

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
BACHARELADO DE MONOGRAFIA

**A RESSIGNIFICAÇÃO DA TEORIA DO CAPITAL  
HUMANO DIANTE DA CRISE ESTRUTURAL DO  
CAPITAL**

BÁRBARA THEES FERREIRA  
Matrícula nº 110051892

Orientador: Prof. Carlos Pinkusfeld

ABRIL 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
BACHARELADO DE MONOGRAFIA

**A RESSIGNIFICAÇÃO DA TEORIA DO CAPITAL  
HUMANO DIANTE DA CRISE ESTRUTURAL DO  
CAPITAL**

---

BÁRBARA THEES FERREIRA  
Matrícula nº 110051892

Orientador: Prof. Carlos Pinkusfeld

ABRIL 2016

*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor*

*Dedico este trabalho a todos aqueles que lutam em defesa da educação pública.*

## AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram direta e indiretamente para o meu desenvolvimento humano, tornando possível a realização deste trabalho, bem como a conclusão do curso de ciências econômicas.

Agradeço ao professor Carlos Pinkusfeld por aceitar me orientar, pela solicitude, simpatia e ótimas dicas de rock.

Agradeço ao professor Rodrigo Lamosa pela co-orientação, por tirar minhas dúvidas mesmo de madrugada e por toda atenção ao longo do processo de elaboração deste trabalho.

Agradeço também aos professores Rodrigo Castelo e Celso Sanches pelas contribuições e apoio.

Quero agradecer a minha mãe Andréa, sempre dedicada à minha educação e ao meu futuro, e ao resto da família da Santa Clara, Lior, Marina e Gabriel. Quero agradecer também ao meu pai Beto e a Elena pelo apoio, ainda que distante, assim como aos meus irmãos Felipe e Cecília.

O IE me trouxe grandes amigos ao longo desses seis anos de faculdade, verdadeiros presentes que me ensinaram muito sobre economia, mas principalmente sobre amizade e vida: Bianca, Jubs, Hugo, Carlos, Vanessa, Leo, Vit, Camila, a Máfia, e outros que mesmo não vindo à minha cabeça agora, certamente estão em meu coração.

Agradeço à minha companheira de biblioteca Katherine: parabéns pelo esforço e determinação demonstrados ao longo do seu processo de escrita. Seu apoio foi muito importante para que eu conseguisse produzir este trabalho.

Agradeço profundamente aos funcionários do IE, sempre dispostos a colaborar, em especial a Anna Lúcia, Marcelo, Darcy e Moises.

Agradeço igualmente aos demais funcionários da UFRJ, fundamentais para o funcionamento desta, em especial o pessoal da cantina, Sinésio, Cláudia, Seu Zé e Marino, e a família do Sujinho, Tião, Dona Tereza, Romarinho e Nailson: muito obrigada pelo carinho nesses anos todos de UFRJ, vocês são um exemplo para mim!

Agradeço à minha parceira de intercâmbio, Fernanda, por tudo que vivemos em terras italianas e pelo que continuamos a compartilhar no Brasil.

Agradeço às minhas amigas de longa data, Shayenne, Luiza, Luana, Bia e Juliana.

Por fim, agradeço ao meu amigo Rafael, minha fonte de força, luz e inspiração.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objeto a formulação sistematizada da Teoria do Capital Humano, o processo de ressignificação desta teoria protagonizado pelo Banco Mundial e pela Unesco no contexto de crise estrutural do capital e consolidação da hegemonia neoliberal e a influência das orientações destes organismos multilaterais nas reformas educacionais implantadas no Brasil durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. A partir de uma perspectiva crítica às formulações da Teoria do Capital Humano e seus desdobramentos, esta monografia tem como objetivo compreender como a Economia se relaciona com a Educação no sistema capitalista e, mais especificamente, analisar a base teórica do projeto neoliberal para a Educação, bem como apreender como este projeto foi articulado no sistema educacional brasileiro no contexto de contrarreforma do Estado.

**Palavras-chave:** Teoria do Capital Humano, Organismos Internacionais, Neoliberalismo, Reforma Educacional.

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO I – A TEORIA DO CAPITAL HUMANO.....</b>	<b>11</b>
I.1 – As origens da Teoria do Capital Humano.....	11
I.2 – A difusão da Teoria do Capital Humano no Brasil.....	17
<b>CAPÍTULO II – A RESSIGNIFICAÇÃO DA TEORIA DO CAPITAL HUMANO.....</b>	<b>22</b>
II.1 – A Crise de Acumulação do Capital e a Ascensão da Doutrina Neoliberal.....	22
II.2 - A Ressignificação da Teoria do Capital Humano.....	28
<b>CAPÍTULO III – O PROJETO NEOLIBERAL PARA A EDUCAÇÃO .....</b>	<b>32</b>
III.1 - Banco Mundial e UNESCO: as diretrizes internacionais para a Educação na década de 1990.....	32
III.2 – As Reformas Educacionais no Brasil na década de 1990.....	38
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>43</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>45</b>

## INTRODUÇÃO

Até a década de 1950, o interesse de economistas pela tema Educação não havia sido capaz de gerar um tratamento explícito dentro do corpo teórico da Economia. Isto, contudo, não significa que a relação entre a Educação e a Economia fosse desprezível, muito pelo contrário. A partir de um levantamento bibliográfico sobre Economia e Educação, percebeu-se que os principais pontos de interseção entre ambas as áreas gravitam em torno dos debates sobre o trabalho e as relações sociais de produção capitalistas (FRIGOTTO: 2010, GENTILI: 1999, MOTTA: 2012, MESZAROS: 2008).

Na década de 1950, a dinâmica entre Economia e Educação começou a se evidenciar de forma mais contundente a partir de estudos de alguns economistas neoclássicos sobre a influência da Educação na produtividade do trabalho e, conseqüentemente, no crescimento econômico. Partindo do conceito de Capital Humano, diversas teses foram formuladas com o intuito de explicar investimentos em indivíduos, crescimento econômico, desenvolvimento socioeconômico, bem como diferenças de renda entre indivíduos e nações. Este conjunto de teses se convencionou chamar de Teoria do Capital Humano. Identificou-se que as principais pesquisas neste sentido foram desenvolvidas por Theodore Schultz e Gary Becker, professores da Escola de Chicago. (FRIGOTTO: 2010, MOTTA: 2012, MALTA: 2011)

A partir de uma revisão bibliográfica baseada no levantamento e análise da literatura publicada sobre a Teoria do Capital Humano, ficou evidente que esta não permaneceu inalterada ao longo do tempo. Com a crise estrutural do capital iniciada nos anos 1970, a teoria passou por um processo de rejuvenescimento de modo a se adequar à reestruturação do sistema capitalista. Identificou-se que este processo ocorreu no bojo da atuação de organismos internacionais, que foram protagonistas na elaboração e difusão da versão ressignificada da teoria. Assim, verificou-se a necessidade de realizar uma pesquisa documental, procurando identificar o processo de ressignificação da Teoria do Capital Humano em documentos do Banco Mundial e da Unesco, bem como as orientações destes organismos na promoção de uma agenda neoliberal para Educação em países do mundo todo, em especial os “subdesenvolvidos”, na década de 1990.

O objetivo geral deste trabalho é, numa abordagem bastante ampla, compreender qual a relação entre a Economia e a Educação no sistema capitalista. O objetivo específico foi se



delineando a partir da leitura bibliográfica sobre o tema, conforme foi ficando clara a relação entre a Teoria do Capital Humano e a atuação do Banco Mundial e da Unesco junto aos países periféricos. Assim, optou-se por prosseguir a pesquisa no sentido de identificar como as orientações destes organismos internacionais influenciaram as reformas educacionais implantadas pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso no Brasil nos anos 1990. Foi estabelecido este recorte em decorrência do prazo para conclusão deste trabalho e da complexidade do tema em questão, uma vez que a análise sobre os treze anos de governos petistas que sucederam o governo de Fernando Henrique Cardoso exigiria novos debates acerca da continuidade dos processos de contrarreforma do Estado e da Educação neste período.

No primeiro capítulo procurou-se explanar a Teoria do Capital Humano, seus principais teóricos, os debates nos quais ela se inseriu, assim como o contexto histórico que serviu de pano de fundo para sua elaboração. Como a intenção deste trabalho foi compreender a relação da Teoria do Capital Humano com o caso brasileiro, resgatou-se o modo como esta teoria foi inserida e difundida entre os economistas brasileiros.

No segundo capítulo, foi feita uma breve análise sobre a crise estrutural do capital iniciada na década de 1970, a partir da compreensão de que o desenvolvimento desta crise e a solução para mesma tiveram repercussões no modelo de organização do trabalho e, conseqüentemente, na Teoria do Capital Humano. Em seguida, foi feita uma análise do processo de ressignificação da Teoria, compreendido como uma adequação ao novo paradigma derivado da crise estrutural do capital, no bojo de atuação do Banco Mundial e da Unesco.

No terceiro capítulo, buscou-se identificar a influência da Teoria do Capital Humano ressignificada nas orientações e diretrizes do Banco Mundial e da Unesco para a Educação. Para tal, a pesquisa documental resultou na escolha de três documentos: a Declaração Mundial de Educação para Todos (1990), o relatório “Educação: um Tesouro a Descobrir” (1996), mais conhecido como Relatório Delors, ambos veiculados pela Unesco, e o relatório “Prioridades e Estratégias para la Educacion” (1995), elaborado pelo Banco Mundial. Posteriormente, foi feita uma exposição das principais políticas educacionais implantadas no Brasil a partir da década de 1990, com intuito de identificar a relação entre a Teoria do Capital Humano ressignificada contida nas orientações do Banco Mundial e Unesco e a

reestruturação do sistema educacional brasileiro empreendida pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Ao longo do texto foram traçadas críticas à Teoria do Capital Humano e às orientações dos organismos internacionais. Por fim, nas considerações finais foram trazidas algumas possíveis conclusões a partir do que foi exposto ao longo do trabalho.

## **CAPÍTULO I – A TEORIA DO CAPITAL HUMANO**

Esse capítulo tem como objetivo introduzir o leitor à Teoria do Capital Humano a fim de subsidiar o debate que será feito nos próximos capítulos sobre a ressignificação desta teoria e sua influência no processo de reformas educacionais nos anos 1990. Devido ao interesse em identificar aproximações entre a área da Economia e da Educação, a explanação da Teoria será norteadada pela sua relação entre ambas as áreas. Para tal, a primeira seção deste capítulo buscou elucidar a Teoria do Capital Humano, o debate teórico no qual ela foi desenvolvida e quais foram seus principais formuladores. Na segunda seção, foi explorada a maneira na qual a Teoria foi introduzida e difundida no Brasil. O recorte proposto, ao analisar a Teoria do Capital Humano no contexto brasileiro, se deveu à compreensão de que o tema é extenso e complexo, sendo impossível esgotá-lo em um trabalho monográfico de conclusão de curso de graduação.

### **I.1 – As origens da Teoria do Capital Humano**

A Teoria do Capital Humano foi formulada de forma sistematizada a partir da década de 1950, principalmente nos Estados Unidos e Inglaterra, mas não somente, tendo sido divulgada inclusive em países periféricos (FRIGOTTO, 2010). A partir do conceito de Capital Humano, vários pesquisadores desenvolveram teses que contribuíram para os debates sobre crescimento econômico, nível salarial e distribuição de renda dos países. Dentre os economistas que se debruçaram sobre a temática, Theodore Schultz e Gary Becker, professores da Escola de Chicago e vencedores do Prêmio Nobel de Economia (1979 e 1992, respectivamente), foram os principais formuladores e divulgadores da Teoria do Capital Humano. (FRIGOTTO, 2010; MALTA, 2011)<sup>1</sup>.

Em linhas gerais o conceito de Capital Humano se refere ao investimento em indivíduos e nações, normalmente realizado através da educação com intuito de aumentar a produtividade do trabalho, aumento esse que, por sua vez, gera retornos a nível microeconômico e macroeconômico. No âmbito individual, o retorno do investimento em Capital Humano se realiza nos salários dos trabalhadores. No nível macroeconômico, há um

---

<sup>1</sup> Dentre as principais obras dos autores sobre esta Teoria, temos “O valor econômico da educação” (1963) e “O capital humano – investimentos em educação e pesquisa (1971)” de Schultz, e “*Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*” (1964) de Becker.

aumento da produtividade e, conseqüentemente, uma aceleração do crescimento, fazendo com que este tipo de investimento seja um dos componentes necessários ao desenvolvimento de um determinado país.

Apesar de ganhar intensidade no debate sobre desenvolvimento econômico e social nas décadas de 1950 e 1960, cabe ressaltar que a ideia que relaciona os investimentos educacionais e aumento da produtividade esteve presente nas origens do liberalismo. Em fragmentos de pensadores da economia política clássica já estavam presentes indícios sobre a analogia entre capital físico e capital humano, como fica evidente na passagem de Adam Smith:

“Um homem educado à custa de muito esforço e tempo para qualquer emprego que exige destreza e qualificações especiais pode ser comparado a uma daquelas máquinas caras. O trabalho que ele aprender a realizar, como será de esperar, acima dos salários habituais da mão-de-obra comum, compensar-lhe-á todo o custo de sua educação, com, pelo menos, os lucros habituais de um capital igualmente valioso.” (SMITH<sup>2</sup> apud FRIGOTTO, 2010 p. 47).

Dentre os três autores identificados por Theodore Schultz por contribuírem para uma noção de capital que englobasse, inclusive, os investimentos na formação dos indivíduos situa-se, além do próprio Adam Smith, H. von Thunen (1875) e Irving Fisher (1906) (SCHULTZ, 1961, p. 2-3). Segundo Schultz, a definição de capital é evidentemente divergente da visão marxista, a qual pode ser resumida como uma:

“relação social e historicamente construída (...) cujo fundamento é a exploração e expropriação, empreendida pela classe dominante (...) contra aqueles que precisam vender sua força de trabalho (física e intelectual) a fim de sobreviver: os trabalhadores” (FRIGOTTO in MOTTA, 2012, p. 12).

A necessidade de ampliar os investimentos em capital humano, ainda que de forma imprecisa, antecede a década de 1950 inclusive no Brasil, segundo nos mostra Frigotto em seu livro “A Produtividade da Escola Improdutiva”. A difusão deste tipo de investimento está vinculada aos processos de urbanização, desencadeados pelo desenvolvimento do capitalismo, como esclarece o seguinte trecho:

“Simultaneamente é necessário atender à sorte de centenas de milhares de brasileiros que vivem nos sertões, sem instrução, sem higiene, mal alimentados e mal vestidos, tendo contato com os agentes do poder público apenas através dos impostos extorsivos que pagam. É preciso agrupá-los instituindo colônias agrícolas; [...] despertar-lhes, em suma, o interesse inculcando-lhes hábitos de atividades e de economia. Tal é a valorização básica, essa sim que nos cumpre iniciar o quanto antes – a valorização do capital humano, por isso a medida da utilidade social do homem é dada pela sua capacidade de produção”. (CARONE, *A Primeira República: texto e contexto (1889 – 1930)*, 1969, p. 245 apud FRIGOTTO, 2010, p. 48):

<sup>2</sup> Smith, Adam. *A riqueza das nações*, 1776. Livro 1, Cap. 10.

Apesar de alguns economistas terem demonstrado interesse na relação entre educação e produtividade, a influência da Teoria do Capital Humano em trabalhos produzidos por economistas ocorreu de modo sistematizado somente a partir da segunda metade do século XX. Schultz em seu artigo “*Investment in Human Capital*” (1961) escreve um tópico intitulado “*Shying away from investment in man*” apontando os motivos pelos quais os economistas recusaram-se debruçar sobre a temática. Segundo o autor, o motivo seriam as questões morais e filosóficas sempre presentes e os “valores e crenças [que] nos inibem de enxergar os seres humanos como bens de capital”, pois isso significa transformar o indivíduo em uma propriedade, um ativo negociável. (SCHULTZ, 1961, p. 5)<sup>3</sup>. Se por um lado, Schultz atribuía a questões morais a dificuldade dos economistas em lidar com o conceito de Capital Humano, por outro lado, Frigotto aponta para “a hipótese de que é efetivamente neste período (década de 50) que as novas formas que assumem as relações intercapitalistas demandam e produzem esse tipo de formulação” (FRIGOTTO, 2010, p. 48).

As formas das relações intercapitalistas citadas por Frigotto são mais compreensíveis à luz do contexto histórico da época. As décadas de 1950 e 1960, segundo o historiador Eric Hobsbawm (1995), foram o auge do período de trinta anos da “Era de Ouro do capitalismo”. Apesar de o crescimento econômico e social ter sido um fenômeno observável em escala mundial, incluindo os países do bloco socialista, “é evidente que a Era de Ouro pertenceu essencialmente aos países capitalistas desenvolvidos” (HOBSBAWM, 1995, p.255). O desempenho econômico e social verificado nestes anos gloriosos do sistema capitalista foi resultado da reestruturação produtiva e do avanço da internacionalização da economia. A reestruturação ocorreu a partir do casamento entre o liberalismo econômico e a democracia social, materializado nas políticas do Estado de Bem Estar Social. De modo resumido, as políticas públicas do período refletiram o consenso político entre a esquerda e a direita nos países capitalistas da Europa Ocidental, substanciado nos governos dirigidos pelos partidos social-democratas. Baseado em políticas econômicas keynesianas, os governos social-democratas orientaram processos de industrialização, ao mesmo tempo em que mantiveram o compromisso com o pleno emprego e a seguridade social. Paralelamente, ocorreu uma expansão da capacidade produtiva da economia global. Este fenômeno, que vem se intensificando desde então, é marcado pela expansão das empresas transnacionais, pela reconfiguração da divisão internacional do trabalho e pelo crescimento dos fluxos financeiros

---

<sup>3</sup> Tradução própria.

internacionais, inicialmente através do Investimento Direto e, num segundo momento, a partir da década de 1960, como crescimento dos fluxos financeiros<sup>4</sup>.

Portanto, as evidências herdadas do período entre as duas guerras mundias, marcado pela Grande Depressão da economia mundial abalada pela crise econômica norte-americana, consolidara o pensamento de que o sistema precisava ser reformado, e assim foi feito. O modelo capitalista assentado nas políticas keynesianas e no modelo fordista de organização da gestão do trabalho, contudo, começa a demonstrar sinais de esgotamento no final da década de 1960. Segundo Hobsbawn (1995) este sistema “dependia de uma coordenação entre o crescimento da produção e os ganhos que mantinham os lucros estáveis”. Nos anos 1970, o modelo fordista de gestão do trabalho passou a ser questionado frente à queda nas taxas de crescimento das economias nacionais. Além disto, verifica-se uma “mudança de espírito” dos trabalhadores em relação às negociações salariais. Estes processos, somados ao declínio da hegemonia dos Estados Unidos no contexto de Guerra Fria, irão culminar no enfraquecimento do consenso entre capital e trabalho e, conseqüentemente, no colapso do sistema de acumulação de capital. (HOBSBAWN, 1995, p. 279-280)

Acerca das interpretações de Schultz (1961) e Frigotto (2010) sobre o surgimento da Teoria do Capital Humano, é importante ressaltar que ambos partem de metodologias e referenciais teóricos diversos. Frigotto, além de ter escrito quase trinta anos depois de Schultz, apreende a Teoria do Capital Humano enquanto produto histórico das relações sociais de produção do sistema capitalista<sup>5</sup>. O importante para a análise da Teoria do Capital Humano é que, segundo Frigotto (2010), esta possui um caráter alienante ao invés de esclarecedor, justamente por sua abordagem logico-positivista sobre o real, negando o aspecto histórico materialista a partir do qual a teoria é formulada, conforme pode ser ilustrado na seguinte passagem:

“Uma das preocupações fundamentais do pensamento econômico burguês é veicular a ideia de que a economia é uma ciência neutra, isto é, que existe uma independência entre os valores e posições do pesquisador e o processo de investigação. A economia, neste sentido, expungida de valores, envolve apenas uma busca imparcial de verdades econômicas. Seu método de investigação será, pois, um método positivista, isto é, que busca apenas fazer afirmações positivas acerca de fatos verificáveis”. (FRIGOTTO, 2010, p. 66)

A interpretação de Frigotto representa uma abordagem crítica possível à Teoria Marginalista, e especificamente a esta como uma teoria que elimina elementos contraditórios e críticos da ordem burguesa, como era essencial ao pensamento clássico. Entretanto,

---

<sup>4</sup> Apesar de estar em curso neste período uma revolução técnica, para Hobsbawn (1995) não é seguro afirmar que este fator foi essencial para o crescimento econômico.

<sup>5</sup> Este ponto é relevante no debate sobre a tendência positivista dos pensadores econômicos, a qual tem a pretensão de supor neutralidade dentro dos estudos sobre economia.

independente da interpretação explicitada acima, o fato é que na década de 1950 a Teoria do Capital Humano começou a ser estruturada como elemento crucial para discussões sobre crescimento econômico e desenvolvimento dentro da Teoria Marginalista<sup>6</sup>. Segundo esta teoria, o desenvolvimento de um país pré-capitalista ocorre basicamente da seguinte forma: inicialmente há um período caracterizado por crescentes taxas acumulação de capital, que crescem a taxas superiores a de mão de obra. Como há uma relação trabalho e capital elevada, a produtividade marginal do trabalho é baixa e assim como a remuneração do trabalho. Posteriormente, o crescimento econômico decorrente das taxas de investimento alimentando a acumulação do capital e com a modernização (ou seja, a capitalização dos processos produtivos) haveria uma elevação da produtividade marginal do trabalho e elevação do nível salarial dos trabalhadores. Dependendo da dotação inicial da propriedade do fator capital poderia haver uma tendência à redução do nível de desigualdade (FRIGOTTO, 2010). Uma das lacunas da Teoria Marginalista sobre crescimento econômico quando a Teoria do Capital Humano foi formulada era a existência de uma parcela do crescimento da produção que não era explicada por acréscimos no estoque de capital físico e/ou de trabalho. Este fator residual é conhecido como resíduo de Solow<sup>7</sup>.

A pesquisa de Schultz se insere no esforço de teóricos marginalistas em compreender este resíduo, até então, associado ironicamente à “medida da nossa ignorância” pela ausência de explicação (JONES, 2000, p. 39). Desta forma, surgiu a hipótese de que os aumentos na produção eram resultado do investimento em indivíduos ou capital humano, conforme fica evidente na seguinte passagem:

“Sentia-me perplexo ante os fatos de que os conceitos por mim utilizados, para avaliar capital e trabalho, estavam se revelando inadequados para explicar os acréscimos que vinham ocorrendo na produção. (...) comecei a perceber que os fatores essenciais de produção, que eu identificava como capital e trabalho, não eram imutáveis: sofriam um processo de aperfeiçoamento, o que não era devidamente avaliado, segundo a minha conceituação de capital e trabalho. Também percebi claramente que, nos Estados Unidos, muitas pessoas estão investindo, fortemente, em si mesmas; que estes investimentos humanos estão constituindo uma penetrante influência sobre o crescimento econômico; e que o investimento básico no capital humano é a educação.” (SCHULTZ, O valor econômico da educação, 1962, apud FRIGOTTO, 2010, p. 50)

A partir desta percepção do comportamento dos indivíduos, Schultz afirma que ao investirem em si mesmos, estes se tornam sujeitos capitalistas, pois são proprietários de um

---

<sup>6</sup> “ou neoclássica, como denominou Marshall” (MALTA, 2011, p. 201). Vale lembrar que até então a Teoria do Desenvolvimento se utilizava em grande medida do arsenal teórico clássico e, ainda que de forma imperfeccionista, se apresentava como uma alternativa à então dominante vertente Marginalista. Ou seja, a formulação da teoria do Capital humano e sua introdução no cerne da discussão de desenvolvimento é uma forma da abordagem marginalista retomar alguma forma de relevância teórica e de *policy making* que havia perdido para a teoria do Desenvolvimento tradicional (ver Basto e Britto 2010)

<sup>7</sup> Robert Solow formulou a teoria neoclássica do crescimento econômico, conhecida como Modelo de Solow, e foi o primeiro a apontar para a existência deste resíduo.

tipo de capital. Mesmo que este capital tenha um caráter diferenciado do capital físico, porque o capital humano é intrínseco ao indivíduo e não pode ser separado deste, ele se efetiva através das trocas no mercado da força de trabalho e salários. Pode-se identificar na análise de Schultz tanto a dimensão macroeconômica expressa em questões como o crescimento econômico, quanto a dimensão microeconômica, que parte do comportamento individual para compreender o investimento em si mesmo e os efeitos deste no nível de renda e bem-estar do indivíduo. Apesar de o autor investigar o capital humano em ambas as dimensões, sua ênfase recai na aplicação do conceito de modo a contribuir para a compreensão dos paradoxos da dinâmica de uma economia em crescimento (SCHULTZ, 1961).

Schultz (1961) classifica o investimento em Capital Humano em cinco categorias: saúde (vitalidade, força do trabalhador), treinamento profissional (*on-the-job training*), educação formal (institucional), programas educacionais para adultos (incluindo programas de extensão nas zonas rurais) e a migração em busca de oportunidades de emprego, sendo a educação formal a categoria de maior impacto dentre elas. A educação é concebida como principal modalidade de promoção de Capital Humano sendo, conseqüentemente, transformada em um investimento como qualquer outro. Sobre isto, Schultz afirma que “o componente da produção, decorrente da instrução, é um investimento em habilidades e conhecimentos que aumente rendas futuras e, desse modo, assemelha-se a um investimento em (outros) bens de produção” (SCHULTZ, 1962, apud FRIGOTTO, 2010, p. 50).

A partir desta perspectiva surgiram trabalhos que procuram relacionar crescimento econômico e distribuição de renda aos investimentos em educação. Frederick Harbison e Charles A. Myers (1960)<sup>8</sup> elaboram um estudo que, segundo Frigotto (2010), é o mais aprofundado sobre o tema. O trabalho correlacionou o Produto Nacional Bruto per capita a um índice de desenvolvimento baseado no fluxo de matrículas de jovens no ensino médio e superior de setenta e cinco países. Como a correlação obtida foi alta, os autores concluíram que o fator educação era fundamental para o crescimento econômico dos países. Ainda segundo Frigotto (2010), outra abordagem utilizada por pesquisadores foi a incorporação do fator H, representando o capital humano, nas funções de produção do tipo Cobb-Douglas de modo a formalizar e matematizar a teoria do investimento em capital humano.

Estas modelagens e demais tentativas de mensuração da influência do investimento em educação no crescimento econômico receberam várias críticas, principalmente, quanto a sua imprecisão (FRIGOTTO, 2010, p. 54). Assim, as análises sobre capital humano se voltaram para a dimensão microeconômica e questões sobre decisões individuais de investimento em educação e diferenças salariais passam a ter maior relevância. Conforme já explicitado,

---

<sup>8</sup> Harbison, F. H.; Myers, C. M. Education Manpower and economic growth. New York: McGraw-Hill, 1964.



segundo a Teoria do Capital Humano, o investimento em educação, tanto aquele efetuado pelo próprio indivíduo, quanto aquele promovido pelo Estado, aumenta sua eficiência laboral. Sob a ótica marginalista o acréscimo marginal de produtividade decorrente do investimento em Educação, isto é, desenvolvimento de capacidades do trabalhador, gera um acréscimo no salário. Gary Becker (1975) foi um dos principais formuladores de teoremas sobre a relação entre educação e salários através de modelos matemáticos, sendo uma das referências da Economia da Educação tradicional. Este abordou o conceito de capital humano em seu livro *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, partindo da observação de fenômenos empíricos para compreender os efeitos do investimento em capital humano sobre salários e lucro. Uma de suas assertivas é que a análise dos rendimentos e custos do treinamento na empresa (*on the job training*) conduz a uma fórmula geral que pode ser usada para os demais tipos de investimento em capital humano (BECKER, 1975, p. 39).

A capacitação profissional (*on the job training*), segundo Becker (idem), é uma das fundamentais formas de investimento em capital humano junto com a educação. Assim, este analisa as condições nas quais a taxa de retorno deste investimento é positiva, isto é, quando o acréscimo nos rendimentos gerados pelos aumentos de produtividade oriundos de instrução e habilidades é maior ou igual ao investimento para adquirir tais capacidades. É importante notar que a escolarização é definida como uma instituição especializada em treinamento, sendo algumas escolas focadas em uma atividade específica (ensino técnico/profissionalizante) e outras que oferecem um conjunto diverso de conhecimentos, como a universidade (BECKER, 1975, p. 37). O papel das instituições de ensino é qualificar e capacitar indivíduos para o mercado de trabalho e, portanto, o treinamento ofertado por empresas e o conhecimento adquirido nas escolas são considerados complementares e possuem o mesmo escopo.

Fica evidente em sua teoria que os rendimentos futuros dos trabalhadores dependem de quanto é investido em educação ou capacitação no tempo presente. Cria-se, portanto, uma relação determinística entre salários e investimento em capital humano. Este ponto da Teoria é criticado por Frigotto, pois esta relação determinística entre educação e renda é circular de modo que o determinante (educação) se torna determinado (FRIGOTTO, 2010, p. 60). Isto porque as análises sobre o desempenho escolar, por sua vez, concluem que o fator mais relevante para sua determinação é o aspecto socioeconômico. Assim, o rendimento escolar é determinado pela condição socioeconômica do indivíduo ao mesmo tempo em que o nível de renda é determinado pelo grau de escolarização, produzindo uma circularidade conservadora. Segundo Frigotto, “esta circularidade (...) decorre do caráter burguês desta análise econômica

– uma análise que representa uma apologia das relações sociais de produção e da prática educativa inerente ao modo de produção capitalista”. (FRIGOTTO, 2010, p. 63). Esta circularidade, que atribui um aspecto mistificador à Teoria do Capital Humano, é uma característica indissociável do projeto da classe dominante, cujo interesse é a dissimulação do verdadeiro funcionamento de uma economia capitalista. Para essa abordagem crítica, a Teoria do Capital Humano, ao invés de ser uma ferramenta para compreensão dos fenômenos do mundo concreto, mantém e reforça o senso comum através de sua lógica redundante. Neste sentido é necessário uma análise dos fenômenos a partir da perspectiva das classes dominadas, que busque revelar e não mascarar a realidade. De acordo com Frigotto (2010):

é o método histórico dialético, como instrumento de rompimento e superação da circularidade, da elevação do empírico aparente ao concreto do real, do senso comum à consciência crítica. Método que é a um tempo instrumento de produção do conhecimento do real e instrumento de intervenção prática neste mesmo real. (FRIGOTTO, 2010, p. 65)

Considerando o que foi exposto sobre o tema<sup>9</sup>, pode-se perceber que dentre as diversas implicações da Teoria do Capital Humano, duas são particularmente importantes por influenciarem intelectuais nos debates sobre o papel da educação na economia: o investimento em educação se torna o principal caminho para a redução da desigualdade; o nível de renda dos indivíduos passa a ser uma questão de escolha de quanto estão dispostos a investir em educação visando à ampliação de capital humano e, no caso brasileiro, tal conclusão serve de base para teorias sobre a distribuição de renda, como veremos a seguir.

## **1.2 – A Difusão da Teoria do Capital Humano no Brasil**

Conforme dito anteriormente, a noção de investimento em capital humano no Brasil antecede as décadas de 1950 e 1960. Entretanto, é nos anos 1970, com a divulgação do Censo em 1972, que a Teoria do Capital Humano se insere no debate sobre distribuição de renda entre os economistas brasileiros (MALTA, 2011, p. 221). Nos anos seguintes à publicação ocorre um movimento intelectual dicotômico acerca da interpretação deste resultado, dividido basicamente entre um grupo que se baseou na Teoria do Capital Humano para justificar tais dados, e outro conjunto de autores bastante heterogêneos que possuíam um traço em comum: a crítica ao primeiro grupo.

Em 1972, os dados do Censo 1970 foram publicados, revelando o caráter concentrador de renda do modelo de desenvolvimento adotado pelo governo da ditadura empresarial

---

<sup>9</sup> Certamente este não é o único de crítica possível a teoria do capital humano. Uma crítica radical à própria consistência lógica da teoria marginalista foi inicialmente formulada por Sraffa (1961) sendo depois desenvolvida por autores como Garegnani. Também do ponto de vista mais positivo, teorias de funcionamento do mercado de trabalho de acordo com elementos convencionais, políticos e organizacionais fornecem explicações para estruturas salariais com excelente aderência à realidade histórica.

militar, a despeito das impressionantes taxas de crescimento da produção verificadas no mesmo período, sobretudo durante o Milagre Econômico, entre 1969 e 1973. Fica estabelecido, então, o desafio de explicar a piora na concentração de renda num contexto de prosperidade econômica. Conforme aponta Malta (2011, p. 194), existe uma disputa, jamais resolvida, que polariza o debate sobre a distribuição de renda no que tange a base analítica usada como ponto de partida. De um lado, estão os pensadores que tem como referencial as classes sociais e a propriedade dos meios de produção para analisar a questão da distribuição. No outro extremo, existem autores que se baseiam na Teoria Marginalista, o que significa dizer que estes utilizam o indivíduo como unidade de análise para compreender o todo. Cabe ressaltar que o debate sobre a distribuição de renda no Brasil antecede à década de 1970, estando presente em autores como Celso Furtado (MALTA, 2011, p. 196-197). Contudo, o foco desta seção é a inserção da Teoria do Capital Humano nas discussões econômicas e, por isso, não nos estenderemos neste ponto.

No caso brasileiro, para compreender porque a Teoria do Capital Humano foi eleita para justificar o caráter concentrador do modelo de desenvolvimento em curso, é fundamental ter em mente o contexto político da época. O Brasil estava sob uma ditadura empresarial-militar desde o Golpe de 1964. Foi um período marcado pela repressão ideológica, inclusive de teorias e práticas de concepções marxistas, principalmente quanto à questão da luta de classes. De fato, uma das premissas teóricas que convergiam para a ideologia propagada pelo governo era “a rejeição da ideia de divisão da sociedade em classes, pois as tensões entre elas entram em choque com a noção de unidade política” (Gomes e Lena Júnior, 2011, p. 128). A Escola Superior de Guerra, alinhada a esta premissa, foi a instituição incumbida de produzir os conhecimentos necessários à segurança nacional e influenciou em algum nível muitos intelectuais que atuaram junto ao regime, como Antônio Delfim Netto, Mario Henrique Simonsen e Carlos Langoni (MALTA, 2011). Ademais, cabe lembrar que no contexto político internacional o mundo se encontrava polarizado pela Guerra Fria, expressão máxima da luta pelo poder hegemônico entre o capitalismo e o socialismo.

Desta forma, não é difícil entender o caminho traçado pelos economistas que apoiaram a ditadura empresarial militar para explicar a concentração de renda exposta pelo Censo de 1970. Passando longe do debate sobre a luta de classes, a Teoria Marginalista parte da análise do indivíduo em suas formulações. O desdobramento desta teoria nas discussões sobre o nível salarial e distribuição de renda foi a Teoria do Capital Humano. Dentre os trabalhos publicados neste sentido está o livro “Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico

do Brasil” (1972)<sup>10</sup> de Carlos Langoni que se tornou um marco (MALTA, 2011, p. 196). O estudo recebeu inúmeras críticas que levaram o autor a publicar outros trabalhos reafirmando suas conclusões.

Assim, em um artigo que procurou rebater as críticas ao seu livro, Langoni (1973) afirma que “os desequilíbrios no mercado de trabalho foram efetivamente a causa principal para o aumento observado de desigualdade” (LANGONI, 1973, p 24). Estes desequilíbrios, segundo o autor, são efeitos da incorporação do progresso técnico advinda do crescimento econômico que gera um hiato entre as demandas por mão de obra qualificada e de baixa qualificação. O aumento da procura por trabalhadores com maior grau de escolarização, isto é, indivíduos que investiram mais em capital humano, permite que estes desfrutem de ganhos extras ao mesmo tempo em que valoriza este tipo de investimento. A longo prazo, o mercado de trabalho tende a se equilibrar com a incorporação de outros indivíduos atraídos pelos retornos extraordinários do investimento em capital humano. Ainda assim, segundo Langoni, as mudanças estruturais responsáveis pelo aumento da concentração de renda geraram, simultaneamente, aumento da renda e do bem estar em termos absolutos. Em outras palavras, todos tiveram melhorias na qualidade de vida, só que para alguns essa melhoria foi bem maior do que para outros. O autor afirma ainda que, apesar da tendência ser a redução da concentração de renda no longo prazo, políticas públicas devem ser utilizadas como instrumentos de correção deste desajuste.

É possível perceber a circularidade da Teoria do Capital Humano aplicada ao caso brasileiro. Langoni (Idem) se baseia na teoria, em especial no trabalho de Gary Becker (1975), que afirma que a diferença salarial e o nível de renda de um indivíduo podem ser explicados pelo montante de investimento em capital humano. Posteriormente, o autor concluiu que fatores como nível de escolarização e idade são responsáveis pela concentração de renda e que se deve investir em políticas educacionais a fim de minimizar as desigualdades. É interessante notar que Langoni (Idem) defende a “manutenção do caráter geral da educação formal que é ofertada pelo governo”, porém afirma que a ênfase do governo deve voltar-se para a educação primária que possui maior rentabilidade social. Quanto ao ensino superior, o autor sugere a eliminação da gratuidade que, teoricamente, inviabiliza a expansão do sistema educacional e afirma que a solução seria os estudantes arcarem com seu custo marginal. Não é difícil concluir que esta lógica restringe o acesso ao ensino superior aos indivíduos em condições socioeconômicas privilegiadas.

---

<sup>10</sup> LANGONI, C. Distribuição de renda e o desenvolvimento econômico no Brasil. Estudos Econômicos, v. 2 n. 5, 1972. Neste trabalho, entretanto, é utilizado o artigo homônimo acrescido do seu objetivo de reafirmar as teses do livro original. Este artigo foi publicado em 1973 por Langoni.

Portanto, o caráter circular na Teoria, já elucidado no item anterior deste capítulo, fica explícito, segundo Malta (2011), pois:

“A conclusão do estudo de Langoni (1973) é a mesma de seu ponto de partida, com destaque para o fato de que a educação seria a variável (..) com maior impacto sobre o diferencial de remuneração dos indivíduos, seguida pela idade (..). Em seu livro conclui que, em fase de crescimento acelerado do processo de desenvolvimento econômico, há um aumento da desigualdade da distribuição de renda porque tal fase oferece possibilidade para exploração de ganhos extras na renda, tanto no mercado de capital humano como no mercado de capital físico.” (MALTA, 2011, p. 209)

Desta forma, Langoni (1973) apresentou um estudo rico em dados<sup>11</sup> que, além de justificar o aumento da desigualdade social do Brasil, a partir da Teoria do Capital Humano, isenta a ditadura empresarial-militar e o modelo de desenvolvimento vigente de qualquer responsabilidade sobre a concentração de renda.

Várias críticas foram feitas à abordagem de Langoni, as quais muitas foram reunidas numa coletânea, organizada por Ricardo Tulipan e Arthur Carlos Tinelli (1975), sob o título de “A controvérsia da distribuição de renda no Brasil”, considerada o marco da “consciência crítica” sobre o tema na época (MALTA, 2011, p. 209). O livro juntou sob um mesmo leque autores heterogêneos tanto em suas metodologias e referenciais teóricos quanto no direcionamento das críticas. Para este trabalho, nos limitaremos a explicar àquelas relacionadas à Teoria do Capital Humano e à ideia de educação enquanto fator explicativo para a distribuição de renda. Para muitos, a concentração de renda foi resultado da política de fixação do salário mínimo nominal e da trajetória da inflação que reduziram o salário mínimo real no período entre os censos.

Neste mesmo sentido, Paul Singer é um dos autores que assinala a deficiência de identificar na educação a justificativa para a desigualdade econômica. Conforme aponta Malta, o autor marxista “de forma simples (...) nos lembra que a correlação entre nível de escolaridade e remuneração era tão boa em 1960 quanto em 1970, o que transforma a explicação da variável na distribuição com base na educação uma falácia em princípio.” (MALTA, 2011, p. 213). Para o autor, a relação de causalidade entre o grau de escolarização e nível de renda decorre de uma seleção social onde as classes que tem melhor condição socioeconômica acessam uma educação de maior qualidade.

Albert Fishlow também foi enfático em suas críticas ao trabalho de Langoni, apontando a fraqueza do modelo econométrico deste, uma vez que a educação somada à idade é responsável por menos de um terço da diferença registrada nas rendas individuais. O autor é

---

<sup>11</sup> Além dos resultados do Censo de 1970, o autor teve acesso aos dados do Imposto de Renda e da Lei dos 2/3 vinculada à Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), dados estes que nenhum outro pesquisador teve acesso. Isto foi amplamente denunciado, uma vez que ao limitar o acesso aos dados utilizados em sua pesquisa, esta seria impassível de validação pela comunidade científica (MALTA, 2011, p. 209).

contundente ao afirmar que “a conclusão de que a desigualdade é influenciada diretamente pela taxa de retorno e pelo número de anos e escolaridade é um ato de fé.” (FISHLOW, 1975 apud MALTA, 2011, p. 217).

José Serra foi outro economista que não poupa críticas à Teoria do Capital Humano e aos resultados de Langoni. O autor utiliza dados do IBGE sobre educação para embasar sua tese de que a concentração de renda não é resultado do baixo grau de escolarização dos brasileiros e sintetiza as demais discordâncias sobre as explicações oficiais do governo dizendo que “com frequência se confunde correlação com causalidade, descobrindo-se assim ‘explicações’ pseudocientíficas.” (SERRA, 1975 apud MALTA, 2011, p. 220)

Apesar dos esforços feitos para desmascarar a fragilidade da Teoria do Capital Humano, em especial do modo como esta foi aplicada ao contexto brasileiro para justificar a concentração de renda, o debate surtiu efeito somente no meio acadêmico, enquanto a opinião pública permaneceu alheia à grande parte das discussões em consequência do regime autoritário em vigor na época. (MALTA, 2011, p. 221)

Ficou claro que na sua “primeira incursão” no debate teórico brasileiro a Teoria do Capital humano não obteve grande êxito, ou um grau elevado de capacidade explicativa dos fenômenos ocorridos no final dos anos 1960 em termos de alterações na distribuição de renda.

Essa limitação em sua capacidade explicativa, associada a outros elementos específicos da reflexão econômica no Brasil, manteve tal teoria a margem das leituras dominantes, mesmo no *mainstream*, sobre o desenvolvimento brasileiro no período. Entretanto, no resto do mundo era cada vez mais clara o crescimento da “maré conservadora” que tinha como um dos seus elementos constitutivos o reforço teórico da ortodoxia marginalista. Não surpreende, então, que a teoria do capital humano, a nível mundial, prosseguisse sua trajetória de elemento crucial dentro do consenso neoliberal que se forma a partir dos anos 1980, ponto que será analisado na seção seguinte.

## **CAPÍTULO II - A RESSIGNIFICAÇÃO DA TEORIA DO CAPITAL HUMANO**

Conforme explicitado no capítulo anterior, a Teoria do Capital Humano consiste num desdobramento da Teoria Marginalista e se desenvolve em meio às discussões sobre crescimento econômico no século XX. A Teoria, além de buscar explicar o fator residual (resíduo de Solow) do aumento da taxa de produção, abarca também a questão da distribuição de renda. Com a reconfiguração das estruturas capitalistas, a partir da crise na década de 1970, ocorre uma transição do modelo político-econômico keynesiano para o neoliberalismo. Este movimento tem impactos na Teoria do Capital Humano, que passou, segundo Motta (2012), por um processo de ressignificação ou rejuvenescimento<sup>12</sup>. O objetivo deste capítulo é compreender este processo. Assim, a primeira seção apresenta a crise de acumulação do capital para, em seguida, expor a ressignificação da Teoria do Capital Humano.

### **II.1 – A Crise de Acumulação do Capital e a Ascensão da Doutrina Neoliberal**

Como visto no capítulo anterior, no período pós-guerra o capitalismo experimentou uma fase excepcional de prosperidade conhecida como a “Era de Ouro”. A erosão desta fase começou a mostrar sinais ainda na década de 1960. Segundo alguns autores (CASTELO: 2013; ANTUNES: [2009] 2011; HOBSEBAWN: 1995), as revoluções e manifestações sociais que eclodiram, sobretudo a partir de 1968, foram um prenúncio do colapso desta etapa do capitalismo e da crise que iria marcar as décadas de 1970 e 1980. O objetivo desta seção foi apresentar o desenvolvimento da crise e da solução para a mesma. Entende-se que este processo resultou na consolidação do neoliberalismo enquanto doutrina hegemônica que conduziu as nações à nova fase do capitalismo, materializada pelo Consenso de Washington em 1990 para os países da periferia<sup>13</sup>.

A origem da teoria Neoliberal esteve associada à ação militante de intelectuais que se contrapuseram aos modelos de bem estar social, empregado na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, durante a “Era de Ouro” do capitalismo. Entre estes intelectuais, destaca-se Friedrich Hayek, representante da “escola austríaca” que reuniu economistas em torno da

---

<sup>12</sup> Os termos ressignificação e rejuvenescimento são usados neste trabalho como sinônimos.

<sup>13</sup> Isto, contudo, não implica necessariamente na superação da crise. Este debate ganhou folego após a crise financeira de 2008. Para Mézaros (2011) a crise que irrompe na década de 70 é um processo contínuo que permanece até os dias atuais.

crítica ao programa de reformas social democrata. A crítica neoliberal começou a ser formulada desde a década de 1940, quando Hayek fundou a “Mont Pèlerin Society” com outros intelectuais liberais, entre os quais estavam Mises, Milton Friedman e Karl Popper. No entanto, a produção intelectual da “sociedade”, frente à conjuntura política da “Era de Ouro”, não encontrou uma correlação de forças favorável. Esta condição só seria alterada a partir da crise capitalista na década de 1970.

Em 1971, os Estados Unidos impelidos pela deterioração das contas externas e buscando elevar seus graus de liberdade em sua política monetária romperam com conversibilidade do dólar em ouro, marcando o fim do arranjo internacional que se seguiu ao acordo de Bretton Woods de 1948. Assim, o ouro deixa de servir, conforme havia sido definido no pós-guerra, como referência metálica do sistema de divisas internacionais e o sistema de câmbios fixos foi substituído, inicialmente por um novo sistema de paridades que, posteriormente, foi abandonado pela adoção de câmbio flexível. Dois anos mais tarde ocorreu o primeiro Choque do Petróleo imposto pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), acarretando numa crise de preços internacional. Ao longo da década são registradas elevações de déficits fiscais nos países centrais decorrentes prioritariamente da queda de arrecadação tributária e, eventualmente, do aumento dos gastos públicos. O modelo econômico vigente que funcionara tão bem, até então, entrou em crise. Do ponto de vista econômico, a instabilidade detonada pelos eventos supracitados foi caracterizada pela combinação de inflação e estagnação (estagflação) nos países centrais, a saber, Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão. Nos países periféricos alguns ainda conseguiram manter elevadas taxas de crescimento, mas não escapar de forte elevação inflacionária. Verificou-se uma elevação da taxa de desemprego, uma redução da taxa de crescimento da produtividade, de acumulação de capital e lucratividade. (HARVEY, 2007, p. 20)

O cenário internacional político e econômico seguiu conturbado por todo o decênio, motivo pelo que Hobsbawn (1995) o chamou de “perturbados anos 70”. É somente do final da década, nos anos entre 1978 e 1980 que a história econômica e social sofreu um ponto de inflexão revolucionária (HARVEY, 2007, p.7) em direção à consolidação da ideologia neoliberal. No âmbito econômico, o *shock* de Volcker, em 1979, marcou a guinada das políticas econômicas keynesianas em direção ao neoliberalismo. Paul Volcker, na época, era presidente da Reserva Federal dos Estados Unidos (FED) e arquitetou um conjunto de políticas monetárias orientadas para controle da inflação, a despeito dos sucessivos aumentos na taxa de desemprego (HARVEY, 2007, p. 28). Assim, o governo dos Estados Unidos adotou medidas recessivas, marcadas pela elevação substancial da taxa de juros nominal do país. Esta medida resultou na retomada do controle sobre o dólar e colocou o país na posição



de centro do capital mundial, garantindo a restituição de sua posição hegemônica, enfraquecida desde o início dos anos 1970. Segundo Castelo, “de forma incontestável, o dólar tornou-se a moeda de referência internacional, sem sofrer qualquer ameaça significativa nos anos 1980 e 1990” (CASTELO, 2013, p. 169).

As mudanças no cenário político internacional foram marcadas pela eleição de Ronald Reagan (1981-1989) e Margareth Thatcher (1979-1990) nos Estados Unidos e Inglaterra, respectivamente. Ambos são eleitos sob a bandeira de uma reforma econômica baseada nas doutrinas neoliberais, a fim de recuperar o nível de crescimento e as taxas de investimento e emprego. Na prática, estes governos foram responsáveis por erodir o poder que classe trabalhadora havia conquistado parcialmente nos últimos trinta anos. Assim, os governos conservadores foram categóricos frente às greves sindicais que surgiram na época. No caso da Inglaterra, a abertura comercial ao investimento e competição estrangeira desmantelou a indústria nacional e criou um exército de reserva alimentado pelo desemprego crescente. Isto resultou no enfraquecimento dos mecanismos de pressão da classe proletária inglesa. (HARVEY, 2007, p.165). Consequentemente, a partir da década de 1980, ocorreu uma acentuação da queda dos níveis de salário real a despeito dos aumentos nas taxas de produtividade (ibidem, p. 31). É evidente que tanto a esfera política, quanto a econômica sofreram alterações baseadas na teoria Neoliberal, que pode ser definida, segundo Harvey, como

“Uma teoria de práticas político-econômicas que afirma que a melhor maneira de promover o bem-estar do ser humano consiste em não restringir o livre desenvolvimento das capacidades e liberdades do indivíduo, dentro de um marco institucional caracterizado por direitos de propriedade privada, fortes mercados livres e liberdade de comércio” (HARVEY, 2007, p.8)

A teoria Neoliberal parte da defesa das liberdades individuais para justificar a liberalização do mercado. Isto implica em alterar as funções atribuídas ao Estado, em especial no que tange sua atuação e influência no sistema econômico. Dentro desta lógica, as interferências do Estado na economia são interpretadas como indesejáveis, pois as mesmas atrapalham o bom funcionamento do mercado. A partir da retórica neoliberal, o Estado de Bem Estar Social é enfraquecido através de medidas como a privatização de empresas públicas, a desregulamentação do mercado, flexibilização das leis trabalhistas e a abertura econômica para o comércio internacional e a liberalização dos fluxos financeiros. Sob esta nova configuração, o papel do Estado, pelo menos teoricamente, deve se limitar a fornecer um aparato institucional e jurídico que garanta um ambiente favorável aos negócios.

Os processos de privatização e desregulamentação pautados pela doutrina neoliberal ocorreram de modo heterogêneo nos países ocidentais. Percebe-se que as políticas sociais erguidas pelo Estado de Bem Estar Social dos países centrais não foram totalmente abandonadas, apesar da tentativa dos partidos mais conservadores, como no caso de Thatcher na Inglaterra (HARVEY, 2007, p.76).

No caso de alguns países periféricos, que também divergem em suas especificidades, as políticas econômicas nos anos 1970 continuaram a perseguir a industrialização, buscando atingir estágios e setores mais avançados, ou com maior conteúdo tecnológico. Muitos destes países contraíram dívidas externas para financiar este processo desenvolvimentista. A partir do choque de juros norte-americano em 1979, as dívidas contratadas em dólar com juros flutuantes dispararam, colocando os governos numa posição de extrema vulnerabilidade política e econômica. Os países periféricos endividados recorreram aos órgãos internacionais, em especial ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial (BIRD), para renegociar as condições de pagamento da dívida. Estes órgãos vincularam ao resgate financeiro uma série de condicionantes como redução de gastos públicos, privatização, desregulamentação das leis trabalhistas, desvalorizações cambiais e políticas monetárias contracionistas sob o falso pretexto de controle da inflação, mas cujo sentido real era reduzir a absorção interna com o objetivo de servir ao sistema financeiro internacional. O conjunto de reformas institucionais imposta pelo FMI e Banco Mundial ficou conhecido como Ajustes Estruturais. Desta forma, o FMI e o Banco Mundial passam a configurar centros de difusão e execução da doutrina neoliberal. (HARVEY, 2007, p. 34).

As práticas neoliberais adotadas por países centrais e periféricos, contudo, apresentam contradições em relação aos postulados de sua Teoria. Uma das contradições é que muitos países, apesar de privatizarem grande parte das empresas públicas, mantiveram controle sobre setores-chave de suas economias. Além disso, há indícios de que o livre mercado e a competição, ao contrário do que postula a teoria, levaram a formação de oligopólios e monopólios através da unificação de diversos setores da economia como produção, comercialização, ativos imobiliários e investimentos financeiros, sob o controle dos conglomerados empresariais (HARVEY, 2007, p. 37). A teoria neoliberal presume que os agentes econômicos são capazes de tomar decisões racionais visando à maximização de seu bem-estar. Sobre esta abordagem da teoria, Harvey, com uma postura crítica, irá dizer

“A ideia neoliberal de um sistema de informação perfeito e um campo de jogo equilibrado para a competição é, ou bem uma utopia inocente, ou bem uma forma deliberada de emaranhar os processos que conduziram a concentração de riqueza e, portanto, a restauração do poder de classe”. (HARVEY, 2007, p. 76)

Há ainda outra contradição no que diz respeito à liberdade individual. Se por um lado a teoria se baseia na reafirmação da liberdade, na prática a reforma neoliberal é extremamente coercitiva e violenta. O apelo à liberdade humana fica circunscrito ao plano da retórica neoliberal, e sua prática revela que as reais intenções por trás da ideologia propagada é a livre circulação de capitais. Segundo Castelo “o uso da coerção é um elemento presente e decisivo na transmutação do neoliberalismo de uma ideologia para uma estratégia política das classes dominantes, então preocupadas com as sequelas da crise orgânica”. (CASTELO, 2013, p. 226)

Apesar das contradições apresentadas, estas podem ser compreendidas a partir da interpretação da crise como uma crise de hegemonia da classe dominante. Segundo Harvey

“a neoliberalização pode ser interpretada tanto como um projeto utópico com a finalidade de realizar um esquema teórico para a reorganização do capitalismo internacional, quanto como um projeto político para restabelecer as condições para a acumulação do capital e restaurar o poder das elites econômicas.” (HARVEY, 2007, p. 25)

Enquanto no âmbito político-econômico a estratégia para retomada das taxas de acumulação e rentabilidade do capital foi a reforma neoliberal do Estado, na esfera da produção a revolução técnico-operacional viabilizou a adoção de novos modelos gerenciais de organização do trabalho que permitem maior controle sobre a força de trabalho. Em outras palavras, ocorreu a substituição do modelo de produção fordista-taylorista pelo modelo toyotista. Castelo, em conformidade com a perspectiva da crise orgânica do capital, que consiste na crise de hegemonia burguesa e de acumulação do capital, afirma que

“a revolução tecnológica contemporânea trouxe profundos impactos nas forças produtivas e nas relações sociais de produção com o objetivo de restaurar, em uma etapa superior, o controle patronal sobre a classe trabalhadora, controle este ameaçado pelas greves, rebeliões, ocupações e conselhos operários na longa década de 1970”. (CASTELO, 2013, p. 176)

O controle patronal do qual fala o autor, instituído a partir do modelo toyotista, foi possível graças a mudanças no processo produtivo dentro das fábricas. Foi organizado um sistema de trabalho baseado no controle de qualidade com metas de produtividade bem estabelecidas. Estabeleceu-se um vínculo entre performance laboral e participação nos lucros com objetivo de garantir o engajamento dos trabalhadores neste processo através do incentivo financeiro. Outra característica do modelo é a automação flexível. Através do avanço das tecnologias computacionais, os trabalhos antes realizados por indivíduos foram substituídos por máquinas. Esta revolução teve um profundo impacto no mercado de trabalho, contribuindo para que as baixas taxas de crescimento da Era neoliberal acabem gerando um relevante desemprego estrutural.

O modelo toyotista, a expansão das empresas transnacionais e o avanço tecnológico nos meios de comunicação resultaram na reorganização da divisão internacional do trabalho. Sabe-se que a difusão da ideologia e das práticas neoliberais ocorreu de modo desigual pelo mundo ocidental. Em alguns países periféricos, o desenvolvimento desigual do sistema capitalista, que articula estruturas modernas com estruturas pré-capitalistas, aliado à pobreza e à abundância da força de trabalho atraiu empresas transnacionais interessadas em aumentar sua competitividade no mercado internacional através da redução de custos e aumento das taxas de lucro. Enquanto isto, os países centrais passaram a se ocupar das atividades gerenciais e financeiras da produção. A nova divisão internacional do trabalho, portanto, se deu por meio de redes produtivas onde o centro é responsável pelas atividades intelectuais e altamente remuneradas e à periferia cabe atividades de execução e montagem da produção, com baixos níveis salariais. Todos estes fatores, somados à preponderância do capital financeiro em detrimento do capital produtivo, convergiram no fenômeno conhecido como globalização. Castelo (2013) identificou as consequências do novo modelo de produção decorrente das práticas neoliberais sobre as condições de trabalho. Segundo o autor,

“No neoliberalismo, verifica-se uma brutal regressão nas configurações do mundo do trabalho com o ressurgimento de processos artesanais, familiares, informais, autônomos, do “mercado negro” (que envolve o tráfico de pessoas), muitos deles baseados em força de trabalho infantil, escrava, feminina e de imigrantes ilegais. Nas cadeias produtivas, - diretas ou indiretas – das transnacionais se constata a presença de processos de trabalhos pré-capitalistas, com níveis absurdos de exploração da força de trabalho, combinando-se mais-valia absoluta com mais-valia relativa. Muitas destas formas de trabalho não encontram qualquer tipo de proteção social ou de direitos trabalhistas, resultando no empobrecimento físico, social ou psíquico dos trabalhadores enquanto indivíduos e classe”. (CASTELO, 2013, p. 177-178)

Conforme visto, a crise do modelo fordista de produção foi apenas uma das expressões da crise estrutural do capital. A reação a esta crise foi um duplo movimento de recomposição da classe burguesa através de um novo padrão de acumulação. No âmbito da estrutura, o modelo de produção fordista foi substituído pelo toyotismo, aprofundando as alterações da divisão internacional do trabalho geradas pela expansão de mercados globais. Este novo modelo, impulsionado pelos avanços tecnológicos, é um dos componentes do fenômeno da globalização e intensificou a precarização do trabalho através, por exemplo, da terceirização e da desregulamentação do mercado de trabalho. No nível da superestrutura, a crise conduziu à reorganização dos instrumentos de mediação do conflito trabalho-capital presentes na sociedade civil e política. Esta reorganização foi pautada pela ideologia neoliberal, elaborada e difundida pelos intelectuais orgânicos do capital e claramente comprometida com a classe burguesa. Na sociedade política, o projeto de um Estado de Bem Estar Social foi substituído

pelo Estado Neoliberal. Por outro lado, cresceu o peso da sociedade civil na propagação da visão de mundo neoliberal, através de órgãos internacionais e fundações privadas, enquanto expressão da luta constante pela hegemonia. Desta forma, é evidente como a crise estrutural e a saída neoliberal reforçaram a contradição da relação capital e trabalho, servindo de mediação para a recomposição hegemônica da classe dominante.

## **II.2 - A Ressignificação da Teoria do Capital Humano**

Conforme exposto no item anterior, a crise estrutural do capital resulta na ascensão e consolidação do neoliberalismo. O mercado de trabalho, antes determinado pelo modo fordista de organização da produção e pelas políticas keynesianas de pleno emprego, é intensamente afetado pela reestruturação do sistema capitalista. O consenso entre a classe trabalhadora e dos detentores do capital foi corroído, substituído pela reafirmação do poder da última classe.

Assim, a nova configuração do mercado de trabalho passou a ser caracterizada pelo desemprego estrutural resultante da incorporação tecnológica nos processos produtivos, da abertura comercial e do aumento da concorrência e competitividade internacional. Além do desemprego, verificou-se um processo contínuo de intensificação da precariedade do trabalho e perda de direitos trabalhistas conquistados na Era de ouro através de lutas proletárias.

O contexto nas décadas de 1990, significativamente diverso daquele entre 1950 e 1970, demandava, portanto, novas formulações para questões como o desemprego, o crescimento econômico e as diferenças salariais. Neste tempo, ficara evidente que o crescimento econômico poderia coexistir com a pobreza e o desemprego. Este cenário, ao invés de levar a Teoria do Capital Humano ao ostracismo, “acabou de lhe rendendo novo impulso e dinamismo” (GENTILI, 2002, p.48). Percebe-se que a teoria passou por um processo de ressignificação de modo a se adequar ao novo modelo de acumulação de capital. Segundo Gentili:

“o desmoronamento das condições que, desde a segunda metade da década de 1950, tinham consolidado as argumentações tecnocráticas e desenvolvimentistas do Capital Humano, conduziram paradoxalmente a uma radicalização das premissas individualistas e meritocráticas que sustentavam a teoria”. (GENTILI, 2002, p. 48)

Em sua formulação original, a Teoria do Capital Humano sustentava que o investimento em indivíduos contribuía para o aumento das taxas de crescimento econômico, através do aumento da produtividade da força de trabalho. Existia uma correlação entre o nível de educação e de produção, além de um vínculo entre o bem-estar individual e o social.

Contudo, no contexto da reformulação da Teoria, o vínculo entre capital humano individual e capital humano social é rompido, pois fica evidente que o crescimento econômico de um país não prescinde da inclusão de todos ao mercado de trabalho formal. Isto porque o sistema capitalista é capaz de se reproduzir à revelia de parte da sociedade, revelando seu potencial caráter concentrador. Em outras palavras “as economias podem crescer e conviver com uma elevada taxa de desemprego e com imensos setores da população fora dos benefícios do crescimento econômico” (GENTILI, 2002, p. 54).

Assim, os intelectuais da Teoria do Capital Humano centraram seu enfoque na análise sobre os efeitos dos investimentos em indivíduos e, em conformidade com a Teoria Neoliberal, reforça a ideia de que todos os indivíduos são proprietários de um tipo de capital - o capital humano - e livres, sendo, portanto responsáveis por suas escolhas e consequências (HARVEY, 2007, p.73). Se, anteriormente, a educação era identificada como um tipo de investimento que gerava retornos financeiros através do aumento de salários futuros, nesta nova perspectiva ela continua sendo um investimento, porém o retorno se efetiva no aumento das condições de inserção no mercado de trabalho. Assim, o conceito de empregabilidade assumiu papel central na nova roupagem da Teoria do Capital Humano (GENTILI, 2002, p. 53) e pode ser definido como “um conjunto de saberes, competências e credenciais que habilitam [o trabalhador] para a competição no mercado de trabalho” (ibidem, p 53).

Por um lado, o conceito de empregabilidade reduz o problema do desemprego e da pobreza ao sucesso ou fracasso dos indivíduos em investirem em si mesmos e lograrem conquistar uma posição no mercado de trabalho. Por outro lado, a partir desde conceito, defende-se que a crise do desemprego - e, conseqüentemente, da pobreza - pode ser superada com a dinamização do mercado de trabalho através de três elementos: a redução dos encargos patronais, a flexibilização trabalhista e a formação profissional permanente (GENTILI, 2002, p. 52).

A Teoria do Capital Humano nega as causas sistêmicas e estruturais do fenômeno do desemprego e sua versão ressignificada continua, portanto, tendo um caráter mistificador da realidade. Segundo Motta, este processo converge na “defesa da noção de naturalização da superexploração da força de trabalho e da precarização do trabalho, além, é claro, de aprofundar a competição e a polarização intraclasses.”. Outra implicação da incorporação do conceito de empregabilidade na retórica do Capital Humano é legitimar, neste contexto de competição, a ideia de educação – ou demais modalidades de capital humano – enquanto mercadoria a ser consumida permanentemente (MOTTA, 2012, p. 276-277). Segundo Gentili, esta visão decorre do fato de que:

“o indivíduo é um consumidor de conhecimentos que o habilitam a uma competição produtiva e eficiente no mercado de trabalho. (...) Assim, o conceito de empregabilidade se afasta do direto à educação: na sua condição de consumir o indivíduo deve ter a liberdade de escolher as opções que melhor o capacitem a competir.” (GENTILI, 2002, p. 55)

No contexto de desemprego estrutural, a Teoria do Capital Humano ressignificada irá postular que o investimento em indivíduos deve ocorrer de modo a aumentar suas chances de inserção no mercado de trabalho. Mas não é apenas uma questão do tipo ou quantidade de conhecimento que o mercado de trabalho demanda. Tão relevante quanto é a maneira como o indivíduo faz uso destas capacidades. Sobre isto, Gentili afirma que

“Os indivíduos podem ter uma grande condição de empregabilidade, mas o que torna concreta as oportunidades de emprego e renda não é o quantum de empregabilidade que possuem, e sim a maneira como, numa lógica competitiva, essa empregabilidade é colocada em prática na hora de concorrer pelo único emprego.” (GENTILI, 2002, p. 55)

Ao reduzir o indivíduo a mero consumidor de capacidades, a educação é transformada em mercadoria. Há uma interpretação de que a educação é o meio pelo qual o indivíduo investe em si mesmo para competir no mercado de trabalho. Nesta disputa, alguns terão sucesso, outros não, e a responsabilidade por isto fica dividida entre o próprio indivíduo e a qualidade do produto por ele consumido, isto é, a educação.

A Teoria do Capital Humano ressignificada contribui para disseminar a ideia de que a formação de indivíduos flexíveis, dinâmicos e polivalentes, capazes de competir no mercado de trabalho é o caminho para a superação do desemprego. A educação aqui é tida como o instrumento capaz de possibilitar esta superação. Assim, a versão rejuvenescida da teoria “articula trabalho e educação para o desenvolvimento econômico de países e indivíduos, ganhando nova configuração e jogando sobre a educação o peso da responsabilidade pela solução dos problemas gerados pelo capital” (FRERES, 2015, p. 75).

Nos países periféricos, a teoria foi disseminada por seu apelo explicativo sobre o desenvolvimento. Este processo foi conduzido por órgãos internacionais como o Banco Mundial e a Unesco, instrumentos de difusão e naturalização da visão de mundo neoliberal, conforme veremos no próximo capítulo. Percebe-se que o processo de rejuvenescimento da Teoria do Capital Humano ocorreu no bojo da atuação protagonista dos organismos multilaterais, a partir dos diversos relatórios organizados e elaborados por seus quadros de especialistas.

Por fim, cabe ressaltar que o Banco Mundial exercia forte influência sobre os países periféricos no início da década de 1990. Segundo Leher (2003), a crise da dívida de 1982, como já descrito, decorrente do choque de juros dos Estados Unidos sobre uma periferia

endividada, ampliou a dependência dos países desta periferia em relação ao Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Percebe-se que ao longo da década de 1980, esta dinâmica foi intensificada e, no caso da América Latina, encontrou expressão no Consenso de Washington, em 1990. O consenso diz respeito à unanimidade de organismos internacionais e economistas liberais acerca de reformas a serem implementadas nos países latino-americanos baseadas no tripé: controle fiscal, política monetária estabilizadora e abertura comercial combinada com desregulação de mercados e privatizações. Inicialmente as reformas são impostas aos países latino-americanos devedores do Banco Mundial e do FMI sob a aparência de condicionantes. Posteriormente, as próprias frações da classe dominante dos países periféricos aderiram à reforma do Estado proposta pelo Consenso de Washington, perdendo o caráter de imposição (SAVIANI, 2013, p. 427-428). Ademais, a década de 1990 foi marcada pela ideia de que o capitalismo havia triunfado em face ao colapso do sistema socialista. Neste período verifica-se a difusão de trabalhos decretando o “fim da história”. Segundo estes trabalhos, era o início da Era da Globalização e a origem da “Sociedade do Conhecimento”. A hegemonia neoliberal significou a hegemonia da “pequena política”, pois segundo Coutinho (2010), constituiu a tentativa de fazer crer no senso comum que a batalha das ideias, a partir de então, estaria resumida às propostas de reforma do capitalismo.



## **CAPÍTULO III - O PROJETO NEOLIBERAL PARA A EDUCAÇÃO**

A reestruturação do sistema capitalista, realizada a partir dos anos 1970, demandou novas formulações teóricas acerca do desenvolvimento e crescimento econômico. Desta forma, a Teoria do Capital Humano passa por um processo de rejuvenescimento de modo a se adequar ao novo paradigma neoliberal. Dentro deste processo, protagonizado pelos organismos internacionais multilaterais, principalmente pelo Banco Mundial e pela UNESCO, a função da Educação é alterada, justificando a implementação de reformas educacionais. O objetivo deste capítulo foi compreender as reformas educacionais veiculadas pelo Banco Mundial e pela UNESCO nos países periféricos e, em seguida, analisar o caso brasileiro circunscrito ao período do governo Fernando Henrique Cardoso.

### **III.1 - Banco Mundial e UNESCO: as diretrizes internacionais para a Educação na década de 1990**

A versão rejuvenescida da Teoria do Capital Humano identificada em relatórios e orientações dos organismos multilaterais, principalmente do Banco Mundial, serviu de base teórica para a promoção de reformas educacionais no contexto de contrarreforma do Estado<sup>14</sup> e, num sentido mais amplo, de consolidação da ideologia neoliberal. Desta forma, nos anos 1990 os termos “globalização”, “flexibilidade” e “competitividade”, para citar alguns, são disseminados pelos organismos multilaterais e por atores representantes da classe dominante no processo de incorporação do novo modelo tecnológico de acumulação (MOTTA, 2012).

Segundo Lamosa:

“Para que seja estabelecido o novo paradigma, com base no conhecimento, faz-se necessária a reforma da educação, visando sua adequação ao novo movimento de reestruturação da sociedade capitalista, enquanto também serve como instrumento para sua perpetuação.” (LAMOSA, 2015, p. 138)

Assim, a ressignificação da Teoria do Capital Humano, sustentada pela ideia de indivíduo enquanto proprietário de capital humano e consumidor de conhecimentos e

---

<sup>14</sup> Entende-se por contrarreforma do Estado, em linhas gerais, a reforma gerencial executada no contexto de desmantelamento do Estado de Bem Estar no caso dos países centrais e do Estado Desenvolvimentista no caso dos periféricos e consolidação dos Estados Neoliberais. Esta reforma visava reduzir o tamanho do Estado e aumentar sua eficiência e produtividade, nos moldes de uma gestão empresarial.

capacidades que aumentem seu grau de empregabilidade, implica na transformação da função atribuída à educação. Desta forma, observa-se o

“deslocamento da função econômica integradora atribuída à escola, enfatizada no contexto do pleno emprego ou do desenvolvimentismo, para a função econômica de inserção no contexto da mundialização”. (MOTTA, 2012, p.274).

Neste sentido, a Conferência Mundial de Educação para Todos representou o marco histórico referencial do movimento de deslocamento e adequação à nova concepção de Educação. A Conferência foi realizada em 1990, na cidade de Jomtien (Tailândia), financiada pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), UNICEF (Fundo das Nações Unidas para Infância), PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e Banco Mundial. Compareceram ao encontro, diversos representantes de Estado, além de ONGs (organizações não governamentais) e outras entidades importantes para o debate educacional. À época, os números revelaram um cenário desolador: mais de 100 milhões de crianças sem acesso ao ensino básico e mais de 960 milhões de adultos analfabetos<sup>15</sup>.

Na ocasião foi elaborada a “Declaração Mundial sobre a Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”, assinada por representantes de 155 países. A declaração enfatizou a função da Educação enquanto elemento chave para o desenvolvimento social e individual. A partir da avaliação de que a oferta de Educação sofria graves deficiências, o documento apontou para necessidade de promover reformas educacionais a fim de garantir a equidade no acesso à Educação, bem como um ambiente favorável à aprendizagem, priorizar e ampliar o enfoque da educação básica, mobilizar recursos através de alianças entre governo e sociedade civil e promover a cooperação internacional.

Apesar do documento reconhecer que a educação por si só não é condição suficiente para o progresso, o texto ressalta sua relevância para enfrentar com “vigor e determinação” o “quadro sombrio de problemas” que se apresentava no cenário mundial. Sem explicitar o que causaria este quadro sombrio, a declaração elenca os problemas:

“aumento da dívida em muitos países, a ameaça de estagnação e decadência econômicas, o rápido aumento da população, as diferenças econômicas crescentes entre as nações e dentro delas, a guerra, a ocupação, as lutas civis, a violência, a morte de milhões de crianças que poderiam ser evitadas e a degradação generalizada do meio ambiente.” (UNESCO, 1990, p. 1).

---

<sup>15</sup> UNESCO, 1990.

Assim, a Educação, além de ser apontada como um instrumento capaz de munir indivíduos com comportamentos e capacidades necessários à competição no mercado de trabalho, ganha centralidade nos debates sobre a promoção do desenvolvimento e o combate à pobreza<sup>16</sup>.

O relatório “Prioridades y Estrategias para la Educación” elaborado, em 1995, pelo Banco Mundial, reafirmou as orientações contidas na Declaração de Jomtien. De acordo com o documento, a estratégia para redução da pauperização se baseia em dois pilares: aumento da produtividade do trabalho e prestação de serviços sociais básicos aos mais necessitados. Nesta perspectiva, a importância da Educação decorre da capacidade desta em promover um incremento de produtividade laboral dos pobres a partir da acumulação de capital humano, além de reduzir as taxas de fecundidade e melhorar a saúde (BANCO MUNDIAL, 1996, p.1)<sup>17</sup>.

A mudança da função da educação em conjunto com a avaliação do Banco Mundial de que o aumento da demanda por Educação pressionava os fundos públicos<sup>18</sup> já fragilizados por crises fiscais irá justificar a necessidade de reformas nas políticas educacionais. Estas reformas foram norteadas pelos objetivos de garantir o acesso, a equidade e a qualidade na educação, além de superar os entraves para a execução das reformas já em andamento impulsionadas pelo acordo firmado em Jomtien. Neste sentido, seis elementos compõem a estratégia apresentada pelo documento do Banco Mundial para os países periféricos: maior prioridade para a educação, definição de prioridades dentro do sistema educacional a partir de avaliações dos processos de aprendizagem, investimento público centrado na educação básica, adoção de medidas financeiras e administrativas que garantam equidade no acesso à educação, incentivo à participação de pais/familiares na gestão escolar e aumento da autonomia e responsabilidade das instituições educacionais (UNESCO, 1995).

Na mesma perspectiva da Declaração de Jomtien e do Relatório do Banco Mundial, em 1996, a UNESCO publicou o relatório “Educação: um tesouro a descobrir”, mais conhecido como Relatório Delors em referência ao presidente da comissão que elaborou o documento. No Relatório Delors, elaborado entre 1993 e 1996, a educação é convocada mais uma vez a fazer frente aos desafios do mundo globalizado. Assim, segundo Shiroma:

---

<sup>16</sup> O combate à pobreza na retórica dos organismos multilaterais pode ser interpretada sob a ótica da pauperização enquanto um fator desestabilizador das condições necessárias para o bom funcionamento do mercado. Neste sentido, na fala do presidente do Banco Mundial fica evidente esta interpretação quando este afirma que “as pessoas pobres do Mundo devem ser ajudadas, senão elas ficarão zangadas”. (LEHER, 2003, p.27)

<sup>17</sup> A primeira versão do documento foi elaborada em inglês em agosto de 1995. A publicação utilizada neste trabalho é a primeira edição em espanhol, de janeiro de 1996.

<sup>18</sup> De acordo com os dados do relatório do Banco Mundial, os gastos públicos com Educação em percentual do PIB no ano de 1990 corresponderam a: 3,4% na Ásia oriental; 3,7% na América Latina; 4,2% na África; 5,2% no Oriente Médio e norte da África.

“A Educação é apresentada como um ‘trunfo’ para a ‘paz, liberdade e justiça social’, instância capaz de favorecer um ‘desenvolvimento humano mais harmonioso, mais autêntico’, e apta a fazer ‘recuar a pobreza, a exclusão social, as incompreensões, as opressões, as guerras, etc’” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007 , p. 56).

A fim de cumprir todas essas funções foi recolocada a necessidade de reformar a educação. O Relatório Delors reforça a orientação de priorizar a educação básica. Além disso, aponta que a educação secundária deve ser compreendida na perspectiva da “educação ao longo da vida”, onde a sociedade civil é chamada a contribuir com a educação, a partir da ideia de “sociedade educativa”. (UNESCO, 1996, p. 33)

De acordo com os três documentos analisados, a Educação precisa ser reestruturada de modo a: priorizar a educação básica nos gastos públicos; reduzir a regulamentação que constringe a atuação da iniciativa privada da Educação; melhorar a eficiência da gestão das instituições educacionais; e promover a acumulação de capital humano nos indivíduos através de um ensino baseado em conhecimentos gerais, além de transmitir comportamentos e habilidades que aumentem seu grau de empregabilidade, de modo que os indivíduos possam competir pela (não garantida) inserção no mercado de trabalho. Segundo Pablo Gentili (1999), as reformas educacionais traduzem duas necessidades dos governos neoliberais: “o estabelecimento de mecanismos de controle e avaliação da qualidade dos serviços educacionais” e a articulação subordinada da Educação às demandas do mercado de trabalho. (GENTILI, 1999, p.16)

O projeto neoliberal para educação, erguido a partir da Teoria do Capital Humano ressignificada e das reformas educacionais veiculadas pelo Banco Mundial e pela UNESCO, implicou em mudanças tanto na forma quanto no conteúdo das instituições de ensino. A lógica da eficiência e produtividade é observável no novo modelo de gestão dos gastos públicos em educação e na administração das instituições educacionais, assim como nas práticas docentes e nos conteúdos a serem transmitido aos indivíduos. A partir do projeto neoliberal, a educação assumiu cada vez mais contornos de mercadoria, perdendo sua qualidade de direito fundamental<sup>19</sup>. De acordo com Motta,

“Na ótica da inserção (ou da inclusão), a dimensão econômica da escola construiu uma concepção de educação escolar como mercadoria que deve ser consumida visando à aquisição de capacidades competitivas e ao desenvolvimento de habilidades demandadas pelo mercado”. (MOTTA, 2012, p. 283)

---

<sup>19</sup> Dentre as muitas contradições identificadas nos discursos dos organismos internacionais, esta talvez seja uma das mais perversas. Enquanto suas orientações contribuem para transformar a educação numa mercadoria, a Declaração de Jomtien ironicamente se inicia resgatando a Declaração Universal de Direitos Humanos para reafirmar a Educação enquanto um *direito* de todos.

Em consonância com a perspectiva crítica de Motta (2012) acerca do projeto neoliberal para Educação, Gentili afirma que “a grande operação estratégica do neoliberalismo consiste em transferir a educação da esfera da política para a esfera do mercado” e que, com isto, o caráter de direito atribuído à educação torna-se questionável (GENTILI, 1999, p. 14). Nota-se que as orientações do Banco Mundial e da Unesco ressaltam a importância da iniciativa privada no financiamento da Educação. No paradigma neoliberal, a nova fase do capitalismo é pautada pela “sociedade do conhecimento”, chamada de “capitalismo intelectual”. Assim, o conhecimento é identificado como principal fator de produção, de forma que “a educação, na condição de capital, tornou-se um assunto de *managers* e não mais de educadores” (LEHER, 2003, p. 25). Nesta perspectiva os empresários se apresentam como “salvadores da ‘escola falida’”, alinhados à lógica da empregabilidade como solução para o desemprego (LAMOSA, 2015, p.136). Percebe-se que este

“processo de mercantilização da educação não ocorre apenas na ‘circulação’ ou ‘distribuição’ da oferta de escolas privadas; trata-se de uma forma de mercantilização não apenas do produto, mas, sobretudo, do processo.” (idem, p. 136).

As orientações do Banco Mundial e da UNESCO prescrevem a implantação de reformas gerenciais nas instituições educacionais que são, segundo Gentili (1999), paradoxais na medida em que articulam práticas de centralização e descentralização. As políticas educacionais descentralizam a Educação mediante a transferência das instituições de ensino da esfera federal para as esferas estaduais e municipais, além da transferência da esfera pública para esfera privada. Esta manobra é baseada na aversão dos teóricos neoliberais ao planejamento estatal e aparece nos documentos do Banco Mundial sob a retórica de promover a autonomia e responsabilidade das instituições educacionais. Fica evidente, contudo, que as reformas aumentam apenas a responsabilidade, enquanto a autonomia tanto das instituições quanto dos trabalhadores docentes é suprimida pela estrutura verticalizada e hierarquizada de tomadas de decisão, configurando o aspecto centralizador das políticas educacionais. As reformas educacionais preveem a criação ou aperfeiçoamento de sistemas de avaliação do desempenho e eficiência das instituições de ensino através de provas de rendimento escolar. No modelo proposto pelo Banco Mundial, os governos centralizam a execução do sistema de avaliação, as reformas dos planos curriculares e a formação de professores.

Além disso, apesar da retórica de promoção do desenvolvimento e redução da desigualdade, as reformas educacionais produzem um sistema educacional excludente ao mesmo tempo em que preparam os indivíduos para a exclusão. Por um lado, preparam para a exclusão, pois a lógica da empregabilidade é resultado de um sistema econômico que produz

desemprego estrutural, ou seja, alguns indivíduos inevitavelmente serão excluídos deste sistema. Como não há espaço para todos no mercado de trabalho, para escapar da condição de excluído são oferecidas ao indivíduo possibilidades como o microempreendimento, o trabalho informal, o trabalho terceirizado ou até mesmo o voluntariado. Diante de tamanho leque de “oportunidades”, a responsabilidade do sucesso ou fracasso em se inserir no mercado é transferida ao indivíduo (SAVIANNI, 2013, p. 431) sob a promessa de que “todos aqueles que fizerem as escolhas educacionais corretas terão possibilidades ilimitadas” (LEHER, 2003, p. 29). Por outro lado, o sistema é excludente ao situar a Educação na esfera do mercado ao invés de pertencer ao conjunto de direitos inalienáveis dos seres humanos. A mercantilização da Educação, ao contrário do que postulam as orientações do Banco Mundial, limita o acesso ao ensino de qualidade àqueles que têm condições socioeconômicas privilegiadas. Isto fica evidente, por exemplo, na priorização que é dada aos investimentos públicos na Educação básica, em detrimento dos demais segmentos, em especial das universidades.

Ademais, a questão da priorização pelo ensino básico, quando analisada à luz da divisão internacional do trabalho<sup>20</sup>, revela que as orientações do Banco Mundial estão alinhadas com a manutenção dos países periféricos na posição de fornecedores de mão-de-obra barata e desqualificada voltada para setores de baixa produtividade. Paralelamente, os países centrais seguem liderando a produção de tecnologia a partir de mão de obra altamente qualificada. Desta forma, conserva-se o hiato entre as oportunidades tecnológicas e os ganhos de produtividade dos países “em desenvolvimento” e dos países “desenvolvidos”.

Por fim, percebe-se que neste arranjo a Educação se tornou um elemento estratégico usado pela classe dominante com objetivo de introjetar nos indivíduos elementos da visão de mundo neoliberal, a partir de uma pedagogia política da hegemonia (LAMOSA, 2015). Através da apropriação da Educação, a ideologia neoliberal penetra no senso comum e se consolida enquanto “solução natural para antigos problemas estruturais”. Segundo Gentili,

“O êxito cultural mediante a imposição de um novo discurso que explica a crise e oferece um marco geral de respostas e estratégias para sair dela – se expressa na capacidade que os neoliberais tiveram de impor suas verdades como aquelas que devem ser defendidas por qualquer pessoa medianamente sensata e responsável. Os governos neoliberais não só transformam materialmente a realidade econômica, política, jurídica e social, também conseguem que esta transformação seja aceita como a única saída possível (ainda que, às vezes, dolorosa) para a crise.” (GENTILI, 1999, p. 11)

Assim, o Banco Mundial e a UNESCO, enquanto representantes dos interesses da classe dominante, atuam junto aos países periféricos de modo a disseminar e reproduzir a

---

<sup>20</sup> Segundo a Tese das Vantagens Comparativas, no mercado global os países em desenvolvimento devem se concentrar em mercadorias de baixo valor agregado, ou seja, com baixa incorporação tecnológica. (LEHER, 2003, p. 30)

ideologia neoliberal. Na próxima seção, a partir da análise do caso brasileiro, será evidenciada a influência das orientações contidas nos documentos destes organismos, bem como da classe empresarial, sobre as políticas educacionais, cada vez mais subordinadas ao capital.

### **III.2 - As Reformas Educacionais no Brasil na década de 1990**

As orientações para a educação do Banco Mundial e da UNESCO foram incorporadas pelo Estado brasileiro na década de 1990. Neste sentido, a análise das reformas educacionais empreendidas, principalmente no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), criado em 1995, é emblemática para identificar os mecanismos de execução da agenda neoliberal para Educação no Brasil.

Para compreender as reformas nas políticas educacionais brasileiras na década de 1990 é preciso traçar um breve panorama do padrão de acumulação de capital do país. As especificidades do modelo capitalista nacional têm influência direta sobre o mercado de trabalho e, conseqüentemente, sobre a Educação.

Nos anos 1990, se verifica no Estado brasileiro uma contrarreforma gerencial que implica na adoção de uma série de medidas de cunho neoliberal, além de políticas para estabilizar a economia e o acordo final para solução do problema da dívida externa que se arrastou desde meados dos anos 1980. Inicia-se um processo de abertura comercial combinado com privatizações e forte entrada de capital externo (LEHER, p. 39). Assim, “o processo de liberalização produtiva, comercial e financeira e as mudanças nos modos de intervenção do Estado (...) conformaram no Brasil o projeto neoliberal” (PINTO; GONÇALVES, 2016, p. 10).

As medidas implementadas foram baseadas no Consenso de Washington e nos ajustes estruturais veiculados pelo Banco Mundial, no contexto de intensificação da globalização e de consolidação do neoliberalismo. A reorganização da economia nacional, se valendo do bom desempenho do setor primário-exportador para garantir equilíbrio da balança de pagamentos, aprofundou a relação de dependência nacional em relação aos países centrais.

O modelo capitalista adotado no Brasil do tipo Liberal Periférico (PINTO; GONÇALVES, 2016) ao reforçar aspectos produtivos, que tem como base de sustentação setores ligados a exploração de recursos naturais e básicos, faz avançar atividades econômicas que requerem pouca qualificação da mão de obra empregada. Isto significa que o padrão econômico brasileiro não necessita de uma educação ampla e de qualidade para se reproduzir, portanto,

“a realidade provocada pela forma específica do capitalismo dependente no Brasil é incompatível com a educação integral ou politécnica (...). Ao contrário, mesmo uma educação minimalista responde satisfatoriamente às demandas do capital”. (LEHER, 2010, p. 32)

A reestruturação do padrão de acumulação no Brasil iniciou-se a partir do governo do presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992). Este foi o primeiro governo a alinhar, de forma explícita, as políticas nacionais à agenda neoliberal veiculada pelo Banco Mundial. Como se sabe, o governo Collor foi deposto por um impeachment<sup>21</sup> e, após dois anos com Itamar Franco na presidência, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso tornou-se presidente. O governo Cardoso (1994-2002) promoveu as mudanças mais radicais no Estado e, conseqüentemente, no sistema de educação brasileiro<sup>22</sup>, em direção ao neoliberalismo.

A reforma do Estado brasileiro, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi organizada a partir do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), criado em 1995. O MARE teve como Ministro o economista e cientista político Luiz Carlos Bresser-Pereira, entre 1995 e 1998. A reforma do Estado brasileiro foi amplamente justificada, inclusive através dos meios de comunicação, como estratégia de desburocratização da máquina estatal que deveria, a partir da introdução de novos e modernos modelos de gestão do trabalho, estimular a eficiência e a justeza dos gastos públicos. Neste sentido, a administração pública deveria ser reorganizada, a partir de parâmetros de controle da qualidade, sempre em busca da “qualidade total”, difundida pela ideologia do gerencialismo, enquanto ideal de modelo de gestão. A reforma da administração pública se estendeu por todas as instâncias do Estado brasileiro, incluindo o sistema educacional.

Assim, percebe-se que o diagnóstico do sistema educacional brasileiro era o mesmo presente nos documentos do Banco Mundial e da UNESCO: a educação sofria uma crise de eficiência tanto em relação às prioridades dos gastos públicos quanto nas gestões das instituições educacionais. Além disso, era preciso adequar à Educação ao padrão de acumulação brasileiro na nova fase do capitalismo, agora “globalizado” e “intelectual”. Portanto, estava colocada a necessidade de munir os indivíduos, em especial os jovens, com conhecimentos que incrementassem seus níveis de empregabilidade no contexto de desemprego estrutural.

Desta forma, analisando os planos dos governos da década de 1990 para educação, é possível identificar tanto as estratégias indicadas nos documentos de organismos internacionais como o Banco Mundial e a Unesco, quanto as justificativas que corroboram a

<sup>21</sup> Impeachment de Collor, Brasília (29/9/1992), Jornal Estadão. Disponível em 26/03/16: <http://acervo.estadao.com.br/noticias/topicos,impeachment-de-collor,887,0.htm>

<sup>22</sup> Segundo Leher (2010), o processo de mercantilização iniciado no governo de Fernando Henrique Cardoso é não só mantido, como também aprofundado de modo inédito nos governos petistas.



necessidade de reformas educacionais. Neste sentido, o Plano Decenal para Educação elaborado pelo governo de Itamar Franco, em 1993, foi o primeiro indicativo das mudanças que estavam por vir. O plano, além de conter metas locais para os objetivos estabelecidos na Declaração de Jomtien, funcionava como um sinalizador para a comunidade internacional de que o projeto de reformas educacionais seria implantado no Brasil. A reestruturação do sistema educacional, contudo, ganhou concretude a partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 47).

Segundo Leher (2010), as reformas educacionais implantadas por Cardoso ocorreram a partir da combinação de coerção econômica com ações normativas. Assim, o presidente Fernando Henrique Cardoso adotou políticas educacionais que priorizaram o ensino fundamental e profissionalizante, sob o discurso que estas modalidades gerariam maiores retornos socioeconômicos. Neste mesmo movimento, as universidades públicas são consideradas um espaço predominantemente ocupado pelas classes privilegiadas e os gastos públicos neste segmento beneficiariam os ricos ao invés dos pobres, comprometendo a equidade no acesso à educação. A solução neoliberal do governo se dá através do incentivo da atuação da iniciativa privada e da oferta de bolsas de estudos e financiamentos para garantir a equidade. Além disso, em 1996 foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef<sup>23</sup>), tendo sido implantado a partir de 1998. Segundo a Constituição de 1988, 25% das receitas dos Estados e Municípios são destinadas à Educação. A Emenda Constitucional nº14 de 1996, que instituiu o Fundef, passou a destinar 60% desses recursos ao ensino fundamental (representando 15% do total de arrecadação dos Estados e Municípios). Estava previsto, além dos recursos do Estado e do Município, uma parcela de recursos Federais, a título de complementação, caso o valor per capita (por aluno) mínimo não fosse alcançado. As matrículas da educação infantil, ensino médio e ensino supletivo não eram computadas e contempladas pela distribuição dos recursos do Fundef. Segundo Leher, a criação do Fundef<sup>24</sup> “aprofundou a municipalização espúria, deixando desguarnecidas, em termos orçamentários, a educação infantil, a educação de jovens e adultos e o ensino médio” (LEHER, 2010, p. 45). Através das opções de financiamento do governo de Fernando Henrique Cardoso é possível perceber o processo da descentralização empreendido pelas reformas educacionais no Brasil nos anos 1990.

---

<sup>23</sup> BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Políticas de Financiamento da Educação. Manual do Fundef. Brasília: MEC, 2004. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/manual2%5B1%5D.pdf>>. Acesso em: 13 abr 2016 01:48:00

<sup>24</sup> Em 2006 foi criado o Fundeb, ampliando o orçamento e a distribuição do Fundo para todos os segmentos do Ensino Básico.

Em conjunto, deu-se início à reforma gerencial das instituições educacionais para aumentar a produtividade e a eficiência. Por um lado, o Ministério da Educação implementou medidas como “nova periodização por meio de ciclos, reformas curriculares, aprovação automática, treinamento de professores, gratificações por desempenho, etc.” (LEHER, 2010, p. 44). Por outro lado, são criados sistemas nacionais de avaliação com intuito de mapear desempenhos e resultados, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Censo Escolar. A Capes foi encarregada de avaliar os programas de pós graduação *stricto sensu* a partir de indicadores de produtividade e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) ficou responsável pela sistematização dos indicadores da educação nacionais. Foi criada também a Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional (Sediae) para fomentar a qualidade nas gestões das instituições de ensino (LEHER, 2010). Estas medidas refletem o caráter centralizador do projeto neoliberal para Educação. Instituições e docentes perderam autonomia neste processo, ficando subordinados cada vez mais ao Estado e à lógica da eficiência.

Percebe-se que a tendência de centralização descentralizada identificada nas orientações do Banco Mundial é reproduzida no sistema brasileiro. Conforme aponta Gentili,

“O Estado neoliberal é mínimo quando deve financiar a escola pública e máximo quando define de forma centralizada o conhecimento oficial que deve circular pelos estabelecimentos educacionais, quando estabelece mecanismos verticalizados e antidemocráticos de avaliação do sistema e quando retira a autonomia pedagógica às instituições e aos atores coletivos da escola (...)” (GENTILI, 1999, p. 17)

Segundo Gentili (1999), a tendência aparentemente contraditória são dois aspectos da dinâmica autoritária na qual as reformas neoliberais, tanto na educação, quanto nos demais serviços públicos, foram implementadas pelos Estados nacionais. Esta dinâmica autoritária está refletida na Lei de Diretrizes Básicas da Educação de 1996 (LDB) que, do ponto de vista legal, foi grande marco regulador das reformas educacionais brasileiras.

É importante ressaltar, contudo, que todo o processo de reforma educacional, assim como a elaboração da LDB, foi objeto de disputa entre o governo e a parcela da sociedade civil organizada através do Fórum Nacional pela Defesa da Escola Pública (FNDEP), contrário às políticas do presidente Fernando Henrique Cardoso e do ministro da educação Paulo Renato de Souza. O Fórum foi constituído, em 1986, com intuito de disputar os pontos referentes à educação na constituição federal que estava sendo elaborada pela Assembleia Constituinte. Compunham o Fórum entidades de trabalhadores profissionais da área de educação e do movimento estudantil, assim como organizações gerais de classe e

acadêmicas<sup>25</sup>. O FNDEP formulou em conjunto com alguns setores do governo um projeto com diretrizes e bases para a Educação, que tramitava na Câmara. Contudo, este projeto era contrário às intenções do Governo Federal, de forma que este articulou um golpe regimental, possibilitando a aprovação da versão que tramitava no Senado, elaborada por Darcy Ribeiro. Alegou-se que o projeto da Câmara continha inconstitucionalidades, porém o projeto de LDB apresentado pelo senador da república Darcy Ribeiro instituiu preceitos que vão de encontro à Constituição de 1988, como a flexibilização do conceito de universidade, que na prática possibilita a dissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, além de atribuir a responsabilidade da educação primeiramente à família e, em segundo lugar, ao Estado.

O projeto da LDB aprovado, segundo Leher (2010), representou mais a sistematização das reformas já em curso implementadas pela reforma gerencial do Estado brasileiro do que o estabelecimento de diretrizes e bases para a Educação. Após sua aprovação, inúmeras alterações foram realizadas através de medidas provisórias, decretos e outros mecanismos legislativos, no sentido de promover o processo de mercantilização da Educação e reduzir a autonomia das instituições educacionais.

O Fórum, após a derrota nas disputas em torno da LDB/1996, instituída pela Lei n.º 9.394, passou a disputar a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), previsto desde a Constituição Federal de 1988. As entidades que compunham o Fórum se reuniram no Congresso Nacional de Educação (Coned), nos anos 1996 e 1997, e aprovaram o Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira. Apesar de o texto ter sido incorporado no projeto de Lei nº4155/1998, apresentado pelo deputado Ivan Valente, o Plano aprovado foi o do governo. Segundo Leher (2010), a adesão de algumas entidades acadêmicas ao projeto do governo enfraqueceu a força do Fórum na disputa pelo PNE. Assim, em 2001, foi aprovado o Plano Nacional de Educação, estabelecendo metas a serem cumpridas, dentre elas a formação de um Sistema Nacional de Educação, sem, contudo, definir os recursos a serem destinados à execução das metas previstas. O projeto do Fórum, elaborado nos Coned, previa a destinação de 10% do PIB para a construção do Sistema Nacional de Educação. O congresso nacional chegou a aprovar o montante de 7% do PIB, o dobro do que era destinado à educação, porém, o presidente Fernando Henrique Cardoso vetou o artigo.

---

<sup>25</sup> A saber: Central Única dos Trabalhadores (CUT), Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa (ANPEd), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), SEAE, Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes-SN), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Federação Nacional dos Orientadores Educacionais (FENOE), Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras (FASUBRA), União Nacional dos Estudantes (UNE) e União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES).

A avaliação de Leher (2010) é que o governo Cardoso priorizou o pagamento da dívida em detrimento dos gastos com educação. Como resultado das políticas educacionais implantadas por Cardoso os desastrosos indicadores educacionais revelaram a ineficácia de tais medidas na promoção de uma Educação ampla e de qualidade para toda população.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi exposto ao longo do trabalho sobre a Teoria do Capital Humano, seu processo de ressignificação no contexto de consolidação da hegemonia neoliberal, a atuação dos organismos internacionais neste processo e as reformas educacionais implantadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, é possível traçar algumas considerações finais.

Percebe-se que o processo de consolidação da hegemonia neoliberal aprofunda a dinâmica de subordinação da Educação em relação à Economia, principalmente no que tange a função atribuída à Educação na sociedade capitalista. A concepção economicista da Educação permeia a organização das instituições educacionais, bem como as práticas e conteúdos pedagógicos do processo de aprendizagem. Isto porque a construção hegemônica do neoliberalismo promove tanto reformas concretas nas políticas econômicas, sociais e educacionais, quanto atua na dimensão cultural visando inculcar no senso comum a sua retórica. Á reboque deste processo, a Educação tem sua forma, função e conteúdo alterados.

Também foi possível identificar esta dinâmica presente nos discursos de organismos internacionais como o Banco Mundial e a Unesco. A importância da Educação para a Economia assume novos contornos a partir da década de 1990, quando passa a ser convocada a assumir o papel de solução para graves problemas estruturais como a pobreza, o subdesenvolvimento e a violência. Fica evidente que estes organismos elegeram a Educação para resolver as mazelas sociais sem, contudo, elucidar que a raiz destes problemas reside justamente no sistema de produção capitalista que as produz. Desta forma, pode-se dizer que a retórica do Banco Mundial e da Unesco, bem como a base teórica e ideológica que compõem este discurso através da Teoria Neoliberal e da Teoria do Capital Humano, mascaram a realidade concreta de forma a negar a possibilidade de qualquer projeto que ouse romper com o sistema capitalista. São permitidos apenas projetos de reforma do capitalismo, buscando inutilmente aplacar as contradições produzidas no âmago deste sistema.

Ademais, ficou evidente como a Teoria do Capital Humano ressignificada serviu de base teórica para as reformas educacionais implantadas no Brasil na década de 1990 e que esta influência ocorreu por meio da atuação dos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial e a Unesco. A reestruturação do sistema educacional brasileiro pode ser interpretada como um processo complementar à reforma gerencial do Estado que estava sendo processada. A incorporação da lógica neoliberal implicou em mudanças em todas as dimensões da vida social, de modo que a Educação não poderia ficar excluída deste movimento.

Por fim, ficou evidente que, por mais que a Teoria do Capital Humano tenha tido um impacto limitado no debate econômico nos anos 1970, e ainda hoje seja um instrumento de análise restrito a alguns autores marginalistas, sua influência através de medidas em áreas não estritamente afeitas a economia, como a educação, é imensurável. Políticas educacionais foram elaboradas e conduzidas a partir das premissas desta teoria, veiculada através de documentos de organismos internacionais difusores da ideologia neoliberal, como se pode perceber a partir da análise do caso brasileiro e dos documentos do Banco Mundial e da Unesco. Atualmente, a educação tem duas funções dentro deste arquétipo: educar para a exclusão e suprir as demandas do capital por trabalho. Portanto, no Brasil, como a estrutura produtiva necessita de pouca qualificação da mão de obra, as instituições educacionais de massa, principalmente as escolas públicas, são precárias. É importante salientar que este aspecto da educação brasileira convém aos interesses da classe dominante, cuja retórica busca camuflar a realidade através de discursos em prol da paz, segurança, solidariedade e colaboração entre os povos. No discurso burguês dominante, a educação seria capaz resolver problemas de uma sociedade em si contraditória, apesar da trajetória natural desta sociedade levar ao aumento da polarização socioeconômica.

Ao promover uma educação mínima e precarizada em função das demandas econômicas, o Estado impede que os trabalhadores tenham acesso a uma Educação que permita desenvolver uma compreensão crítica sobre a realidade no qual estão inseridos e a realização de si mesmo enquanto sujeito modificador desta realidade. Subestimar tal movimento é equivocado, uma vez que a educação formal, ainda que represente apenas uma parte de tudo que a Educação engloba, é um espaço pelo qual uma grande parcela da sociedade circula. O impacto da Educação na sociedade presente e na formação de gerações futuras, que podem contribuir tanto no sentido de manter o status quo quanto romper com ele, é enorme.

Este trabalho de pesquisa deixa lacunas a serem preenchidas, bem como possíveis desdobramentos sobre o tema, os quais se pretende alcançar através de estudos a nível de pós-graduação. A continuidade deste projeto tentará aprofundar a investigação com intuito de pesquisar se houve continuidade ou ruptura das reformas educacionais no Brasil nos anos 2000.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL, **Prioridades y Estratégias para la Educación: examen del Banco Mundial**. Washington, 1996. Disponível em: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1996/01/5858900/priorities-strategies-education-world-bank-review-prioridades-y-estrategias-para-la-educacion-examen-del-banco-mundial>>. Acesso em: 12 abr. 2016, 22:32:00

BECKER, G. **Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education**. 2. ed. Nova Iorque: NBER, 1975.

CASTELO, R. **O Social Liberalismo: Auge e Crise da Supremacia Burguesa na Era Neoliberal**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013. Parte 2.

COUTINHO, C. N. **A hegemonia da pequena política**. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. (Orgs.). *Hegemonia às avessas*. SP: Boitempo, 2010.

FRERES, H.; GOMES, V. C.; BARBOSA, F. G. **Teoria do Capital Humano e o Reformismo Pedagógico pós-1990: fundamentos da educação para o mercado globalizado**. In: RABELO, J.; JIMENEZ, S.; SEGUNDO, M. D. M. (orgs.). *O Movimento de Educação para Todos e a Crítica Marxista*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre a educação e a estrutura econômico-social capitalista**. 9. Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GENTILI, P. **Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais**. In: LOMBARDI, J.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L. (orgs.). *Capitalismo, Trabalho e Educação*. Campinas: Editores Associados, 2002, p. 45-59.

\_\_\_\_\_. **Neoliberalismo e educação: manual do usuário**. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu (Orgs.). *Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1999. p. 9-49.

HOBSBAWN, E. J. **A Era dos Extremos: o breve século XX : 1914-1991**. 2 Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HARVEY, D. **Breve Historia Del Capitalismo**. Madrid: Akal, 2007. p. 7 – 94.

JONES, C. **Introdução à Teoria do Crescimento Econômico**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LANGONI, C. **Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil: Uma Reafirmação**. In: Ensaio Econômicos da EPGE. n 98, FGV, 1973.

LEHER, R. **Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo**. Revista Outubro, p. 19-30, Out, 2003.

\_\_\_\_\_. **25 Anos de Educação Pública: notas para um balanço do período**. In: Guimarães, C., Brasil, I.; Morosini, M.V.. (Org.). *Trabalho, Educação e Saúde - 25 anos de Formação Politécnica no SUS*. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2010, v. 1, p. 29-72.

MACEDO, J.; LAMOSAS, R. **A regulação do Trabalho Docente no Contexto da Reforma Gerencial da Educação**. In: Revista contemporânea de educação, vol. 10, n. 20, julho/dezembro, 2015. p. 133-152.

MALTA, M. **Sensos do contraste: o debate distributivo no “milagre”**. In: MALTA, M. [et al.]. *Ecos do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro : Ipea : Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011. p. 193-222

MEZSAROS, I. **Educação para Além do Capital**, ed. 2. São Paulo: Boitempo, 2008  
\_\_\_\_\_. **A Crise Estrutural do Capital** [tradução Francisco Raul Cornejo ...[ et al.]. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOTTA, V.C. **Ideologia do capital social: atribuindo uma face mais humana ao capital**. 1. ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2012.



PINTO, E.; GONÇALVES, R. **Transformações globais, Modelo Liberal Periférico e educação no Brasil**. Texto para Discussão 007. Instituto de Economia, UFRJ, 2016.

Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>>.

Acesso em 12 abr 2016, 22:50:00.

SAVIANI, D. **A História das Ideias Pedagógicas no Brasil**. 4 ed. Campinas: Editores Associados, 2013, p. 425-442.

SCHULTZ, T. **Investment in Human Capital**. In: *The American Economic Review*, v. 51, nº1, p. 1-17, mar, 1961.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M., EVANGELISTA, O. **Políticas educacionais**, ed. 4. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, p. 45–77.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação nas necessidades básicas de aprendizagem**, Jomtien, 1990.

\_\_\_\_\_ **Learning: the treasure within; report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twentyfirst Century (highlights)**. Paris, 1996.