

## O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB): UMA ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DO CAPITAL HUMANO NO BRASIL

THE BASIC EDUCATION DEVELOPMENT INDEX (IDEB): AN ANALYSIS BASED ON THE THEORY OF HUMAN CAPITAL IN BRAZIL

EL ÍNDICE DE DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA (IDEB): UN ANÁLISIS BASADO EN LA TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO EN BRASIL

Emanuelli de Oliveira Avila <sup>1</sup>

**Manuscrito recebido em:** 19 de fevereiro de 2023.

**Aprovado em:** 22 de setembro de 2023.

**Publicado em:** 1 de dezembro de 2023.

### Resumo

A presente investigação propõe-se a problematizar a teoria do capital humano introduzida no Brasil a partir da década de 1970. A teoria afirma que a educação ofertada influiria nas taxas de crescimento do país, com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007, o qual consta também na Plano Nacional de Educação (PNE) por meio da Lei n. 13.005/2014, que indica na meta sete a média nacional do IDEB a ser alcançada pelos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio para melhoria do ensino por meio do avanço do fluxo escolar e da aprendizagem. Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, numa abordagem qualitativa, realizada em livros e artigos científicos, manifestando as principais produções acerca do tema em discussão. A partir deste estudo, pode-se concluir, que o discurso da metrificação, produtividade envolvidas na temática da indicador de qualidade, já estavam presentes no cenário brasileiro desde a década de 1970, com a teoria do capital humano. Todavia, falar sobre educação exige compreender que seu impacto está além da economia, a exemplo, do trabalho dos autores (DE BARROS *et al.*, 2021), os quais consideram que a perda econômica gerada a partir da evasão escolar no Brasil aproxima-se de 3,3% do PIB. Assim como, do trabalho de Jackson e Mackevicius (2021), os quais difundem que o benefício da educação não está somente nas notas em testes, mas sim, no aumento das taxas de conclusão do Ensino Médio e do ingresso no Ensino Superior.

**Palavras-Chave:** Teoria do Capital Humano; IDEB; Trabalho e educação; Educação Básica; Educação e Desenvolvimento.

### Abstract

This investigation proposes to problematize the theory of human capital introduced in Brazil from the 1970s onwards, in which the education offered would influence the country's growth rates. With the Basic Education Development Index (IDEB) created in 2007, which is also included in the National Education Plan (PNE) through Law n. 13.005/2014, which indicates in goal seven the national IDEB average to be achieved by the initial and final years of Elementary School and High

---

<sup>1</sup> Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino Americana. Graduada em Pedagogia pela Faculdade Dinâmica das Cataratas. Pedagogia na Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3456-1837> Contato: [emanuelliavila.trabalho@gmail.com](mailto:emanuelliavila.trabalho@gmail.com) / [emanuelli.avila@unila.edu.br](mailto:emanuelli.avila@unila.edu.br)

School for improvement of teaching through the advancement of school flow and learning. For that, a bibliographical research was carried out, in a qualitative approach, carried out in books and scientific articles, manifesting the main productions about the subject under discussion. From this study, it can be concluded that the discourse of metrics, productivity involved in the quality indicator theme, were already present in the Brazilian scenario since the 1970s, with the theory of human capital. However, talking about education requires understand that its impact goes beyond the economy, such as the work of authors (DE BARROS *et al.*, 2021), who consider that the economic loss generated from school dropout in Brazil is close to 3.3% of PIB, as well as the work of Jackson and Mackevicius (2021), which spread that the benefit of education is not only in test scores, but in the increase in high school completion rates and entry into higher education.

**Keywords:** Human Capital Theory; IDEB; Work and education; Basic education; Education and Development.

## Resumen

Esta investigación se propone problematizar la teoría del capital humano introducida en Brasil a partir de la década de 1970, en la que la educación ofrecida influiría en las tasas de crecimiento del país. Con el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) creado en 2007, que también está incluido en el Plan Nacional de Educación (PNE) a través de la Ley n. 13.005/2014, que indica en la meta siete el promedio nacional del IDEB a ser alcanzado por los años iniciales y finales de la Enseñanza Básica y Media para la mejora de la enseñanza a través de la promoción del flujo escolar y el aprendizaje. Para ello, se realizó una investigación bibliográfica con enfoque cualitativo, llevada a cabo en libros y artículos científicos, manifestando las principales producciones sobre el tema en discusión. Este estudio concluye que el tema del indicador de calidad está presente en el escenario brasileño desde la década de 1970, con la teoría del capital humano. Sin embargo, hablar de educación requiere comprender que su impacto va más allá de la economía. Autores como De Barros *et al.*, (2021), consideran que la pérdida económica generada por la deserción escolar en Brasil es cercana al 3,3% del PIB, y el trabajo de Jackson y Mackevicius (2021) difundió que el beneficio de la educación no está solo en los puntajes de las pruebas, sino en el aumento de las tasas de finalización de la escuela secundaria y el acceso a la educación superior.

**Palabras clave:** Teoría del Capital Humano; IDEB; Trabajo y Educación; Educación básica; Educación y Desarrollo.

## Introdução

A educação brasileira possui um indicador que opera ao mesmo tempo com dois grandes desafios: a aprendizagem e o fluxo escolar. Dessa forma, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) apresenta, através da média que vai de zero a dez, por meio da combinação da proficiência em língua portuguesa e matemática do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e da taxa de aprovação do censo escolar, o percurso educacional de uma etapa escolar, ou seja, Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental, e Ensino Médio.

A aplicabilidade das provas das provas estandardizadas no Brasil, marcadas pelo SAEB, o qual é um indicador pedagógico, e o IDEB, que é indicador de gestão respectivamente, a partir de 1990 e 2007, historicamente, estão circunscritos pelos processos do industrialismo, por primeiro, e hoje, pelo economicismo, cujo foco está na produção e produtividade exacerbada pelo mercado, e essas orientam o mercado de trabalho.

À medida que o neoliberalismo se estabelece como prática econômica e política, a teoria do capital humano assume seus valores e inicia-se o processo introdutório da meritocracia e competição no campo escolar. Assim, a avaliação de resultados torna-se a cultura da avaliação no país e; as políticas educacionais são direcionadas para a formação do desenvolvimento econômico, a fim de elevar os níveis da produtividade e competitividade.

Entretanto, antes de iniciarmos a conversa sobre neoliberalismo e o impacto do capital humano no Brasil, notadamente, assinalado pelo pós-modernismo, é preciso salientar que, segundo Frigotto (2015), a cultura da avaliação já estava presente no Brasil desde a década de 1970 e, com mais afinco na década de 1980, foi introduzida no período militar pelo economistas Cláudio de Moura Castro e Carlos Geraldo Langon, assim como alastradas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) n. 5.692, de 11 de agosto de 1971 (revogada).

Posteriormente, a cultura da avaliação foi reforçada, juntamente com a reforma da administração pública coordenada pelo então Ministro da Modernização Administrativa e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, bem como fomentadas também pelo consenso de Washington de 1989 e as reformas consumadas, num movimento de “[...] de modernização da gestão pública, em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado” (FARIA, 2005, p. 97).

O capital humano preconiza a relação entre o crescimento econômico e o nível de capital humano factuais em um definido espaço geográfico, mas, por outro lado, reduz a educação a tão somente uma profissão, produto do trabalho. A educação não pode ser escamoteada por esse viés, ao ponto de estimular a formação unicamente para a empregabilidade (CIAVATTA, 2005).

Ainda, a teoria do capital humano promove o/a homem/mulher compartimentado/a pela divisão social do trabalho; ele/ela pode executar, ser produtivo, mas não precisa pensar, dirigir ou planejar. O trabalho tem de seguir um princípio educativo, ou seja, da educação omnilateral (formação humana integral), capaz de associar a dimensão intelectual ao trabalho produtivo. Esta posição é defendida por autores como Manacorda (2007), Frigotto (2015), Mészáros (2005), Kuenzer (2016), Ciavatta (2005) e Saviani (2013, 2015).

A educação pública de qualidade não pode atender unicamente às necessidades do mercado. Do mesmo jeito, não pode esquecer das necessidades de sobrevivência e dos meios atuais da produção econômica. Outrossim, teóricos e impulsionadores do capital humano, dentro os quais destacam-se Viana e Lima (2010), Ioschpe (2016), Osiobe (2019), e Benhabib e Spiegel (1994), precisam ser discutidos na seara educacional, haja vista, ser a educação uma das grandes promotoras da justiça social.

Logo, a educação sozinha não trará, muito provavelmente, a transformação social necessária. Entretanto, não se pode negar que a escola pode ser uma das primeiras e únicas portas de acesso de muitos para a compreensão dos elementos da desigualdade.

## **Metodologia**

Realizou-se nesse estudo, assim, uma discussão teórica por meio de uma pesquisa bibliográfica de abordagem essencialmente qualitativa, através das relevantes produções acerca do tema em discussão. A partir da posição Marconi e Lakatos (2003, p. 225), em que para os autores não há pesquisa iniciando-se do zero, uma vez que, “[...] em um dado local, alguém ou um grupo, em algum lugar, deve ter feito pesquisas iguais ou semelhantes, ou mesmo complementares de certos aspectos da pesquisa pretendida”.

Dessa maneira, a pesquisa bibliográfica foi realizada com apoio de livros e artigos científicos nas bases de dados eletrônicos Scielo e Google Acadêmico. Dito isto, foram utilizados autores-base, os quais subsidiam este artigo, como Wissmann (2015), Viana e Lima (2010), Saviani (2013, 2015), Mészáros (2005), Manacorda (2007) e Ioschpe (2016); Rossi e Dweck (2016) e outros.

Ainda, o objetivo dessa pesquisa é correlacionar a teoria do capital humano introduzida no Brasil a partir da década de 1970, cujo propósito de trabalho foi propagar que, por meio da educação, as pessoas teriam mais habilidades e aptidões. Com isso, ficariam mais produtivas, e assim, influenciavam diretamente as taxas de crescimento do país, com o IDEB criado em 2007 pelo Decreto n. 6.094, o qual consta também na Plano Nacional de Educação (PNE) por meio da Lei n. 13.005/2014 na meta sete<sup>2</sup>, a qual indica a média nacional do IDEB a ser alcançada pelos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio, para melhoria do ensino por meio do avanço do fluxo escolar e da aprendizagem.

O artigo está organizado em dois tópicos. Primeiro, a fundamentação teórica, que apresenta temas como: neoliberalismo, qualidade da educação, capitalismo dependente e avaliação externa. E, em segundo lugar, a discussão acerca da correlação entre a oferta da educação e a influência no crescimento econômico, e o impacto social e educacional.

## **A inserção da Teoria do Capital Humano no Brasil**

O direcionamento na educação brasileira acerca do máximo da eficiência (provas standardizadas) adquire mais força na década de 1990. A partir da leitura do Estado Mínimo, a avaliação externa torna-se proclamadora da qualidade da educação nacional (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015), num momento em que o Estado passa a ser regulador e não mais provedor.

Dessa maneira, organismos internacionais, tais como Banco Mundial (IBRD + AID), Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), conduzem o sistema escolar brasileiro a fim de recepcionar às necessidades das reformas estruturais (MAGALHÃES; ASSIS, 2020).

Entretanto, muito antes da década de 1990, já havia práticas e discursos dos encaminhamentos do neoliberalismo e, por conseguinte, da teoria do capital humano no Brasil (CIAVATTA, 2005).

---

<sup>2</sup> Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb. Ver: PNE (2014).

Assim sendo, desde a Ditadura Militar (1964-1985), a teoria do capital humano encadeada também pelo neoliberalismo, hauriu discursos, práticas e legislação educacional no país (MAGALHÃES; ASSIS, 2020). À vista disso, na década de 1970, Carlos Geraldo Langon, o qual fez doutorado em Chicago, e Cláudio de Moura Castro, mestre pela Universidade de Yale e doutor pela Universidade de Vanderbilt, ou seja, dois economistas formados nos Estados Unidos, inserem no Brasil, a teoria do capital humano (FRIGOTTO, 2015), elaborada por Jacob Mincer<sup>3</sup> (1958), e posteriormente aprimorada por Theodoro Schultz<sup>4</sup> (1964); nos primórdios desta.

Por consequência, a teoria do capital humano ganha espaço no campo acadêmico através de Cláudio de Moura Castro em 1973, na pós-graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ) na disciplina de Economia da Educação. Essa mesma linha foi seguida pelo curso de pós-graduação em Educação do Instituto de Avançados em Educação (IESAE), da Fundação Getúlio Vargas, em 1974. Sob esses ditames, educação e trabalho, tomam um outro rumo e passam a ser trabalho e educação. Deste jeito, autores como Manacorda (2007)<sup>5</sup>, Mészáros (2005)<sup>6</sup> e outros ocupam uma perspectiva fulcral para entender a educação omnilateral no lugar da educação técnica implementada na ditadura, sob a perspectiva do capital humano. Na sequência, esse debate será desenvolvido.

A pedagogia oficial nesse período militar foi a tecnicista, cuja principal característica é ser produtivista. Essa caminhou pela década de 1970, e meados da década de 1980, institucionalizada pela LDBEN n. 5.692, de 11 de agosto de 1971 (revogada). As questões educacionais apontadas nesse período como barreiras do crescimento econômico brasileiro eram: índices altos de evasão e repetência, pouca produtividade do sistema de ensino e índice pequeno de atendimento da população em idade escolar.

---

<sup>3</sup> Pioneiro da teoria do capital humano, precisou acerca da correlação entre o investimento para a formação de pessoas, bem como, da distribuição de renda pessoal. Ver: Viana e Lima (2010).

<sup>4</sup> Esmiuçou a teoria do capital humano, entendendo-a como basilar para o desenvolvimento socioeconômico de países, apoiou os investimentos em educação, postulando que o treinamento e o desenvolvimento de conhecimento e habilidades têm conexões diretas com a produtividade, lucratividade e, por conseguinte, o aumento da renda dos trabalhadores. Ver: Osiobe (2019).

<sup>5</sup> Intelectual marxista italiano do século XX, um dos maiores expoentes da pedagogia crítica. Ver: Manacorda (2007).

<sup>6</sup> Trabalha com uma reformulação significativa da educação, postula também que o capital é irreformável e incorrigível, logo, para um modelo educacional diferente é preciso romper com a lógica do capital, ou seja, trocando as formas onipresentes, internalizadas e enraizadas do capital por uma educação concreta e abrangente. Ver: Mészáros (2005).

Já a LDBEN 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), traz avanços, a exemplo da obrigatoriedade dos insumos indispensáveis para o desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem, dos programas, de material didático-escolar, transporte, alimentação, assistência à saúde, e retira a visão produtivista, isto é, da pedagogia tecnicista; e direciona a ênfase para a qualidade social da educação (WISSMANN, 2015).

Ao retomar o processo histórico, antes da criação do Ministério da Educação em 1930, no governo de Getúlio Vargas (1930-1945), o Departamento Nacional de Ensino estava no Ministério da Justiça (SANTOS, 2017). Isto posto, demonstra que a criação do Ministério da Educação trouxe os seguintes entendimentos, que essa atividade seria eminentemente pública, rompendo com a exclusão, sustentada por valores como a laicidade, a gratuidade, a obrigatoriedade, coeducação e unicidade da escola.

Para Ramos (2014), é notável observar que na época da criação do Ministério da Educação em 1930, descrito acima, o modelo de homem, ou seja, o *homo oeconomicus*, estava associado à era da troca e consumo, fundamentado também em Adam Smith (Liberalismo econômico clássico), e David Ricardo (Teoria do valor-trabalho e teoria da distribuição).

A partir da década de 1990, na consolidação das provas em larga escala, o *homo oeconomicus* está ordenado para ser sua própria empresa, capital e renda, isto é, a configuração da sociedade neoliberal diz adeus ao homem da troca, simples consumidor, e passa a focar no homem produção e empresa (FOUCAULT, 2008).

O capital humano explica e metrifica a educação formal a fim de atingir maiores ganhos para o indivíduo, bem como a sociedade. Dessa forma, para Santos (2017), a teoria do capital humano, desde sua própria origem com Theodoro Schütz, o qual observou a recuperação da Alemanha e Japão no pós-guerra e credita a essa as condições de saúde e o nível de educação da população. Assim, ele comprime a educação ao treinamento e desenvolvimento, voltando-a para produtividade, lucratividade e aumento de renda dos trabalhadores (WISSMANN, 2015).

Dessa forma, a relação entre a teoria do capital humano e o IDEB, está que:

[...] pelo aspecto da qualidade, sempre haverá possibilidades de melhoria, portanto, surge da mesma forma um questionamento sobre quais variáveis devem ser levadas em consideração na definição de políticas públicas ou de intervenção visando à melhoria nos resultados do IDEB, por consequência, na formação de Capital Humano para a região. (WISSMANN, 2015, p. 159)

Por isso, a qualidade da educação está dentro do pacote do capital humano, a qual é afinadíssima com o neoliberalismo. Havendo acúmulo de capital humano, haverá uma renda melhor e maior no futuro. Theodoro Schultz apresenta que “[...] quanto mais as pessoas investem em si mesmas, mais é ampliado o raio de escolha” (SANTOS, 2017, p. 11). E a lógica dessa ideia segue com economistas da educação atuais, a exemplo, de Loschpe (2016). Para ele, variáveis como número de alunos por sala, grau de escolaridade dos professores e pais, estrutura física e tecnológica, alimentação escolar, biblioteca e livros disponíveis, e plano de carreira dos professores não interferem diretamente na qualidade da educação.

No entanto, será ingenuidade creditar apenas à educação a tarefa de ocupação e desocupação no âmbito do trabalho e emprego, visto que outras variáveis precisam ser pensadas, a começar pela análise do valor investido em educação e as taxas de emprego e desemprego, principalmente nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>7</sup>. É válido destacar que o Brasil pretende alcançar (em 2021) uma média correspondente a 6,0 no IDEB nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, média essa igual à dos países desenvolvidos e, assim, aproximar-se do sistema educacional dos países do grupo referido.

## Contextualização do IDEB no âmbito histórico legal

Destarte, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi instaurado o movimento pelas referências nacionais curriculares que, em conjunto com os processos de

---

<sup>7</sup> Fundada em 1961 a fim de estimular políticas públicas nas seguintes áreas: política econômica, comércio, ambiente, ciência e tecnologia e educação. Atualmente são 38 países membros, em 25 de janeiro de 2022 o Conselho da organização abriu discussões de acessão com o Brasil, o qual está engajado com essa desde 1994, e em 2007 tornou-se um parceiro-chave ativo. Ver: <https://www.oecd.org/latin-america/paises/brasil-portugues/>

avaliação em larga escala, os quais já eram conduzidos desde o final da década de 1980 e oficializados no governo Itamar Franco, em 1994, gerando os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e consolidando o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) nos anos 1990.

As reformas educacionais do período, trazem o neotecnicismo e “[...] o controle decisivo desloca-se do processo para os resultados”. Posto isto, é “[...] pela avaliação dos resultados que se buscará garantir a eficiência e produtividade” (SAVIANI, 2013, p. 439).

O IDEB<sup>8</sup> é calculado a partir dos dados sobre a aprovação escolar propaladas pelo censo escolar e as médias de desempenho do SAEB, ou seja, é o resultado da integração do dados do SAEB e do censo escolar, a fim de compor dados estatísticos e ser condutor de políticas públicas em favor da qualidade da educação. Neste sentido, opera com projeção e resulta num indicador, que possibilita o acompanhamento das redes de ensino escolas por meio de médias e da série histórica gerada.

Dito isto, a teoria do capital humano no Brasil e a aplicação e/ou direcionamento da avaliação em larga escala, a exemplo, do SAEB, exige essa dinâmica exemplificativa, pois quando se trata da avaliação e larga escala no Brasil e a busca pela qualidade, o primeiro norte que vem à mente a partir da década de 1990, é o SAEB (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015). Posteriormente, o indicador que apresenta dados acerca da qualidade da educação básica é o IDEB, a começar pela média nacional indicada pelo PNE (2014-2024) dele, compatível com a média educacional dos países desenvolvidos da OCDE.

A ênfase do crescimento econômico a ser alcançada pela educação, na qual “[...] o trabalho não é sinônimo de emprego, forma que ostenta nas relações sociais capitalistas, mas a atividade vital mediante a qual o ser humano produz e reproduz a sua vida”, como postula Frigotto (2015, p. 228), reverbera desde a Ditadura Militar (1964-1985) (FRIGOTTO, 2015), em posturas defendidas em debates como: “[...] o nível de educação de um país quanto o aumento de sua escolaridade geram crescimento econômico no futuro”, segundo Ioschpe (2016, p. 113).

---

<sup>8</sup> Ver: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>.

Falar acerca da necessidade de metrificar, planejar a educação básica implica, antes no debate primordial das nossas diferenças, ou melhor, das nossas desigualdades, consoante com Gois (2022, p. 129) no “[...] Ensino Médio, [...] somente 37% dos jovens que terminam esta etapa apresentam resultados considerados adequados em língua portuguesa e 10% em matemática”. A porcentagem exposta corrobora com as críticas acerca da imprecisão ou limitação de indicadores como o IDEB podem ofertar, uma vez que, o mesmo não mensura pontos relevantes como a desigualdade de aprendizagem e as diferenças socioeconômicas entre o Brasil e a OCDE, ao que tange o alcance da média nacional igual da dos países desenvolvidos.

Nos países de capitalismo dependente, é propalada com intensidade a concepção de ascensão e mobilidade social pela trilha da educação especialmente pela possibilidade do emprego bem remunerado. Sob o baluarte da teoria do capital humano são pautadas diretrizes, planos e estratégias educacionais (FRIGOTTO, 2015). O desenvolvimento capitalista brasileiro partiu de uma coalizão, por primeiro entre a burguesia nacional e as velhas classes dominantes, em seguida aliou-se como sócia menor do capital estrangeiro, notadamente o norte-americano, e tal processo fundou-se às expensas de baixos salários e desempregos (RAMOS, 2014).

Desta maneira, na conjectura histórica acerca da introdução e implementação da teoria do capital humano e as avaliações em larga escala, chega-se à Emenda Constitucional (EC) n. 95<sup>9</sup>, de 15 De Dezembro de 2016, a qual vigorará até 2036, e o Plano Nacional de Educação (2014-2024) está agregado a ela, e o próximo Plano Nacional de Educação a ser operacionalizado também. Dessa forma, “[...] pode-se afirmar que a EC n. 95/2016 determinou a ‘morte’ do PNE (2014-2024)” (MAGALHÃES; ASSIS, 2020, p. 15). A exemplo, custo aluno qualidade inicial/custo aluno qualidade (CAQi, CAQ)<sup>10</sup>, valorização do magistério da educação básica, a ampliação do financiamento, bem como o compromisso de aplicar 10% do Produto Interno Bruto (PIB) na educação, e outras metas, e a EC nº 95/2016 dificulta, ou melhor, impossibilita.

---

<sup>9</sup> Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Ver: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)

<sup>10</sup> Graças à incidência da sociedade civil, em especial da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o CAQi e o CAQ foram plenamente reconhecidos como instrumentos basilares para a consagração do direito a uma educação pública de qualidade no Brasil. Foram incluídos em quatro das doze estratégias da Meta 20 do novo PNE (Lei 13.005/2014), que trata do financiamento da educação. Ver: <https://campanha.org.br/caqi-caq/>.

Trabalho científicos dos autores (ROSSI; DWECK, 2016) e (BENEVIDES; VIEIRA, 2016) concluem que a EC nº 95/2016 diminui o financiamento dos direitos fundamentais, porque a:

“[...] afirmação de que a manutenção do insuficiente financiamento dos direitos fundamentais e, de modo ainda mais grave, a diminuição deste financiamento tem qualquer possibilidade de fazer cumprir os compromissos do Estado. A efetividade do gasto público deve ser buscada por outros meios: planejamento, controle, e até mesmo o contingenciamento de gastos indevidos. Ocorre que a EC nº 95/2016 não faz legítimo contingenciamento de gastos indevidos. (HAMILTON; FREIRE, 2020, p. 2009)

A ideia de diminuir o financiamento dos direitos fundamentais, a exemplo, da educação, explicita a supressão desses direitos através de uma norma, ou seja, da EC n.95/2016.

## **A crítica da Educação ao Capital Humano**

Analisar a teoria do capital humano e o indicador da qualidade da educação, isto é, seu monitorador, o IDEB, é fundamental para compreender qual o real objetivo da educação básica no país. Desse modo, busca-se criar diagnósticos que podem responder aos desafios tanto da educação - aprendizagem e fluxo escolar - quanto da economia - manutenção e desenvolvimento.

Ofertar educação e forçar a população com o discurso de que “bons” alunos assimilam “bons” conhecimentos e conseguem “bons” empregos (APPLE, 2003, p. 6) é a partida para iniciar essa discussão. Neste contexto, para Frigotto (2015) e Savianni (2013, 2015), a partir da década de 1990 estudos como do Banco Mundial impulsionaram a ideia da educação ser o motor de desenvolvimento econômico e da qualidade de vida.

Doravante, estudiosos como Manacorda (2007), Frigotto (2015), Mészáros (2005), Kuenzer (2016), Ciavatta (2005) e Saviani (2013, 2015) preconizam a educação, sob o constructo do trabalho, ser uma atividade humana essencial, e por isso, o homem compõe a si, a fim de produzir e reproduzir a vida.

É por certo que o conceito de emprego está muito mais relacionado com capital humano, e tem por característica marcante auferir renda e, por conseguinte, está intrinsecamente associada ao produto, expropriação e propriamente a alienação, a partir

de Marx (RAMOS, 2014). Já o trabalho está imbricado num homem/mulher completo/a, feito e refeito por uma educação omnilateral (formação humana integral) (MOURA, 2014), e a eliminação da alienação concreta (MANACORDA, 2007).

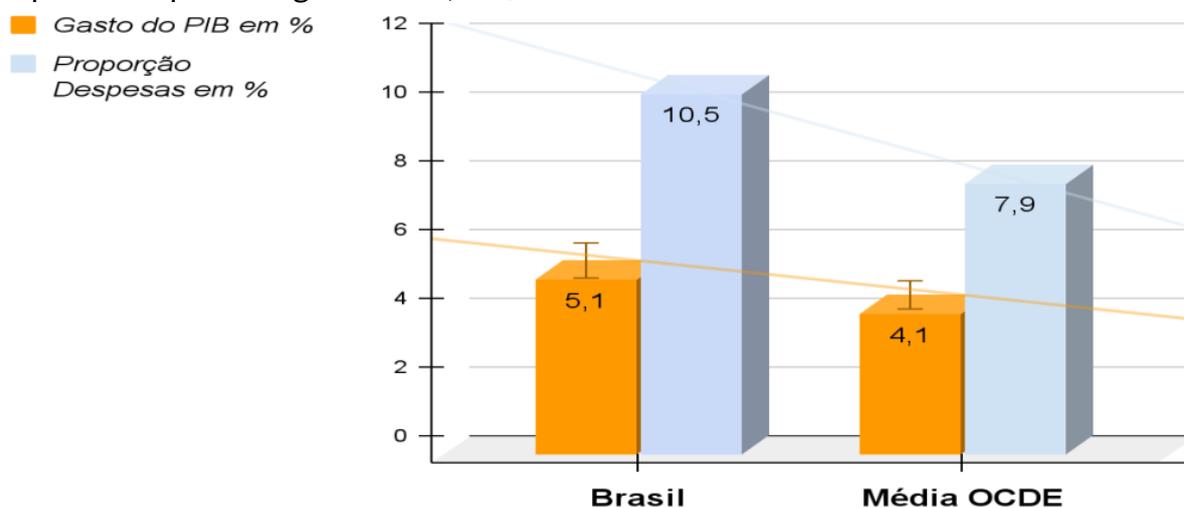
A educação é assumida pela teoria do capital humano uma condição decisiva para mitigar, evitar as desigualdade entre indivíduos, grupos sociais e nações. A partir da década de 1960, com uma “[...] perspectiva de integrar a todos na sociedade, não na perspectiva de superar as desigualdades, mas de evitar revoluções que pudessem pôr em risco o sistema capitalista” (FRIGOTTO, 2015, p. 21).

Certamente, continua vigente essa premissa, haja vista o potencial que o PNE (2014-2024) apresenta acerca da melhoria da qualidade de ensino, indicando uma média a ser alcançada no final de cada etapa, da educação básica. Porém, a EC nº 95/2016 vai gerar ainda mais as desigualdades e já está travando todo trabalho direcionado para o desenvolvimento e avanço do IDEB também na educação básica brasileira.

Políticas públicas instauradas a partir da EC nº 95/2016 intensificam e aumentam a pobreza. Nada se faz para melhorar a qualidade da educação básica, mas vendem-se muito bem, na politicagem corriqueira, a educação como política de Estado. O governo Bolsonaro (2019-2022) demonstrou essa postura com a fala, em setembro de 2019, do Ministro da Educação Abraham Weintraub (2019-2020) para crianças, em uma cerimônia intitulada de Destaques da Educação, “no Brasil só tem espaço para o melhores”. Ainda ressaltou o referido ministro (supracitado) que à época o governo intencionava aumentar em 50% os repasses para o Ensino Fundamental “com critérios de desempenho, não para dar dinheiro a fundo perdido” (MARTINS, 2019, s.p.).

Dados da (OCDE ,2021a), apresentam que US\$ 8,6 mil são investidos por aluno e por ano do Ensino Fundamental dos países desenvolvidos. No Brasil o investimento é de US\$ 3,8 mil. O estudo ainda demonstra que pela média de investimentos em educação dos países desenvolvidos o Brasil é o que mais investe, todavia investe menos por aluno. Em continuação, a média do PIB dos países da OCDE investido em educação em 2017 é de 4,1%, do Brasil 5,1%, conforme consta na figura 1.

**Figura 1** – Educação no Brasil: gasto público em Instituições do ensino fundamental a superior em porcentagem do PIB, 2017



**Fonte:** Elaboração da autora com base nos microdados da (OCDE, 2021b).

Consoante com os dados de 2017, é relevante frisar acerca disso, que esses já foram corrigidos pela paridade do poder de compra (PPP), o qual acompanha as taxas de câmbio a fim de que um bem/serviço aproxima-se do preço do dólar em qualquer país (OECD, 2021a).

Tratar de comparações exige cuidado. Desde a relação cambial, a postura adotada pela sociedade acerca da relevância da educação, tempo de escolarização ofertada, plano de carreira docente, formato das redes de ensino, perspectivas humanas e sociais a partir do projeto político pedagógico e, mais afundo ainda, precisa ser pensada a relação de desigualdade escolar entres os países comparados. Por isso, a discussão fomentada aqui não pode esgotar a temática, todavia, traz a provocação necessária a fim de incitar o olhar mais pedagógico e aquém dos números.

Analisar a educação, ou melhor, o investimento realizado nela, exige uma discussão embasada em estudos e pesquisas capazes de ampliar o debate além dos seus resultados em testes, a exemplo o SAEB, ou o IDEB como indicador de gestão. Trabalhar com o investimento na educação pública, pensar sobre o valor aplicado, implica pesquisar e divulgar a abrangência social e educacional que cada nível de instrução fornece para a pessoa, como apresenta Cerqueira *et al.*, (2016). Segundo os autores, a cada 1% de jovens de 15 a 17 anos em escolas estava relacionado com a diminuição de 2% nos homicídios nos territórios focalizados pelo pacto nacional pela redução de homicídios.

Bem como é considerável ressaltar que De Barros et al. (2021) consideram que a perda econômica gerada a partir da evasão escolar no Brasil aproxima-se de 3,3% do PIB. As pesquisas sobre o impacto do acesso à educação impulsionam a defesa dela, para que a oferta seja pública, de qualidade. Neste sentido, o objetivo não é somente a entrada desses alunos nas escolas, mas também na continuidade e formação da série em idade correspondente. Autores como Jackson e Mackevicius (2021) difundiram que o benefício da educação não está somente nas notas em testes, mas sim no aumento das taxas de conclusão do Ensino Médio e do ingresso no Ensino Superior. Dessa forma, é preciso ampliar a visão entender a teoria do capital humano, da avaliação em larga, da usabilidade do IDEB, pois os investimentos públicos em educação, para Jackson, Johnson e Persico (2015), melhoram os níveis de renda, diminuem as taxas de desemprego e o envolvimento com o crime, o que contribui para a estabilidade social.

Todavia, é preciso perceber também o distanciamento necessário acerca das posturas valorizadoras da “coisificação do homem” e a “mercantilização do saber” (IOSCHPE, 2016, p. 57). Autores como Kuenzer (2016), Manacorda (2007) e Ramos (2014) indicam e mais, ensinam qual é o fim da educação, ou seja, a construção do homem capaz de gerir, criar, libertar, ser, muito maior e mais significativo do que o *homo oeconomicus*.

## Conclusão

O capital humano surge para dirimir as disparidades econômicas-regionais. Assim, também elenca a diferença indispensável entre a quantidade e a qualidade da educação. Aquela sozinha não significa o alcance do nível qualitativo razoável capaz de provocar a produtividade e o progresso econômico e social da população envolvida.

O fato é a educação sozinha não muda um cenário de miséria à fartura. Os caminhos da desigualdade não podem ser salvos tão somente pela educação. No entanto, é razoável ponderar que sem a instituição escolar a sociedade distancia-se ainda mais do desenvolvimento social. Assim, o crescimento econômico, como trabalha Sen (2010), não é um fim em si mesmo, e a relação entre o capital humano e crescimento econômico pode ser utilizado para melhorar a vida e a liberdade do homem.

À guisa de conclusão, dedicar-se a temática da qualidade da educação e oferta dessa, através do IDEB, e a sua origem desde o capital humano, exige voltar o olhar para a sociedade na qual a avaliação em larga escala será aplicada. E a do Brasil é de capitalismo dependente, cuja orientação está em manter e promover um sistema educacional reduzido ou de formação especializada, a fim de que a grande massa tão somente ocupe postos de trabalho informal.

Logo, entender como e quanto investem os países da OCDE na educação básica e na educação superior, torna-se essencial. Isso possibilita contrapor, depois de corrigidas as distorções monetárias, não para reforçar apenas que investimos mais, menos, mal ou melhor, mas sim para compreender a cadeia toda envolvida em um resultado de uma avaliação em larga escala, ou seja, SAEB e o IDEB.

## Referências

APPLE, M. W. **Educando à direita: mercados, padrões, Deus e desigualdade**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2003.

BENEVIDES, R. P. S.; VIEIRA, F. S. O direito à saúde no Brasil em tempos de crise econômica, ajuste fiscal e reforma implícita do Estado. **Revista de estudos e pesquisas sobre as Américas**, v.10, n.3, p.1-28, 2016.

BENHABIB, J.; SPIEGEL, M. M. The role of human capital in economic development evidence from aggregate cross-country data. **Journal of Monetary Economic**, v.34, n.2, p.146-173, 1994.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 ago. 1971. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 95, Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 16 dez. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 25 jan. 2023.

CERQUEIRA, D. R. C. et al. **Indicadores multidimensionais de educação e homicídios nos territórios focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios**. Brasília: INEP, 2016.

CHIRINÉA, A. M.; BRANDÃO, C. F. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio**, v.23, n.87, p.461-484, 2015.

ClAVATTA, M. A formação integrada a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. **Revista Trabalho Necessário**, v.3, n.3, p.1-20, 2005.

DE BARROS, R. P. et al. **Consequências da violação do direito à educação**. Rio de Janeiro: Autografia, 2021.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, v.20, n.59, p.97-109, 2005.

FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRIGOTTO, G. Contexto e sentido ontológico, epistemológico e político da inversão da relação educação e trabalho para trabalho e educação. **Revista Contemporânea de Educação**, v.10, n.20, p.228-248, 2015.

GOIS, A. **O ponto a que chegamos**: duzentos anos de atraso educacional e seu impacto nas políticas do presente. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

HAMILTON, P. D. V.; FREIRE, S. G. A Limitação extrema da despesa pública como supressão de direitos fundamentais: um questionamento da validade da Emenda Constitucional Nº 95/2016. **Revista Paradigma**, v.29, n.2, p.187-212, 2020.

IOSCHPE, G. **A ignorância custa um mundo**: o valor da educação no desenvolvimento do Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2016.

JACKSON, C. K.; JOHNSON, R. C.; PERSICO, C. The effects of school spending on educational and economic outcomes: evidence from school finance reforms. **National Bureau of Economic Research – NBER**, n.20847, p.1-83, 2015.

JACKSON, C. K.; MACKEVICIUS, C. The distribution of school spending impacts. **National Bureau of Economic Research – NBER**, n.28517, p.1-102, 2021.

KUENZER, A. Z. Trabalho e escola: a aprendizagem flexibilizada. In: REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL DA ANPED, 11., 2016, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: UFPR, 2016. p. 1-22.

MAGALHÃES, W. B.; ASSIS, L. M. Neoliberalismo, teoria do capital humano e avaliação: contribuições para o debate das políticas educacionais. **Jornal de Políticas Educacionais**, v.14, n.47, p.1-21, 2020.

MANACORDA, M. A. **Marx e a pedagogia moderna**. Campinas: Alínea, 2007.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, L. Brasil “só tem espaço para os melhores”, diz Weintraub a crianças. **O Valor Econômico**, Brasília, 4 abr. 2019. Política. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/09/04/brasil-so-tem-espaco-para-os-melhores-diz-weintraub-a-criancas.ghtml>. Acesso em: 25 jan. 2023.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MOURA, D. H. **Trabalho e formação docente na educação profissional**. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2014. (Coleção Formação Pedagógica, v. 3).

OECD. **Education at a Glance 2021: OECD Indicators**. Paris: OECD Publishing, 2021a. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>. Acesso em: 25 jan. 2023.

OCDE. **Education Policy Outlook: Brazil – with a Focus on International Policies**. Paris OCDE Publishing, 2021b. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/policy-outlook/country-profile-Brazil-2021-INT-EN.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2023.

OSIOBE, E. U. A literature review of human capital and economic growth. **Business and Economic Research**, v.9, n.4, p.179-196, 2019.

RAMOS, M. N. **História e política da educação profissional**. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2014. (Coleção Formação Pedagógica, v. 5).

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, v.32, n.12, p.1-5, 2016.

SANTOS, A. P. B. **Fatores determinantes da qualidade da educação: uma análise a partir dos dados do IDEB**. 2016. 76 f. Monografia (Bacharel em Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro Acadêmico do Agreste, Caruaru, 2017.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4 ed. Campinas: Autores Associados, 2013.

SAVIANI, D. Sobre a natureza e especificidade da educação. **Clássicos Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v.7, n.1, p.286-293, 2015.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

VIANA, G.; LIMA, J. F. Capital humano e crescimento econômico. **Interações**, v.11, n.2, p.137-148, 2010.

WISSMANN, M. A. Eficiência do gasto público na formação do capital humano redes. **Redes**, v.20, n.2, p.157-178, 2015.