

Educação, desenvolvimento e gestão: conexões

Resumo

Este artigo apresenta parte dos resultados de uma pesquisa já concluída na qual empreendi uma análise genealógica sobre a emergência da administração educacional no Brasil e sobre a mudança de ênfase da administração para a gestão educacional. A pesquisa foi realizada a partir de um estudo documental e a genealogia orientou o processo analítico. No recorte aqui apresentado, discuto que a noção de desenvolvimento será central nas discussões educacionais realizadas principalmente a partir do final da segunda Guerra Mundial e está completamente atrelada com a administração e com a gestão da educação. Para melhor discorrer sobre o tema, o artigo foi dividido em três seções. Na primeira seção intitulada *Administração da educação: planejamento, planificação e modernização* discuto que as formas de alcançar o desenvolvimento passam num primeiro momento pela organização social, econômica e política do pós-guerra. A expansão da escolarização, bem como, sua administração serão fundamentais neste contexto. Na segunda seção discorro sobre as relações existentes entre *Teoria do capital humano, reforma do Estado e gestão da educação*. Na atualidade, governos e instituições procurarão seguir os novos modelos da organização globalizada. Na terceira seção, apresento as considerações finais.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Administração, Gestão, Educação, Políticas Educacionais

Viviane Klaus
UNISINOS
viviklaus@unisinós.br

No presente artigo discuto que a noção de desenvolvimento será central nas discussões educacionais realizadas principalmente a partir do final da segunda Guerra Mundial e está completamente atrelada com a administração e com a gestão da educação. Como desenvolver-se e como superar a situação imposta pelo subdesenvolvimento, tornaram-se questões de primeira ordem na América Latina e no Caribe desde a Conferência de constituição das Nações Unidas em São Francisco em 1945.

Pode-se dizer que a pobreza em escala global foi um descobrimento do período posterior à Segunda Guerra Mundial, pois as concepções e o tratamento da pobreza antes de 1940 eram bem diferentes (Escobar, 2007). Apoiado em Rahnema, Escobar (2007) descreve duas rupturas nas formas de tratar a pobreza. A primeira delas ocorreu no século XIX, quando se deu a emergência de sistemas baseados na filantropia para tratar os pobres. A segunda ruptura diz respeito à globalização da pobreza, efetuada pela definição de dois terços do mundo como pobres depois de 1945. Escobar (2007, p.55) diz que:

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

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

O desenvolvimento avançou, criando anormalidades diversas — os analfabetos, os pequenos agricultores, os camponeses sem terra, os mal nutridos, os pobres —, o que permitiu uma intervenção direta sobre as populações consideradas a partir de então como subdesenvolvidas. É nesse contexto que se dá a invenção da noção de Terceiro Mundo e de países subdesenvolvidos, de maneira que como desenvolver-se e

consequentemente como sair da situação de subdesenvolvido se tornaram um problema de primeira ordem para os continentes da Ásia, da África e da América Latina (Escobar, 2007). Pode-se dizer que:

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

As noções de desenvolvimento e de subdesenvolvimento que emergiram neste período estiveram apoiadas em uma forte concepção de progresso econômico e possibilitaram (possibilitam) uma série de intervenções e de execução de programas de “ajuda” dos países industrializados aos países não industrializados. Questões que não eram vistas como problemas globais passaram a ser interpretadas como tal e alguns padrões sociais e institucionais em voga nos países desenvolvidos tornaram-se eixos norteadores das políticas e ações dos países subdesenvolvidos¹.

Desde 1945 há uma “sucessão de estratégias e subestratégias de desenvolvimento até a atualidade, sempre dentro dos limites do mesmo espaço discursivo” (Escobar, 2007, p.91). A noção de desenvolvimento é, portanto, o fio condutor das políticas educacionais até os dias atuais.

A administração e, na atualidade, a gestão serão peças-chave na reorganização e expansão da educação brasileira rumo ao desenvolvimento, pois através delas se dá toda a organização dos tempos, dos espaços, das instituições. Para administrar e/ou gerir, é

¹ É importante ressaltar que tais discussões ocorreram em campos de luta não homogêneos. Porém, neste artigo, não tenho como intenção central discorrer sobre questões de nível micro como é o caso por exemplo, do posicionamento das instituições em um determinado espaço e tempo, apesar de considerar estas análises extremamente relevantes. Meu objetivo é compreender algumas linhas gerais de um campo social mais amplo que impactam e constituem as políticas educacionais. Do mesmo modo, não tenho como intenção lançar um juízo de valor sobre as noções de desenvolvimento e subdesenvolvimento a partir de um binômio contra/a favor, bom/mau, certo/errado. O que faço é compreender o quanto estes discursos passam a ser vistos como verdades absolutas e possibilitam diferentes ações dos organismos internacionais sobre a realidade brasileira e dos demais países da América Latina.

preciso contabilizar, estabelecer metas, planejar, executar o que foi planejado, verificar os resultados, dentre outras ações.

Conforme já anunciado no resumo, para melhor compreender as relações entre educação, desenvolvimento e administração/gestão o artigo foi dividido em três seções.

Na primeira seção intitulada *Administração da educação: planejamento, planificação e modernização* discuto que as formas de alcançar o desenvolvimento passam num primeiro momento pela organização social, econômica e política do pós-guerra. A expansão da escolarização, bem como, sua administração serão fundamentais neste contexto.

Na segunda seção discorro sobre as relações existentes entre *Teoria do capital humano, reforma do Estado e gestão da educação*. Na atualidade, governos e instituições procurarão seguir os novos modelos da organização globalizada que passam a pautar os modelos de gestão.

Na terceira seção, apresento brevemente algumas considerações finais.

1. Administração da educação: planejamento, planificação e modernização

Nesta seção, discuto que as formas de alcançar o desenvolvimento passam num primeiro momento pela organização social, econômica e política do pós-guerra – fordismo e o keynesianismo. A expansão da escolarização, bem como, sua administração serão fundamentais neste contexto.

Conforme já havia abordado, a necessidade de administração está diretamente relacionada com a noção de desenvolvimento que abrange as noções de planificação, planejamento e modernização. Mesmo que exista todo um movimento em prol da administração² da educação na década de 1930, vai-se constatando de forma mais

² O primeiro estudo sobre a administração do ensino no Brasil foi escrito em 1941 por Lourenço Filho, criador e primeiro diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, o INEP. Tal estudo aponta que o atraso do estado do conhecimento sobre a administração da educação no País tem relação com a limitada atenção dada ao estudo da administração pública brasileira (Sander, 1982). Penso que temos aqui um ponto crucial sobre duas questões que percorrem as relações entre educação e administração. O primeiro deles diz respeito à necessidade de administração da educação a partir de um determinado período histórico. O segundo, completamente atrelado ao primeiro, refere-se à relação entre

premente a necessidade de administração da população, do social, dos assuntos públicos ao longo das décadas de 1940, 1950 e 1960. A invenção do Terceiro Mundo, que implica o binômio países desenvolvidos e países subdesenvolvidos, é central nessa discussão, principalmente nos países considerados a partir de então como subdesenvolvidos, que é o caso dos países da América Latina.

Harvey (2001) diz que o conjunto de práticas de controle de trabalho, hábitos de consumo, tecnologias e configurações de poder político-econômico do longo período de expansão do pós-guerra — de 1945 a 1973 — pode ser chamado de fordista-keynesiano. Esse mesmo autor (2001, p.131) acredita que “o fordismo do pós-guerra tem de ser visto menos como um mero sistema de produção em massa do que como um modo de vida total”. Mas, o que significa entender o fordismo como um modo de vida? Por que ele ganha tanta centralidade no período pós-guerra?

Essa reorganização da sociedade envolvia um novo tipo de trabalhador, novos métodos de trabalho, um novo tipo de homem. Mudança e modernização estavam na ordem do dia. Toda essa reorganização não diz respeito apenas aos modos de produção, mas constitui-se enquanto um jeito de viver em sociedade. Além do fordismo, o taylorismo e o fayolismo são essenciais nesse contexto.

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

Os economistas da época compreendiam a vida social como um problema técnico, um objeto de manejo racional que devia ser confiado aos profissionais do desenvolvimento, cujo conhecimento especializado deveria capacitá-los para a tarefa (Escobar, 2007). Dessa forma, era preciso intervir no social através de um planejamento e administração detalhados para alcançar certo patamar que caracterizaria aquilo que se diz ser um país desenvolvido.

administração da educação e administração pública. Quando se começa a falar da necessidade de administração para o desenvolvimento da sociedade brasileira, diz-se ser necessário administrar a saúde, a educação, o social, a família, o trabalho.

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

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

A administração pública é amplamente discutida durante esse período no Brasil. A população precisava ser educada (na família, na escola, na fábrica e em outros espaços) para incluir a administração no seu cotidiano. Porém, a administração ainda não estava consolidada, naturalizada entre a população, tanto que, como diz Fayol (1968), muitas pessoas acabavam seguindo sua inspiração e deixavam as coisas acontecerem. O desenvolvimento não é algo natural. Ele precisa de intervenção e de administração para se constituir enquanto tal. Portanto, é preciso naturalizar a administração ou, como diz Fayol (1968), instilar no espírito das crianças princípios, procedimentos e métodos.

O conceito de administração é essencial para os *experts* da época, pois eles acreditavam que, através de uma organização racional e objetiva, a mudança social poderia ser impulsionada, produzida e dirigida (Escobar, 2007).

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

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

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

Fayol diz que todos “têm necessidade, em maior ou menor grau, de noções administrativas. Na família, nos negócios do Estado, a necessidade de capacidade administrativa está em relação com a importância da empresa; para os indivíduos, essa necessidade é tanto maior quanto mais elevada é a posição que ocupam” (1968, p.38), de forma que é necessário “esforçar-se para inculcar as noções administrativas em todas as classes sociais. A escola desempenhará, evidentemente, um papel considerável nesse ensino” (Fayol, 1968, p.38-39).

Segundo o que já havia nos dito Anísio Teixeira, como pensar numa educação de massas, como sair da situação de desigualdade e fragmentação das/entre as regiões sem a devida administração da educação? De acordo com Fayol (1968, p.21, grifos do autor):

[...] *Administrar* é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. *Prever* é perscrutar o futuro e traçar o programa de ação. *Organizar* é constituir o duplo organismo, material e social da empresa. *Comandar* é dirigir o pessoal. *Coordenar* é ligar, unir e harmonizar todos os atos e todos os esforços. *Controlar* é velar para que tudo corra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas.

E é justamente por ser compreendida dessa forma, que a administração não é um privilégio de um chefe ou de um dirigente, mas é uma tarefa que se reparte entre a cabeça e os membros do corpo social (Fayol, 1968). A coordenação, a organização, o comando e o controle são essenciais nesse processo, como bem nos mostra Fayol. Isso envolve um alto grau de centralização e de burocratização, questões que serão discutidas e problematizadas nas décadas posteriores. As lutas por menos burocracia e por menos Estado resultaram na flexibilidade fundamental para a reorganização social que se dá ao longo das décadas de 1980 e 1990. Flexibilização, esta, que reflete na própria organização do Estado e decorrente pulverização de responsabilidades pelo todo social – conforme veremos na próxima seção.

Dentre os princípios gerais de administração, Fayol (1968) destaca: a divisão do trabalho; a autoridade e a responsabilidade; a disciplina; a unidade de comando; a unidade de direção; a subordinação do interesse particular ao interesse geral; a remuneração do pessoal; a centralização; a hierarquia; a ordem; a equidade; a estabilidade do pessoal; a iniciativa; a união do pessoal.

Na administração, além de um alto grau de centralização no comando — noção de Sistema Escolar —, a rotina é muito importante. A importância da rotina é enfatizada por Fayol quando este se refere à divisão do trabalho. Fayol (1968, p.45) diz que:

O operário que faz todos os dias a mesma peça, e o chefe que trata constantemente dos mesmos negócios adquirem mais habilidade, mais segurança e mais precisão e, conseqüentemente, aumentam de rendimento. Cada mudança de ocupação ou de tarefas implica um esforço de adaptação que diminui a produção.

Os administradores escolares – diretores – terão uma grande responsabilidade neste sentido, principalmente em função da expansão da escolarização. Em seu artigo *Que é administração escolar?* — texto lido no I Simpósio de Administração Escolar —, Teixeira (1961) aponta que, quanto mais imperfeito for o magistério, mais é preciso melhorar as condições de administração. A escola para todos envolvia, num primeiro momento, um aumento muito grande do número de professores. A formação qualificada dos docentes com menor capital cultural e social seria uma tarefa muito difícil de ser

realizada. Desse modo, o meio mais eficiente de resolver a incompetência dos professores era torná-los objeto de regulação eficiente por parte da burocracia administrativa (Catani e Gilioli, 2004), questão que fica evidente nos escritos de Teixeira (1961, s/p):

[...] sòmente quando o ensino é reduzido em quantidade posso eu fazer uma alta seleção dos educadores. Como tenho de educar tôda a população, terei de escolher os professôres em tôdas as camadas sociais e intelectuais e, a despeito de todo o esfôrço de prepará-los, trazê-los para a escola ainda sem o preparo necessário para que dispensem êles administração. Esta se terá de fazer altamente desenvolvida, a fim de ajudá-los a realizar aquilo que faziam se fôssem excepcionalmente competentes [...].

O sucesso da educação dependerá de uma boa administração, principalmente no Ensino Fundamental. Teixeira (1961) diz que o Ensino Médio e o Ensino Superior³ exigiriam professores mais bem preparados, o que diminuiria a necessidade de administração, porque, quanto mais imperfeito fosse o magistério, mais a escola precisaria de bons administradores. É claro que, no período no qual Teixeira (1961) fez tais considerações, o que estava em plena efervescência era a formação inicial da população. Uma pequena parcela da população tinha acesso ao Ensino Médio e ao Ensino Superior. Teixeira (1961, s/p) diz que,

[...] Por conseguinte, se antigamente era o professor a figura principal da escola, hoje num grande sistema escolar, com a complexidade moderna, complexidade que agora chega a atingir a própria Universidade — a escola terá que depender do administrador e de seus staffs altamente especializados, que elaborem especificamente todo o conjunto de ensinamentos e de experiências, que antigamente constituía o saber do próprio professor da antiga instituição pequena e reduzida, a que servia com sua longa experiência e sua consumada perícia [...].

A partir da emergência da administração da educação, que está implicada com a escolarização de massas, necessária para que o País se desenvolva, constituem-se dois entendimentos centrais na educação até a atualidade — apesar de ganharem novas nuances e algumas discontinuidades, principalmente a partir dos anos 1990. Refiro-me ao papel da educação escolarizada que não tem como centro a questão do conhecimento,

³ Tais expressões (Ensino Fundamental, Ensino Médio e Ensino Superior) não eram utilizadas na época.

mas a constituição de tipos específicos de sujeitos, capazes de participarem dos diferentes reajustamentos sociais; refiro-me, também, ao papel do professor, que perde parte das suas funções docentes. O mais interessante é que a perda de parte das funções não significa menos visibilidade da docência. Pelo contrário, o docente será cada vez mais objeto dos diferentes *experts*, considerados capazes de apontar as inúmeras falhas do fazer docente e os possíveis caminhos a serem adotados.

Pode-se dizer que, em um primeiro momento, o magistério, considerado imperfeito, será alvo dos administradores escolares, que serão colegas ditos mais capacitados para conduzir a instituição escolar. Na época atual, apesar das exigências da formação do magistério, teremos algumas continuidades nesse sentido. No entanto, tais continuidades implicam uma visibilidade e uma regulação do trabalho docente a partir de estratégias de controle muito mais refinadas.

Para finalizar, destaco duas questões que são essenciais nessa lógica da administração. A primeira delas diz respeito à organização piramidal, que muitos chamarão de centralização do poder. A segunda relaciona-se à perícia e à possibilidade de construção de uma narrativa de vida que seria favorecida por meio da rotina. Tanto a organização piramidal quanto a perícia e a rotina, questões que estão absolutamente articuladas, serão questionadas posteriormente em nome da descentralização do poder, do aumento de participação da sociedade na tomada de decisões e da democratização da máquina pública, passando por um movimento que envolve certa fobia ao Estado.

2. Teoria do capital humano, reforma do Estado e gestão da educação

Conforme já anunciado, nesta seção discuto que principalmente a partir da década de 1990 os problemas da economia do terceiro mundo e a sua não-decolagem serão repensados a partir do problema do capital humano (Foucault, 2008). Governos e instituições procurarão seguir os novos modelos da organização globalizada, de valor de curto prazo e tecnologicamente complexa como modelo de mudança institucional, deixando para trás as grandes e estáveis burocracias, cuja imagem é suficiente para horrorizar reformistas políticos (Sennett, 2006). A mudança de ênfase da administração

para a gestão está completamente atrelada a estas novas formas de vida que estão relacionadas com o neoliberalismo e com a reforma do Estado.

No período fordista-keynesiano – de 1945 a 1973 – a rígida organização do tempo e do espaço no interior das fábricas permitia que trabalho e vida fora do local do trabalho fossem coisas distintas. Isso não diminui a importância do trabalho na vida do trabalhador, uma vez que, com o fordismo, o trabalho “é mais do que sobrevivência, é sobretudo identidade, compreendida como o conjunto de valores, partilha de interesses comuns, modos de agir e pensar de um grupo social ou de determinada sociedade” (Sanson, 2010, p.24).

Porém, posteriormente, a problematização dos conceitos para avaliar Capital e Trabalho deram-se principalmente a partir da análise de que recursos naturais, mão-de-obra bruta e capital físico não seriam suficientes para o desenvolvimento e para explicar o crescimento de uma economia altamente produtiva (Schultz, 1987). Para alimentar a dinâmica do desenvolvimento, torna-se essencial uma série de aptidões humanas, pois sem elas as perspectivas econômicas seriam desanimadoras (Schultz, 1987).

As políticas econômicas, sociais, culturais, educacionais de todos os países desenvolvidos terão como foco a modificação do nível e da forma do investimento em capital humano. Gadelha (2009, p.177) diz que para os economistas da Escola de Chicago

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

Importa dizer que o termo *Escola de Chicago* surgiu na década de 1950 e faz alusão às ideias de alguns professores que, sob influência do paradigma econômico neoclássico e sob a liderança de Theodore Schultz, atuavam junto à Escola Superior de Administração,

à Faculdade de Direito e ao Departamento de Economia da Universidade de Chicago. Por outro lado, o termo remete a um grupo de economistas que além de servir de arauto à defesa do livre mercado, refutava e rejeitava os princípios da doutrina keynesiana (Gadelha, 2009).

Penso que parte desse questionamento realizado por Schultz e por outros economistas ao longo da década de 1960 e da década de 1970, resultando na Teoria do Capital Humano, atrelado ao neoliberalismo e a reconfiguração do papel do Estado está diretamente relacionada com a mudança de ênfase da administração educacional para a gestão educacional.

Se, durante a organização científica do trabalho, houve um esforço constante para separar trabalho e trabalhador, a Teoria do Capital Humano junta novamente o trabalho à pessoa do trabalhador, agora entendida como capital, de forma que tudo é considerado capital e todos, capitalistas (López-Ruiz, 2007). A Teoria do Capital Humano aparece dentro do mundo das organizações e do management corporativo a partir dos discursos sobre a emancipação do trabalhador da organização, questão que foi amplamente discutida por Whyte (López-Ruiz, 2007).

Cabe aqui continuamente a figura do empreendedor schumpeteriano, que deixa de ser empreendedor quando estabiliza ou estabelece os seus negócios. As palavras de ordem são inovação e autogestão. É preciso estar constantemente correndo riscos. Essas questões foram altamente discutidas dentro do processo de reengenharia — novas formas de gestão das empresas —, proposto principalmente a partir do início da década de 1990.

A Teoria do Capital Humano, aliada a outras mudanças sociais, econômicas e políticas, provocará uma série de discontinuidades nas formas de governo da população nas décadas subsequentes. Os questionamentos sobre as relações entre Capital e Trabalho, sobre o valor econômico da educação e sobre os segredos econômicos da qualidade da população causam algumas rachaduras nas formas de administração da população, tal como se constituíram no período pós Segunda Guerra Mundial. Porém, conforme já abordado, é interessante observar a permanência de um fio

condutor nas formas de governo da população: a noção de desenvolvimento que perpassa todas elas.

A partir da Teoria do Capital Humano, o desenvolvimento passa a ser medido não somente pelo capital físico, mas pelo capital investido nas pessoas, ou seja, os economistas que discutem a Teoria do Capital Humano dizem que o crescimento precisa ser medido não apenas quantitativamente, mas qualitativamente — qualidade da população. A educação (assim como a saúde, a cultura...) passa a ser vista como um investimento, e não como um gasto que tem um fim em si mesmo; como é preciso fazer investimentos no capital humano, a ênfase não está na virtude da poupança (entesourar, guardar dinheiro para um futuro próximo ou remoto), mas em investir para obter retornos futuros.

A educação é central tanto na análise econômica que contabiliza apenas o capital físico quanto no tipo de análise econômica que considera o capital humano como um fator primordial na qualidade da população. No primeiro caso, mesmo que a educação já fizesse parte de um planejamento que previa a capitalização de todas as classes econômicas, tal capitalização dizia respeito ao acesso aos bens de produção e aos bens de consumo. No segundo caso, a educação é vista como um investimento nos seres humanos, de forma que o desenvolvimento passa a ser medido não apenas por meio do capital físico, mas a partir do capital humano, dos elementos que agregam qualidade à população.

A Teoria do Capital Humano, ao longo da década de 1990, é assumida como um modo de vida, como uma “doutrina da administração” (López-Ruiz, 2007, p.61). Na época atual, a educação está diretamente relacionada com a capacidade empreendedora de lidar com os desequilíbrios associados com a modernização econômica (Schultz, 1987) – eu diria com a inovação econômica colocada em funcionamento pela acumulação flexível. A ênfase não será mais na centralização, tão em voga na administração das organizações fordistas, tayloristas, fayolistas, mas na gestão de empresas altamente flexíveis, inovadoras, competitivas. Faço tais considerações apenas para mapear alguns fios da complexa trama social, econômica e política que produz as artes de governar e é produzida por elas.

Através de certo consenso social, a inovação e o empreendedorismo são naturalizados. Parece não haver mais escolha, sendo preciso ver-se como um capital, fazer investimentos em si mesmo e tornar-se empreendedor. Portanto, podemos afirmar que “ser empreendedor hoje não é uma opção. Se Schumpeter descrevia com essa figura um tipo particular de indivíduo, hoje todos *devem ser como esse indivíduo era*” (López-Ruiz, 2007, p.69, grifos do autor). Segundo Gadelha (2010, p.15),

[...] a empresa já não está “fora”, não é algo (disposto estrategicamente em rede) puramente exterior, a que os indivíduos devem apenas acionar, tomar por referência e a ela se ajustarem; não, agora, os próprios indivíduos vão ser produzidos (objetivados e subjetivados) como microempresas [...].

Os três elementos fundamentais das modernas formas de flexibilidade são: reinvenção descontínua das instituições, especialização flexível de produção e concentração de poder sem centralização (Sennett, 2004). Sennett (2006) diz que muitas instituições que estavam funcionando absolutamente bem precisavam demonstrar sinais de mudança e flexibilidade internas, porque o que estava em jogo era a dinamicidade, ou seja, a “estabilidade parecia sinal de fraqueza, indicando ao mercado que a empresa não era capaz de inovar, encontrar novas oportunidades ou gerir de alguma outra forma a mudança” (p.44).

Tais elementos têm impactos diretos nas políticas educacionais e nas formas de gestão da educação que passam a ser implementadas no cotidiano das escolas. Como bem nos lembra Peroni (2003), o eixo principal das políticas dos anos 1980 *democratização da escola mediante a gestão democrática e a universalização do acesso* se deslocou ao longo dos anos 1990 para a busca de maior eficiência via autonomia da escola, descentralização de responsabilidades, terceirização de serviços e controle de qualidade. Esta mesma autora destaca que o *Instituto Herbert Levy* foi um dos interlocutores do governo brasileiro a partir de 1992 nas questões da reforma educativa, discutidas no *Seminário Ensino Fundamental & Competitividade Empresarial*, promovido nos dias três e quatro de agosto de 1992. As propostas desse seminário, enviadas à Secretaria de Ensino Fundamental do MEC, foram implementadas na íntegra. Sem dúvida alguma “existe uma importante diferença entre o tipo de autonomia escolar que

teoricamente se desenvolvia na década de setenta e oitenta do século XX e os processos de descentralização e autonomização que se observam na atualidade” (Narodowski, 1999, p.103).

A estrutura permanece nas forças que impelem as unidades ou indivíduos a realizar; o que fica em aberto é como fazer isso, e o topo da organização flexível raras vezes oferece as respostas. Está mais em posição de fazer a contabilidade de suas próprias exigências do que de indicar um sistema pelo qual elas podem ser cumpridas (Sennett, 2004, p.65). Harrison (*apud* Sennett, 2004) chama essa rede de relações de poder de “concentração sem centralização”, ou seja, o controle pode ser estabelecido instituindo-se metas de produção ou lucro que cada unidade tem liberdade de cumprir da maneira que julgar mais adequada.

Se analisarmos o processo de autonomização das escolas através de uma gestão que deve promover a participação de todos os envolvidos na comunidade escolar, veremos o quanto a descentralização na tomada de decisões é incentivada e produzida pelos mais variados discursos. O sucesso da educação passa a ser de responsabilidade de todos, e os resultados das escolhas são medidos através de inúmeros instrumentos de avaliação. Os responsáveis pelo Sistema de Ensino fazem a contabilidade de suas exigências, ou seja, verificam e medem os índices alcançados por cada instituição educacional. Os índices indicam se os caminhos escolhidos de forma autônoma pelas instituições foram adequados ou não. É claro que a escolha de novos caminhos, quando necessário, cabe a cada uma das escolas, que, provavelmente, querem melhorar os seus índices no próximo processo avaliativo. Dessa forma,

[...] a pergunta que se impõe atualmente à política educativa podia resumir-se assim: como se controla um sistema escolar desregulado, conformado por unidades autônomas com amplas margens para seu desenvolvimento? Uma das poucas funções que cabem ao Estado dentro deste processo de desestatização da escolarização é a avaliação do funcionamento e da qualidade dessas unidades desreguladas, avaliação que deverá estar ajustada aos parâmetros curriculares definidos nacionalmente (Narodowski, 1999, p.105).

A gestão descentralizada é, portanto, central na nova organização social, assim como a administração centralizada o era no período anterior. Segundo Narodowski (1999, p.107) é “obrigatório ser autônomos. O Estado já não diz aos educadores cada coisa que têm que fazer” (Narodowski, 1999, p.107). Entretanto, a descentralização, a autonomia, devem ser medidas através de alguns parâmetros que possibilitem a integração dos sistemas educativos.

E é justamente este o ponto central da presente seção: autonomia e democratização muitas vezes têm significado escassez de recursos, descentralização e pulverização de responsabilidades. Parto do pressuposto de que tais questões estão diretamente relacionadas com um processo de capilarização do Estado e de um empresariamento da sociedade – sujeito empreendedor e empresário de si mesmo.

Para finalizar esta seção, destaco que, ao mesmo tempo em que as escolas passam por um processo de autonomização, se cria todo um sistema de controle que, segundo Narodowski (1999), permite a reestatização da escolarização através de um *ranking* que analisa os graus de eficiência empregados no interior da instituição escolar, de forma que as escolas com pior posição no *ranking* modifiquem os rumos adotados. Esse autor diz que (1999, p.108), em “um mundo avaliador, ser avaliado significa existir”. Como em toda boa empresa, os níveis de desempenho são importantes, pois indicam os rumos a seguir.

3. Considerações finais

No decorrer do artigo discuto que:

- apesar da administração da educação ser amplamente discutida entre pensadores da década de 1930 ela ganha visibilidade e força política após a Segunda Guerra Mundial;

- a necessidade de administração está diretamente relacionada com as discussões do pós Guerra sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento e com a influência dos organismos internacionais que se constituíram neste cenário;

- a administração da educação se consolida no contexto do fordismo e do keynesianismo. As palavras de ordem da administração eram: burocratização; centralização; disciplina... Questões relacionadas com o contexto de industrialização – lógica da fábrica;

- o cenário no qual a administração se inscreve tinha como pressuposto central o capital material;

- as posteriores discussões sobre capital humano estão relacionadas com algumas narrativas atuais de gestão que pregam a descentralização, a desresponsabilização do Estado e a pulverização das responsabilidades entre a sociedade civil e os sujeitos que passam a ser empresários de si mesmos.

Referências:

BREJON, Moysés. Formação de administradores escolares. In: TEIXEIRA, Anísio Spínola; MASCARO, Carlos Correa; RIBEIRO, José Querino; BREJON, Moysés. *Administração Escolar*. Salvador: ANPAE, Edição Comemorativa do Simpósio Interamericano de Administração Escolar, 1968, p.41-59.

CATANI, Afrânio Mendes; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. *Administração Escolar: a trajetória da ANPAE na década de 1960*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ESCOBAR, Arturo. *La invención del Tercer Mundo: construcción y desconstrucción del desarrollo*. Colombia: Norma, 2007.

FAYOL, Henri. *Administração Industrial e Geral*. São Paulo: Editôra Atlas S.A., 1968.

FOUCAULT, Michel. *Nascimento da Biopolítica: curso no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GADELHA, Sylvio. Governamentalidade neoliberal, Teoria do Capital Humano e empreendedorismo. *Educação & Realidade*, Porto Alegre: UFRGS, v.34, n.2, p.171-186, mai/ago, 2009.

GADELHA, Sylvio. *Governamentalidade (Neo)liberal, concorrência, empreendedorismo e educação: uma abordagem foucaultiana*. Texto apresentado no XI Simpósio O (des)governo biopolítico da vida humana . São Leopoldo: Unisinos, 2010.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

LÓPEZ-RUIZ, Osvaldo. *Os executivos das transnacionais e o espírito do capitalismo: Capital humano e empreendedorismo como valores sociais*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2007.

NARODOWSKI. *Después de clase: desencantos y desafios de la escuela actual*. Buenos Aires: Novedades Educativas, 1999.

PERONI, Vera Maria Vidal. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

RIBEIRO, José Querino. Introdução à administração escolar. In: TEIXEIRA, Anísio Spínola; MASCARO, Carlos Correa; RIBEIRO, José Querino; BREJON, Moysés. *Administração Escolar*. Salvador: ANPAE, Edição Comemorativa do Simpósio Interamericano de Administração Escolar, 1968, p.18-40.

SANDER, Benno. *Administração da Educação no Brasil: evolução do conhecimento*. Fortaleza: Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação, 1982. (série Cadernos de Administração Escolar, VII)

SANSON, Cesar. Trabalho e subjetividade: da sociedade industrial à sociedade pós-industrial. *Cadernos IHU*, São Leopoldo: Instituto Humanitas UNISINOS, ano 8, n.32, 2010.

SCHULTZ, Theodore W. *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SCHULTZ, Theodore W. *Investindo no povo: o segredo econômico da qualidade da população*. Rio de Janeiro: forense Universitária, 1987.

SENNETT, Richard. *A corrosão do caráter: conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SENNETT, Richard. *A cultura do novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

TEIXEIRA, Anísio. (1961). Que é administração escolar? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.36, n.84, 1961. p.84-89. Disponível em <<http://www.geocities.ws/angesou/anisio.pdf>>. Acesso em 15 de janeiro de 2009.