

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<sup>a</sup> Dra. Fabiana Augusta Alves Jardim

São Paulo

2018

## 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

#### **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 parcos 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 século<sup>90</sup>, 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 escolares<sup>91</sup>. 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

---

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> “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 promoveram 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 atua, 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)<sup>92</sup>. 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)<sup>93</sup>. 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

---

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

<sup>93</sup> 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 (SPALLETI, 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 infactíveis. 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 ensino<sup>94</sup>. 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)<sup>95</sup>

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

---

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

<sup>95</sup> 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. A despeito 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%<sup>96</sup>, 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%

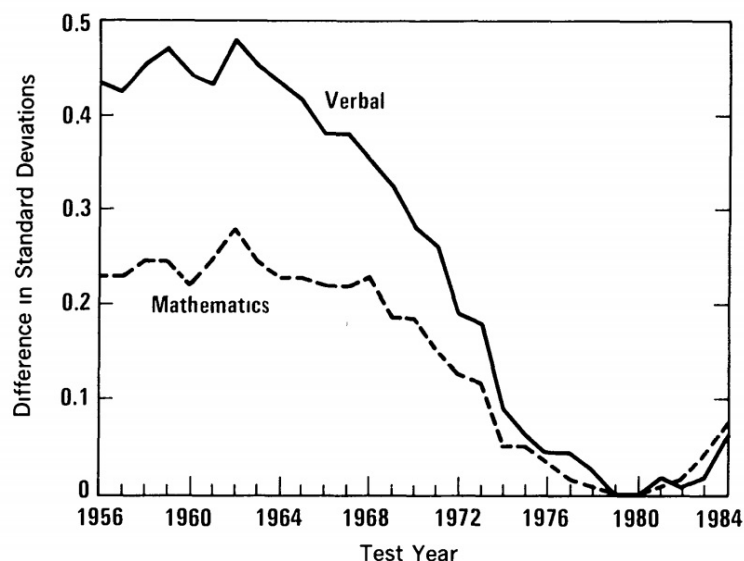
Porém, o aumento de recursos investidos, e a conseqüente melhoria em todos os critérios apontados no planejamento educacional como primordiais para a qualidade da educação, não produziu os efeitos esperados. Nesse mesmo período (1960-1980), os resultados dos alunos no *Scholastic Aptitude Test* (SAT), 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)<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> 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.

<sup>97</sup> 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)<sup>98</sup>

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

<sup>98</sup> 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 parcos 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 parcos 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 anos<sup>99</sup>. 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,

---

<sup>99</sup> 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 procurarei 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]na 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 contrabalaneada 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.

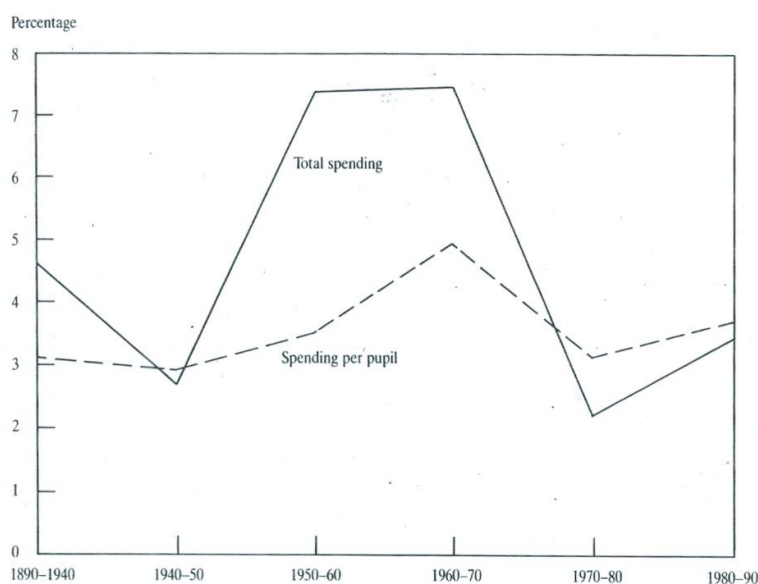
A análise histórica dos custos educacionais nos EUA inicia indagando um truísmo que teria dominado o debate educacional até então: o de que *é preciso investir em educação*. Segundo o PEER, costumou-se associar compromisso com a educação e aumento de recursos investidos no setor, a partir da percepção 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)<sup>100</sup>*

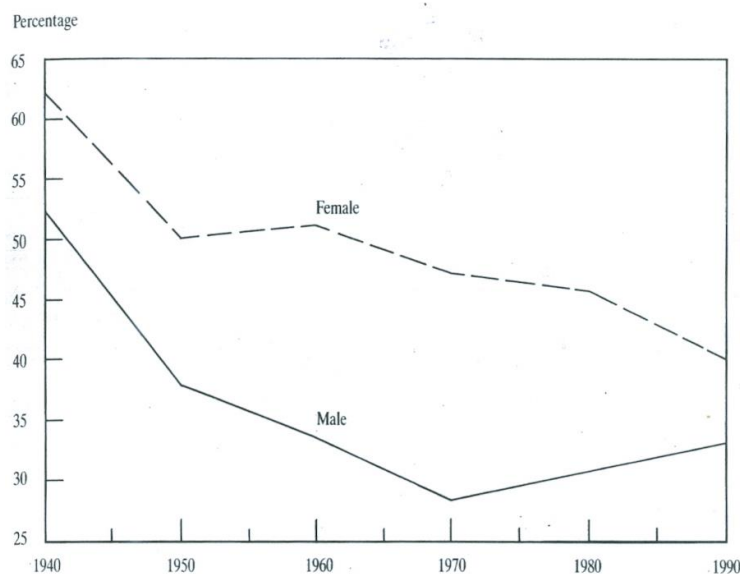
<sup>100</sup> HANUSHEK, E; RIVKIN, G. Understanding the 20th Century Explosion in U.S. School Costs. *Working Paper 388*. Rochester Center for Economic Research, 1994.

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, afastar-se 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 poucos 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 países<sup>101</sup>. 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

---

<sup>101</sup> 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 escolha<sup>102</sup>. 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

---

<sup>102</sup> 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 performativo<sup>103</sup>, 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

---

<sup>103</sup> 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)<sup>104</sup>.

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

---

<sup>104</sup> “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 constranger 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 hayekiana<sup>105</sup> 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 substituíria 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

---

<sup>105</sup> 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)<sup>106</sup>. 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*<sup>107</sup>. 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

<sup>106</sup> 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

<sup>107</sup> 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*<sup>108</sup> 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 distantes<sup>109</sup>, o PEER recomenda a utilização de computadores como meio de aprimorar a aprendizagem, valendo-se da interatividade inerente aos mesmos. A despeito 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

<sup>108</sup> 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.

<sup>109</sup> 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 os 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 ressignificação 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 docente<sup>110</sup>, 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 inadvertidamente<sup>111</sup>. 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

---

<sup>110</sup> 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.

<sup>111</sup> “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*

<b>Planejamento</b>	<b>Gestão por incentivos</b>
•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 alunos<sup>112</sup>.

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).

---

<sup>112</sup> “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. <b>Mercado a serviço da integração.</b>	Produção dos exames padronizados e supervisão das atividades escolares através de uma estrutura de incentivos. <b>Mercado enquanto racionalidade a ser inscrita na política educacional, a partir da lógica da discriminação.</b>

*Fonte: O autor (2018)*