
TEORIA DO CAPITAL HUMANO E GASTOS DO GOVERNO FEDERAL EM EDUCAÇÃO BÁSICA BRASIL: UMA ANÁLISE PARA O PERÍODO DE 1995 A 2010

Keiti Aline Zang¹
Roselaine Navarro Barrinha²

Área de conhecimento: Ciências Econômicas
Eixo Temático: Crescimento e Desenvolvimento Econômico

RESUMO

A teoria do capital humano afirma que o investimento em capital intelectual se reflete no desenvolvimento socioeconômico de um país, considerando, portanto a educação como ferramenta essencial. A partir da verificação dos gastos do governo federal em educação básica no Brasil, de 1995 a 2010, bem como dos resultados destes oriundos, o presente artigo procurou apreender se o Estado brasileiro tem sido orientado pela perspectiva teórica presente na teoria do capital humano. Vale ressaltar que no que diz respeito à determinação dos resultados oriundos dos gastos em educação, utilizou-se como base os dados constantes do Relatório "Education at a Glance 2012" - que analisou e comparou os sistemas de ensino dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) -, bem como os dados constantes do Programa Internacional de Avaliação – PISA – desenvolvido também pela OCDE. Os resultados da pesquisa apontaram significativa variabilidade dos gastos (investimentos) do governo federal em educação básica, especialmente nos dez primeiros anos considerados, envolvendo aumento e redução. Tal comportamento se modifica no período seguinte, quando a ampliação se apresenta de forma contínua.. A continuidade da postura dos últimos anos poderia ser, portanto um indicativo da compreensão por parte do Estado da essencialidade da educação no combate à pobreza e desigualdade social, bem como da influência da teoria do capital humano na condução da política de educação brasileira.

Palavras Chave: Desigualdade Social. Educação e Renda. Gastos com Educação. Políticas Públicas de Educação. Teoria do Capital Humano.

INTRODUÇÃO

A educação sempre foi considerada como um meio de engrandecimento do “espírito humano” e de ampliação da capacidade do indivíduo de interagir produtivamente com o meio em que vive, gerando benefícios para si e para a sociedade em geral.

A teoria econômica passou a dar importância especial à educação a partir de 1960, enfatizando-a como elemento fundamental na melhoria da produtividade do fator humano – mais especificamente da força de trabalho. Um dos principais

¹Graduada em Ciências Econômicas/Universidade Estadual do Oeste do Paraná/
keitialinezang@hotmail.com

²Doutora em História Social pela Universidade Federal Fluminense e docente no curso de Ciências Econômicas da UNIOESTE, campus de Francisco Beltrão/ roselainenbs@gmail.com.



teóricos a evidenciar a referida significância foi Schultz (1973), expondo-a na obra que levaria o nome da teoria por ele desenvolvida – Teoria do Capital Humano, que relacionava o aumento da produtividade do trabalho e da renda obtida do indivíduo ao aumento de suas habilidades (capital humano).

Para o referido autor, o investimento em educação é condição básica e, portanto, essencial para se atingir o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o investimento em educação desde o nível básico até o superior, bem como, a qualificação/capacitação da mão de obra são fundamentais para a nação. É isso o que defende a teoria do capital humano. Em outros termos, a teoria do capital humano desenvolvida por Schultz (1973) não trata apenas das condições que levam à melhoria da renda individual, para, além disso, evidencia o processo necessário para que a nação seja econômica e socialmente próspera.

Portanto, uma sociedade que pretende avançar do ponto de vista econômico-social deve necessariamente voltar a sua atenção para a área educacional. A intensidade dessa atenção se reflete, por sua vez, nos gastos (investimento) que o Estado realiza com a educação. Tendo em conta o exposto questiona-se se o Estado Brasileiro tem de fato partilhado da mesma percepção constante da Teoria do Capital Humano e ainda, se esta percepção tem se refletido na evolução e na qualidade dos gastos com a educação de sua população.

Para dar conta da problemática proposta o estudo se estruturou em 2 partes além da introdução e da conclusão. A primeira se preocupou em explicitar o referencial teórico norteador da pesquisa, qual seja, a teoria do capital humano, enfatizando os seguintes pontos: o contexto histórico no qual ela surge e o seu conteúdo teórico principal. A segunda parte, que expõe os resultados e discussões propriamente ditos foi desenvolvida da seguinte forma: inicialmente explicitou-se a evolução dos gastos federais com a educação básica entre os anos de 1995 a 2010 e na sequência se realizou a análise dos resultados oriundos de tais gastos. No que diz respeito a este último aspecto, vale ressaltar que tomou-se por base os seguintes documentos: Relatório "*Education at a Glance 2012*" ("Olhar sobre a Educação 2012", que analisou e comparou os sistemas de ensino dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), bem como os dados constantes do Programa Internacional de Avaliação –



PISA – desenvolvido também pela OCDE – e que mede o nível educacional de jovens de 15 anos por meio de provas de Leitura, Matemática e Ciências.

Os dados quantitativos utilizados na pesquisa foram coletados das seguintes fontes: banco de dados dos seguintes órgãos/instituições: OCDE, Secretaria de Planejamento do Governo federal, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Ministério da Educação – MEC, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

Cabe ressaltar que as fontes consultadas foram basicamente de caráter secundário. Com relação ao período utilizado para a coleta dos dados, o mesmo foi determinado a partir de duas questões essenciais: 1) É a partir da década de 1990 que a teoria do capital humano passa a exercer maior influência a nível nacional, inclusive em função da abertura comercial e da inserção nacional na chamada globalização econômica; 2) Devido às dificuldades de obtenção de dados seguros, com relação aos gastos em educação antes de 1995 decidiu-se por efetuar a análise a partir de 1995.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 A Teoria do Capital Humano de Schultz e contexto histórico que a produz

O termo capital humano faz parte da teoria econômica há algum tempo, tendo nela ganho destaque especialmente a partir da década de 1960. No entanto, há que se ressaltar que o seu uso extrapola tal área, sendo encontrado tanto nas ciências sociais quanto nas humanas.

Mas o que especificamente significa o referido termo? Do que ele trata? Sandroni (1994) traz uma definição bastante simples e geral. Para ele o capital humano é o conjunto de investimentos destinados à formação educacional e profissional de determinada população. Em outras palavras, é o conjunto de aptidões e habilidades pessoais que capacitam o indivíduo para o desempenho profissional, permitindo-lhe assim auferir renda. Nesse sentido, pode-se dizer que as aptidões naturais também fazem parte do conjunto de habilidades desenvolvidas via processo de aprendizagem. Tal processo atua, portanto, potencializando as habilidades naturais já possuídas e desenvolvendo novas habilidades.



As primeiras teorias econômicas tratavam da produção como resultado da atuação de três fatores, terra, capital e trabalho. A combinação eficiente desses fatores e, mais especificamente o desenvolvimento de cada um deles sempre foi uma preocupação da economia. No que diz respeito especialmente ao fator trabalho, vale ressaltar que já na obra dos economistas clássicos está presente a ideia de que o aperfeiçoamento da força de trabalho eleva a capacidade produtiva.

Ainda de acordo com os economistas clássicos, os indivíduos poderiam sair de uma condição de detentores apenas da força de trabalho para detentores de capital, portanto, meios de produção. Para tanto, a condição seria se privar no presente de determinados prazeres (sacrificar consumo presente) a fim de poupar para promover o referido salto. Ou seja, a restrição no momento presente seria uma condição necessária e racional para melhorar a condição futura. Em resumo, seria uma escolha que cada um deveria realizar. Da mesma forma, pode-se dizer que para a teoria do capital humano cada indivíduo também deve realizar uma escolha, investir em si mesmo exigiria no presente certos sacrifícios – não apenas financeiros -, tendo em vista um melhor desfrute no futuro. É essa a perspectiva presente na teoria do capital humano, ou seja, a ideia de que o indivíduo gasta consigo mesmo de formas diversas – consumo imediato e/ou investimento -, não apenas buscando desfrutar o presente, mas também procurando rendimentos futuros, que lhe tragam melhores condições de vida, ou em termos neoclássicos, lhe proporcionem maior utilidade.

Nesse sentido, pode-se dizer que algumas das considerações constantes da teoria clássica também estão presentes na teoria do capital humano que, no entanto, é desenvolvida somente no século XX, especialmente a partir da década de 1960, na escola de Chicago, com os seguintes teóricos da economia: Gary Becker, Jacob Mincer e Theodore William Schultz, conforme destaca Chaves (2002)

Os críticos da Teoria do Capital Humano, dentre os quais se pode citar Frigotto (1995), afirmam que ela tem suas bases teórico-metodológicas na economia neoclássica que enfatiza que a renda percebida pelos agentes de produção advém da contribuição que eles dão à sociedade a partir da produção de utilidades - já que na prática quando eles produzem bens e serviços estão de fato produzindo utilidade. Nesse sentido, seria possível afirmar que se o indivíduo tivesse uma capacitação mais adequada seria mais eficiente do ponto de vista produtivo e,



consequentemente contribuiria mais para a produção, justificando assim uma renda mais elevada. Seria possível ainda generalizar essa lógica dizendo que o crescimento da renda da nação refletiria o aumento do capital humano do conjunto dos indivíduos que a integram.

Como já mencionado, a referida teoria ganhou destaque nos Estados Unidos ainda nos anos de 1960. Mas o que levou ao seu desenvolvimento? A percepção deste estudo é que ela é produto de um contexto histórico e o conhecimento deste, conjugado às pistas deixadas na própria obra de Schultz a confirma. Pode-se dizer que o contexto histórico vigente desde o pós-segunda guerra intrigava a Schultz. O que poderia explicar a rápida recuperação do Japão e da Alemanha no pós Segunda Guerra? Por quê o modelo neoclássico tradicional não dava conta de explicar satisfatoriamente as persistentes disparidades no mercado de trabalho, o que envolvia, dentre outros aspectos as igualmente persistentes desigualdades na distribuição de renda e o elevado nível de desemprego, por exemplo? Foi a fim de apreender tal contexto que a teoria do capital humano centrou sua atenção no poder explicativo das variáveis escolaridade e experiência no trabalho, detidas por cada um dos indivíduos que compõem o referido mercado, permitindo por meio da elaboração da teoria do capital humano uma reformulação do modelo neoclássico que enfrentasse satisfatoriamente tais questões.

De outra forma, há ainda que se considerar que a teoria do capital humano nasce num contexto histórico tal que exigia da teoria econômica uma explicação satisfatória para o crescimento econômico desigual dos países que integravam o capitalismo no mundo ocidental nos períodos subseqüentes à II Grande Guerra Mundial. Ora, a discussão desenvolvida na obra de Schultz surge no momento em que os EUA se firmavam na condição de país mais rico da esfera capitalista, seguido, porém da URSS, expoente da esfera socialista.

Como países representantes de dois sistemas econômicos que defendiam correntes ideológicas opostas, possuíam idéias contrárias quanto ao caminho para a reconstrução do equilíbrio mundial e, de forma mais específica; quanto à responsabilidade que o modelo de produção possuía no sentido de garantir o acesso do conjunto da população aos meios de reprodução material. Sob a ótica capitalista, o mercado propiciaria amplamente tal condição, sendo os desajustes ocasionais e causados pela ineficiência no emprego dos fatores. Para a vertente



socialista, o mercado não detinha condições de realizar de forma satisfatória o atendimento das necessidades do conjunto da população. Tal parecer se sustentava dentre outros pontos, no fato de que os detentores dos fatores de produção não acessavam o mercado em igualdade de condições.

É, portanto, nesse ambiente de disputa pela condição de nação mais influente a nível mundial que se firma o período que entrou para a história como período da Guerra Fria. É nesse contexto, portanto que a teoria do capital humana se mostra essencial como complementação à teoria neoclássica, na medida em que pôde ser utilizada pela esfera capitalista no sentido de explicar não somente um dos elementos responsáveis pela maior/menor eficiência produtiva – do indivíduo/da empresa individual/ da nação -, quanto também no sentido de explicar as desigualdades de renda no mercado de trabalho, bem como o emprego/desemprego. Sob tal ótica, o investimento em capital humano seria o elemento essencial a ser considerado pelo indivíduo/nação que de fato almejasse uma condição melhor em termos de renda.

Por outro lado, o quadro econômico de crise econômica que se estabelece em meados da década de 1970, agravado pela crise do petróleo iria reforçar a pertinência da teoria do capital humano. Tal período ficou conhecido dentro da história econômica como crise do fordismo-keynesianismo. De acordo com diversos cientistas sociais, dentre os quais se pode citar Harvey (2011), o modelo de sociedade fundamentado no *American way of life* começou a desmoronar em meados da década de 1970, em função da saturação do mercado. De outra forma, as políticas tipicamente keynesianas até então adotadas revelavam seu esgotamento, haja vista a severidade da crise fiscal que caracterizava os países que em geral a haviam utilizado - como foi em especial o caso dos Estados Unidos (EUA).

A crise do modelo fordista-keynesiano foi assim denominada por retratar ao mesmo tempo o regime de produção então vigente e a teoria econômica que, de uma forma geral, orientava a condução da política econômica na esfera capitalista. Fordista, em função das características técnicas e organizacionais do fordismo, que envolviam a elevada especialização do trabalho conjugada à inserção da esteira de montagem. Tal configuração, por sua vez, impunha uma escala de produção elevada e rígida – especialmente no que diz respeito à diferenciação dos produtos -,



demandando assim mercados amplos. Keynesiana, porque a política econômica das potências capitalistas ocidentais se caracterizava pela forte intervenção do Estado na economia, especialmente no que diz respeito ao crescimento dos gastos públicos a fim de estimular o volume de emprego e renda.

A crise fordista-keynesiana evidenciou justamente o fato de que tal estrutura de produção não era mais adequada às novas configurações do mercado, assim como a política fortemente intervencionista do Estado. A esse respeito vale considerar o seguinte: com a recuperação da capacidade produtiva dos países capitalistas que estiveram envolvidos na segunda guerra mundial, os mercados das grandes potências sofreram um relativo estreitamento, impondo a necessidade de um novo regime de produção, mais flexível – tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo da produção - e competitivo. Dessa forma, pode-se dizer que a política econômica de ampliação dos gastos – tipicamente keynesiana - foi viável enquanto a produção fordista se manteve adequada. Quando o fordismo passou a indicar sinais de esgotamento, a política econômica com viés altamente intervencionista do governo teve que ser revista, dada a crise fiscal oriunda do referido contexto.

Para Gorender (1997) perante a instabilidade da crise estrutural e da conseqüente saturação do mercado, era imprescindível que se instalasse um novo regime produtivo. A saturação dos mercados acompanhada da crise do petróleo que na década de 1970 elevou os custos de produção e instalou a crise no mundo capitalista, impuseram a sua substituição. No Japão, por outro lado, a produção se baseava no modelo Toyotista já adotando, portanto os princípios da flexibilidade produtiva que evidenciava um regime produtivo mais ágil e capaz de responder de forma mais eficiente às variações do mercado, tanto no que diz respeito ao aspecto quantitativo quanto qualitativo dos produtos. Foi justamente a presença de tal flexibilidade que promoveu a importação do toyotismo para os países capitalistas ocidentais. A implantação do novo regime ocorreu inicialmente nos EUA, expandindo-se posteriormente para outros países. Vale ressaltar que tal não ocorreu sem que se promovesse uma série de ajustes, visando adequar o toyotismo à realidade vigente em cada país, como ressaltado por Gorender (1997), dentre outros.



O novo regime produtivo - dadas as suas características diferenciadas com relação ao regime anterior, especialmente no que diz respeito à rigidez produtiva – demandava uma mão de obra também distinta. Seu trabalhador deveria ser flexível - reproduzindo a característica essencial presente no próprio modelo japonês. Tal necessidade indicava, por sua vez, a necessidade de um processo de formação/capacitação constante do mesmo. É nesse sentido que Gorender (1997), ao evidenciar algumas das características técnicas do regime produtivo em questão tece a seguinte consideração:

O trabalho em equipes, a polivalência e a rotação de funções, o manejo de máquinas-ferramenta de controle numérico computadorizado (MFCNC), o controle estatístico de processo e outros procedimentos exigiriam um trabalhador dotado de instrução mais elevada do que o tarefeiro típico da cadeia de montagem fordista. Demais disso, exigiriam um trabalhador participativo, envolvido com os objetivos da empresa (GORENDER, 1997: 317-318).

Evidencia-se assim um novo perfil para o trabalhador, que, por sua vez, reforça o que expõe a teoria de Schultz (1973), que o capital humano é condição essencial para se entender as desigualdades de renda entre os indivíduos, para se entender a riqueza e a pobreza das nações – fazendo aqui certa analogia a Smith -, e, portanto, as disparidades presentes no mercado de trabalho. Diferente do trabalhador demandado no fordismo, o novo trabalhador deveria ser participativo, envolver-se plenamente no processo produtivo, propondo alterações que visassem a melhoria do ambiente produtivo, etc. Esse “novo” perfil de trabalhador indicava, por outro lado a necessidade de uma força de trabalho em constante processo formativo, pois em sendo o modelo adaptável às mutações do mercado, também a mão de obra a ele vinculada deveria ser.

Em sua busca por respostas Schultz chegou à conclusão de que a rapidez com que o Japão e a Alemanha se recuperaram no pós-segunda guerra se devia à existência de uma população altamente educada e saudável. A educação aparecia então para o referido autor como elemento essencial para explicar a eficiência produtiva enquanto que a saúde prolongava o período durante o qual a eficiência produtiva das pessoas poderia ser utilizada no setor produtivo. Dessa forma, uma vida longa e saudável garantiria um amplo retorno do investimento feito na educação.



1.2 A Teoria do Capital Humano de Schultz: conteúdo teórico essencial

A ideia principal da teoria do capital humano é de que o trabalho corresponde a mais do que um único fator de produção – força de trabalho -, devendo ser considerado também um tipo de capital: o capital humano. Ora, assim como uma combinação mais eficiente entre fatores de produção distintos – capital e força de trabalho na firma podem trazer à tona uma maior eficiência produtiva, também uma combinação mais eficiente de capital “humano” e força de trabalho no mesmo indivíduo pode promover tal efeito. Essa combinação entre capital “humano” e força de trabalho é, portanto, tão mais produtiva quanto maior for sua qualidade, e esta é dada pela intensidade e qualidade do treinamento técnico-científico e gerencial que cada um adquire ao longo de sua vida. Sob tal ótica, a ampliação do capital humano não apenas elevaria o desempenho individual – e, por conseguinte, a sua remuneração –, como seria fator decisivo para a geração de riqueza e de crescimento econômico. Sendo assim, políticas que buscam elevar a qualidade do capital humano são consideradas as mais eficazes na redução dos níveis de pobreza e de desigualdades sociais, contribuindo para o desenvolvimento econômico.

Ao direcionar a sua teoria para os investimentos feitos no homem Schultz afirmava a importância de se desenvolver teoricamente o conceito de capital humano, a fim de que se pudesse compreender a realidade que lhe era contemporânea, bem como, para que se evidenciasse o quão era fundamental a sua inclusão nos modelos de crescimento econômico, na condição de fator de produção, algo até então totalmente inexistente na literatura econômica.

Dada a essencialidade do capital humano para a ampliação da renda, a perspectiva presente na referida teoria considera o investimento em capital humano como um dos mais rentáveis, tanto no plano geral do desenvolvimento das nações, quanto no plano da mobilidade social individual. A ampliação das habilidades dos indivíduos significaria, ao mesmo tempo, a ampliação da qualidade de seu trabalho. Dessa forma, a ampliação das habilidades dos indivíduos deveria ser vista como uma modalidade de investimento. Ou seja, a questão essencial seria tornar o fator



humano mais produtivo, educando-o, capacitando-o. Dessa forma, o treinamento, a reciclagem, a especialização, passariam a ser termos comuns no dia-a-dia das pessoas, crenças de que as habilidades adquiridas gerariam um “estoque” que poderia se converter em capital. A acumulação de capital passa então a interagir com novas ferramentas, no caso a educação. Em outros termos, para além do investimento em capital físico, é preciso investir em capital humano. No longo prazo, o investimento no sentido de ampliar o capital humano traria por resultado o fortalecimento econômico, que poderia se traduzir, por sua vez em níveis reduzidos de desemprego e níveis elevados de produtividade.

Mas como ampliar o volume e/ou estoque de capital humano? Para Schultz (1973), essa ampliação passa necessariamente pelo incremento dos gastos com educação. De forma mais específica, os gastos com educação devem ser tratados como investimento em capital humano. Esse seria o investimento responsável pela maior parte do crescimento dos rendimentos reais por trabalhador. Para Schultz (1973) os gastos deveriam ser considerados a partir de três modalidades, quais sejam: na primeira modalidade os que privilegiam o consumo e que não acrescentam nada em termos de capacidades, que pode ser considerado puro consumo; na segunda modalidade os gastos que privilegiam o desenvolvimento das capacidades individuais que são puro investimento; e na terceira modalidade os gastos que buscam ambos os efeitos. Nessa terceira categoria de gastos estaria a expressão mais importante do investimento humano, no entanto, também estaria nela a maior dificuldade de mensuração/avaliação, comparativamente aos investimentos feitos em capital físico. Mas, de que forma seria possível avaliar os resultados oriundos do investimento feito em capital humano?

Schultz (1973) menciona que a solução para tal problema seria a construção de um método alternativo para estimar o investimento humano, que tentaria medir tal retorno a partir do seu produto e não do seu custo. Nesse sentido ele menciona que, como “qualquer capacidade produzida pelo investimento humano torna-se parte do agente humano e não pode mais ser vendida” a forma de se observar o resultado prático do investimento realizado é a verificação da renda percebida pelos indivíduos, pois “o aumento em ganhos é o produto do investimento” (SCHULTZ, 1973, p. 8).



A partir do explicitado pode se dizer que, na concepção do referido autor, na dinâmica das relações econômicas, o capital menos constante, o capital humano não é menos importante, daí a sua já citada contrariedade diante da omissão desta forma de capital nos modelos explicativos do crescimento econômico que dominavam a literatura econômica. Daí, portanto a sua conclusão de que o conceito tradicional de capital teria que ser ampliado. Sendo assim, a educação passa a ser vista como meio para formar capacidade produtora e como tal, passa a atuar na relação capital-trabalho, como elemento paradoxalmente agregado ao trabalhador (força de trabalho), pertencendo, entretanto, à esfera do capital (propriedade dos meios de produção).

Se o coeficiente de todo capital em relação à renda permanece essencialmente constante, então o crescimento econômico inexplicado, que tem sido de uma presença tão perturbadora, tem a sua origem primordialmente a partir da elevação do acervo do capital humano. [...] as capacitações econômicas do homem são predominantemente um meio fabricado de produção e que, à exceção de alguma renda pura (em rendimentos) para marcar as diferenças em capacitações herdadas, a maioria das diferenças de rendimentos é uma diferença nos quantitativos que foram investidos nas pessoas. [...] a estrutura dos ordenados e dos salários é determinada primordialmente pelo investimento na escolarização, na saúde, no treinamento local de trabalho, na busca de informações acerca das oportunidades de empregos, e pelo investimento na migração. [...] uma distribuição mais equitativa de investimentos no homem equaliza os rendimentos entre os agentes humanos [...] (SCHULTZ, 1973, p. 66).

Diante do exposto pode-se dizer que a teoria do capital humano evidencia que investimento realizado no indivíduo para além de resultar em crescimento de renda pessoal, é também benéfico para a sociedade como um todo. De outra forma, ela também enfatiza que o investimento em educação aponta igualmente para a necessidade do investimento em saúde, na medida em que esta última garante o recebimento por longo prazo dos resultados do investimento realizado em educação. Portanto, a referida teoria poderia, a partir de suas concepções, orientar o Estado na formulação e condução de políticas de educação e de saúde que levassem em conta os aspectos mencionados.

Uma breve sistematização do raciocínio presente na teoria do capital humana foi feita por Lima (1980, p. 226), qual seja:

a) as pessoas se educam;



- b) a educação tem como principal efeito mudar suas "habilidades" e conhecimentos;
- c) quanto mais uma pessoa estuda, maior sua habilidade cognitiva e maior sua produtividade; e
- d) maior produtividade permite que a pessoa perceba maiores rendas

Na tentativa de comprovar suas evidências, a teoria do capital humano vem sendo testada por meio de modelos econométricos por inúmeros pesquisadores. A comprovação não é uma tarefa fácil, pois, na relação entre gastos em educação e treinamento e a renda individual, estão presentes elementos que, normalmente, ou fogem do controle ou não permitem ser analisados ao mesmo tempo pelo pesquisador, tais como a bagagem familiar, a qualidade da escola, o mercado de trabalho, dentre outros. Em face dessa realidade, pode-se dizer que a validade dos resultados da aplicação do modelo de capital humano se assemelha àquela da lei dos rendimentos decrescentes, a de uma asserção empírica aproximada da realidade, já que não se verificam constatações empíricas contrárias. A constante utilização seja do termo capital humano seja da teoria do capital humano, a imperiosa necessidade presente na sociedade de se investir em educação e treinamento, e os resultados até então encontrados, dadas as pressuposições e abstrações necessárias, reiteram essa impressão.

Por outro lado, ao considerar o trabalhador também como um possuidor de capital – “capital”, mais precisamente capital humano, a teoria do capital humano parece negar o intrínseco antagonismo de classes vigente sob o capitalismo, afirmado e reafirmado pelos teóricos marxistas, como destaca entre outros Souza (2006) na medida em que cada um poderia a partir do plano pessoal buscar racionalmente ampliar o seu “capital humano”, o que evidentemente exigira sacrifícios não apenas financeiros.

Os trabalhadores transformaram-se em capitalistas, não pela difusão da propriedade das ações da empresa [...], mas pela aquisição de conhecimentos e de capacidades que possuem valor econômico. Esse conhecimento e essa capacidade são em grande parte produto do investimento. (SCHULTZ, 1973, p. 35).

Por fim, vale a pena ressaltar que tal teoria se coloca como instrumento de orientação do Estado no sentido de contribuir para a elevação do capital humano presente na sociedade, especialmente a partir das elaboração/condução das



políticas de educação/capacitação – nos diversos níveis do Estado. Ela firma sua influência não apenas no que diz respeito à ampliação dos gastos com a educação, mas também a partir da forma como tais gastos se realizam, ou seja, a partir da qualidade com que eles são aplicados. Essa discussão será feita na seguinte, onde se pretende verificar a influência de tal teoria a partir dos gastos (investimento) em educação básica no Brasil – bem como os resultados daí oriundos – para o período de 1995 a 2010.

2 GASTOS PÚBLICOS FEDERAIS COM EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DE 1995 A 2010

O sistema educacional brasileiro é financiado pelo Município, Estado e Governo Federal. A Constituição Federal de 1988 determina que a União deve aplicar, no mínimo, 18%, excluídas as transferências, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25% do total da receita resultante de impostos incluídas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Elaborar políticas públicas que tenham impactos importantes sobre os resultados educacionais requer investimentos e o princípio norteador desse deveria ser o da eficácia. Considerando que é no investimento que se materializam as reais prioridades, em se tratando de educação pública, o que se espera é que efetivamente as políticas voltadas para a educação tenham um comprometimento com a qualidade do investimento e, portanto, com o resultado dele oriundo – da educação. A proposta nessa parte do artigo é verificar a evolução dos gastos do governo federal no que diz respeito à educação básica no período de 1995 a 2010, bem como a eficácia deles resultante.

Diante disso, a figura 1 apresenta os gastos com educação básica³ do governo federal, no período de 1995 a 2010, lembrando que à União compete uma atuação supletiva do setor educacional.

³ Educação Básica é composta pelo Ensino Fundamental e Ensino Médio.



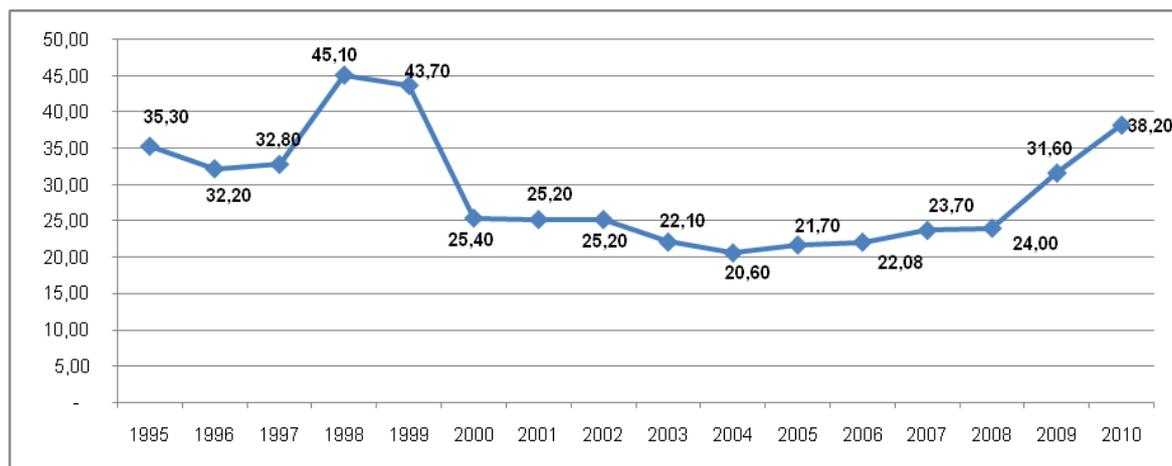


Figura 1 – Despesas do Governo Federal em Educação em R\$ bilhões constantes⁴: 1995-2010
Fonte: Ministério da Fazenda. Elaboração da Autora.

Pode-se dividir os gastos federais com educação em três períodos distintos. Primeiro, de 1995 a 1999, onde os investimentos passaram de 35,3 bilhões em 1995 para 43,70 bilhões, um aumento de mais de 20%. Segundo, de 2000 a 2004, quando ocorreu uma diminuição expressiva de pouco mais de 40% para todos os anos comparativamente a 1999. Terceiro período, de 2005 a 2010, quando novamente os gastos - investimento - voltaram a crescer efetivamente, não alcançando, no entanto os valores expressivos observados em 1998 e 1999.

O que se verifica é que o recurso que o governo gasta com educação varia de ano a ano, não havendo uma constância nos gastos, ou um percentual de crescimento constante nos valores investidos, o que reflete diferentes os padrões de gestão de cada governo no que diz respeito especialmente à educação. Em outros termos as prioridades em termos de educação mudam a cada quatro anos, frequentemente até mais rápido, já que nem sempre secretários e ministros permanecem durante todo o mandato do presidente. Tal contexto é problemático, dada a importância da educação na formação do capital humano nacional, o que exigiria uma política educacional que ano a ano – e, portanto, independente do governo do momento - pudesse evidenciar resultados favoráveis.

Entender financiamento educacional do Brasil exige cuidado, uma das grandes dificuldades é a transparência dos dados. Os dados oficiais quando disponibilizados não raramente estão incompletos, além de serem publicados após

⁴ Valor atualizado pelo IGP-DI de dezembro de 2010 da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

longo tempo de sua obtenção, o que dificulta a tarefa da sociedade de exercer a fiscalização sobre o seu efetivo emprego.

O Brasil, atualmente investe aproximadamente em torno de 5,7% do PIB em educação. O relatório "*Education at a Glance 2012*" ("Olhar sobre a Educação") analisa os sistemas de ensino dos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A OCDE também é responsável pela aplicação e divulgação dos resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), o Pisa é uma avaliação internacional que mede o nível educacional de jovens de 15 anos por meio de provas de Leitura, Matemática e Ciências. Tal exame é realizado a cada três anos.

De acordo com o referido relatório, apesar do Brasil se colocar como um dos países que mais aumentaram os gastos com educação – em termos proporcionais ao PIB - entre os anos de 2000 e 2009, ele ainda não investe o recomendado, que é 6,23% do PIB. O país segue ocupando o 15º lugar quanto ao percentual do PIB gasto em educação – conforme se evidencia na tabela 01. Já na avaliação do Pisa, ocupa o 53º lugar – como indica a mesma tabela.

É impossível ignorar tais dados que demonstram um precário desempenho dos estudantes brasileiros comparativamente ao dos outros países. Como explicar tal resultado se o Brasil tem gasto com educação – como proporção do PIB, ao menos na última década -, o equivalente em termos proporcionais ao que tem sido gasto por alguns dos países mais ricos da Europa, como é o caso da França, por exemplo. A discrepância nos resultados ao que tudo indica poderia ser explicada especialmente pelos seguintes pontos: a) pela desigualdade socioeconômica dos brasileiros, de onde decorreria uma situação de desigualdades e oportunidades educacionais; b) pela má qualidade na elaboração das políticas públicas e da aplicação de recursos dentro de um sistema educativo que, vale ressaltar, possui alunos de diferentes perfis socioeconômicos. De qualquer forma, a justificativa constante da letra (a) poderia, a partir da perspectiva da teoria do capital humano, ser reflexo da ocorrência da justificativa (b) e, portanto, a problemática seria basicamente a má qualidade na elaboração das políticas públicas e na aplicação dos recursos com a educação.



Tabela 1 - Percentual Médio do PIB gasto em educação dos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Ranking	País	Gasto com educação	Posição no Pisa
1	Islândia	7,80%	16º lugar
2	Noruega	7,30%	12º lugar
3	Suécia	7,30%	19º lugar
4	Nova Zelândia	7,20%	7º lugar
5	Finlândia	6,80%	3º lugar
6	Bélgica	6,60%	11º lugar
7	Irlanda	6,50%	21º lugar
8	Estônia	6,10%	13º lugar
9	Argentina	6%	58º lugar
10	Áustria	6%	39º lugar
11	Holanda	5,90%	10º lugar
12	França	5,90%	22º lugar
13	Israel	5,80%	37º lugar
14	Portugal	5,80%	27º lugar
15	Brasil	5,70%	53º lugar
16	Eslovênia	5,70%	31º lugar
17	Reino Unido	5,60%	25º lugar
18	Suíça	5,50%	14º lugar
19	Estados Unidos	5,50%	17º lugar
20	México	5,30%	48º lugar
21	Hungria	5,10%	26º lugar
22	Polônia	5,10%	15º lugar
23	Canadá	5,10%	6º lugar
24	Alemanha	5,10%	20º lugar
25	Coreia do Sul	5%	2º lugar
26	Espanha	5%	33º lugar
27	Austrália	5%	9º lugar
28	África do Sul	4,80%	(não participa)
29	Rússia	4,70%	43º lugar
30	Itália	4,70%	29º lugar

Fonte: OCDE 2012

O sistema educacional reflete a atenção recebida ao longo de um tempo e depende para tanto, da alocação de verbas, afinal educação é processo contínuo. Sabe-se que nos países desenvolvidos há um trabalho de longo prazo no sistema educacional, com priorização do investimento e qualificação dos indivíduos no combate a desvios e desperdícios. Dessa forma, o Estado deveria necessariamente viabilizar a formulação e a implementação de políticas educacionais, que de fato tragam resultados satisfatórios.



Tabela 2 – Variação gasto com Educação, crescimento do PIB e desemprego no Brasil: 1995/2010

Ano	Gasto com Educação	Crescimento do PIB
1995	-	4,22%
1996	-3,30%	2,15%
1997	1,86%	3,34%
1998	26,52%	0,04%
1999	5,30%	0,25%
2000	-41,88%	4,31%
2001	-0,79%	1,31%
2002	0,00%	2,66%
2003	-12,30%	1,15%
2004	-6,79%	5,71%
2005	5,34%	3,16%
2006	1,75%	3,97%
2007	7,34%	6,08%
2008	1,27%	5,14%
2009	31,67%	-0,30%
2010	20,89%	7,50%

Fonte: Ministério da Fazenda, IBGE. Elaboração da autora

Dado o exposto, o que se pode de uma forma geral verificar a partir dos dados trazidos pela tabela 01 e 02 é a variabilidade dos gastos com educação ano a ano, governo a governo. Essa variabilidade reforça não somente os problemas de ordem econômica - internos e externos – a que o país está sujeito numa conjuntura de economia global, mas também, a falta de uma política educacional que traga em si a qualidade e a continuidade necessária para a produção de resultados efetivos, que contribuam não somente para o crescimento, mas também para o desenvolvimento econômico da nação. Essa falta de regularidade evidencia seus resultados em Relatórios produzidos por organismos internacionais, como o "Education at a Glance 2012" e o PISA – já mencionados acima. Portanto, ainda que a teoria do capital humana possa se colocar como norte na orientação da política educacional, ela parece ter sido utilizada de forma relativamente precária no caso brasileiro, ao menos quando se leva em conta o período analisado como um todo. No entanto, se se leva em consideração os cinco últimos anos, o que se nota é um crescimento contínuo do investimento em educação básica por parte do governo federal, mesmo em momentos em que o PIB apresentava um comportamento decrescente. Tal comportamento pode indicar uma mudança de rumo e, portanto, evidenciar que tem se formado no âmbito governamental uma sólida concepção



acerca da relação entre educação e renda, entre educação e crescimento/desenvolvimento econômico. Para que isto de fato seja confirmado, no entanto, há que se verificar a continuidade de tal comportamento nos anos futuros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o período analisado como um todo -1995 a 2010, não foi possível determinar uma relação direta entre gastos em educação e variação do PIB, nem sempre aos aumentos do PIB equivaleram aumentos nos gastos com educação, tendo inclusive ocorrido momentos em que a um aumento do PIB correspondia uma redução dos gastos com a educação (caso dos anos 1996, 2000-01 e 2003-04), o que é algo altamente recomendado pela OCDE, bem como pela própria teoria do capital humano, como forma de combate à desigualdade social existente. Tal comportamento, ou seja, tal inconstância no que diz respeito aos gastos (investimento) com educação prejudica a obtenção de resultados satisfatórios no que diz respeito à qualidade da educação básica no Brasil. Esse prejuízo se evidencia pode ser visualizado no fraco desempenho dos estudantes brasileiros no último PISA o que, por seu turno, reforça a necessidade de que os gastos (investimentos) com a educação sejam feitos de forma contínua e responsável, por parte dos gestores públicos.

De outra forma, apesar da variabilidade apresentada pelos gastos (investimentos) do governo federal em educação básica para o período como um todo, os últimos cinco anos apontam para um comportamento diverso do anterior, envolvendo ampliação contínua dos gastos. Apesar do mencionado, acredita-se ser muito cedo para tirar conclusões quanto a tal comportamento, cabendo apenas mencionar que a continuidade de tal postura nos próximos anos indicaria, portanto a compreensão por parte do Estado da essencialidade da educação no combate à pobreza e à desigualdade social, bem como para a construção de um sólido processo de crescimento/desenvolvimento econômico. Indicaria, por conseguinte a presença de pontos essenciais da teoria do capital humano na condução da política de educação brasileira.



REFERÊNCIAS

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo global**. São Paulo, Cortez, 1995.

GORENDER, Jacob. **Globalização, tecnologia e relações de trabalho**. Estudos Avançados II (29), 1997.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo, Boitempo, 2011.

SANDRONI, P. (Org). **Novo dicionário de economia**. 4. Ed. São Paulo: Best Seller, 1994.

SCHULTZ, Theodore W. **O capital humano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SOUZA, José dos S. **O recrudescimento da teoria do capital humano**. Cadernos CeMarx, nº 3, 2006.

