por questionamentos que proveram transformações nos seus percursos. O capital humano terá seu eixo de análise deslocado, enquanto o planejamento da mão-de-obra será paulatinamente ofuscado por novas estratégias de governança dos sistemas de ensino, sem as mediações diretas com o mundo do trabalho. A seguir, exponho as principais críticas direcionadas à teoria do capital humano e ao planejamento da mão-de-obra, procurando atentar não apenas aos questionamentos de cunho epistemológico, mas também aos efeitos discursivos e não discursivos desses questionamentos sobre a realidade socioeconômica e educacional.

4.2 Capital humano sob suspeita: as críticas no campo da Economia

A década de 1970 foi um período de crescente ceticismo em relação às duas principais premissas da teoria do capital humano: o caráter produtivo do investimento educacional e seu efeito positivo sobre a redução das desigualdades. Em contraste com a década anterior, na qual os economistas ganharam notável presença no assessoramento de políticas educacionais (BLAUG, 1985), durante a década de 1970, governos por todo o Ocidente passaram a cortar gastos em educação, frustrados com os resultados da promessa otimista do capital humano em contraste com a realidade socioeconômica vivenciada – marcada por inflação alta e altas taxas de desemprego. O fim desse otimismo marcou também uma redução do prestígio dos economistas junto às burocracias nacionais, ofuscados pela proeminência de psicólogos e psicometristas.

Uma das principais críticas à teoria do capital humano se concentrou nos efeitos da escolarização sobre a estratificação social, procurando discernir melhor as relações positivas entre escolaridade e renda, para além das suas correlações estatisticamente significantes. Como compreender o caráter produtivo da educação à luz do papel das escolas na estratificação social, já debatido desde o fim da década anterior? Tentando jogar luz na “caixa-preta” da teoria do capital humano, as chamadas *screening theories* identificaram que o mercado de trabalho reagia a esses efeitos estratificantes da escola, associando a obtenção do diploma à aquisição de série de atributos importantes para a formação profissional, e não necessariamente identificando no percurso escolar o desenvolvimento cognitivo necessário para o cumprimento das tarefas a serem executadas por uma determinada ocupação. Arrow (1973) e Spence (1974), por exemplo, procuram compreender o valor da educação a partir da análise do mercado de trabalho e a captação de recursos humanos. Tais estudos são calcados no entendimento de que o processo de contratação de profissionais conta com uma tradicional assimetria de informações – os candidatos conhecem suas habilidades, ao passo que as empresas as conhecem apenas parcialmente. A educação atuaria, pois, no fornecimento das credenciais que auxiliam os empregadores a selecioná-los, mas não necessariamente por suas capacidades efetivas. Nesse sentido, a correlação entre escolarização e renda seria positiva não porque torna o indivíduo mais produtivo, mas porque a obtenção do diploma sinaliza o seu “sucesso escolar”, fruto das suas condições prévias de aprendizagem e integração ao ambiente escolar. Para alguns adeptos mais radicais da *screening hypothesis*, a educação apenas identificava os alunos com atributos particulares, inatos ou adquiridos devido ao

background familiar, estabelecendo um processo de filtragem, sem produzir qualquer melhoria significativa nesses atributos (BLAUG, 1985, p.21)

Em consonância com algumas premissas das *screening theories*, as teorias de segmentação do mercado de trabalho verificaram reduzida mobilidade entre postos de trabalho, evidenciando a fragilidade dos efeitos da escolarização na ascensão profissional e redução das desigualdades de renda (CAIN, 1976 apud TEXEIRA, 2000)⁹². Ademais, a persistência de diferenciais salariais entre categorias raciais e/ou de gênero denotavam os limites da educação na discriminação da renda (BOSANQUET e DOERINGER, 1973 apud TEXEIRA, 2000)⁹³. Paralelamente, a massificação do ensino e a consequente valorização simbólica do diploma enquanto meio de ascensão social provocou um desajuste entre o volume da produção de diplomas e a oferta de empregos qualificados, gerando um processo de desvalorização econômica desses títulos, que ficou conhecido como *inflação de diplomas*. Essa inflação seria caracterizada pela ampliação da oferta de diplomados no mercado de trabalho, tendo como efeito a presença de pessoas qualificadas entre os desempregados e/ou seu emprego em ocupações de menor qualificação exigida. A sobre-escolarização se constitui como fenômeno presente na década de 1970, revelando não apenas uma nova faceta da crise do trabalho no período (CASTEL, 2008), mas também evidência empírica que corroborava as *screening theories* e teorias correlatas. Além disso, revelava os limites dos mecanismos de solidariedade automática (estatal) mobilizados pelo welfare-state na articulação entre o direito à educação e ao trabalho – a promessa do emprego pela educação estava sob suspeita.

O desemprego estrutural também produziu efeitos sobre a legitimidade do planejamento da mão-de-obra enquanto racionalização eficiente dos sistemas de ensino, em vias de ajustá-lo às necessidades do mundo do trabalho. Os desajustes no mercado de trabalho colocaram em suspeição a crença na capacidade de o Estado coordenar a oferta dos sistemas de ensino e as necessidades do mercado, dando vazio a uma série de críticas de caráter político e epistemológico a essa proposta.

A principal crítica feita ao planejamento da mão-de-obra se refere à rigidez das análises que o embasam. Na busca pela previsão das necessidades do mercado, esses

⁹² CAIN, G. The Challenge of Segmented Labor Market Theories to Orthodox Theories: a survey. *Journal of Economic Literature* 14(4), p. 1215–57, 1976

⁹³ BOSANQUET, N; DOERINGER, P. Is There a Dual Labor Market in Great Britain? *Economic Journal* 93,330, p. 421–35, 1973.

modelos lançaram mão de tamanha simplificação que teriam se afastado da realidade dinâmica do trabalho, sua produtividade e organização. Ao trabalhar, por exemplo, com coeficientes fixos, o planejamento da mão-de-obra ignorava a elasticidade de substituição entre capital e trabalho, como se houvesse apenas uma combinação possível entre o número de trabalhadores empregados e a quantidade de bens produzidos. O que se verificava, no entanto, era que essa combinação entre volume de capital e de trabalho era determinada pelas condições econômicas vigentes e seus preços relativos (SPALLETTI, 2008, p.12). De forma similar, assumia-se um pressuposto problemático, e irrealista, de uma demanda por trabalho perfeitamente inelástica ao preço, ou seja, que seria possível ajustar a demanda e oferta por trabalho, a despeito do nível de preços praticados no mercado (BLAUG, 1967).

Essa análise estática das necessidades ocupacionais também prejudicava sua capacidade de previsão de longo-prazo. Sujeita às intempéries macroeconômicas, tais análises se mostravam pouco sustentáveis ao longo do tempo, em que pese não apenas as intercorrências das crises econômicas, mas também a própria dinâmica do progresso tecnológico e as rápidas mudanças na estrutura ocupacional por ela geradas. Os coeficientes de produtividade e a alocação de recursos entre capital e trabalho até então eficientes poderiam, dentro do prazo mesmo do planejamento, se alterar a ponto das previsões se tornarem totalmente imprecisas e ineficazes. Por outro lado, a necessidade de obtenção de dados acurados para essas previsões entrava em choque com a realidade de muitos países, ainda no processo de construção da coleta e sistematização de indicadores sociais e econômicos. Um exemplo interessante pode ser encontrado na atuação da *Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno* (SVIMEZ), órgão responsável pela execução do *Mediterranean Regional Project* (MRP) na Itália.

SVIMEZ's erroneous prediction was that, in 1975, only 165,000 graduates would be able to meet the needs of the Italian economic development. SVIMEZ's research, at the beginning of the 1960s, represented an attempt to deal with the problem of school planning from a particular economic viewpoint, a strategy that was focused on four fronts: purely scholastic, sociological, techno-industrial and economic. However it did not succeed in making acceptable predictions for the medium to long term period because, in spite of having core ideas that could be appreciated for their straightforwardness, there seemed to be a high level of conjecture that referred too much to the international scenario and to ideal or typical reference points. Indeed the SVIMEZ managed to predict the magnitude of the GDP of 1975 more or less correctly, but did not have the same success with the level of productivity and unemployment. In other words, there was a

miscalculation of the size of the variables, from which arose an insufficient estimate of the future need for human resources (SPALLETTI, 2008, p.15-16; footnote)

A associação entre ausência de dados acurados e uma análise rígida e estática da estrutura ocupacional vital para o crescimento econômico se desdobrou sobre a determinação das necessidades educacionais. No esforço de estreitar percursos escolares a carreiras profissionais, Parnes (1962a) procurou determinar os níveis educacionais adequados às respectivas ocupações, visando ajustar a estrutura ocupacional estimada às projeções de crescimento da oferta dos sistemas de ensino⁹⁴. Embora o próprio Parnes assumisse a dificuldade de precisar esses requerimentos educacionais para grande parte das profissões, sua iniciativa foi elemento estruturante da metodologia do MRP. Dessa forma, a mecânica do planejamento identificava as habilidades necessárias para um determinado exercício profissional a percursos escolares específicos, o que passava a restringir a mobilidade da força de trabalho, à medida que certos percursos ou níveis educacionais não “davam acesso” a todos os postos.

Em 1973, os economistas Bashir Ahamad e Mark Blaug organizaram a publicação de um compêndio de dez análises empíricas de planejamentos de mão-de-obra, desenvolvidos por diferentes autores, em dez países diferentes. O caráter crítico e o rigor analítico dos estudos difundiram grande desconfiança em relação à eficiência desse tipo de racionalização da relação trabalho-educação. Uma análise geral de Ahamad e Blaug (1973) nos permite concluir que as previsões falharam em prover diagnósticos confiáveis sobre as necessidades ocupacionais e educacionais para o crescimento econômico, sobretudo devido a utilização inapropriada de coeficientes fixos de trabalho por unidade de produto.

Forecasters appeared unable to make elementary distinctions between demand and supply on the one hand, and requirements and stock on the other, and had even less notion of how labour market adjustments was carried through. In consequence, they persisted with mechanistic methods of forecasting which regularly produced ludicrous results (MACKAY, 1975, pp. 107-108 apud SPALLETTI, 2008, p. 17)⁹⁵

Ademais, Mehmet (1976, p.67) destacava a dificuldade de desenvolver projetos de planejamento de mão-de-obra em países com alta de participação do setor primário na renda nacional, com parques industriais ainda incipientes. Apesar de ter sido essa realidade um critério de participação dos países integrantes do MRP, seria pouco factível

⁹⁴ Um maior detalhamento da metodologia de Parnes está descrito no capítulo 2 desta dissertação.

⁹⁵ MACKAY, D. I. The Practice of Manpower Forecasting. *Economica*, 42, 165, 1975.

crer que em quinze anos essa estrutura se inverteria. Ainda que fosse o caso, faltaram mecanismos que tornassem essa transição mais fluida, a partir da tradução dos planos nacionais em planos de negócios que efetivamente garantissem que “o exato número e tipos de pessoas estivessem nos lugares certos, nos tempos certos, para levar adiante as operações das empresas” (WALKER, 1969, p. 152; tradução nossa).

Capital humano e planejamento da mão-de-obra, portanto, não apenas sentiram os efeitos da crise do welfare-state: suas próprias contradições, flagradas a partir de evidências empíricas, foram interpretadas como indícios dos limites das relações entre educação e trabalho até então empreendidas. Por um lado, a estagflação e o desemprego estrutural se constituíam enquanto evidências empíricas que colocavam sob suspeita o otimismo do investimento educacional e seus efeitos diretos sobre o mercado de trabalho. Por outro lado, essas mesmas problematizações, nascidas no seio das relações educação-trabalho, foram fundamentais para questionar o agenciamento estatal do progresso e a rigidez do tempo imprimida pelo welfare-state. Ademais, em busca pelo reequilíbrio das contas públicas, a agenda da austeridade, irá recolocar, então, a educação na condição de gasto público, deslocando-a do caráter produtivo, como investimento, que lhe atribuía a tecnologia do planejamento. Essa conjuntura desfavorável só irá se modificar a partir dos novos contornos dados à teoria do capital humano, que a reorienta em torno de um novo eixo de análise: a qualidade da educação. Essa mudança não se dará sem uma alteração profunda nos modos de conceber a governança dos sistemas de ensino, retomando a noção de responsabilidade como princípio capaz de deslocar a administração dos sistemas de ensino do automatismo burocrático para o empreendedorismo autorresponsável.

4.3 Da desilusão à reformulação: as mutações do capital humano e o surgimento da escola como objeto de pesquisa na Economia da Educação (1970-1990)

Os desafios que a conjuntura econômica e a problematizações de ordem político-epistemológicas impuseram à teoria do capital humano mobilizaram os economistas engajados nessa agenda de pesquisa na busca por soluções que respondesse às controvérsias surgidas. O planejamento da mão-de-obra, por outro lado, se não podemos afirmar que se extinguiu, sofreu os efeitos da crítica a dois regimes discursivos com os quais se associava: o capital humano, sua inspiração epistemológica; e o welfare-state, sua sustentação política. A década de 1980 revelará, então, um descrédito com a

capacidade do Estado na coordenação dos sistemas de ensino, orientado por as necessidades econômicas.

A teoria do capital humano, no entanto, se mostrou resiliente, embora essa resiliência tenha se dado às custas da reformulação de algumas de suas premissas tradicionais. Desde a publicação do Relatório Coleman, a qualidade da educação vinha ganhando destaque como elemento importante na ordenação dos sistemas de ensino. Constatada a massificação das oportunidades educacionais no mundo desenvolvido, a eficácia do processo de aprendizagem, pensada a partir do desempenho escolar, foi alçada ao papel de indicadora de uma dimensão dramática da realidade educacional. Apesar da garantia de matrícula às crianças e jovens, a escola passava a ser avaliada por sua capacidade de responder a novas atribuições econômicas e sociais, e os resultados produzidos, materializados no desempenho dos alunos em testes padronizados, confirmavam suas limitações.

Em 1983, outro relatório encomendado pelo governo norte-americano, o *A nation at risk*, novamente levantou a questão da qualidade da educação. Revelando a preocupação com a competitividade internacional, reflexo das tensões relativas ao período da Guerra Fria, o estudo alarmava a sociedade norte-americana para os perigos que a mediocridade dos resultados educacionais poderia oferecer à soberania mundial da economia estadunidense

Our Nation is at risk. Our once unchallenged preeminence in commerce, industry, science, and technological innovation is being overtaken by competitors throughout the world. This report is concerned with only one of the many causes and dimensions of the problem, but it is the one that undergirds American prosperity, security, and civility. We report to the American people that while we can take justifiable pride in what our schools and colleges have historically accomplished and contributed to the United States and the well-being of its people, *the educational foundations of our society are presently being eroded by a rising tide of mediocrity that threatens our very future as a Nation and a people.* What was unimaginable a generation ago has begun to occur – others are matching and surpassing our educational attainments (GARDNER, D.P. *et al*, 1983, p.1; grifo nosso).

O tom catastrófico do relatório demonstra bem a tônica do debate educacional nos Estados Unidos a partir da década de 80, ainda em vigor: a frustração com as virtudes econômicas da educação não era reflexo da má compreensão, por parte dos economistas, dos seus efeitos sobre a produtividade e a renda, mas do fracasso das políticas nacionais em explorar suas virtudes. O problema da qualidade da educação permitiu aos

economistas não apenas se defenderem das críticas à teoria do capital humano, mas constituir como objeto de pesquisa a “escola de qualidade”.

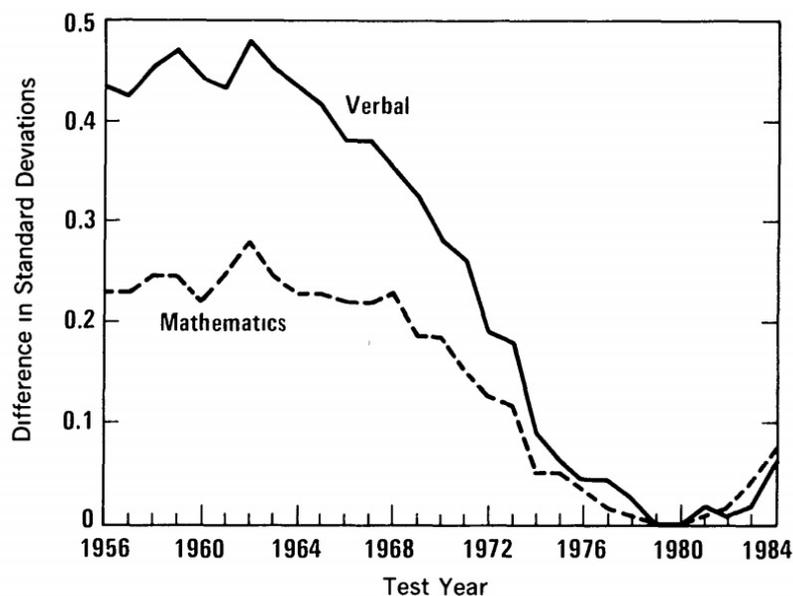
Em *The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools*, o economista Erik Hanushek apresenta alguns dados que revelam esse suposto fracasso das políticas educacionais nos Estados Unidos – cujas dificuldades eram muitas vezes creditadas à carência de recursos financeiros. No entanto, os dados de Hanushek registram que, entre 1960 e 1980, o volume de recursos investidos pelo governo federal havia subido de 18,0 bilhões de dólares para 108,6 bilhões, aumento absoluto e também relativo, pois passava-se de algo em torno de 3,6% do PIB para 4,1%. Considerando as fontes desse aumento, o governo federal tinha saltado de 3,9% do total de gastos em educação para 8,7%; os estaduais de 31,1% para 41,5%, e os locais de 52,8% para 38,2%⁹⁶, enquanto o investimento privado havia se mantido praticamente constante. Esse aumento de recursos se refletiu no aumento das taxas de matrícula e um aumento ainda maior no número total de professores, reduzindo a relação de alunos por professor de 25,8 para 19,0. Verificou-se, ainda, para esse mesmo período, um aumento na qualificação e experiência dos professores, além de uma elevação do salário médio do corpo de funcionários das escolas. O número de professores com título de mestre, por exemplo, subiu de 26,1%, em 1966, para 48,9%, em 1981. Já a média de experiência saltou de 9 anos (1966) para 11 (1981). Por fim, a média salarial dos profissionais da educação, nesse mesmo período, saiu do patamar dos \$6.935 para \$18.321, um aumento de cerca de 264%

Porém, o aumento de recursos investidos, e a conseqüente melhoria em todos os critérios apontados no planejamento educacional como primordiais para a qualidade da educação, não produziu os efeitos esperados. Nesse mesmo período (1960-1980), os resultados dos alunos no *Scholastic Aptitude Test* (SAT), exame que verificava as habilidades cognitivas dos egressos da educação secundária (*high-school*) nos Estados Unidos, não acompanharam a dinâmica de investimento na área. Muito pelo contrário, apresentaram uma significativa queda na aptidão média dos alunos estadunidenses (ver Figura 1)⁹⁷.

⁹⁶ O decréscimo da participação local no financiamento da educação era reflexo de uma série de mudanças em dispositivos legais, que restringiram a possibilidade de utilizar impostos sobre propriedades locais para financiar o ensino na região. Nota-se, também, o aumento da participação do governo federal no financiamento público da educação, o que revela uma tendência de maior centralização da administração dos sistemas de ensino, em que pese a tradição federalista do liberalismo estadunidense.

⁹⁷ Os resultados estão apresentados em desvios-padrão em relação ao ano base, para o escolhido 1979, considerando que foi o período de mais baixa performance dos alunos.

Figura 1- Average SAT Scores, by Subject, Differences from Lowest Year (1979)



Fonte: Congressional Budget Office, 1986 apud Hanushek et al (1994)⁹⁸

Hanushek (1986), então, procura compreender essa contradição a partir de um compêndio de estudos empíricos da educação que utilizaram funções de produção para compreender a relevância estatística desses tradicionais insumos educacionais. A partir desse compêndio, Hanushek faz um estudo-síntese, que procurou sistematizar a literatura corrente para verificar correlações entre essas variáveis e o desempenho escolar dos alunos.

Hanushek (1986) estuda quatro variáveis tradicionalmente consideradas como importantes para a garantia da qualidade da educação, dentro do que o autor chamou de *conventional wisdom*: i) taxa de professores por aluno; ii) escolaridade do professor; iii) experiência do professor; iv) salário dos professores (HANUSHEK, 1986, p.1161). Conforme a Tabela 3, para cada uma dessas variáveis, o autor verifica, em 147 estudos de funções de produção educacionais, a significância estatística para o desempenho acadêmico, considerando, ainda, se são positivas ou negativas.

Tabela 3 - Summary of Estimated Expenditure Parameter Coefficients from 147 Studies of Educational Production Functions

Input	Number of Studies	Statically Significant			Statically Insignificant			
		+	-	Total	+	-	Unknow Sign	Total

⁹⁸ CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. Trends in education achievement. Washington, DC: Congressional Budget Office, 1986.

Teacher/pupil ratio	112	9	14	23	25	43	21	89
Teacher Education	106	6	5	11	26	32	37	95
Teacher Experience	109	33	7	40	32	22	15	69
Teacher Salary	60	9	1	10	15	11	24	50
Expenditures/pupil	65	13	3	16	25	13	11	49

Fonte: Hanushek et al (1994) adaptado.

Os dados dispostos na Tabela 3 estão organizados de modo a discriminar o conjunto dos estudos analisados em estatisticamente significantes ou significantes. A coluna *number of studies* se refere ao total de estudos que pode ser aproveitado para a variável correspondente àquela linha determinada. Ademais, as colunas a respeito da significância estatística estão divididas em positivamente ou negativamente correlacionadas. No caso da coluna de insignificância, há ainda a discriminação dos estudos que não verificaram correlação. Pode-se notar que todas as variáveis se apresentaram predominantemente insignificantes na explicação do desempenho dos alunos nos testes padronizados, variando o percentual de estudos que atestam alguma significância entre 10,4%, para a qualificação do professor, e 36,7%, para a experiência docente. Embasado nos dados do seu estudo síntese, Hanushek conclui de forma assertiva: “There appears to be no strong or systematic relationship between school expenditures and student performance” (HANUSHEK, 1986, p.1162).

O estudo de Hanushek não marca algo necessariamente novo, já que os testes padronizados já vinham ganhando força nos Estados Unidos desde a publicação do Relatório Coleman, que contribuiu para a produção da urgência do monitoramento da qualidade da educação. Em 1970 tinha sido criado o *National Assessment of Educational Progress* (NAEP), um exame padronizado das habilidades cognitivas de alunos estadunidense, de abrangência nacional. A compreensão dos poucos efeitos dos insumos tradicionalmente vinculados à qualidade da educação sobre o desempenho dos alunos também já havia sido parcialmente desenvolvida no Relatório Coleman. No entanto, é na pesquisa econômica que Hanushek (1986) pode ser considerado um marco importante, não tanto pelo pioneirismo das ideias (se trata de um compêndio e não propriamente algo novo), mas pela construção de uma argumentação sólida e assertiva acerca da ineficiência da administração dos sistemas de ensino. A coletânea organizada por Hanushek (1986) representou um esforço de conferir a um agregado coerente de ideias, o caráter de programa de pesquisa, cujo resultado foi uma grande mobilização da Economia da Educação em torno do eixo da *qualidade da educação*. Os poucos resultados econômicos

da educação não seriam, então, resultado da ineficiência inerente às relações entre economia e educação, mas seriam reveladoras da má administração dos sistemas de ensino, pautada em equívocos na definição dos seus critérios de qualidade.

Os anos 80 foram politicamente marcados pelo início de uma reorientação do papel do Estado sobre a economia e a sociedade, redefinindo critérios sob os quais a ação governamental lograria legitimidade. As eleições de Ronald Reagan e Margaret Thatcher nos EUA e no Reino Unido, respectivamente, no final dos anos 1970, representaram avanços nos processos de desregulamentação dos mercados e desburocratização da máquina pública, que se desdobraram na descentralização da ação governamental. Era um período, portanto, de reestruturação do Estado, com vistas a superar as limitações do welfare-state apontadas pela crítica neoliberal. Esse período, e a implementação experimental de novas formas de administração da vida pública, propiciaria terreno fértil, então, para a recepção da crítica sistematizada por Hanushek (1986), e, principalmente, para a mobilização de esforços da reestruturação da governança dos sistemas de ensino.

4.4 Making Schools Work: a consolidação da agenda neoliberal na Economia da Educação

No início da década de 1990, um grupo de economistas estadunidenses, liderados pelo mesmo Eric Hanushek, se reuniu no *Panel on the Economics of Educational Reform* (PEER) para apresentar uma síntese da crítica aos modos de administração dos sistemas de ensino até então desenvolvidos, além de indicar possíveis soluções em consonância com as evidências da pesquisa econômica. Os resultados do projeto foram sintetizados na obra *Making Schools Work: improving performance and controlling costs*, publicada em 1994. O projeto foi viabilizado financeiramente pela *The Pew Charitable Trust*, organização não-governamental que tem por objetivo fomentar a produção de conhecimento para a qualificação de políticas públicas; e editorialmente pela *Brookings Institution*, um think-tank de fomento à pesquisa em ciências sociais, com destaque à pesquisa econômica.

A constituição do projeto teve início em um encontro preliminar de economistas que procuravam discutir possíveis contribuições da Economia da Educação para a reforma educacional, ocorrido na *University of California, Los Angeles*. No prefácio de *Making School Work (MSW)*, consta que uma das grandes motivações para criar o PEER foi justamente o consenso verificado nesse encontro. Erik Hanushek e Dean Jamison foram os responsáveis por viabilizar o suporte financeiro da *The Pew Charitable Test*, o

que acabou orientando os propósitos do grupo para além do discutido no encontro em Los Angeles – seria preciso expandir o escopo do projeto para além da discussão dos princípios econômicos para a reforma educacional, estabelecendo uma agenda que desse concretude política para tal. O apoio da *The Pew Charitable Test* incluiu, ainda, a participação de Robert Schwartz e Ellen Burbank, economistas que representavam a instituição nas reuniões do projeto.

O projeto contou, então, com doze economistas de diferentes regiões dos EUA, que já vinham estudando e reportando diversos aspectos do sistema educacional americano nos últimos anos⁹⁹. Cada participante deveria, então, usar da sua experiência profissional para produzir análises econômicas de diversos aspectos do sistema educacional. Uma das justificativas para implementação do projeto foi a ausência de análises econômicas na formulação de políticas públicas em educação, o que revela a perda de prestígio dos economistas junto à política educacional a partir da década de 1970, apontada por Blaug (1985).

A retomada desse prestígio passaria pela construção consensual de uma agenda política, construída sob os princípios da análise econômica, em consonância com o cenário político global de reformulação das relações entre governantes e governados a partir da crítica neoliberal. O ambiente consensual produzido no encontro de Los Angeles, acabou se transpondo ao PEER, ainda que a prescrições políticas frequentemente sejam motivo de controvérsias e disputas na Economia.

Although economists are frequently known for their disagreements about policy prescriptions, both the broad outlines of the plan and the specific proposals elicited a resounding consensus in the PEER discussions. To be sure, various individuals place more weight on some interpretations than others, and none agrees with every word in this documents. But the convergence of opinion about the central principles and conclusions was remarkable (HANUSHEK et al, 1994, p.7)

Ao tomar *Making Schools Work* como objeto de pesquisa para compreender a ascensão da racionalidade neoliberal na Economia da Educação, o faço por, pelos menos,

⁹⁹ Integraram o PEER as(os) seguintes economistas: Eric A. Hanushek (University of Rochester), Charles S. Benson (University of California, Berkeley), Richard B. Freeman (Harvard University), Dean T. Jamison (World Bank), Henry M. Levin (Stanford University), Rebecca A. Maynard (University of Pennsylvania), Richard J. Murnane (Harvard University), Steven G. Rivkin (Amherst College), Richard H. Sabot (World Bank), Lewis C. Solomon (Milken Institute for Job and Capital Formation), Anita A. Summers (University of Pennsylvania), Fenis Welch (Texas A&M University) e Barbara L. Wolfe (University of Wisconsin, Madison).

dois motivos: i) como esforço conjunto e consensual, trata-se de uma obra que sistematiza grande parte dos esforços de reformulação da racionalidade que atravessava a política educacional até então; ii) como programação política, o livro versa não apenas sobre os princípios econômicos que deveriam nortear a política educacional, mas também explicita uma agenda de implementação desses princípios. Devido ao foco que procurei dar à reconfiguração dos modos de governo dos sistemas de ensino, a menção explícita em *como* aplicar esses princípios econômicos é relevante para a análise aqui empreendida. Em linhas gerais, *Making Schools Work* pôde se estruturar como a principal síntese da nova agenda econômica para a educação, que marcaria a política educacional estadunidense a partir de então, com claras ressonâncias por parte significativa dos países do Ocidente.

4.4.1 Fundamentos econômicos da educação: a justificativa teórica do projeto

O título da obra fala por si só, revelando explicitamente o objetivo daquele trabalho – *Making Schools Work*. Apesar da clareza dos objetivos, nos resta uma indagação a respeito da sua justificativa: por que um grupo de economistas se reuniu para pensar a reforma educacional? Depois de uma década ofuscados pelos poucos resultados econômicos dos investimentos educacionais da década de 1960, economistas voltavam a reivindicar não apenas a relevância econômica da educação, mas a importância da aplicação de princípios postulados pela ciência econômica na administração dos sistemas de ensino.

Citando a publicação de *A nation at risk* como evidência governamental da urgência do debate, os autores questionam a incompreensível ausência da Economia da Educação nas discussões. Essa ausência se revelava, segundo os autores, à negligência em relação a algumas categorias fundamentais operadas pela Economia da Educação, tais como *custos, incentivos e eficiência*. A educação teria, então, se esquivado de discussões primordiais à análise econômica, resultando em reformas educacionais pouco efetivas.

In sum, we believe that the school reform discussion has neglected a series of important issues. Effective public policies cannot be made without recognizing the economic trade-offs that are involved. A *hesitancy to bring hard choices out in the open may explain in part why reform seems to be so slow in coming* (HANUSHEK et al, 1994, p.6)

No trecho em destaque, o PEER não apenas procura determinar o lugar da pesquisa econômica no debate educacional, mas parece dar indícios de querer colocá-la

na condição de *persona non grata*, ainda que necessária. Ao trazer escolhas pouco consensuais nos meios político e profissional, a Economia da Educação seria então a ciência que traria a dureza da realidade e das escolhas impopulares. Ao longo desta análise, poderemos perceber algumas outras evidências que corroboram nossa argumentação.

Em MSW, há uma clara afirmação das expectativas em torno da escolarização, ressaltando seu valor individual e social. Trabalhadores mais escolarizados teriam melhores oportunidades de trabalho, além de serem menos suscetíveis ao desemprego, dada a demanda dos mercados tecnológicos por mão-de-obra qualificada (HANUSHEK et al, 1994, p.16). Do ponto de vista sociedade, a educação teria efeitos para além da soma dos diferenciais de renda dos trabalhadores mais escolarizados, produzindo um ambiente propício à inovação, além de preparar os cidadãos para o exercício da democracia. Ademais, a escolarização teria impacto significativo na redução das desigualdades sociais, reduzindo as diferenças de renda entre grupos étnicos e sociais. (HANUSHEK et al, 1994, p.17).

O que parece uma mera reprodução do otimismo do capital humano dos anos 1960, começa a se diferenciar a partir da discriminação dos efeitos econômicos da educação em curto e longo prazo, aludindo às teorias de desenvolvimento que atestam seu impacto primordial na sustentabilidade do crescimento, e não no curto e médio prazo, como se apostou nos projetos de planejamento da mão-de-obra. Ademais, havia ressalvas em relação ao caráter prioritário da educação em relação aos demais investimentos públicos, submetendo-a aos mesmos critérios utilizados na alocação de recursos públicos às demais áreas de investimento. Apesar da valorização da educação e de seus efeitos econômicos, a panaceia educacional dos anos 1960 passava a ser contrabalanceada por critérios a que a política educacional outrora não era submetida.

Recent investigations of economic development suggest that, although the nation might be able to achieve short-term productivity improvements by diverting money from education to other kinds of investments, education plays a special role in supporting high, long-run growth. Nonetheless, *the case for Education should not be overstated. Education is but one of many potentially worthwhile investments. Only by considering costs and benefits together – both short-term and long-term – can the nation hope to choose wisely among its opportunities* (HANUSHEK et al, 1994, p.7).

Essa ressalva em relação ao otimismo gerado pela ascensão da teoria do capital humano era reflexo, também, das próprias reformulações, no campo da teoria econômica,

a respeito das relações entre economia e educação. Ao substituir a escolaridade pela qualidade da educação na premissa fundamental do capital humano, os economistas promoveram profundas transformações na agenda de pesquisa. Atentar-se prioritariamente à qualidade da educação significava não se contentar com a escolaridade enquanto *proxy* geral do estado da educação em um país. Reduzir as análises econômicas à escolaridade ofuscava as significativas diferenças entre indivíduos de mesma escolaridade, ignorando evidências trazidas pelo campo da Sociologia da Educação a respeito das diferenças de desempenho escolar entre os alunos. Reduzir-se à escolaridade, tratando a escola como uma caixa-preta, poderia relegar os economistas a uma conversa apenas entre seus pares. Esse isolacionismo seria reflexo da incorporação da escola enquanto objeto de pesquisa, movimento que se fazia crescente com o crescimento das pesquisas na área de Sociologia da Educação. Enquanto a escolaridade fosse a única variável trabalhada pelos economistas, seria inviável cumprir o projeto de inserir a Economia da Educação no debate educacional.

Education has historically been thought of simply in terms of the amount of schooling that an individual has attained. This convenient yardstick has been used, for example, to track overall changes in the skill of the labor force and has permitted direct analysis of the economic value of different amounts of schooling. But there is growing appreciation that simply measuring the quantity of schooling attained does no account for differences in schooling. Individuals with the same years of schooling can have widely differing skills and cognitive abilities. *Today, the important decisions about schools relate largely to quality differences in the knowledge and abilities of individuals* (HANUSHEK et al, 1994, p.14).

O foco na qualidade passou, então, a orientar não apenas os estudos que procuravam revisitar a teoria do capital humano a partir da introdução do desempenho dos alunos em testes padronizados como variável de qualidade da educação, mas também a elaboração de diagnósticos dos sistemas de ensino. Se outrora a preocupação era com a democratização do acesso à escola, bem como a adequação desse acesso às necessidades do mercado de trabalho, agora as análises dos sistemas educacionais se darão a partir do foco na produção de resultados, contrastados com os custos investidos. Passemos, então, à apresentação do diagnóstico dos sistemas de ensino produzido pelo PEER, sempre atentando às diferenças em relação àquele produzido pelo MRP

4.4.2 Diagnóstico dos sistemas de ensino: do desperdício ao caos

A apresentação de um diagnóstico do sistema educacional estadunidense se revelava como pré-requisito para a pretensa reinserção da Economia da Educação no

discurso educacional. Ao questionar a ausência das análises econômicas no debate sobre reformas educacionais, os economistas precisariam justificar a sua participação a partir da introdução de novos elementos que permitissem distinguir as contribuições do discurso econômico para o entendimento dos dilemas da educação. A construção desse diagnóstico se dará, então, por meio do contraste de duas dimensões da política educacional nos EUA: por um lado, a dinâmica dos custos envolvidos no custeio do sistema de ensino; por outro lado, os resultados produzidos por esse sistema.

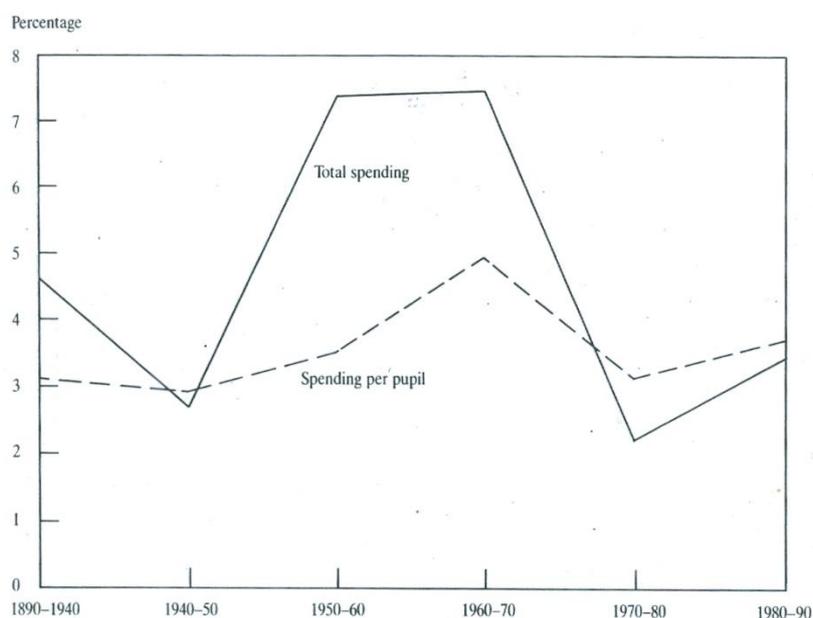
A análise histórica dos custos educacionais nos EUA inicia indagando um truísmo que teria dominado o debate educacional até então: o de que *é preciso investir em educação*. Segundo o PEER, costumou-se associar compromisso com a educação e aumento de recursos investidos no setor, a partir da percepção de que os gastos com o sistema de ensino teriam se mantido constantes, ou mesmo sofrido um decréscimo, ao longo do tempo. Entretanto, essas afirmações não tinham sustentação empírica. A título de comparação, os autores contrastaram o aumento mais significativo dos gastos em educação em relação ao volume de recursos destinado à saúde, ainda que nesse setor a dimensão dos custos fosse tomada com maior seriedade do que naquele (HANUSHEK et al, 1994, p.26). A comparação enunciada elucida a intenção, apresentada na seção anterior deste capítulo, de contrabalancear o otimismo educacional por meio do nivelamento da educação em relação às demais prioridades do investimento público. Os gastos em saúde, setor de inquestionável impacto para o bem-estar da população, poderia fornecer evidências para a verificação dos custos educacionais, controlando o impulso pela demanda inesgotável por mais recursos para a educação.

A despeito dos custos inerentes à democratização das oportunidades escolares, os gastos educacionais teriam apresentado crescimentos reais por aluno, através de políticas educacionais focadas na “contratação de mais professores, mais bem remunerados, para ensinar em turmas menores” (HANUSHEK et al, 1994, p.26). Segundo dados apresentados pelos autores, o gasto real com a educação primária e secundária nos Estados Unidos cresceu de \$2 bilhões, em 1890, para \$190 bilhões, em 1990. Os dados referentes ao crescimento do gasto educacional relativo ao PIB também revelam sua dimensão expressiva – de menos de 1%, em 1890, para mais de 3,5% do PIB (HANUSHEK et al, 1994, p.26). Os custos por aluno também tiveram significativos aumentos, sobretudo a partir da década de 1970, quando os *baby-boomers* começaram a concluir o percurso escolar, deixando as cadeiras das escolas estadunidenses. Reduziu-se,

pois, o denominador da relação volume de recursos/número de alunos, significando um aumento real do gasto por estudante de \$772, em 1940 para \$4.622, em 1990.

Os autores continuam a argumentação, procurando destrinchar o aumento de recursos nas suas diversas destinações na estrutura de custos do sistema de ensino. Identificam, então, a expansão dos gastos com os profissionais da educação como a principal fonte, seja pelo aumento do efetivo, seja pelo custo por profissional. Até os anos 1970, o aumento do número de profissionais empregados no setor educacional obedecia a uma lógica clara: a democratização dos sistemas de ensino requeria a expansão das vagas nas escolas, a fim de atender à demanda das famílias por educação. A contratação de novos profissionais se fazia, pois, inevitável. Entretanto, a redução da demanda por educação nos anos 1970, resultado da queda das taxas de fertilidade no período anterior, não foi acompanhada de um ajustamento de orçamento. O volume de recursos investidos em educação continuou crescendo. Ainda que as taxas de crescimento tenham diminuído a partir de 1975, esse decréscimo não teria sido totalmente ajustado à redução de matrículas no período, resultado em variações pouco significativas no gasto por aluno (ver Figura 2).

Figura 2 - Annual Growth in Real Spending, 1890-1990



Fonte: Hanushek and Rivkin (1994) apud Hanushek et al (1994)¹⁰⁰

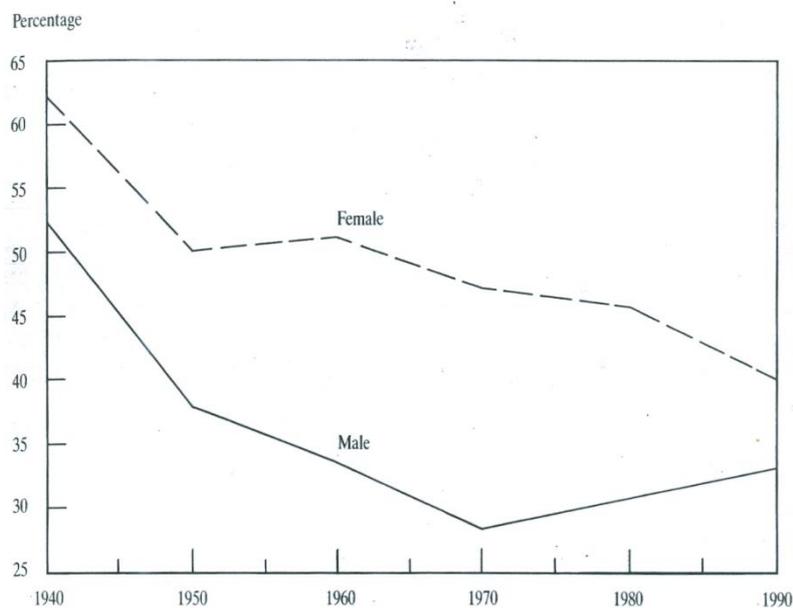
¹⁰⁰ HANUSHEK, E; RIVKIN, G. Understanding the 20th Century Explosion in U.S. School Costs. Working Paper 388. Rochester Center for Economic Research, 1994.

Uma das razões desse suposto desajuste teria sido o foco das políticas educacionais na diminuição do número de alunos por professor, ainda que as evidências empíricas dos estudos da Economia da Educação tenham revelado a insignificância estatística desse indicador na explicação dos diferenciais de qualidade das escolas. Vale notar que esse indicador, amplamente utilizado como critério de qualidade, era comumente enunciado nas discussões vinculadas ao MRP, tratando-o de forma quase consensual.

Um outro motivo para o alegado desajuste foram os ganhos salariais obtidos pelos professores. Após as perdas salariais com o processo de estagflação deflagrado nos Estados Unidos (e na Europa) durante a década de 1970, os professores lograram um aumento real de \$10 por dia para \$40, o que resultou no aumento dos gastos com os profissionais da educação, sobretudo considerando a redução do número de alunos por professor (HANUSHEK et al, 1994, p.30). Ao comentar a situação salarial dos professores, o PEER novamente recorre às comparações intersetoriais. Ao contrário de outras indústrias, o setor educacional não conseguiria experimentar acréscimos significativos de produtividade, não conseguindo, então, repassá-los em forma de salários mais atrativos. Cria-se, pois, um dilema entre custo e qualidade: continuar elevando os salários para atrair melhores profissionais, ou romper com essa tendência de aumento, sob o risco de comprometer a qualidade da educação?

Em comparação com outros profissionais de mesmo grau de escolaridade, os professores apresentariam salários médios inferiores, o que resultaria na menor atratividade da carreira docente. Essas afirmações são feitas com base na Figura 3, que apresenta os salários médios relativos dos professores, em percentual da média salarial de profissionais de mesma escolaridade não empregados no setor. Apesar dos pequenos ganhos de atratividade no caso dos homens, é notória a sua queda no caso das mulheres, consequência da inserção feminina no mercado de trabalho e a consequente competição que o setor educacional enfrentava com os demais segmentos do mercado na atratividade às mulheres.

Figura 3 - Percentage of College-Educated Workers Earning Less than the Average Teacher, by Sex , 1940-1990



Fonte: Hanushek and Rivkin (1994) apud Hanushek et al (1994)

A análise da dinâmica dos custos do sistema de ensino revelaria tendências preocupantes. A trajetória dos gastos por aluno poderia se tornar insustentável, considerando a perspectiva de aumento da população de estudantes no período. Seria preciso, pois, afastase de políticas orientadas num suposto efeito do número de alunos por professor sobre a aprendizagem, que endossariam a falsa percepção de uma eterna escassez de recursos sob a qual padeceria o setor educacional.

The general lack of concern among reformers about the magnitude of growth of school spending is startling. Most reform proposals simply make no mention of expenditure, implicitly arguing that 'getting the right programs' is all that matters. One explanation for the inattention to costs is that a widespread belief in the need for educational improvement has coincided with a pattern of decreased student enrollment, which in turn has allowed per-student expenditure to rise faster than total spending (and, presumably, than tax revenues and tax rates). But the student populations are already rising again. This in turn may signal new problems for schools if taxpayers react by turning down requests for new funds. Today most discussions of educational costs focus on the funding (or, more commonly, lack of funding) for specific new programs. The preceding analysis, however, demonstrates that schools have not been starved of funds. Perhaps reformers should really be asking not where new money for schools is to come from, but whether schools spend existing funds wisely (HANUSHEK et al, 1994, p.39).

Ademais, ao procurar inserir o custo como um aspecto fundamental da reforma educacional, podemos notar que os autores se valeram sempre de referências extra educacionais para orientar a construção da argumentação. A prevalência dessas comparações não apenas reforça a inevitabilidade e urgência de considerar os custos na formulação da política educacional, mas também fazer suas deliberações descer dos céus à Terra, ou seja, inserir a educação nos *trade-offs* que orientam a determinação do orçamento público. Nesse sentido, a dimensão dos custos é responsável por iniciar um processo de desconstrução da panaceia educacional que se formara por meio do otimismo fomentado pela teoria do capital humano e o planejamento educacional. Não obstante, não se trata tanto de negar o truísmo de que *é preciso investir em educação*, mas de lhe inserir condicionantes, ou mesmo novos sentidos.

Essa desconstrução tem prosseguimento a partir da articulação entre a dimensão dos custos e a dos resultados. Se era preciso refutar a hipótese da necessidade incontestável de maiores recursos para a educação, seria preciso não apenas identificar a tendência crescente de custos educacionais, mas sobretudo apontar sua ineficácia, mensurada a partir dos parcos efeitos sobre a aprendizagem dos alunos. Os resultados do SAT e do NAEP, os principais exames padronizados de habilidades cognitivas nos EUA, demonstravam uma queda de desempenho médio dos alunos a partir do final da década de 1960, com um declínio ainda mais significativo durante a década de 1970. Ainda que pudesse ser constatada uma tímida melhoria na década seguinte, tais variações não seriam suficientes sequer para voltar ao padrão dos resultados anterior à queda dos anos setenta.

Ademais, os dados dos exames confirmavam a hipótese da reprodução, apontando significativas diferenças de desempenho entre minorias raciais e os alunos brancos. Ainda que pudessem ser identificadas melhoras nos resultados da população negra e hispânica, esses resultados não eram significativos para reduzir o *gap* em relação aos brancos e não apresentavam uma trajetória consistente de evolução – mesmo nos intervalos de ascensão dos resultados, havia quedas inesperadas.

Por fim, os autores novamente utilizam a comparação como estratégia argumentativa, apresentando os resultados dos alunos estadunidenses no *International Assessment of Educational Progress* (IAEP), uma iniciativa de realização de um teste internacional de habilidades cognitivas, a fim de tornar possíveis análises comparativas

do nível de desenvolvimento da aprendizagem entre países¹⁰¹. Os resultados apresentados apontavam não apenas um desempenho medíocre dos alunos estadunidenses, mas também sua baixa preocupação com a performance. A título de ilustração, a despeito dos resultados preocupantes dos EUA no teste de matemática, dois terços dos alunos de 13 anos se consideravam “bons em matemática” (HANUSHEK et al, 1994, p.42). A apresentação dos dados permitiria, então endossar, o discurso calamitoso de *A nation at risk*, que previa um futuro sombrio para a economia estadunidense, caso mantivesse níveis de aprendizagens aquém do restante dos países desenvolvidos.

Nota-se que a reformulação da premissa fundamental do capital humano se desdobra como princípio norteador do diagnóstico dos sistemas de ensino. O deslocamento do eixo de análise para a qualidade da educação permitiu aos economistas uma mudança de atitude em relação aos custos educacionais. Outrora demasiadamente vinculado ao cálculo das *necessidades educacionais* como reflexo da carência de recursos, a noção de *custo* opera um processo inverso no discurso de MSW: é por meio da análise dos custos educacionais que se evidencia não mais a insuficiência de recursos, mas sua abundância. Ademais, enquanto a premissa do capital humano esteve vinculada à escolaridade (e não à qualidade), os diagnósticos dos sistemas de ensino mantiveram foco no *acesso à educação* como objetivo que orientaria a sua veridicção. Especificamente no caso do MRP, além da democratização do acesso, a adequação aos requisitos do mercado constituía um critério de avaliação fundamental, refletindo o compromisso do welfare-state em articular direito à educação e direito ao trabalho, por meio da democratização do acesso à educação e da garantia do pleno emprego. Portanto, *a eficiência dos sistemas de ensino era posta à prova da democratização dos sistemas escolares e sua adequação às necessidades do mercado de trabalho*.

O deslocamento para o eixo da *qualidade da educação* provocou uma mudança também nesses objetivos que operam certa veridicção dos sistemas de ensino. Diante da expansão dos sistemas de ensino no mundo desenvolvido e, em parte dele, sua universalização, grande parte dos dilemas educacionais passou a se localizar nos parcos efeitos da escolarização na renda, seja na perspectiva do crescimento econômico, seja na

¹⁰¹ O IAEP, coordenado pela empresa estadunidense *Educational Testing Services*, foi um projeto pioneiro de avaliação educacional em escala internacional, servindo de inspiração para iniciativas semelhantes desenvolvidas posteriormente. A mais conhecida delas é o *Programme for International Student Assessment* (PISA), organizado pela OCDE. Embora guardem inúmeras diferenças processuais entre si, o impulso de comparação internacional de desempenho parece preservado. Para maiores detalhes, ver Morgan (2007)

trajetória das desigualdades sociais. Diante desse cenário, a escolaridade enquanto variável educacional se viu limitada a subsidiar diagnósticos relevantes para esses dilemas, uma das razões da desconfiança em relação à agenda do capital humano na década de 1970.

A partir da publicação do *Relatório Coleman*, o desempenho escolar ganhou notoriedade como variável importante para o entendimento das desigualdades educacionais. Ademais, sua utilização como critério de eficiência dos sistemas de ensino se referia à necessidade de tornar endógena a eficiência do setor educacional. Após as frustrações com o planejamento da mão-de-obra, produziram-se desconfiança relação à capacidade do Estado em sincronizar os sistemas de ensino e o mercado de trabalho, mas também se colocou em questão a veracidade de laços tão diretos e mecânicos entre educação e trabalho. Nesse ponto, as *screening theories* exerceram importante papel na relativização desses laços, o que acabou produzindo a necessidade de estabelecer critérios endógenos de eficiência para o setor educacional, materializados no desempenho dos alunos em exames padronizados. *Em MSW, a eficiência dos sistemas de ensino era posta à prova do contraste entre custos e desempenho educacionais, sob a égide da qualidade da educação.*

Até aqui, vimos que a construção do discurso do PEER se deu a partir da reformulação da premissa fundamental do capital humano. Ao adotar essa nova agenda do capital humano, substituindo a escolaridade pela qualidade da educação como variável crucial no entendimento dos sistemas de ensino, os autores de MSW orientaram seu diagnóstico a partir de critérios que, se não podemos considera-los essencialmente novos, foram reformulados de acordo com a nova realidade imposta pela universalização do acesso à educação no mundo desenvolvido. Essas reformulações já revelavam a construção da racionalidade inscrita na nova agenda educacional proposta pelo PEER, baseada em alguns princípios norteadores, alguns canônicos na teoria econômica, outros em ampla ascensão a partir da reestruturação neoliberal do Estado. A seguir, prossigo com a análise desses princípios, explicitados no capítulo intitulado *Economic Principles: a guide for improvement*.

4.4.3 Os princípios econômicos da reforma educacional

A constatação da progressiva elevação dos custos da educação nos EUA e seus parcos efeitos sobre o desempenho dos alunos era motivo de clamor do PEER por

mudanças nessa trajetória. Atestam, ainda, as inúmeras demandas da sociedade norte-americana por saúde, seguridade social, dentre outros programas governamentais. A educação, então, não poderia se manter na privilegiada situação de manter alta ineficiência no uso dos recursos e continuar reafirmando uma suposta escassez de investimentos no setor. Os Estados Unidos, dizem os autores, precisavam escolher onde alocar seus recursos, e a sabedoria dessas escolhas conduziriam a sociedade a níveis mais elevados de bem-estar (HANUSHEK et al, 1994, p.51).

A ciência econômica, pelo menos desde a sua definição cunhada por Lionel Robbins, reivindicava a virtude da racionalização da escolha¹⁰². Pode-se notar, pois, que a elaboração do diagnóstico do PEER sobre os sistemas de ensino não apenas permite a introdução e/ou formulação de novos conceitos, mas seu próprio tom calamitoso pretendia criar condições de inserção da Economia no debate sobre reforma educacional. Ao sintetizarem suas conclusões afirmando a necessidade de se racionalizar a tomada de decisões na política educacional, os economistas do PEER conduziram o discurso para seu ambiente natural, ou seja, o campo no qual a Economia, pela sua definição histórica, necessariamente ocuparia um lugar relevante. Entre as conclusões do diagnóstico dos sistemas de ensino e a apresentação dos princípios norteadores da nova agenda para a reforma educacional, criou-se, então, o espaço de legitimidade do discurso econômico sobre a educação.

As economists, we believe that economic principles are a crucial part of any reasonable procedure for making decisions about the allocation of economics resources. At best such principles have been inconsistently applied in the education debate. Sometimes they have been completely ignored. We believe that the unhappy state of public education is largely the result of inattention to three decisionmaking principles designed to ensure that schools' resources are productively employed: *efficient use of resources, implementation of appropriate performance incentives, and continuous learning from experience.* (HANUSHEK et al, 1994, p. 51).

Uso eficiente dos recursos, implementação de incentivos de performance apropriados e um contínuo aprendizado com a experiência. Três princípios que, se inscritos na racionalidade operativa da política educacional, poderiam colocar a educação estadunidense nos trilhos, i.e, ajustar os recursos investidos aos resultados produzidos. A seguir, prosseguimos com a apresentação e análise de cada um deles

¹⁰² Para a definição de Economia em Robbins, ver capítulo 3, nota 81

4.4.3.1 Uso eficiente dos recursos

Não é mera coincidência que o uso eficiente de recursos tenha sido o primeiro princípio mencionado. Tido como primordial, seria o fundamento de toda e qualquer política pública, e com a educação não seria diferente. A escolha entre um ou outro programa educação deveria indagar, antes de mais nada, qual seriam seus efeitos sobre a aprendizagem, e a que custos essa aprendizagem se daria. Aqueles programas que não contribuíssem para a aprendizagem, poderiam ser descartados, pelo menos do ponto de vista do financiamento público (HANUSHEK et al, 1994, p.52). Nota-se, aqui, que a racionalização da tomada de decisões passa também pela sua simplificação, não tanto pelo desconhecimento e/ou negligência em relação à complexidade da educação, mas sobretudo pelo necessário pragmatismo da ação governamental. Ademais, o critério de eficiência não seria um constrangimento compulsório ao debate aprofundado sobre a política educacional: colocaria-se como princípio primordial, mas não exclusivo.

Apesar da clareza com que os economistas enxergavam esse princípio, o mesmo não apresentava grande consenso no debate educacional. Para o PEER, a desconfiança com suas virtudes se dava pela má compreensão da sua aplicação aos assuntos educacionais. Sob a acusação de ser um conceito estreito e mecânico, a eficiência no uso dos recursos havia sido alvo de resistência por setores da sociedade, sobretudo pelos profissionais da educação. Entretanto, segundo o PEER, a noção de eficiência não se refere à minimização de gastos, a despeito dos resultados produzidos, nem mesmo à criação de uma estrutura rígida de técnicas educacionais supostamente eficientes. Tratar-se-ia, pelo contrário, de estabelecer um coeficiente de produtividade (resultados/recurso) na orientação da política educacional, visando ajustar a necessidade de recursos à melhoria do desempenho dos alunos. Assim, a produtividade do gasto educacional estaria relacionada com o próprio aumento da disponibilidade de recursos para projetos que demandariam grande volume de recursos, da mesma forma que bons projetos poderiam carecer de recursos devido ao desperdício ocasionado pela ausência da dimensão da eficiência na alocação dos recursos públicos.

Although some argue that Education is too important to be managed by concerns about costs and efficiency, *we argue that education is too important not to be managed by those concerns*. The United States must do everything possible to ensure that it reaps the largest possible educational gain from the resources available. So long as benefits exceed costs, decisionmaking based on efficiency calculations will ensure that funds are made available even for expensive projects. A productive educational project is more likely to go unfunded when

efficiency is not considered, because narrow political considerations are then more likely to sway decisions (HANUSHEK et al, 1994, p.52).

Os trechos destacados na passagem acima elucidam pontos importantes da estratégia discursiva do PEER e a inscrição de uma racionalidade para conduzir a política educacional. Esclarecer as virtudes da eficiência como critério de alocação de recursos na educação era importante para reafirmar o lugar dos economistas no debate educacional. Essas supostas más interpretações dos conceitos econômicos empregados pela Economia da Educação geraria uma resistência impeditiva, que retinha o prestígio e legitimidade dos economistas nas deliberações acerca da reforma educacional. Ao atribuir a resistência à má interpretação da agenda da Economia da Educação, o PEER se defendia por meio da deslegitimização dessa oposição às suas ideias. Essa estratégia evidencia a dificuldade de diálogo entre os sujeitos do discurso consolidado sobre a educação, sobretudo os próprios profissionais da área, e os economistas. Vale ressaltar o comentário de Papadopoulos (1994) sobre o fracasso do diálogo entre economistas e educadores no MRP, afirmando ser a educação demasiadamente importante para ser deixada aos educadores. Em tom similar, o PEER procurou inserir a Economia da Educação no debate educacional pela necessidade de incorporação de outros campos do conhecimento, em se tratando de uma área tão importante para os assuntos nacionais.

Esse embate revela as nuances daquilo que Foucault (2008b) denominou como expansão de radicalização e universalização da economia de mercado pelo tecido social. Característica do neoliberalismo americano, esse processo sofreu forte resistência no campo da educação, suscitando tal réplica contundente por parte dos economistas. À diferença da proposta de racionalização econômica proposta pelo MRP, o PEER propunha não apenas o ajustamento da política educacional às necessidades econômicas nacionais, mas o estabelecimento de princípios econômicos como regras de verificação da política educacional. Se no MRP os critérios de eficiência eram externos aos sistemas de ensino e a razão econômica se limitaria ao ajustamento entre economia e educação, no MSW, por meio da endogeneização dos critérios de eficiência, se pode constituir um espaço econômico de verificação da política educacional.

Isso nos remete ao segundo trecho em destaque, no qual o PEER denuncia a dominância de supostas visões estreitas na política, em contraste com a razão totalizante da Economia da Educação que, a despeito de suas virtudes, era negligenciada pela ação governamental. Essa passagem parece indicar uma reivindicação, por parte dos

economistas, de autoridade enquanto ciência capaz de prover soluções prática para problema concretos, eliminando a arbitrariedade das decisões movidas pelo jogo de interesse políticos. Eliminar a arbitrariedade das opiniões e interesses pessoais era algo caro à história da ciência no século XX, com nítidos desdobramentos sobre a vida pública (PORTER, 1995). Tal busca pela objetividade em ambos os domínios culminou com a ascensão da quantificação como forma privilegiada de construção de conhecimento legítimo, cuja arbitrariedade seria controlada pela conformidade a regras explícitas (ESPELAND, 1997, p.1108).

Seguindo a argumentação exposta em Davies (2014), poderíamos afirmar que uma das características do neoliberalismo se encontra no protagonismo da Economia, na busca por objetividade que articula ciências sociais e vida pública. Essa busca resultaria, então, na crítica da linguagem da política e sua autoconsciente dimensão performativa. Na política, a prática e estética do discurso é reconhecida como parte da deliberação e, assim como em um processo legal, texto e discurso importam na construção e representação do que se defende. Na Economia, embora já tenham sido desenvolvidos estudos sobre seu caráter performativo¹⁰³, essa dimensão é desconsiderada em favor da suposta objetividade dos números.

Milton Friedman (1966), um dos expoentes do neoliberalismo americano, ressalta essa pretensa virtude da ciência econômica no famoso ensaio *The Methodology of Positive Economics*, publicado em 1953. Friedman inicia seu ensaio metodológico retomando uma discussão a respeito da diferença entre economia positiva e normativa, tema que havia sido trabalhado John Neville Keynes, em *The Scope and Method of Political Economy*. A Economia positiva teria como base uma teoria econômica objetiva, próxima das ciências naturais, na qual inexistiriam quaisquer juízos valorativos, algo da dimensão dos fatos econômicos. Já a Economia normativa refere-se à dimensão valorativa da ciência econômica, de caráter analítico-prescritivo, procurando interpretar resultados, definir as melhores decisões, estabelecer prioridades, enfim, uma Economia essencialmente política.

A Economia positiva integra a utopia de Milton Friedman, na qual o consenso na política seria atingido pela construção de bons modelos de predição. Segundo o autor, os conflitos existentes na ordem da Economia normativa seriam decorrentes de teorias

¹⁰³ Callon (2006); Mackenzie, Muniesa e Siu (2008)

econômicas ainda incipientes e/ou insuficientes. Um consenso na Economia positiva, portanto, se desdobraria naturalmente num consenso a respeito das suas diretrizes normativas.

I venture the judgment, however, that currently in the Western world, and especially in the United States, differences about economic policy among disinterested citizens derive predominantly from different predictions about the economic consequences of taking action—differences that in principle can be eliminated by the progress of positive economics—rather than from fundamental differences in basic values, differences about which men can ultimately only fight. [...] it means that a consensus on "correct" economic policy depends much less on the progress of normative economics proper than on the progress of a positive economics yielding conclusions that are, and deserve to be, widely accepted. It means also that a major reason for distinguishing positive economics sharply from normative economics is precisely the contribution that can thereby be made to agreement about policy. (FRIEDMAN, 1966, p. 5-7).

Embora assumam a existência de fatores inerentemente político-sociais nos conflitos a respeito de uma determinada legislação econômica, Friedman ressalta haver uma tendência de, no longo prazo, a boa teoria levar ao consenso político. Segundo Stapleford (2011), essa articulação entre ciência, objetividade e governo, retoma as aspirações do período entre guerras: um projeto de racionalização da política, a partir da “substituição do debate contencioso por um conhecimento técnico e a ascensão dos economistas como especialistas neutros, que poderiam oferecer modelos quantitativos predizendo os resultados de diferentes políticas” (STAPLEFORD, 2011, p.23).

Essa retomada, entretanto, se dará a partir de um novo estatuto para o mercado. De instituição necessária às relações econômicas à princípio de inteligibilidade da vida (FOUCAULT, 2008b), o mercado seria a evidência, por meio do sinal de preços como ideal fenomenológico, da possibilidade de suprimir os modos performativos de comunicação pela objetividade dos números (DAVIES, 2014, p.19). Segundo Davies (2014) a mobilização neoliberal dessa missão objetificante resultaria num *processo de desencantamento da Política pela Economia*.

4.4.3.2 Implementação de incentivos de performance apropriados

Usar de forma eficiente os recursos não implicaria apenas na escolha correta, por parte do governo, entre um ou outro programa educacional. Era preciso também ter arranjos institucionais que fomentassem a performance dos diversos atores dos sistemas de ensino (alunos, professores, diretores). Até então, argumenta o PEER, havia muito pouco interesse do poder público em premiar iniciativas que promovessem a melhoria do

desempenho dos alunos e escolas, chegando até mesmo a serem punidas. “Ao invés de premiar bons resultados, como os economistas prefeririam, o atual sistema desconsidera iniciativas e incentivos individuais, substituindo-os por uma direção central” (HANUSHEK et al, 1994, p.53)

Em MSW, são apresentadas duas perspectivas gerais para a tomada de decisões na educação: a da regulação e a dos incentivos. A regulação estaria vinculada à direção centralizada e um sistema de controle baseado na punição. A administração central produziria uma série de regras para a condução do sistema de ensino e utilizaria seus mecanismos de *enforcement* para fazê-las cumprir, punindo aqueles que não se adequassem às normas postuladas. A gestão por incentivos, por outro lado, seria um sistema descentralizado, baseado em recompensas. A direção central se limitaria a especificar os resultados esperados e premiar os agentes envolvidos (alunos, pais, professores, escolas). Em uma, haveria especificação dos fins e dos meios para atingi-los, na outra, os agentes estariam livres para perseguir os fins da maneira que lhes conviesse (HANUSHEK et al, 1994, p.53)¹⁰⁴.

Segundo o PEER, o sistema de ensino estadunidense da época estaria muito mais orientado pela perspectiva da regulação do que a dos incentivos, permitindo às autoridades governamentais controlar os processos e atividades das escolas individuais [*individual schools*], garantindo o comprometimento das mesmas com os objetivos deliberados nas instâncias centrais. Esse comprometimento, no entanto, teria como efeito a negligência de diferentes peculiaridades locais, no que se refere a papéis distintos que a escola ocupa na localidade, diferentes expectativas da comunidade escolar etc. Assim sendo, os sistemas de ensino orientados pela regulação seriam intrinsecamente ineficientes.

System of regulations implicitly assume a single, well-defined, “best” way of educating. At best, regulatory systems ignore local differences, such as those arising from varying local objectives, differing student needs, or local initiatives in teaching approach. Worse, regulatory schemes can promote inefficiency by preventing local schools from adopting useful local variations. Regulatory systems are often costly and complicated to manage, because of the cost and difficulty of monitoring the actual performance of agents to ensure they are obeying

¹⁰⁴ “There are two basic approaches to decisionmaking in education: regulation and incentives. Regulation is a centralized command and control system based on punishment. Central management creates a system of rules; those under control are punished if they do not obey. Incentives are a decentralized system based on rewards. Central management specifies a set of desired outcomes and rewards those school personnel (and students and parents) who achieve them. Typically incentives specify the goal and leave it to the agent to decide how to achieve it; regulatory regimes attempt to specify both the goal and the way it is to be reached” (HANUSHEK et al, 1994, p.53)

the rules. So even when central decisionmakers seek desirable outcomes, they may be thwarted by an inability to determine who is behaving properly and who is not. Most important for education, regulations are likely to be too blunt and imprecise for use in a field that depends so much upon *individual actions* (HANUSHEK et al, 1994, p.54; grifos nossos).

A ineficiência da regulação abriria, então, espaço para reconfiguração dos modos de governo inscritos nos sistemas de ensino. Retomando um enunciado comum à ciência econômica – pessoas respondem a incentivos – o PEER argumenta em defesa de um sistema descentralizado que desenvolvesse uma estrutura de incentivos capaz de compelir os agentes da educação a perseguirem metas de desempenho a partir dos meios que julgam adequados. Quando recompensadas por uma ação específica, argumentam os autores, as pessoas tendem a executá-la. No caso da educação, estudantes e professores tenderiam a se comportar da mesma forma (HANUSHEK et al, 1994, p.54).

A crítica à regulação ia de encontro às concepções do planejamento educacional, contrariando o desejo de integrar economia e educação em torno de um projeto nacional de desenvolvimento. Em MSW, enquadrar a educação no escopo de um plano de desenvolvimento seria constringer a autonomia das escolas em benefício de objetivos gerais, desenhados a despeito das necessidades locais. Nesse sentido, o trecho supracitado denota nítida ressonância da crítica hayekiana¹⁰⁵ ao destacar a impossibilidade de uma instância central reconhecer as nuances das peculiaridades locais, resultando em inevitável ineficiência.

No single set of teacher characteristics, teacher behaviors, curricular approaches, or organizational devices guarantees a high probability of success in the classroom. Instead different teachers succeed, or fail, in very different ways. What works for one teacher may not work at all for another, and each teacher must find the approach that best suits his or her own personality and skills and the needs of children. [...] For that reason, detailed central regulations and directive on the nature of the instructional process and the characteristics of school personnel are bound to be wasteful and perhaps even self-defeating (HANUSHEK et al, 1994, p.87).

A crítica à direção central também ressoa anseios gestados nos movimentos de Maio de 68. A desconfiança com o agenciamento estatal do progresso e seus mecanismos automáticos de solidariedade se faz sentir no lamento pela falta de incentivos à performance dos estudantes e escolas. Ao afirmar que o sistema atual substituía a iniciativa individual pela direção central, o PEER reclamava a ausência de mecanismos que pudessem inserir a dimensão individual da responsabilidade na relação entre agentes

¹⁰⁵ A crítica de Friedrich Hayek foi apresentada no terceiro capítulo desta dissertação.

educacionais e governantes. Poderíamos afirmar, então, que essa substituição da iniciativa individual pela direção central seria a expressão educacional de efeitos produzidos por um modo de governo pautado pelo agenciamento estatal da responsabilidade. De forma análoga à apatia cívica, os poucos resultados apresentados pelos sistemas de ensino seriam resultados de um sistema que, na ausência de incentivos claros à performance, promovia desincentivos à busca individual por desempenho.

A proposta de gestão por incentivos, por sua vez, contempla aquilo que Foucault (2008b) denominou por poder ambiental em suas análises da Economia da Criminalidade. A opção pela descentralização dos sistemas de ensino revela, pelo menos, três incorporações da racionalidade neoliberal. Primeiramente, significa rever a normatividade da ação governamental centralizada, procurando oferecer autonomia às escolas no exercício da sua atividade, por meio de um governo à distância. Por outro lado, não significa minimizar a ação do Estado, mas reorientá-la para o estabelecimento de metas de desempenho e estruturas de incentivos capazes de compelir os agentes educacionais à ação. Por fim, o enunciado “pessoas respondem a incentivos”, bem como sua generalização para o campo educacional, representa não apenas o empreendimento de universalização dos princípios econômicos, mas sobretudo a expressão do *homo economicus* neoliberal como interface de governo. Por meio da construção de uma estrutura de incentivos adequada, seria possível alterar sistematicamente o comportamento dos agentes educacionais, uma vez que os mesmos não se comportariam de modo diferente que as demais pessoas.

A gestão da educação por incentivos foi formulada em consonância com a Teoria da Escolha Pública e suas articulações com novas práticas de governança pública, conhecidas como *New Public Management* (NPM). Desde o final da década de 1960, economistas, como James Buchanan e Gordon Tullock, vinham criando modelos econômicos que se afastavam das análises tradicionais de políticas governamentais, que se desenvolviam a partir da perspectiva da maximização do bem-estar social. Para a *Teoria da Escolha Pública*, o comportamento dos *policy-makers* não era motivado pela maximização do bem-estar social, mas por seus próprios interesses (BACKHOUSE, 2005). A regulação governamental, então, padeceria em conflitos de interesses individuais e coletivos, desvirtuando seus propósitos iniciais.

Essa suposta ineficiência inerente à regulação começou a ser remediada, sobretudo a partir dos governos Reagan (EUA) e Thatcher (UK), pela inserção de novas práticas na administração pública, por meio da descentralização (incluindo, ou não,

privatizações), e o estabelecimento de metas de desempenho que permitiriam utilizar a impessoalidade dos números para responsabilizar os agentes públicos pelos seus resultados (GRUENING, 2001). Tal responsabilização permitiria controlar os conflitos de interesses no setor público, submetendo a ação governamental à avaliação quantificada de seus resultados.

Até agora vimos como a articulação entre eficiência e incentivos-responsabilização permitiu inserir no campo educacional racionalidades e práticas governamentais que, até então, inexistiam ou eram incipientes na área. Comparar a educação com os demais setores públicos só pode ser possível na medida em que avaliações padronizadas permitiram endogeneizar a noção de eficiência, ao mesmo tempo em que tornavam seus resultados equiparáveis em relação às outras áreas. Sem dúvida alguma, a produção de novas informações a respeito da qualidade da educação foi fundamental para a construção da crítica à regulação, bem como a defesa dos incentivos. O próximo princípio que falaremos se refere à relação que as instituições podem e devem estabelecer com as informações advindas da avaliação sistematizada – *aprender com a experiência*. Nota-se, pois, que os três princípios elencados pelo PEER não estão apenas articulados, como também são condição de existência um do outro, seguindo um encadeamento lógico: é preciso usar de forma eficiente os recursos → a gestão por incentivos é a forma elaborada mais eficiente; para que os incentivos se tornem eficazes, é preciso construir uma nova relação entre política pública e conhecimento.

4.4.3.3 Aprender com a experiência

A utilização da avaliação quantitativa como instrumento de responsabilização, tanto no setor público quanto no privado, foi acompanhada de uma onda de multiplicação desses mecanismos, denominada por Power (1995) como *Audit Explosion*. A proliferação de auditorias de qualidade não seria apenas uma demanda dos críticos à regulação tradicional da política pública – havia uma demanda da própria sociedade por mais transparência do serviço público (POWER, 1997). Conforme vimos anteriormente, os movimentos de Maio de 68 na França revelaram algo que, em alguma medida, era sentido em outros cantos do mundo: a apatia cívica sob a qual repousava o welfare-state estava saturada, resultando em diversos levantes que clamavam por maior participação popular na vida pública. As exigências por mais transparência teriam, então, encontrado eco na crítica aos modos de governo welfaristas, endossando o surgimento de avaliações que permitiriam, por um lado, produzir informações relevantes para o desenvolvimento da

política pública, sua continuidade ou interrupção; e, por outro lado, dariam maior transparência a ação governamental, permitindo que a população operasse certa vigilância daqueles que a governam. Tornariam-se, assim, princípio constitutivo da organização social (POWER, 1994, p.299)

A nova agenda proposta pelo PEER incluía, além do uso eficiente de recursos e a estruturação de incentivos, o monitoramento das políticas implementadas e seus efeitos sobre o desempenho escolar. Segundo os autores, as escolas estadunidenses apenas ensinavam, deixando de lado o aprendizado ao longo da experiência, sem promover a avaliação de suas “melhores práticas”. Em consonância com as escolas, a administração dos sistemas de ensino fornecia pouca atenção à avaliação e ao monitoramento das políticas educacionais, ações que permitiriam verificar erros e acertos, criando o substrato para (re)pensar a formulação das futuras políticas e/ou reformas dos sistemas de ensino.

The culture of today's schools does not value learning from experience. Moreover, the states and the federal government provide limited guidance, resources, and direction in developing information about success and failure, even though these bodies are the logical centers of such learnings. If the nation is to progress toward a better performing school system, experimentation and evaluation cannot be viewed as pro forma but largely superfluous activity. It must be considered integral to the structure of change and improvement (HANUSHEK et al, 1994, p.58).

Entretanto, ressaltam, essa avaliação não se destinaria a criação de um plano centralizado, estipulando minuciosamente as melhores práticas a serem realizadas. Pelo contrário, esse monitoramento teria como função primordial dar subsídios para que as próprias escolas pudessem exercer sua autonomia e se apropriar daquilo que convém à sua realidade. Trata-se de uma nítida demarcação de diferença em relação às práticas de regulação no planejamento educacional, tanto no que se refere ao tipo de dados relevantes quanto em relação a seus efeitos sobre a organização social. Conforme vimos, no MRP predominavam avaliações macropolíticas, referenciadas no crescimento econômico como finalidade última do planejamento da mão-de-obra. Essas avaliações estavam inscritas nos modos de quantificação que Desrosières (2008) denomina como *keynesianos*. Predominava a apresentação da economia como um todo coerente, resultado de um conjunto de fluxos macroeconômicos quantificáveis, que se tornavam iminentemente governáveis por meio dessas quantificações. Taxas de produtividade setorial, demanda agregada, níveis de escolaridade e estrutura ocupacional são exemplos de avaliações desenvolvidas no âmbito do MRP que refletem esse caráter macroeconômico e político das quantificações no desenvolvimento do welfare-state. Esses exemplos refletem,

também, as articulações entre quantificação e modos de governo: os números são, simultaneamente, processo e produto das formas de condução das populações (DESROSIÈRES, 2015).

Por outro lado, nos modos de quantificação do Estado neoliberal predomina a dinâmica microeconômica dos mercados, com dados cada vez mais individualizáveis que permitem a avaliação, monitoramento e ranqueamento dos agentes, sejam eles públicos ou privados (BRUNO, 2008 apud DESROSIÈRES, 2015, p. 337)¹⁰⁶. Por meio de modelos microeconômicos seria possível separar e isolar efeitos de diferentes variáveis em medidas de performance desejadas, o que permitiria maior precisão da avaliação da política pública, definindo um conjunto de ações que poderiam ser definidas como “melhores práticas” (DESROSIÈRES, 2015). Podemos notar como a definição de Alain Desrosières se aplica à metodologia utilizada no estudo-síntese de Hanushek (1986), mencionado neste capítulo. Ademais, o caráter individualizante pode ser notado pela antecedência da palavra *individual* em diversas menções a agentes educacionais – *individual teacher, individual actions, individual schools*¹⁰⁷. Essas avaliações individualizáveis operacionalizam um *governo à distância* (MILLER e ROSE, 2012), a partir da descentralização dos mecanismos de deliberação e controle. Por meio de uma estrutura de incentivos, constituída a partir da análise minuciosa do comportamento dos agentes educacionais, seria possível prescindir da regulação direta em benefício da promoção de práticas de responsabilização.

Public action in the neoliberal state involves incentives more than it does regulation. Fiscal incentives, for example, are thought of in terms of microeconomic theory, using a language of individual rational agents, preferences, utility, optimization, and externalities [...] It is closely related to the modern idea of rational expectations. According to this theory, interventionist policies, such as Keynesianism, will be confounded because actors will modify their behavior in anticipation of public decisions. From this perspective, no actor is outside of the game, certainly not the state. Rather, the situation dissolves into several “centers of direction,” themselves agents among others, all acting within the parameters of similar economic and sociological models (DESROSIÈRES, 2008, p.564; destaques nossos).

Uma das razões para a escolha de *Making Schools Work* como objeto de análise foi a presença de uma tradução dos princípios que compõem a racionalidade econômico-educacional para uma agenda de reformas que possibilitassem efetivá-los de

¹⁰⁶ BRUNO, I. La Recherche scientifique au crible du benchmarking. Petite histoire d’une technologie de gouvernement, *Revue d’histoire moderne et contemporaine*, 5(55-4bis) p. 28–45, 2008

¹⁰⁷ Todas essas menções estão destacadas nos trechos citados neste trabalho, tanto as que antecedem esta nota quanto àquelas que a sucedem.

fato. A seguir, apresentarei algumas das propostas indicadas pelo PEER, procurando ressaltar seu conteúdo e modos de implementação, a fim de compreender as estratégias do discurso neoliberal em educação.

4.4.4 Gestão por incentivos: dos princípios à política pública

Após apresentados o diagnóstico dos sistemas de ensino e os princípios que deveriam nortear uma agenda de reforma educacional eficiente, o PEER se dedica a explicitar os modos como esses princípios poderiam ser implementados, destacando experiências localizadas que poderiam ganhar amplitude com tais reformas. A seção *Change: economically realistic alternatives for Education in the twenty-first century* dedica um capítulo para cada um dos princípios elencados, além de uma síntese elaborada no capítulo que conclui o livro. Dentre as inúmeras alternativas aventadas, selecionamos aquelas que demarcam bem a tradução dos princípios e sua diferença em relação às políticas de regulação.

4.4.4.1 Uso eficiente dos recursos

Dentre todos os conjuntos de propostas concretas para inserção de cada um dos princípios na agenda educacional, o conjunto dedicado ao uso eficiente de recursos é o mais escasso em soluções. Uma das razões possíveis seria a própria construção da argumentação em *Making Schools Work*. A ordem de apresentação dos princípios segue um encadeamento lógico de condicionamento, ou seja, para gerir os recursos eficientemente é preciso elaborar uma estrutura de incentivos que, por sua vez, deve ser baseada na avaliação e monitoramento dos agentes envolvidos e das políticas empreendidas. Esse encadeamento acaba conferindo um caráter mais generalista do primeiro princípio, no entanto, há pelo menos duas questões explicitadas que merecem atenção: o método de verificação da eficiência e o uso de tecnologias.

Conforme às demais seções do livro, a apresentação dos métodos adequados para verificação sucede uma crítica do que os autores chamam de caráter intuitivo das reformas educacionais. Os autores explicitam algumas das categorias analisadas por Hanushek (1986) como exemplos da ausência de propostas baseadas em evidências na construção das reformas educacionais. Tamanho das classes, qualificação e experiência dos professores seriam casos que, apesar do seu apelo intuitivo em relação à qualidade da educação, falhariam em demonstrar significância estatística em estudos econométricos (HANUSHEK et al, 1994, p. 63-67). A econometria, enquanto ferramenta metodológica

de avaliação de políticas públicas, seria a metodologia adequada para verificar em que medida as diversas mudanças escolares implementadas no âmbito das reformas educacionais teriam produzido efeitos sobre a performance dos alunos.

Take class size. The intuitively appealing idea that smaller classes will improve student learning is a perennial cornerstone of educational reform. But it is an idea that is not supported by evidence. Because reduced class size is so popular as a policy instrument, its effectiveness is perhaps the most researched topic in education. The previously discussed econometric evidence shows vividly that across-the-board reductions in class size are unlikely to yield discernible gains in overall student achievement (HANUSHEK et al, 1994, p.65).

É interessante notar a utilização da palavra intuitivo para aquelas que seriam reivindicações recorrentes dos profissionais da educação. Aqui, a *expertise professional*, ao ser avaliada sob os critérios da *objetividade mecânica*¹⁰⁸ dos números, é tida como mera intuição. A experiência dos professores, portanto, não seria irrelevante apenas para o desempenho dos alunos, mas também enquanto forma de autoridade e legitimidade de um discurso sobre o fazer educacional. O tensionamento latente entre o discurso dos economistas e dos educadores, que outrora se manifestava pela afirmação da relevância da análise econômica para a reforma educacional, aqui se desvela de forma mais incisiva, por meio da crítica às premissas fundamentais da qualidade da educação no discurso dos professores.

Uma outra possibilidade de melhorar a eficiência das escolas seria introduzir novas tecnologias que, se não apresentavam resultados diretos na performance dos alunos, poderiam reduzir os custos das escolas sem alterar o seu desempenho. Além da utilização da televisão como recurso que permitiria ampliar o alcance dos sistemas de ensino para áreas distantes¹⁰⁹, o PEER recomenda a utilização de computadores como meio de aprimorar a aprendizagem, valendo-se da interatividade inerente aos mesmos. Apesar dos custos iniciais de implementação, o uso das tecnologias poderia tornar a educação um setor menos intensivo em trabalho, i. e., diminuindo os custos com trabalho por “unidade produzida”, no caso, aluno matriculado. Essa seria, inclusive, a tendência da economia como um todo. A introdução das tecnologias digitais permitiria tornar as atividades produtivas mais intensivas em capital e, portanto, mais sensíveis a ganhos de

¹⁰⁸ Porter (1995) refere-se à objetividade mecânica como um conjunto específico de critérios impessoais e quantificáveis que procuram redefinir a noção de objetividade na ciência e na vida pública.

¹⁰⁹ No âmbito do MRP, a tecnologia não é vista como estratégia de redução de custos, mas como possibilidade de atender às urgências da massificação dos sistemas escolares, em que pese as restrições orçamentárias verificadas nos seus países integrantes.

produtividade. A educação, lamentam os autores, estaria caminhando no sentido oposto, considerando o enfoque das reformas educacionais na redução do número de alunos por professor (HANUSHEK et al, 1994, p.77).

4.4.4.2 Construindo uma estrutura de incentivos

A introdução de incentivos capazes de orientar os comportamentos desejados para os agentes educacionais é o fundamento das novas práticas propostas para a governanças dos sistemas de ensino. Ao dissertar sobre os incentivos enquanto princípio da reforma educacional, o PEER menciona apenas as virtudes da implementação de mecanismos de responsabilização na educação. Quais seriam esses mecanismos, e de que forma torna-los operacionalizáveis? Conforme dito anteriormente, a responsabilização, segundo os autores, deveria permear o comportamento de todos agentes educacionais. Nesse sentido, o PEER apresenta soluções diversas que procuram abranger alunos, professores e escolas num esforço conjunto de melhoria de resultados. A seguir, apresento algumas alternativas aventadas para cada um desses agentes.

A responsabilização por performance, também conhecida como *accountability*, implica premiar ou punir as escolas de acordo com o resultado de seus alunos em exames padronizados. No entanto, tais avaliações são estáticas, ou seja, refletem o desempenho do aluno num momento específico. Tratam-se de fotografias que captam apenas o produto final, e não o processo desenvolvido pelas escolas. Suponhamos duas escolas hipotéticas, com perfis socioeconômicos distintos. A escola X, onde predominam alunos de minorias raciais, e a escola Y, majoritariamente ocupada por brancos. Sabe-se que, devido as desigualdades de oportunidades historicamente produzidas, em média, alunos negros apresentam desempenho inferior aos alunos brancos. Como, então, criar uma estrutura de incentivos que, ao premiar a escola Y e punir a escola X, não agrave as desigualdades interescolares já existentes? Procurando ajustar o modelo de gestão por incentivos à desigual realidade estadunidense, o PEER sugere um modelo de responsabilização por valor-adicionado [*value added*]. Ao invés de avaliar as escolas pelo resultado absoluto dos seus alunos, esse modelo propõe avalia-las pelo desempenho marginal dos alunos, ou seja, pelos diferenciais de resultado no exame. Dessa forma, a escola seria responsabilizada pelos resultados que produz, minimizando os efeitos das desigualdades interescolares na premiação (ou punição).

Outra alternativa para fomentar a melhoria do desempenho educacional seria a implementação das *charter schools*. Experiência já desenvolvida em alguns estados estadunidenses, esse modelo permitir a criação de escolas isentas de compromissos estabelecidos pela jurisdição escolar, procurando converter essa maior autonomia em maior eficiência. Em MSW é explicitado o exemplo do estado de Minnesota, onde qualquer grupo de professores licenciados poderia propor a criação de uma *charter school*, explicitando seus objetivos e se responsabilizando pelos resultados produzidos. Os projetos aprovados recebem financiamento público, sendo geridos de forma descentralizada e orientada por resultados. Dessa forma, a implementação dessas escolas poderia contornar supostos obstáculos jurídicos em benefício do foco na melhoria do desempenho de seus estudantes.

By definition, charter schools involve decentralized school management and a greater orientation toward outcomes. The *raison d'être* of charter schools is to implement teacher innovative ideas about teaching, organizational systems for schools, reward structures, and the like (HANUSHEK et al, 1994, p.95).

Assim como a implementação de *charter schools*, outra medida poderia reforçar o compromisso das escolas como o desempenho. No sistema de ensino estadunidense, assim como em diversos outros países, a alocação de matrículas das escolas é orientada pelo local de domicílio dos alunos. Dessa forma, cada aluno teria sua escola determinada de acordo com o endereço da sua residência. A proposta de *escolha escolar*, até então implementada em alguns estados norte-americanos, propõe romper com essa determinação, dando liberdade aos pais na escolha da escola para os seus filhos. O financiamento, por sua vez, procuraria ajustar a alocação de recursos ao fluxo de estudantes, destinando mais recursos àquelas escolas que receberiam mais alunos (HANUSHEK et al, 1994, p.104-105).

Essa liberdade concedida estimularia os pais a se envolver mais no processo educacional, procurando se informar sobre as escolhas disponíveis e participar mais ativamente da educação dos seus filhos. Mas, do ponto de vista da responsabilização das escolas, o principal efeito de tal política seria impulsionar as escolas à melhoria de seus resultados, para manterem-se na concorrência pelas matrículas. A introdução de mercados competitivos no interior do serviço público, conhecidos como *quasi-markets* (LE GRAND, 1991), procurava simular os incentivos inerentes à concorrência na gestão dos sistemas educacionais. Nesse caso, os incentivos seriam produzidos pela articulação entre

o financiamento público e o espontaneísmo do jogo entre oferta e demanda. Poderíamos dizer, então, que o modelo de *escolha escolar* constitui um exemplo nítido daquilo que Foucault chamou de extensão dos princípios de mercado para além seus domínios “naturais”.

Em relação aos professores, a construção de uma estrutura de incentivos adequada passava pela reformulação da noção de *carreira docente*. Os mecanismos tradicionais de valorização do professor, sobretudo a progressão salarial por experiência e qualificação, foram alvos de questionamento por parte do PEER, embasados nos mesmos estudos empíricos que atestavam a ineficiência das reformas educacionais. Se salários, qualificação e experiência eram variáveis que não apresentavam relevância para o desempenho escolar, alegaram os autores, uma política de valorização do professor centrada nessas concepções estaria fadada à ineficiência, i.e, aumento dos custos do sistema de ensino, sem contrapartida para a performance.

Reconhecendo o valor do professor enquanto agente fundamental para a melhoria das escolas, os economistas do PEER traspuseram a lógica da reformulação da noção de qualidade da educação para a compreensão da qualidade do ensino. Da mesma forma que a escolaridade dizia muito pouco a respeito do nível geral da educação em um país, a quantidade de professores e sua proporção em relação ao número de alunos matriculados também não era suficiente para compreender a qualidade do corpo docente. Assim como havia significativos diferenciais de performance entre alunos e entre escolas, dentre os professores havia diferenças ainda mais nítidas.

Research confirms what most parents observe: enormous differences in teaching abilities exist in virtually every school. Unfortunately, the standard ways to identify good teachers are quite unreliable. Graduate training, for example, is not a reasonable indicator of a good teacher. Worse, salary schedules generally do not link pay to teacher quality. (HANUSHEK et al, 1994, p.78).

Na esteira do processo de individualização dos agentes educacionais, os professores são mencionados como *individual teachers*, e o processo de reformulação da carreira passaria, invariavelmente, pela discriminação do corpo docente em bons e maus professores. A questão centrava-se, então, em como determinar o que é um bom professor. Para tal tarefa, havia pelo menos duas abordagens em voga. Uma, vinculada à regulação como modo de governo, se valeria de critérios normativos para estabelecer, *a priori*, os atributos que um professor deve possuir para ser considerado como bom – experiência e

qualificação. No entanto, a ausência de evidências empíricas do efeito dessas variáveis sobre a qualidade do ensino revelaria o caráter qualitativo e vago dos fatores relacionados à performance dos professores em sala de aula. Na busca pela difícil tarefa de mensurar a qualidade do trabalho do professor, as estratégias de regulação tenderiam a estabelecer *proxies* da qualidade docente, ou seja, postular variáveis que, embora não estejam diretamente ligadas ao desempenho do professor, seriam tomadas como tal. O exemplo oferecido ao caso da qualificação do professor é elucidativo dessa posição do PEER em relação às políticas de regulação.

One key problem in predicting teacher quality is that managers using the criteria demand quantitative measurements, while the factors that actually relate to classroom performance are typically qualitative and vague. Even if the factors important in producing a good teacher were known, specifying true quality and implementation of standards would still be exceedingly difficult. In the process of writing the certification regulations, which become enforceable legal documents, the essence of what is effective and how to identify it tends to get lost. For example, the number of semester hours of courses in pedagogy required to teach at a certain level can be specified, but neither the quality of courses nor the behavioral outcomes of prospective teachers can be guaranteed. (HANUSHEK et al, 1994, p.79)

A qualificação do professor seria, portanto, fator importante na formação docente, mas não haveriam garantias de que esse professor bem formado, dentro dos padrões previamente estabelecidos, viria a ser um bom professor (produzir bons resultados de aprendizagem). Ainda comentando o exemplo a qualificação, o PEER questiona, ainda, os métodos para empregar esses padrões de certificação, denotando claro tensionamento entre a expertise profissional e a objetividade mecânica da quantificação: “Ademais, os padrões que são aplicados geralmente não são baseados em qualquer análise empírica, mas em formulações conceituais sobre o que alguém pensa que é provavelmente importante, ou nas visões das instituições que preparam os professores” (HANUSHEK et al, 1994, p.79; tradução nossa)

Em contraste com as políticas de valorização que tomavam o corpo docente enquanto *classe profissional*, as políticas de valorização individual do professor seriam centradas no seu desempenho, recompensando apenas os “bons” professores. Por meio das avaliações de valor adicionado seria possível mensurar o efeito dos professores sobre o desempenho dos alunos, desconsiderando demais variáveis de impacto. Essas mensurações poderiam, então, ser utilizadas para o *pagamento por mérito*, uma espécie de responsabilização dos professores pelo desempenho marginal dos seus alunos. O

pagamento por mérito seria uma forma de solução das dificuldades inerentes à mensuração da qualidade docente, por meio da recompensa pelos seus resultados, e não pelo seu comportamento.

A resignificação das estratégias de valorização do professor se daria a partir da substituição do critério normativo de avaliação – aquilo que os professores deveriam ser – pela mensuração supostamente objetiva dos resultados produzidos na aprendizagem dos alunos. A *carreira* do professor, pensado individualmente, não seria, portanto, vinculada a sua qualificação ou experiência construída ao longo do seu tempo de trabalho, mas somente àquilo que ele produz, o seu próprio *portifólio*. Nesse sentido, a qualidade do professor é sempre uma condição temporária e incerta, a depender dos resultados produzidos – não se *é* bom professor, apenas pode-se *estar sendo*.

A estabilidade profissional, outrora louvada como um atrativo da carreira docente¹¹⁰, também é questionada pelo PEER. Para os autores, a permanência dos professores nas escolas poderia ser posta à prova das análises de valor adicionado. Aqueles professores que apresentassem, sistematicamente, desempenho insuficiente, deveriam ter seu emprego sob o crivo da direção da escola, que poderia, ainda, contar com o respaldo dos pais para descontinuar o contrato de um professor improdutivo.

A key ingredient to this approach, as to merit pay plans, is the ability to assess the value added of *individual teachers*. Evidence suggest that principals are good judges of which teachers improve their student's performance; at least, they can identify the extreme of the distribution of teacher performance. Equally, few parents doubt that they can identify the best and the worst teachers (HANUSHEK et al, 1994, p.98; grifo nosso).

Nesse sentido, a estabilidade da carreira docente já não é considerada um atrativo, mas um entrave para a promoção da qualidade da educação, na medida em que permite que professores ineficientes permaneçam nas escolas inadvertidamente¹¹¹. Os autores chegam ainda a aventar a possibilidade de terceirizar os serviços professorais, a partir da contratação de empresas que proveriam o corpo docente da escola, constando no contrato as metas de desempenho a serem cumpridas para a sua devida remuneração (HANUSHEK et al, 1994, p. 91-92). Dessa forma, a escola se isentaria da

¹¹⁰ Conforme apresentado no segundo capítulo desta dissertação, Elvin (1962b) ressalta a estabilidade como um dos *fringe benefits* do trabalho docente, sendo uma alternativa não-custosa de oferecer maior atratividade à carreira.

¹¹¹ “Active decisions would be made throughout a teacher's career about the teacher's performance. Those not performing at acceptable levels would be moved out of teaching, a fate that, today, befalls only the most grossly and demonstrably incompetent” (HANUSHEK et al, 1994, p.98)

responsabilidade direta de contratação e remuneração de professores, podendo ajustar custo e desempenho sob a égide de um contrato.

Podemos notar que a implementação de tais propostas se choca com os interesses profissionais defendidos pelos sindicatos, que têm na construção e valorização da carreira docente uma de suas lutas centrais, compreendido como direito trabalhista. Os autores chegam a mencionar a resistência dos sindicatos ao pagamento por mérito, ressaltando os questionamentos dos professores em relação à capacidade de se isolar os efeitos do professor sobre o desempenho do aluno, bem como possíveis externalidades negativas geradas por esse tipo de política, sobretudo a eventual competição gerada entre o corpo docente.

A princípio, a resposta do PEER utiliza novamente a comparação com outros setores para deslegitimar a recusa categórica ao pagamento por mérito - a maioria dos trabalhadores receberiam pagamento por mérito e não padeceria desses problemas acusados. No início da apresentação da proposta, os autores questionam: “a maioria dos demais trabalhadores são avaliados com base em sua performance, diria o mais popular dos argumentos, então por que os professores também não deveriam?” (HANUSHEK et al, 1994, p.95; tradução nossa). Ademais, argumentam os autores, os pagamentos seriam realizados em acordo com as limitações das avaliações, ou seja, diferenças inconsistentes entre desempenho não alterariam as recompensas oferecidas. Ainda que não sejam totalmente precisas, as avaliações permitiram ao diretor, pelo menos, a discriminação entre aqueles professores que deveriam ser encorajados a continuar com seu trabalho e aqueles que deveriam ser desencorajados (HANUSHEK et al, 1994, p.96). Sobre a possível competição, bastariam mecanismos de avaliação coletiva, o que acabaria incentivando o trabalho conjunto dos professores.

A resposta do PEER elucida alguns pontos interessantes da relação do seu discurso com os sindicatos. Se não explicitam uma opinião contundente contra a própria existência dessas instituições, ao menos os economistas fazem ressoar as críticas cunhadas desde a década de 1970. Ao contrapor os interesses da educação aos interesses profissionais representados pelo sindicato, o PEER procura desintegrar uma articulação fundamental para identidade sindical. A perda de vinculação entre os interesses sindicais e os interesses sociais em torno da educação colocaria tais instituições como inimigas das melhorias no setor. Embora os autores evitem entrar em rota de colisão com os sindicatos, desde a crítica à concepção de qualidade de educação até a crítica à resistência fomentada no

interior dessas instituições, toda a argumentação apresentada em MSW parece conduzir o leitor à interpretação dos sindicatos como instituições conservadoras, verdadeiros entraves ao desenvolvimento da educação.

A despeito das críticas intrínsecas ao discurso do PEER, o que seus enunciados revelam não é tanto a consciente desvalorização do trabalho docente. Muito pelo contrário, conforme vimos em passagens supracitadas, o professor é tido como agente fundamental da reforma educacional proposta. No entanto, o que está em questão é a reconfiguração dessas estratégias de valorização. De classe profissional ao indivíduo, da carreira ao portfólio, da política dos *experts* para a política dos números, a transição do planejamento educacional para o neoliberalismo produziu novas representações do professor, associadas a uma nova concepção de qualidade da educação.

É a partir das transformações na conceituação da qualidade da educação que foi possível deslocar a valorização dos professores da suposta normatividade de critérios apriorísticos para a pretensa espontaneidade da performance. Enquanto a qualidade da educação foi concebida por meio de indicadores como a taxa de alunos por professor, experiência e qualificação profissional, as estratégias de valorização da carreira docente permaneceram atreladas a esses critérios. Ademais, a escassez verificada no contexto do MRP acentuava a necessidade de construir uma carreira atraente, incluindo benefícios não-materiais como a estabilidade profissional e período de férias mais longo. Suprida essa escassez e reformulada a noção de qualidade, a proposta de gestão por incentivos deslocou as estratégias de valorização do professor para o campo da performance, discriminando os professores merecedores dos não-merecedores (ver quadro 1).

Quadro 1 - Saberes e práticas: figurações do professor

Planejamento	Gestão por incentivos
•Quadro burocrático – responsabilidade e seguridade estatal	• <i>New public management</i> – responsabilização individual
•Valores definidos na esfera “normativa” da política: solidariedade e integração	•Valores implícitos nas práticas “objetivas” de controle e avaliação da aprendizagem: competição e discriminação
•Identidade profissional e sentidos públicos do trabalho docente	•Trabalho docente como performance individual
•Carreira: qualificação, experiência, carreira	•Portifólio: performance como valor adicionado
•Sindicato enquanto instituição responsável por mediar a construção de uma identidade profissional	•Sindicato enquanto obstáculo à qualificação da educação pública
•Gestão de fluxos populacionais	•Garantia de oportunidades de aprendizagem aos indivíduos

Fonte: O autor (2018)

Expostas as propostas de incentivos para escolas e professores, resta-nos apresentar as alternativas com foco no aluno. Essas são mais escassas que as demais, ocupando poucas páginas de *Making Schools Work*. A discussão sobre incentivos para os alunos é focalizada na possível aproximação da realidade educacional com a empregatícia, criando mecanismos de responsabilização aos alunos através do mercado de trabalho. Tratar-se de uma proposta que procura motivar o aluno por meio do atrelamento do desempenho educacional às perspectivas profissionais. Para tal empreendimento, seria necessário tornar o percurso escolar dos alunos mais transparente aos empregadores, algo que, até então, possuía restrições legais nos EUA (HANUSHEK et al, 1994, p.110). Nota-se, pois, um estreitamento entre as concepções de motivação/incentivo e certo regime de visibilidade individualizada que se articulam, tornando as capacidades cognitivas dos alunos transparentes e visíveis ao mercado de trabalho.

Several strategies can enhance performance incentives for students. These include standardizing transcript and achievement data and

making that data more available to employers, establishing better information to students about the rewards of higher academic achievement. All of these approaches make the reasonable assumption that employers could benefit from better information about scholastic performance. Only experience with closer contact and cooperation between schools and employers can show whether this assumption is generally true or could be true (HANUSHEK et al, 1994, p.112).

Na passagem supracitada ficam nítidas as diferenças entre o MRP e a proposta apresentada pelo PEER, no que refere às relações entre educação e trabalho. Se no planejamento da mão-de-obra importava ajustar os sistemas de ensino às necessidades do crescimento econômico, por meio da provisão de vagas para a formação da força de trabalho para os setores produtivos, na gestão por incentivos essas relações seriam protagonizadas pelo próprio mercado de trabalho, cabendo ao Estado criar um regime de visibilidade que propicie maior eficiência a essas relações. A alocação entre ocupações e postos de trabalho, outrora capitaneada pelo Estado, seria deixada ao espontaneísmo do mercado, mecanismo que supostamente viria a superar as ineficiências decorrentes do desajuste entre a rigidez do planejamento e o dinamismo do progresso técnico (e, conseqüentemente, da estrutura ocupacional). Dessa forma, não caberia ao Estado ordenar a estrutura ocupacional por meio do sistema de ensino, e sim dar transparência ao sistema de ensino, de modo a ajustar expectativas entre alunos e futuros empregadores.

4.4.4.3 Aprender com a experiência

Segundo os autores de MSW, a avaliação é uma condição necessária da melhoria do trabalho das escolas - “Como as escolas esperam melhorar sistematicamente sem definir o que atualmente funciona ou não funciona?” (HANUSHEK et al, 1994, p.125), indaga o PEER. Seja para verificar a eficiência dos recursos investidos, ou para implementar mecanismos de responsabilização por resultado, a produção de conhecimento que se destina à reflexão sobre a escola e os sistemas de ensino é a base de sustentação das reformas propostas em MSW.

Seriam necessários, então, dois movimentos na política educacional, fornecendo condições adequadas aos educadores para a avaliação do sistema escolar. Por um lado, seria preciso adotar uma perspectiva sistemática de experimentação e avaliação dos programas implementados, afim de avaliar suas condições de continuidade (ou até mesmo endosso) ou descontinuidade. Por outro lado, seria preciso acurar os mecanismos de avaliação de resultado dos alunos, procurando adequá-los às expectativas de seu uso (HANUSHEK et al, 1994, p. 127).

Os autores ressaltam a importância da experimentação randômica como forma de avaliação dos projetos e programas implementados nos sistemas de ensino. Esse método permitiria separar os efeitos específicos de uma determinada política no ato da pesquisa, e não apenas a posteriori, a partir de ferramentas econométricas. A avaliação do efeito da redução das classes no desempenho dos alunos, por exemplo, poderia ser feita a partir da formação aleatória de pequenas classes no interior das escolas, controlando os efeitos de variáveis étnico-raciais, *background* familiar, dentre outras que poderiam enviesar a análise (HANUSHEK et al, 1994, p.143). Os autores chegam ainda a mencionar o programa STAR, desenvolvido pelo estado do Tennessee, que teria resultado em uma análise conclusiva da ineficiência da adoção de classes menores (HANUSHEK et al, 1994, p. 144-145)

Essa proposta ressoa uma tendência da pesquisa em políticas públicas nos EUA, consolidada a partir da década de 1970. Durante o governo do presidente Ronald Reagan, foram incentivadas uma série de pesquisas de caráter experimental, que se articulavam à implementação de políticas públicas para verificar seu efeito sobre resultados desejados (FOURCADE, 2009, p.114). Nesse contexto, os economistas, se valendo principalmente das análises microeconômicas, ganharam considerável destaque, corroborando com uma mudança na orientação da política social, a partir de critérios de eficiência caros à reestruturação do Estado em curso no momento. Segundo Wilensky (2005), esse tipo de pesquisa cumpriu importante papel na construção de um discurso que afirmava a inoperância das políticas públicas, endossando a reconfiguração do welfare-state em voga. Conforme destacamos no exemplo acima, a educação, atravessada por um discurso calamitoso a respeito do fracasso escolar, se mostrou foco privilegiado de desconstrução da matriz de políticas públicas em curso, bem como para instauração de estratégias de responsabilização, em sincronia com as demandas do *New Public Management*.

Sobre os testes de desempenho dos alunos, os autores reconhecem que, caso mal implementados, poderiam produzir algumas “externalidades indesejáveis”. Em MSW, são apresentadas algumas críticas levantadas pelos profissionais da educação, como o estreitamento dos propósitos escolares ao conteúdo dos testes e o escopo reduzido dos mesmos (HANUSHEK et al, 1994, p.133). Nesse sentido, afirma o PEER, os testes padronizados não poderiam se constituir como ferramenta única de avaliação da qualidade da educação, devendo ser associados a outras metodologias de testagem. Em caráter complementar, os autores citam os *testes autênticos*, uma proposta de avaliação

como enfoque mais qualitativo, na qual predominariam questões discursivas sobre linguagem e matemática. Esses testes, embora mais custosos e difícil comensuração, permitiriam uma compreensão mais aprofundada da aprendizagem dos alunos, o que eventualmente poderia gerar maior eficiência às escolas. Nesse sentido, a associação entre testes padronizados e autênticos visaria garantir, ao mesmo tempo, amplitude e profundidade na compreensão do desempenho dos alunos¹¹².

Tal empreendimento visaria, então, o controle minucioso da qualidade dos sistemas de ensino, a partir da avaliação daquilo que efetivamente se produz. Nesse contexto, o papel do Estado seria prover o sistema de ensino das informações de que carece para melhorar sua eficiência, garantindo, ainda, sua devida circulação para melhor ajuste de expectativas entre os agentes educacionais. Aqui são explicitados elementos que evidenciam mudanças na concepção do papel do Estado em relação à educação. Do planejamento educacional à gestão por incentivos, a configuração das relações entre Estado e sistemas de ensino foi paulatinamente distanciada, reduzindo as atribuições estatais sobre aquilo que deve se passar nas escolas, em benefício da intermediação dos interesses individuais dos agentes envolvidos.

The task of developing and providing information about alternative educational approaches should be part of the primary mission of federal and state education departments. Knowledge about the performance of specific programs or incentive plans can help to guide the decisions of all districts in the country [...]. Highly skilled and specialized personnel are often required if an evaluation is to be done properly, and most local districts will not, and generally should not, attempt to develop complete evaluation offices. Each of these factors bolsters the case for state and federal provision of evaluation services. State and federal education agencies should also disseminate the results of the evaluations. These agencies are in a position to see a broad range of options. They also can produce the relevant information for broad groups of consumers (HANUSHEK et al, 1994, p. 146).

¹¹² “The (often offsetting) advantages and disadvantages of standardized and authentic testing suggest that schools should consider using a combination of both. The choice of which to use in any specific situation depends on the kind of information needed. For detailed assessment of student performance, authentic testing offers clear advantages in the depth and richness of data. For overall assessments of the educational system involving direct comparisons of performance, standardized, multiple-choice tests may offer equally clear advantages, particularly when measuring basic skills and analytical ability that have been shown to fit into standardized testing approaches” (HANUSHEK et al, 1994, p. 138).

4.5 Do planejamento educacional à gestão por incentivos: a consolidação do neoliberalismo na Economia da Educação

Neste capítulo, procurei apresentar a construção da agenda de reformas educacionais do PEER enquanto manifestação do pensamento neoliberal na Economia da Educação. Não obstante, a educação não foi apenas um campo de investimento da racionalidade neoliberal, mas também uma área que produziu problematizações que alimentaram essa reconfiguração do Estado. A partir das problematizações em torno do fracasso escolar foi possível constituir uma série de discursos que procuraram reorientar as políticas educacionais em torno do problema da qualidade, articuladas a novos modos de governo.

Os estudos do PEER evidenciam nítidos deslocamentos em relação ao planejamento da mão-de-obra, enunciando em própria estratégia retórica a intenção de descontinuidade em relação a um suposto *mainstream* educacional. O Quadro 2 dispõe os elementos de ambas propostas, que procurei destacar ao longo da análise. A crítica às formas pelas quais a qualidade da educação vinha sendo concebida, e a subsequente reformulação centrada na performance dos agentes educacionais, permitiu construir uma agenda de reformas educacionais que procurava romper com a configuração vigente da relação entre governantes (Estado) e governados (escolas, professores, pais, alunos). O desgaste da normatividade inscrita na ação governamental welfarista revelaria, então, a inoperância do Estado, demasiadamente engessado para atender a dinâmica dos interesses individuais.

A partir da noção de incentivos, procurou-se reformular a responsabilidade – da sua dimensão coletiva à individual - como princípio norteador das relações entre os agentes escolares, sob a tutela das avaliações empreendidas pelo Estado. Dessa forma, o Estado passava de coordenador das ações escolares para supervisor do desempenho produzido pelas escolas, professores e alunos. A responsabilização por desempenho permitia eliminar a normatividade da política educacional, por meio da equação da eficiência, contrabalanceando custos e desempenho. Desse modo, se constituiria aquilo que Foucault (2008) denominou de *tribunal econômico permanente*, ou seja, a submissão permanente da política pública às análises microeconômicas e seus resultados, em forma de rankings, benchmarks etc.

Ademais, a adoção da performance como medida de qualidade também significava um processo de endogeneização dos critérios de eficiência, necessário para a

pretensa minimização da normatividade na política educacional. No planejamento da mão-de-obra os objetivos eram traçados *a priori*, orientados pelas necessidades econômicas do desenvolvimento. Nesse sentido, seus critérios de eficiência eram externos aos sistemas de ensino, ou seja, um sistema de ensino adequado seria aquele que estivesse ajustado à estrutura ocupacional prevista. Seu caráter inerentemente normativo se deve justamente a essa submissão da educação aos interesses nacionais, que se confundem com o próprio projeto político-econômico em curso. A performance, ao contrário, permite avaliar a eficiência dos sistemas de ensino pelos resultados produzidos, mensurados objetivamente e avaliados pelo crivo das análises econométricas da microeconomia.

Por fim, o mercado aparece como instituição capaz de responder aos anseios de desbloqueio da sociedade, ressaltados pelos movimentos de Maio de 68, , ou seja, o mercado aparece como resposta ao desejo de retomada da participação e responsabilidade popular pelos seus próprios rumos. Se, no planejamento, a ação governamental se articula ao mercado na busca pela sua *integração* com os sistemas de ensino, na gestão por incentivos o que aparece é o mercado enquanto racionalidade a ser inscrita no interior da política educacional, a partir da lógica da discriminação – bons e maus professores, boas e más escolas, etc. A partir da autonomia dos agentes escolares, o Estado se prestaria a controlar as regras do jogo de livres interesses que determinaria o comportamento de tais agentes. Os sistemas de ensino deveriam, então, ser submetidos à supervisão minuciosa e permanente do Estado, a partir de um regime de visibilidade que, associado a metas de desempenho, permitiria exercer um *governo à distância*.

Quadro 2 - Contrastes entre planejamento educacional e gestão por incentivos

Caracterização	Planejamento educacional	Gestão por incentivos
Estado	Coordenação estratégica entre planejamento educacional e econômico	Metas de desempenho, a partir de exames padronizados
Objetivo	Sincronia entre a oferta dos sistemas de ensino e a demanda do mercado de trabalho	Desenvolvimento das diferentes potências individuais
Eficiência	Externa – mercado de trabalho	Interna – Desempenho em exames padronizados
Usos da quantificação	Estatísticas macroeconômicas	Estatísticas microeconômicas; rankings; benchmarks
Qualidade da Educação	Taxa de alunos por professor Qualificação do professor Experiência do professor Salário do professor Gasto por aluno	Desempenho em exames padronizados
Regras de verificação da qualidade da educação	Esfera política “normativa”: a expertise da classe profissional enquanto conhecimento legítimo	Esfera econômica “objetiva”: o desempenho escolar configura o espaço de verificação; a relevância estatística enquanto critério de legitimidade;
Relação Estado/Mercado	Coordenação do processo de criação e expansão dos sistemas de ensino, a fim de suprir as necessidades ocupacionais do crescimento econômico. Mercado a serviço da integração.	Produção dos exames padronizados e supervisão das atividades escolares através de uma estrutura de incentivos. Mercado enquanto racionalidade a ser inscrita na política educacional, a partir da lógica da discriminação.

Fonte: O autor (2018)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação, procurei explorar elementos heterogêneos, discursivos e não-discursivos, com o objetivo de compreender, ainda que parcialmente, o espaço e o tempo da crítica neoliberal na Economia da Educação. As análises aqui empreendidas nos permitem dizer que, embora não haja elementos que sustentem o caráter inerentemente neoliberal da teoria do capital humano, tal agenda de pesquisas permitiu consolidar a incursão sistemática dos economistas no debate educacional, constituindo um emergente campo da Economia da Educação. Posteriormente, será a partir de problematizações próprias à teoria do capital humano, ou mesmo da reformulação dessas, que será possível a inscrição da racionalidade neoliberal na Economia da Educação, bem como seus desdobramentos sobre novos modos de governança dos sistemas de ensino.

Em cada capítulo apresentado, procurei explorar aspectos que pudessem esclarecer, em diferentes perspectivas, o meu problema de pesquisa. Para delimitar as relações entre capital humano e neoliberalismo foi preciso, antes, compreender adequadamente o lugar da teoria do capital humano dentro e fora da ciência econômica. Isso significou esclarecer algumas das articulações entre epistemologia e política que se produziram em torno de problematizações que se colocavam às sociedades daquele tempo. Ademais, se tomo a teoria do capital humano como um *acontecimento*, seria preciso, antes, demarcar as discontinuidades que esse discurso inaugura em relação aos estudos da Economia Política sobre educação.

No primeiro capítulo, procurei verificar como foram formuladas as relações entre economia e educação durante a história do pensamento econômico que antecede a teoria do capital humano. A análise das obras de Adam Smith, John Stuart Mill e Alfred Marshall revelou as articulações entre o discurso econômico e a compreensão da questão social no período. Enquanto a pobreza não foi concebida na sua especificidade, isto é, enquanto era compreendida apenas como contraponto processual da opulência, a educação não foi objeto de grande entusiasmo em relação a seus potenciais efeitos produtivos. A partir do momento que as sociedades industriais passaram a compreender a pobreza como produto indesejado da industrialização, a educação passou a ser vista como possibilidade de, ao mesmo tempo, remediar mazelas sociais e reconstituir o tecido social por estas desarranjado. Até este momento, a produtividade do investimento educacional esteve sempre vinculada a um componente moral, que permitiria estabelecer as bases do processo civilizatório por meio do progresso material e moral. Por outro lado, do ponto de vista da gestão dos fluxos populacionais,

a pobreza era tratada nos termos da assistência social, por meio de processos de exclusão que acabaram consolidando a classe trabalhadora enquanto tal. A criação das *workhouses*, ao destinar-se exclusivamente aos indigentes, acabou delimitado a unidade da classe trabalhadora, revelando seu aspecto moralizante da assistência social no período, sob o qual o trabalho era a condição para se lograr um mínimo de dignidade humana.

A crise do liberalismo clássico suscitou mudanças na constituição dos elos entre o econômico e o social. O duplo movimento pendular que procurava estabelecer esses elos no liberalismo, ao final do século XIX, começava a demonstrar sua fragilidade. A tentativa de conciliação entre as reivindicações dos trabalhadores por direitos sociais e as necessidades do progresso da civilização industrial havia evidenciado os limites da governamentalidade liberal. Por um lado, o caráter remediador da ação social do Estado era insuficiente para atender as demandas da classe trabalhadora; por outro lado, a Primeira Guerra Mundial e a crise econômica dos anos 1920 explicitavam as rachaduras de um modelo assentado nos mercados autorreguláveis como garantia de prosperidade e paz.

Em suas linhas gerais, a emergência do welfare-state procurava solucionar esse dilema a partir da constituição de novos elos entre o econômico e o social. Outrora vista como problema a ser remediado, a questão social passava a ser tratada como constitutiva da própria eficiência do sistema econômico. A conquista dos direitos sociais passava a ser vista não como um entrave a ser conciliado com os interesses econômicos da nação, mas como parte de um sistema de proteção social que viria a garantir crescimento econômico estável. Por outro lado, a seguridade social ganhou amplitude e um caráter progressivamente mais técnico – gerir grandes sistemas de seguridade implicava em produzir formas eficientes de implementação e manutenção. Isso não significava que esse sistema não tivesse profundas implicações morais, mas que o trato da questão social ia ganhando contornos cada vez mais técnicos, substituindo casas de trabalho forçado pela racionalização da seguridade social.

A teoria do capital humano emergiu, portanto, em um ambiente marcado pelas transformações da questão social e sua rápida receptividade nas comunidades científicas e governos se deu justamente por sua capacidade de instrumentalizar os anseios gestados no welfare-state. A agenda de pesquisa do capital humano alçava o gasto público em educação à condição de investimento capaz de gerar crescimento econômico e reduzir as desigualdades sociais, na medida em que correlacionava a escolaridade à renda. Já não havia mais mediações morais entre economia e educação. Não há menção às virtudes do processo educacional para o processo civilizatório, ou à produtividade de valores difundidos na escola, como a obediência

e a prudência. Em consonância com as transformações da questão social, a teoria do capital humano rompe com a moralidade presente na Economia Política, em favor de uma questão técnica e imediata: qual porção do crescimento econômico pode ser explicada pelos investimentos em educação?

No segundo capítulo, procurei explorar os desdobramentos políticos da teoria do capital humano, a fim de corroborar a hipótese de que suas primeiras apropriações se deram no quadro da governamentalidade welfarista. Para tal, tomei como objeto de análise o *Mediterranean Regional Project*, uma iniciativa da OCDE para fomentar a implementação de projetos de planejamento da mão-de-obra em países do mediterrâneo europeu. Conforme enunciado na introdução desta dissertação, me atentei às proposições de caráter mais normativo dos economistas, procurando compreender os regimes de apropriação das teorias produzidas no campo da Economia da Educação.

A análise das discussões realizadas no âmbito do *Mediterranean Regional Project* evidencia o enquadramento welfarista dado à teoria do capital humano. Atestadas as correlações positivas entre escolarização e renda, a proposta de planejamento da mão-de-obra procurou inserir a educação como elemento que possibilitaria qualificar as relações entre trabalho e crescimento econômico. Conforme apresentado no capítulo 2, o projeto da OCDE procurou aprofundar as discussões lançadas pela teoria do capital humano – *como permitir que a educação cumpra eficientemente sua função econômica?* A partir da questão colocada, o estreitamento entre mercado de trabalho e os sistemas de ensino surge como proposta capaz de explorar as virtudes produtivas da escolarização. A proposta emerge em consonância com o duplo compromisso welfarista de garantir o pleno emprego e o crescimento econômico duradouro, e também com os modos de governo até então implementados. O planejamento da mão-de-obra se integraria, pois, aos planejamentos econômicos em curso, revelando a crença na capacidade do Estado para ordenar as instituições a fim de cumprir o projeto de desenvolvimento desejado.

No quadro da governamentalidade welfarista, a educação assumiria o duplo estatuto de direito social e motor do crescimento econômico, revelando o caráter integrador que assume o elo entre o social e o econômico. A aposta no investimento educacional era, portanto, um dos pilares do welfare-state, viabilizando, inclusive, as demandas por maior justiça social em torno da noção de *igualdade de oportunidades*. A universalização das oportunidades escolares seria um aspecto importante daquilo que Marshall (1963) denominou *igualdade de status*, ou seja, a despeito das diferenças (de renda, classe social, raça, etnia) todos os cidadãos gozariam do

mesmo reconhecimento de seu valor, derivado do pertencimento produzido por esta nova fonte de *status* que é a cidadania. Haveria, pois, a partir do amplo provimento de serviços públicos, um “enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis” (MARSHALL, 1963, p. 94).

Se o termo neoliberalismo permaneceu ausente neste trabalho durante todo o curso dos dois primeiros capítulos, não foi por mera digressão, mas por reflexo das primeiras conclusões a respeito do problema de pesquisa: com as evidências apresentadas nos dois primeiros capítulos já seria possível afastar a hipótese de que a teoria do capital humano seria “intrinsecamente” neoliberal. Mas seriam essas aproximações entre capital humano e neoliberalismo essencialmente equivocadas, ou se trataria de uma questão de delimitação espaço-temporal de novas apropriações lançadas por essa agenda de pesquisa?

Procurando responder a essa questão, no terceiro capítulo, tratei das múltiplas dimensões da crise do welfare-state, a partir da década de 1970. A partir de três acontecimentos que alteraram os eixos sob os quais a ação governamental era pensada, procurei apresentar como as articulações que sustentavam o elo integrador entre o econômico e o social foram se desajustando. O trabalho, elemento fundamental que operava essa integração, sofreu profundas transformações com a transição do modelo fordista para a acumulação flexível no mundo desenvolvido. Por outro lado, a saúde fiscal do Estado, crucial para a expansão e manutenção dos serviços públicos que traduziam a *igualdade de status* em uma experiência concreta, deteriorou-se com o avanço da estagflação decorrente da crise econômica vivenciada no período. Por fim, a desconfiança em relação à capacidade do Estado no ordenamento da vida econômica, gerada pelo descontrole das contas públicas, somose à insatisfação com a normatividade do ordenamento da vida social. Dentre os diversos significados que lhe são atribuídos, as insurreições de Maio de 68 na França podem ser lidas como um levante contra o agenciamento estatal do progresso.

Em que pesem as inúmeras disputas em torno da interpretação do movimento, foi notória a reivindicação por maior participação popular nas decisões de seus próprios rumos. Ademais, o planejamento, enquanto mecanismo privilegiado para o ordenamento da vida econômica e social, mostrava seus limites quando explicitada a normatividade inerente à tomada de decisões por instâncias centrais de deliberação. Em Maio de 68, pulsavam diferentes energias revolucionárias, com vasta pluralidade de demandas. A burocracia estatal se viu, então, incapaz

de incorporar tamanha diversidade de reivindicações no escopo de seus planejamentos, o que remonta às insatisfações com o agenciamento estatal do progresso.

As rachaduras nas articulações que legitimavam o welfare-state permitiram a reformulação do papel do Estado na construção dos elos entre o social e o econômico. A partir dos três eixos que estruturam a análise da crise do welfare-state, procurei identificar as críticas destinadas às múltiplas ações da ação governamental. Em relação à crise econômica, a partir da questão do emprego, explicitarei como a crítica de Edmund Phelps e Milton Friedman à macroeconomia keynesiana ensejava um novo papel para a política econômica. A agenda da austeridade acabou relegando o Estado à condição de agente responsável por garantir as condições adequadas (e atrativas) ao investimento privado. Essas condições passavam, necessariamente, pelo equilíbrio das contas públicas, causando forte impacto no provimento de serviços públicos.

A década de 70 foi também um período de reconfiguração das relações de trabalho. Ao abordar a transição do fordismo para a acumulação flexível, procurei compreender como as transformações no mundo do trabalho alteraram os acordos de produtividade em que se assentavam as relações de trabalho no welfare-state. O Estado, outrora convocado a ser árbitro das negociações entre sindicatos e patronato, ganhava novos contornos com a ascensão do modelo de acumulação flexível. Articulada aos novos papéis a serem exercidos no regime da austeridade, a ação governamental sobre o trabalho passou a se direcionar à garantia das condições propícias à criação e manutenção dos postos de trabalho, estreitamente vinculadas à lucratividade do setor privado. A intermediação estatal nas convenções entre trabalhadores e patronato, alçada à condição de estímulo negativo ao investimento e rentabilidade do capital privado, tornou-se alvo de flexibilização, substituindo os acordos coletivos por contratos cada vez mais individualizados, alterando a dimensão da articulação produtividade-responsabilidade do âmbito coletivo ao individual.

Essa noção individualizante de responsabilidade também pode se verificar na interpretação reformista dos movimentos de Maio de 68. Segundo os reformistas, as insurreições eram reflexo daquilo que Michel Crozier denominou *bloqueio da sociedade* - a desvinculação dos laços sociais, resultado da apatia social gerada pelo agenciamento estatal da responsabilidade. A extensão dos programas de seguridade teria permitido a transferência dos mecanismos orgânicos de solidariedade para a mecânica estatal. Seria preciso, pois, retomar a dimensão individual da responsabilidade, deixada de lado em favor da coletivização dos riscos, agenciada pelo Estado por meio da seguridade social.

Encerrei o terceiro capítulo apresentando alguns aspectos da governamentalidade neoliberal, a partir das análises de Michel Foucault no curso *Nascimento da Biopolítica*. Minha intenção foi, pois, compreender as racionalidades e modos de governo que se articularam em torno da reformulação do par governo-liberdade. Por um lado, exploramos como a Economia, alçada à posição de ciência da escolha, expandia seus territórios de análise, constituindo novas regras de veridicção para ação governamental. Por outro lado, a noção de governo ambiental sintetiza os anseios neoliberais em pensar a atuação fora da ótica normativa, preservando a responsabilidade individual como princípio norteador das relações sociais. Por fim, ressaltai os novos modos de quantificação que se constituam como mecanismo privilegiado para o exercício desse poder ambiental, a partir da criação de indicadores, rankings e benchmarks que individualizariam a performance das instituições e agentes públicos, incorporados aos critérios de eficiência da ação governamental.

Ao explicitar alguns aspectos da governamentalidade neoliberal, constituindo-se como contraponto do welfare-state, seria possível, então, analisar os caminhos percorridos pela Economia da Educação, identificando a incorporação da crítica neoliberal no pensamento econômico sobre a educação. Dessa forma, analisei algumas das pesquisas que procuraram evidenciar as inconsistências da agenda de pesquisa do capital humano, bem como a ausência de fundamentos em relação ao otimismo em torno das virtudes produtivas da educação, críticas que sedimentaram as possibilidades da produção da educação como uma superfície analisável pela Economia. No campo da Sociologia da Educação o papel da instituição escolar na redução das desigualdades sociais foi posto sob suspeita, na medida em que revelava o exato oposto: a escola operaria não a redução das desigualdades, mas sua própria reprodução. As significativas diferenças de rendimento escolar entre grupos social e/ou racialmente distintos se constituíam, pois, como retrato da reprodução social operada pela escola.

Por outro lado, o desemprego estrutural vivenciado na década de 1970 revelava os limites produtivos da escolarização: a incorporação de trabalhadores qualificados dependia de variáveis que transcendiam o âmbito dos sistemas de ensino. Desse modo, não apenas o planejamento educacional perdeu seu respaldo empírico, como o otimismo com os efeitos imediatos do investimento em educação passaram a ser relativizados. No limite, o mercado de trabalho se valeria da escolarização mais como um filtro prévio no processo de recrutamento, do que propriamente um processo que garantiria trabalhadores mais produtivos.

Durante a década de 1970 a Economia da Educação havia perdido prestígio e legitimidade diante das refutações teóricas, dentro e fora do campo da Economia, e as

evidências empíricas de um período de crises de múltiplas dimensões, que desgastavam as articulações que forneciam as condições de possibilidade para o discurso do capital humano. No entanto, na década seguinte, viu-se recrudescer o interesse dos economistas pela produtividade da educação. Por que motivos se verificou esse recrudescimento, considerando suas delimitações espaço-temporais? A resposta a essa questão vai de encontro com a emergência da agenda neoliberal na Economia da Educação.

A proliferação dos exames padronizados, que tinham por objetivo mensurar a aprendizagem dos alunos, deu novos contornos à noção da qualidade da educação. A possibilidade de mensurar em larga escala os resultados dos alunos permitiu aos economistas refundar a teoria do capital humano, a partir de uma alteração na sua premissa fundamental: os frustrantes efeitos econômicos recentes da educação não seriam inerentes à escolarização, mas devidos a ineficiência dos sistemas de ensino. Desse modo, durante o fim da década de 1980 e o início da década de 1990, emergiu uma nova agenda de pesquisa na Economia da Educação, focada na avaliação econométrica das políticas implementadas. Nesse contexto, um grupo de economistas (PEER) se reuniu para discutir possíveis rumos que a reforma educacional poderia tomar, considerando alguns princípios econômicos canônicos na ciência econômica. A constituição do PEER reuniu esforços de economistas vinculados a diferentes instituições, com o objetivo de formular uma nova agenda de reformas educacionais, em consonância com as evidências apontadas pela Economia da Educação. O produto final do projeto foi a publicação de *Making Schools Work*, obra que, entre diagnósticos e proposições, sintetizava as principais colaborações da Economia da Educação para a reforma educacional.

À luz dos aspectos da governamentalidade neoliberal ressaltados no capítulo 3, verifiquei em que medida a agenda proposta em *Making Schools Work* contemplava racionalidades e modos de governo neoliberais. Destaquei que a endogeneização dos critérios de eficiência permitiu a inserção sistemática dos princípios econômicos na gestão dos sistemas de ensino, não mais às suas fronteiras com o mercado trabalho. Dentre esses princípios, ganhava centralidade a noção de responsabilização por performance individual, atribuindo prêmios (ou sanções) aos agentes educacionais conforme seus resultados produzidos. Estudos microeconômicos possibilitaram isolar os efeitos da escola e/ou do professor no desempenho dos alunos. Por meio das avaliações em larga escala, foi possível, então, inscrever novas tecnologias de gestão à distância dos sistemas de ensino, a partir de regimes de visibilidade individualizados, baseados na performance dos agentes educacionais. Se outrora a grande questão educacional para o pensamento econômico era atrelar a massificação dos sistemas

escolares às necessidades ocupacionais do mercado de trabalho, em *Making Schools Work* o que se verifica é a reorientação dos sistemas de ensino em torno do problema da qualidade.

Retomando a pergunta enunciada acima, podemos dizer que a análise de *Making Schools Work* nos permite concluir que o recrudescimento da agenda de pesquisas do capital humano se deu pela reformulação de seus problemas de pesquisa, em consonância com os principais anseios gestados na crítica neoliberal ao welfare-state. O diagnóstico dos sistemas de ensino apresentado ressoava vários apontamentos em relação à política fiscal welfarista, inscrevendo novas regras de veridicção à política educacional. As iniciativas até então implementadas no âmbito dos sistemas de ensino revelariam significativa ineficiência, ou seja, a falta de ajuste entre os seus custos e a performance dos alunos. A educação evidenciaria, então, a face ineficiente do welfare-state, inflando o orçamento público sem contrapartida de produtividade

Por outro lado, a gestão por incentivos proposta apresentava plena conformidade com os anseios em torno da individualização da responsabilidade como princípio norteador das relações sociais. A partir da crítica aos modos normativos pelos quais a política educacional estaria sendo dirigida, propôs-se a implementação dos mecanismos de *accountability*, que – imaginava-se – conduziram à participação ativa dos agentes educacionais em torno da melhoria dos resultados. Nesse sentido, a criação de uma estrutura de incentivos permitiria alterar “as regras do jogo”, conduzindo, os agentes educacionais a cumprirem suas metas de desempenho, a partir da sua própria autonomia.

Do planejamento educacional à gestão por incentivos, as traduções da racionalidade econômica em programas de governo se mostraram profundamente enraizadas nas questões sociais que atravessavam o debate educacional. A partir desta constatação, resultado da reflexão do conjunto das análises empreendidas, podemos concluir que a emergência da teoria do capital humano, embora marque certa *vontade de saber* por parte dos economistas, não produziu a inscrição de nova racionalidade na administração dos sistemas de ensino, nem o surgimento de novos modos de governo em acordo com a reformulação neoliberal do par *governo-liberdade*. Esses dois movimentos só irão se efetivar a partir da reconceituação da qualidade da educação e a crise da governamentalidade welfarista, a partir dos anos 70.

Espero que as conclusões deste trabalho permitam, ainda que parcialmente, esclarecer alguns profícuos caminhos para a compreensão das relações entre Economia da Educação e experiência educacional. Objeto de inúmeras pesquisas no passado, a teoria do capital humano

ainda perpassa diversos discursos no campo educacional. A delimitação de novas estratégias de compreensão desse *acontecimento* me parece fundamental para traçar o lugar dos economistas nas intensas disputas em torno da produção de significados à educação e o desenho do futuro das políticas educacionais.

REFERÊNCIAS

- AHAMAD, B; BLAUG, M. *The Practice of Manpower Forecasting: a collection of case studies*. Amsterdam: Elsevier, 1973.
- ALLIEZ, E; FEHER, M. Os estilhaços do capital. In: ALLIEZ, E. et al (eds.). *Contratempo: ensaios sobre algumas metamorfoses do capital*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.
- ANDERSON, A. A; BOWMAN, M. Theoretical considerations in educational planning. In: BAREDAY, G. Z. F; LAUWERYS, J.A; BLAUG, M (eds.). *World Book of Education 1967*. Abington: Routledge, 2006.
- ARENDDT, H. W. *Economic Development: the history of an idea*. Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- ARROW, K. Higher education as a filter. *Journal of Public Economics*, vol. 2(3), p. 193-216, 1973.
- ARTIGAS, J. T. Plan for School Construction in Spain. In: PARNES, H. (eds.). *Planning Education for Economic and Social Development*. Paris: OECD, 1962.
- BACKHOUSE, R. Economists and the rise of neo-liberalism. *Renewal*, 17(4), p. 17-25, 2009.
- BACKHOUSE, R. *The Rise of Free Markets: economists and the role of the State since 1970*. *History of Political Economy*, 37(5), p. 355-392, 2005.
- BACKHOUSE, R; BATEMAN, B; NISHIZAWA, T; PLEHWE, D. (eds.). *Liberalism and the Welfare State*. New York: Oxford University Press, 2010.
- BECKER, G. *Human Capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- BECKER, G. *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.
- BECKER, G; EWALD, F; HARCOURT, B. E. Becker on Ewald on Foucault on Becker American Neoliberalism and Michel Foucault's 1979 'Birth of Biopolitics' Lectures". *Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper*, No. 614, 2012
- BECKER, Gary. *Human Capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. 3ª ed, Chicago: Chicago University Press, 1993.
- BELUZZO, L. G. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados ~globalizados~. *Economia e Sociedade*, 4(1), p. 11-20, 1995.
- BLANCHARD, O. *Macroeconomics*. London: Pearson, 2017.
- BLAUG, M. Approaches to educational planning. *The Economic Journal*, 77(306), p. 262-287, 1967.
- BLAUG, M. *Economic Theory in Retrospect*. New York: Cambridge University Press, 1978.
- BLAUG, M. *Economics of Education 1*. London: Penguin, 1970.
- BLAUG, M. *Metodologia da Economia*. São Paulo: Edusp, 2016.

- BLAUG, M. The economics of education in English classical political economy : a re-examination. In: SKINNER, A. S; WILSON, T. (eds.). *Essays on Adam Smith*. Oxford: Clarendon Press, 1975.
- BLAUG, M. The formalist revolution of the 1950s. *Journal of History of Economic Thought*, 25(2), p. 145-156, 2003.
- BLAUG, M. Was there a Marginal Revolution? *History of Political Economy*, 4(2), p. 269-280, 1972.
- BLAUG, M. Where are we now in the economics of education? *Economics of Education Review*, 4(1), p. 17-28, 1985.
- BOURDIEU, P. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- BOWLES, S; GINTIS, H. The Problem with Human Capital Theory: a marxian critique. *The American Economic Review*, 65(2), p. 74-82, 1975.
- BOWMAN, R. S. Smith, Mill and Marshall on human capital formation. *History of Political Economy*, 22(2), p. 239-259, 1990.
- BRIGGS, A. The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology*, 2(2), p. 221-258, 1961.
- BROOKE, N; SOARES, J. F. Introdução. In: BROOKE, N; SOARES, J. F (org.). *Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- BROWN, W. *Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution*. Cambridge: Zone Books, 2017.
- BURGIN, A. *The Great Persuasion: reinventing free markets since the depression*. Cambridge: Harvard University Press, 2015.
- BURNETT, P. Price is not right. In: VAN HORN, R; MIROWSKI, P; STAPEFORD, T. *Building Chicago Economics: new perspectives on the history of America's most powerful economics program*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- CALDARI, K. Alfred Marshall's idea of progress and sustainable development. *Journal of the History of Economic Thought*, 26(4), p. 519-536, 2004.
- CALLON, M. What does it mean to say that economics is performative? *CSI Working Papers*, Series 005, 2006.
- CARDOSO, I. Foucault e a noção de acontecimento. *Tempo Social*, 7(1-2), p. 53-66, 1995.
- CASTEL, R. *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. São Paulo: Vozes, 2015.
- CASTRO, E. *Vocabulário de Foucault: um percurso pelos seus temas, conceitos e autores*. Belo Horizonte: Autêntica, 2016.
- CERQUEIRA, H. E. A. da Gama. Para Ler Adam Smith: novas abordagens. *Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional*, Texto para Discussão nº183, 2003.
- CERQUEIRA, H. E. G. Sobre a filosofia moral de Adam Smith. *Síntese*, 35(111), p. 57-86, 2008.

- CHESNAIS, F. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CLAUS OFFE. Some contradictions of modern welfare state. PIERSON, C; CASTLES, F. G; NAUMANN, I. K (eds.). *The Welfare State: a reader*. Malden: Polity Press, 2000.
- CLAUSEWITZ, C. V. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1979.
- COLEMAN, J. Desempenho nas escolas públicas. In: BROOKE, N; SOARES, J. F (org.). *Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- COLEMAN, James et al. *Equality of Educational Opportunity*. Washington, D.C: U.S Government Printing Office, 1966.
- COOPER, R. N. Prolegomena to the Choice of an International Monetary System, *International Organization*, 29, pp. 63-97, 1975.
- CORAGGIO, J. S. Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problema de concepção? In: TOMMASI, L; WARDE, M. J; HADDAD, S. (Org.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- DARDOT, P; LAVAL, C. *The New Way of the World: On Neoliberal Society*. Brooklyn: Verso, 2014.
- DAVIDSON, Arnold I. *The emergency of sexuality: historical epistemology and the formation of concepts*. Cambridge: Harvard University Press, 2001.
- DAVIES, W. *The limits of neoliberalism: Authority, sovereignty and the logic of competition*. Los Angeles/London/New Delhi: Sage Publications, 2014.
- DEFERT, D. 'Popular Life' and Insurance Technology In: BURCHELL, G; GORDON, C; MILLER, P. *The Foucault Effect: studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- DENISON, E. Measuring the Contribution of Education to Economic Growth. In: VAIZEY, J. ROBINSON, E. A. G. *The Economics of Education*, New York: Macmillan and St. Martin's, 1966.
- DESROSIÈRES, A. Managing the Economy. In: PORTER, T; ROSS, D. *The Cambridge History of Science: The Modern Social Sciences (v.7)*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- DESROSIÈRES, A. Retroaction: how indicators feed back onto quantified actors. In: ROTTENBURG, R; MERRY, S. *The World of Indicators: the making of governmental knowledge through quantification*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- DESROSIÈRES, A. The Quantification of the Social Sciences: an historical comparison. In: BRUNO, I; JANY-CATRICE, F; TOUCHELAY, B. *The Social Sciences of Quantification: from politics of large numbers to target-driven policies*. Cham: Springer, 2016.
- DONZELOT, J. *La invención de lo social: ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión Argentina, 2007.
- DORNBUSCH, R; FISHER, S; STARTZ, R. *Macroeconomics*. New York: McGraw-Hill, 2011.
- DUMÉNIL, G; LEVY, D. *Capital Resurgent: roots of the neoliberalism revolution*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

DUNCAN, G. *Marx and Mill: two views on social conflict and social harmony*. London: Cambridge University Press, 1973.

EICHENGREEN, B. *Globalizing Capital: a history of the international monetary system*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

EICHENGREEN, B. História e reforma do sistema monetário internacional. *Economia e Sociedade*, v. 4, p. 53-78, 1995.

ELVIN, L. The Recruitment and Preparation of Teachers. In: PARNES, H. (eds.). *Planning Education for Economic and Social Development*. Paris: OECD, 1962b.

ELVIN, L. The Structure of Education in a Developing Country. In: PARNES, H. (eds.). *Planning Education for Economic and Social Development*. Paris: OECD, 1962a.

ERDER, N. Some Administrative Problems in Educational Planning. In: STUDY GROUP IN THE ECONOMICS OF EDUCATION. *Organisational Problems in Planning Educational Development*. Paris: OECD, 1966.

ESPELAND, W. Review: Authority by the Numbers: Porter on Quantification, Discretion, and the Legitimation of Expertise. *Law & Inquiry*, 22(4), p. 1107-1133, 1997.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 24, p. 85-116, 1991.

EWALD, F. Insurance and Risk. In: BURCHELL, G; GORDON, C; MILLER, P. *The Foucault Effect: studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

FEHER, M. Self-Appreciation; or, The Aspirations of Human Capital. *Public Culture*, 21(1), p. 21-41, 2009.

FINKEL, S. Capital humano: conceito ideológico. In: LABARCA, G. et al. (Orgs.) *La Educación Burguesa*. México: Nueva Imagen, 1977.

FISHER, Irving. *The nature of capital and income*. New York: Cosimo, 2006.

FISHER, Irving. *The nature of capital and income*. New York: Cosimo, 2006.

FLETCHER, R. Neoliberal Environmentalism: towards a poststructuralist political ecology of the conservation debate. *Conservation and Society*, 8(3), p. 171-181, 2010.

FOUCAULT, M. *Arqueologia do Saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013

FOUCAULT, M. *História da Sexualidade I: a vontade de saber*. São Paulo: Graal, 2012.

FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

FOUCAULT, M. *Nascimento da Biopolítica: curso no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. São Paulo: Vozes, 2015.

FOUCAULT, Michel. O Filósofo responde. São Paulo: 1975. *Jornal da Tarde*, 1 nov, p. 12 - 13. Entrevista concedida à C. Bojunga e R. Lobo

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

- FOURCADE, M. *Economists and Societies: discipline and profession in the United States, Britain & France, 1890s to 1990s*. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- FRIEDMAN, M. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- FRIEDMAN, M. The Methodology of Positive Economics. In: FRIEDMAN, M. *Essays in Positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press, 1966.
- FRIEDMAN, M. The Role of Monetary Policy *The American Economic Review*, 58(1), p. 1-17, 1968.
- FRIGOTTO, G. *A Produtividade da Escola Improdutiva*. São Paulo: Editora Cortez, 2006.
- FRIGOTTO, G. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.
- FURTADO, C. *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- GADELHA, S. *Biopolítica, governamentalidade e educação: introdução e conexões, a partir de Michel Foucault*. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.
- GARLAND, D. The Welfare State: a fundamental dimension of modern government. *European Journal of Sociology*, 55(3), p. 327-364, 2014.
- GARLAND, D. *The Welfare State: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- GILBERT, G. Adam Smith on the Nature and Causes of Poverty. *Review of Social Economy*, 55(3), p. 273-291, 1997.
- GOLDIN, Claudia. Human Capital In: DIEBOLT, Claude; HAUPERT, Michael. *Handbook of Cliometrics*. Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2015.
- GREGOIRE, R. Summary Report. In: STUDY GROUP IN THE ECONOMICS OF EDUCATION. *Organisational Problems in Planning Educational Development*. Paris: OECD, 1966.
- GRUENING, G. Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4, p. 1-25, 2001.
- HAAS, H. Establishing educational targets in Yugoslavia. In: PARNES, H. (eds.). *Planning Education for Economic and Social Development*. Paris: OECD, 1962.
- HACKING, I. *The Taming of Chance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- HANUSHEK, E. The Economics of Schooling: production and efficiency in public schools. *Journal of Economic Literature*, 24(3), p. 1141-1177, 1986.
- HANUSHEK, Eric et al. *Making Schools Work: improving performance and controlling costs*. Washington, D.C: The Brookings Institution, 1994.
- HARTWELL, R. M. *A history of Mont Pèlerin Society*. Indianápolis: Liberty Fund, 1995.
- HARVEY, D. *Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- HAYEK, F. A. *O Caminho da Servidão*. Porto Alegre: Editora Globo, 1977.

HAYEK, F. A. The Use of Knowledge in Society. *The American Economic Review*, 35(4), p. 519-530, 1945.

HEIDENHEIMER, A. J. Education and Social Security Entitlements in Europe and America. In: FLORA, P; HEIDENHEIMER, A. J. *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transactional Publishers, 2003.

HOLDEN, L; BIDDLE, J. The Introduction of Human Capital Theory into Education Policy in the United States. *History of Political Economy*, 49(4), p. 537-574, 2017.

HOWE II, H. Carta de entrega do relatório sobre igualdade de oportunidades educacionais. In: BROOKE, N; SOARES, J. F (org.). *Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

JARAUSCH, K. H. *Out of Ashes: a new history of Europe in the twentieth century*. Princeton: Princeton University Press, 2015.

JENSEN, H. E. Value premises in the economic thought of Alfred Marshall. In: WOOD, J. C. *Alfred Marshall - Critical Assessments Second Series*. Vol. VII. London: Routledge, 1996.

KAELBLE, H. Educational Opportunities and Government Policies in Europe in the Period of Industrialization. In: FLORA, P; HEIDENHEIMER, A. J. *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transactional Publishers, 2003.

KELLEY, S. C. The Role of Incentives in Human Resource Planning. In: PARNES, H. (eds.). *Planning Education for Economic and Social Development*. Paris: OECD, 1962.

KEYNES, J. M. Alfred Marshall, 1842-1924. In: *Memorials of Alfred Marshall*. Ed. A.C. Pigou, New York: Augustus M. Kelley, 1966.

KNIGHT, F. *Freedom and Reform: essays in Economics and Social Philosophy*. New York: Harper, 1947.

KNIGHTS, D; VURDUBAKIS, T. Calculations of risk: towards an understanding of insurance as a moral and political technology. *Accounting, organizations and society*, 18(7-8). p. 729-764, 1993.

KRUGMAN, P; WELLS, R. *Macroeconomics*. New York: Worth Publishers, 2015.

LAZEAR, Edward P. Economic Imperialism. *Quarterly Journal of Economics*, Oxford, 115, p. 99-146, 2000.

LE GRAND, J. Quasi-Markets and Social Policy. *The Economic Journal*, v. 101, n. 408, p. 1256-1267, 1991.

LEIMGRUBER, M. et al. From the Marshall Plan to Global Governance: historical transformations of the EEC/OECD, 1948 to present. In: LEIMGRUBER, M; SCHMELZER, M. *The OECD and the International Political Economy since 1948*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.

LIPIETZ, A. Fordismo, fordismo periférico e metropolização. *Ensaio FEE*, 10(2), p. 303-335, 1989.

LOUZEK, M. The Battle of Methods in Economics: the classical *Methodenstreit* – Menger vs Schmoller. *The American Journal of Economics and Sociology*, 70(2), p. 439-463, 2011.

- LYONS, R. F. Formulating Recommendations on Educational Needs. In: PARNES, H. (eds.). *Planning Education for Economic and Social Development*. Paris: OECD, 1962.
- MACHLUP, F. Ideal Types, Reality and Construction; The Universal Bogey: Economic Man; and Homo Oeconomicus and His Classmates. In: *Methodology of Economics and Other Social Sciences*. New York: Academic Press, 1978.
- MACKENZIE, D; MUNIESA, F; SIU, L. *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- MÄKI, U. Imperialismo da Economia: conceitos e restrições. *Econômica*, Niterói, 2(3), 5-36. 2008.
- MANKIWI, G. N. *Essentials of Economics*. Stanford: Cengage Learning, 2011.
- MARSHALL, A. *Princípios de Economia*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Edições, 1963.
- MATTOS, L. V. Economia e melhoramento social: agenda de reformas de Alfred Marshall. *Nova Economia*, 24(1), p. 51-71, 2014.
- MATTOS, L. V. *Economia política e mudança social: a filosofia econômica de John Stuart Mill*. São Paulo: Edusp, 1998.
- MATTOS, L. V. Rumo a uma Sociedade Melhor: uma análise da agenda de reformas econômicas de J. S. Mill. *Estudos Econômicos*, 38(2), p. 293-317, 2008.
- MEHMET, O. The Role of a Manpower Planner in developing countries. *Industrial Relations Journal*, 7(4), p. 66-74, 1976.
- MILL, J. S. *On Liberty*. Indiana: The Liberal Arts Press, 1978.
- MILL, J. S. *Princípios de Economia Política*. Vol. 1 e 2. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.
- MILL, J. S. *The Logic of the Moral Sciences*. London: Durckworth, 1987.
- MILL, J. S. *Utilitarianism*. Chicago: The University of Chicago Press, 1906.
- MILLER, Peter; ROSE, Nikolas. *Governando o Presente: gerenciamento da vida econômica, social e pessoal*. São Paulo: Paulus, 2012.
- MILONAKIS, D; FINE, B. *From Political Economy to Economics: method, the social and the historical in the evolution of economy theory*. Abington: Routledge, 2009
- MINCER, Jacob. Investment in human capital and personal income distribution. *The Journal of Political Economy*, Chicago, vol. LXVI, n. 4, p. 281-302, august, 1958.
- MOREIRA, A. F. B. Sociologia do Currículo: origens, desenvolvimento e contribuições. *Em Aberto*, ano 9, n. 46, p. 73-83, 1990.
- MORGAN, C. *OECD Programme for International Student Assessment: unraveling a knowledge network*. 2007. Doctorate Thesis – School of Public Policy and Administration, Carleton University.
- MORGAN, M. Economic Man as Model Man: ideal types, idealization and caricatures. *Journal of History of Economic Thought*, 28(1), p. 1-27, 2006.

- MORGAN, M. Economics. In: PORTER, T. M; ROSS, D. (eds.) *The Cambridge History of Science*. Volume 7. The Modern Social Sciences. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- MORGAN, M. *The World in the Model: how economists work and think*. New York: Cambridge University Press, 2012.
- NOGUEIRA, C. M. M; NOGUEIRA, M. A. A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. *Educação & Sociedade*, 78(23), p. 15-35, 2002.
- O'DONNELL, M. G. *The educational thought of the classical political economists*. Lanham: University Press of America, 1985.
- PAPADOPOULOS, G. *Education 1960-1990: the OECD perspective*. Paris: OECD, 1994.
- PARNES, H. *Forecasting Educational Needs for Economic and Social Development*. Paris: OECD, 1962a.
- PARNES, H. Manpower Analysis in Educational Planning. In: PARNES, H. (eds.). *Planning Education for Economic and Social Development*. Paris: OECD, 1962b.
- PEART, S. *The Economics of W. S. Jevons*. Abington: Routledge, 1996.
- PETERS, M. et al. *Governmentality Studies in Education*. Rotterdam: Sense Publishers, 2009.
- PHELPS, E. S. et al. *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*. London: Macmillan, 1970.
- POLANYI, K. *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. São Paulo: Elsevier, 2012.
- PORTER, T. Funny Numbers. *Culture Unbound*, v.4, p. 585-598, 2012.
- PORTER, T. *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- PSACHAROPOULOS, G. Economic Aspects of Educational Planning. In: PSACHAROPOULOS, G (eds.). *Economics of Education: research and studies*. Oxford: Pergamon, 1987a.
- PSACHAROPOULOS, G. Forecasting Manpower Requirements. In: PSACHAROPOULOS, G (eds.). *Economics of Education: research and studies*. Oxford: Pergamon, 1987b.
- REISMAN, D. *Alfred Marshall: progress and politics*. London: Macmillan Press, 1987
- RINNE, R; KALLO, J; HOKKA, S. Too Eager to Comply? OECD Education Policies and the Finnish Response. *European Educational Research Journal*. 3(2), p. 454-485, 2004.
- RODRIGUEZ, O. *O Estruturalismo Latino-Americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- ROSANVALLON, P. *A crise do Estado-providência*. Goiânia: Editora UFG, 1997.
- ROSE, N. *Governing the Soul: the shaping of the private self*. Londres: Free Association Books, 1999.
- RUGGIE, J. G. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order', *International Organization*, 36, pp. 245-281, 1982.

- SAXE, J. W. Some Questions about the Economics of Education. In: PARNES, H. (eds.). *Planning Education for Economic and Social Development*. Paris: OECD, 1962.
- SCHULTZ, T. Capital Formation by Education. *Journal of Political Economy*, 68(6), p. 571-583, 1960.
- SCHULTZ, T. Investment in Human Capital. *American Economic Review*, 51(1), p. 1-17, 1961.
- SCHULTZ, T. Investment in Man: an economist's view. *Social Service Review*, 33(2), p. 109-117, 1959
- SCHULTZ, T. Reflections on Investment in Man. *Journal of Political Economy*, 70(5), p. 1-8, 1962.
- SILVA, T. T. *Liberdades Reguladas: a pedagogia construtivista e outras formas de governo do eu*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- SIMONS, M. Learning as Investment: Notes on governmentality and biopolitics. *Educational Philosophy and Theory*. Vol. 38, Issue 4, 2006, p. 523-540.
- SKIDELSKY, R. The Political Meaning of the Keynesian Revolution. In: HAMOUDA, O; SMITHIN, J. *Keynes and Public Policy after Fifty Years*. Aldershot: Edward Elgar, 1988.
- SMITH, A. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Vol 1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.
- SOLOW, R. Technical change and the aggregate production function. *Review of Economics and Statistics*, Cambridge, vol.39, p. 312-320, 1957
- SONNENSCHNEIN, H. The Economics of Incentives: an introductory account. In: SATO, Ryuzo; BECKMANN, M. J. *Technology, organization and economic structure: essays in honor of Prof. Isamu Yamada*. Berlin: Springer-Verlag, 1983.
- SPALLETTI, S. The History of Manpower Forecasting in Modelling Labour Market, *Working Papers 18-2008*, Macerata University, Department of Studies on Economic Development (DiSSE), 2008.
- SPENCE, Michael. *Market Signaling: informational transfer in hiring and related screening processes*. Cambridge: Harvard University Press, 1974.
- SPERO, J; HART, J. *The Politics of International Economic Relations*. Belmont: Thomson Wadsworth, 2003.
- STAPEFORD, Thomas. Positive economics for democratic policy: Milton Friedman, institutionalism, and the science of history. In: VAN HORN. Robert; MIROWSKI, Philip; STAPEFORD, Thomas (eds). *Building Chicago Economics: new perspectives on the history of America's most powerful economics department*. New York: Cambridge University Press, 2011, p.3-35.
- STIGLER, G. Economics: the imperial Science? *The Scandinavian Journal of Economics*, 86(3), p. 301-313, 1984.
- SUSTEIN, C. R. On Marshall's Conception of Equality. *Stanford Law Review*, 44, p. 1267-1276, 1992.

SVENNILSON, I. Education, Research and Other Unidentified Factors in Growth. In: VAIZEY, J. ROBINSON, E. A. G. *The Economics of Education*, New York: Macmillan and St. Martin's, 1966.

TEIXEIRA, P. A Portrait of the Economics of Education, 1960-1997. *History of Political Economy*, 32 (suppl), p. 257-288, 2000.

TEIXEIRA, P. Economic beliefs and institutional politics: human capital theory and the changing views of the World Bank about education (1950-1985). *The European Journal of the History of Economic Thought*, 24(3), p. 465-492, 2017

TEIXEIRA, P. *Jacob Mincer: a founding father of modern labor economics*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

THIOLLENT, M. Maio de 68 em Paris: testemunho de um estudante. *Tempo Social*, 10(2), p. 63-100, 1998.

TRIBE, K. Natural liberty and laissez-faire: how Adam Smith became a free trade ideologue. In: COPLEY, S. e SUTHERLAND, K. (eds.). *Adam Smith's Wealth of Nations: new interdisciplinary essays*. Manchester: Manchester Univ. Press, 1995, pp. 23-44

TU, P. N. V. The classical economists and education. *Kyklos*, fasc. 2, p. 691-717, 1969.

VAN HORN, R.; MIROWSKI, P. Neoliberalism and Chicago In: EMMETT, Ross B. *The Elgan Companion to the Chicago School of Economics*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2010.

VAN HORN, R; MIROWSKI, P; STAPEFORD, T. *Building Chicago Economics: new perspectives on the history of America's most powerful economics program*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

VEIZEY, J. The Role of Education in Economic Development. In: PARNES, H. (eds.). *Planning Education for Economic and Social Development*. Paris: OECD, 1962.

VINER, J. Adam Smith and Laissez Faire. *Journal of Political Economy*, 35(1), p. 198-232, 1923.

WALKER, J. W. Forecasting Manpower Needs. *Harvard Business Review*, 47(2), p. 152-164, 1969.

WILENSKY, H. I. Can social science shape the public agenda? *Contexts*, 4(2), p. 41-47, 2005.

WILLIAMS, G. Some Proposals for an Investigation into the Economics of Teaching. In: PARNES, H. (eds.). *Planning Education for Economic and Social Development*. Paris: OECD, 1962.

WOODHALL, M. Economics of Education: a review. In: PSACHAROPOULOS, G. (eds.). *Economics of Education: research and studies*, New York: Pergamon Press, 1987.

YOUNG, J. Natural Morality and the Ideal Impartial Spectator in Adam Smith. *International Journal of Social Economics*, v. 19, p. 71-82, 1992.

YOUNG, M. *Knowledge and Control: new directions for the sociology of education* (eds.). London: Macmillan, 1971.