

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS – CAMPUS ARARAQUARA

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Política e educação:

Análise institucional e resultado no Brasil

Jhone Pinheiro de Araujo

Orientador: Prof. Dr. Sebastião N. R. Guedes

Banca: Prof. Dr. Cláudio César Paiva

Araraquara

2010

JHONE PINHEIRO DE ARAUJO

Política e educação:

Análise institucional e resultado no Brasil

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Sebastião N. R. Guedes

Araraquara

2010

Àqueles que se dedicam às causas públicas.

Resumo

A monografia procura mostrar como as leis para a educação são formuladas pela classe política, com vistas a entender a LDB da educação formulada em 1996. Para isso, apresentamos o arcabouço teórico da economia e da ciência política para a tomada das decisões individuais e de grupos/organizações. Em seguida, avaliamos a teoria do capital humano, o Banco Mundial e a UNESCO como principais agentes que influenciam e pressionam por mudanças educacionais. Por fim, mostramos alguns aspectos da LDB de 1996 e o caminho corporativista adotado pelo Estado para fazer avançar a educação de nível superior.

Palavras-Chave: Instituições, Capital Humano, LDB.

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. PROCESSO POLÍTICO DE ESCOLHAS PÚBLICAS	10
2.1. ECONOMIA NEOCLÁSSICA E <i>PUBLIC CHOICE</i>	10
2.2. MODELO INSTITUCIONALISTA DE DOUGLASS NORTH	15
2.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O MERCADO POLÍTICO	17
2.4. UMA VISÃO CORPORATIVISTA	23
2.5. CONCLUSÃO	25
3. INFLUÊNCIA TEÓRICA E GRUPOS DE PRESSÃO.....	26
3.1. TEORIA DO CAPITAL HUMANO	26
3.2. GRUPOS DE PRESSÃO	28
3.2.1. Banco Mundial	28
3.2.2. UNESCO.....	29
3.3. CONCLUSÃO	31
4. MUDANÇA INSTITUCIONAL NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: LDB 1996	33
4.1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	33
4.2. LDB 1996.....	34
4.3. TEORIA, ORGANIZAÇÕES, <i>STATUS</i>	36
4.4. CONCLUSÃO	39
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

1. Introdução

O desenvolvimento econômico e a distribuição da riqueza gerada pela atividade produtiva sempre figuram como assuntos de grande interesse na ciência econômica. Adam Smith considerava que a divisão do trabalho e sua especialização forneceriam ganhos de produtividade, aumentando o estoque de riqueza de uma nação; Davi Ricardo amplia a idéia da especialização e a aplica para os países, os quais deveriam se profissionalizar na produção e venda de produtos nos quais possuíssem vantagens comparativas. Karl Marx, por sua vez, analisa criticamente o modo de produção capitalista, cujo mecanismo da concorrência provocava crescentemente a exploração do trabalho assalariado pelos proprietários dos meios de produção, cujo resultado seria o aprofundamento da desigualdade entre as classes sociais.

Como reação a essa crítica, alguns economistas de fins do século XIX procuraram mostrar que a distribuição da riqueza gerada pelo sistema econômico era realizada de acordo com a contribuição individual de cada fator de produção - o capital, o trabalho e a terra. A noção de que o valor das mercadorias era a expressão do trabalho impregnado foi substituída pela de que ele, na verdade, expressaria a utilidade atribuída individualmente pelos agentes, de modo que o valor derivaria da utilidade da mercadoria e não do trabalho e tempo gastos para sua geração. Além disso, a idéia de que o funcionamento do mercado sem intervenções harmonizaria os interesses privados e favoreceria o crescimento do estoque de riqueza se torna mais difundida. O contexto positivista do período fortaleceu essas posições, ao mesmo tempo em que o crescente uso de formulações matemáticas para descrever comportamentos econômicos se tornava regra na economia, ao custo de relegar as considerações institucionais e sociais ao quarto escuro de Dorian Gray.

Essa nova economia é fundamentada no individualismo metodológico, uma forma de análise que se pauta pela investigação do comportamento do indivíduo com o objetivo de encontrar as motivações que regem seu comportamento econômico. Ademais, os resultados sociais poderiam ser explicados por algo parecido como uma somatória dos comportamentos individuais. Unida aos supostos de que os agentes são racionais e

maximizadores, a formalização matemática torna-se condição *sine qua non*, e suas análises se estendem para vários ramos da sociedade¹, dentre eles a educação.

O tema da educação havia sido objeto de estudo já em período anterior, e sua discussão na economia remonta à Adam Smith, e no início do século XX à Alfred Marshall e Irving Fisher (BLAUG, 1975). Contudo, o estudo pormenorizado de variáveis relacionadas e a contribuição da educação para o desenvolvimento econômico é tornada evidente somente no final dos anos 1950, quando alguns pesquisadores, ao testarem funções de produção observam que somente uma parte do aumento do produto nacional era explicada pelo incremento dos insumos capital e trabalho. A outra parte, chamada de “resíduo”, era atribuída à educação e ao progresso tecnológico (LAGO et al 1983).

Mesmo assim, era necessário outro tipo de evidência que apontasse que a acumulação de capital físico não era o único promotor do crescimento do produto. A concepção de que a defasagem de progresso econômico entre os países residia nas diferenças entre o nível educacional da população ganha espaço nos anos 1960, quando alguns países (como os tigres asiáticos) que investiam em educação parcela significativa de seu PIB superavam a condição de subdesenvolvimento enquanto outros que não procediam nesse sentido nela permaneciam. O primeiro economista que tenta explicar que investimentos em educação favorecem o desenvolvimento econômico é Theodore Schultz, descrevendo *O valor econômico da educação* (1963), seguido por Gary Becker (1964) e Jacob Mincer (1974).

De acordo com Barbosa (2010), são quatro as motivações para estudar os investimentos em educação. A primeira é de caráter macroeconômico, já que, como a educação possibilita o aumento dos salários e da produtividade, investimentos maiores trariam maior nível de renda e melhor aproveitamento do capital físico, resultados não captados pelos modelos de crescimento econômico com conhecimento como variável exógena. A segunda leva em consideração a política econômica, na sua constante avaliação da eficiência no uso dos recursos escassos. A terceira estaria relacionada ao mercado de trabalho, com vistas a explicar as regularidades entre habilidade, educação pessoal e níveis de renda no tempo. A última motivação busca entender se a desigualdade da renda seria

¹ Geralmente em formato microeconômico, podemos citar as várias “economias”: da educação, da cultura, do crime, do esporte, da religião, do meio ambiente, da felicidade, etc.

devida a qualidades inatas dos agentes (alguém esperto e inteligente como o amigo grego Ulisses) ou aos investimentos privados realizados em educação.

Os dados apresentados por Tafner (2006) acabam por fortalecer as motivações do estudo da educação. No Brasil, o incremento de cada ano adicional de estudos provoca um aumento médio na renda de 10% (um dos mais elevados do mundo), mas o sistema educacional brasileiro preocupa: embora virtualmente todos entrem na escola, apenas 84% concluem a 4ª série e 57% o ensino fundamental; o nível médio, por sua vez, é concluído por apenas 37% dos alunos. O estudo de Menezes-Filho (2001) segue a mesma direção em relação ao retorno da educação formal: aponta que os indivíduos que possuem o ensino fundamental completo ganham em média três vezes mais que os analfabetos, e que o primeiro ano de faculdade proporciona um ganho salarial da ordem de quase 150% sobre os que possuem apenas o ensino médio completo.

Informações e estudos que estimam o retorno do estudo formal e identificam problemas relacionados à educação são realizados frequentemente, e há muitas recomendações para que as situações negativas sejam minimizadas. Essas recomendações partem de pesquisadores da educação, de partidos políticos e sindicatos e mesmo de órgãos de fomento educacional, nacionais e internacionais. Dessa forma, as pressões para mudanças surgem de setores variados, evidenciando a complexidade da formulação da política educacional, com medidas cujos resultados não são observáveis no curto prazo e não contemplam a totalidade das partes envolvidas. Fica claro, portanto, que o sucesso ou insucesso de um sistema educacional vai depender da qualidade das políticas que coordenam o sistema educacional, ou seja, de políticas que se encaixam e suprem em maior ou menor grau as demandas econômicas e sociais de um país. O sucesso do sistema educacional dependerá do modo como os políticos encarregados das formulações de política se comportam frente aos conflitos de interesse e grupos de pressão, e os resultados desse comportamento, que são as leis, podem ser medidos por alguns indicadores educacionais e tecnológicos, cujo tratamento ocorrerá oportunamente.

Baseada nessas considerações, esta monografia se dividirá em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo faremos uma resenha bibliográfica da literatura econômica e política sobre o comportamento dos formuladores de política, do Estado e dos grupos de interesse num sistema democrático. No segundo

capítulo procuraremos mostrar as principais influências teóricas e de grupos de pressão que recaem sobre os formuladores de políticas, analisando principalmente a teoria do capital humano e as ações do Banco Mundial e da UNESCO. No último capítulo, veremos como ocorreu o processo de criação da LDB de 1996 no Brasil, procurando identificar as influências teóricas e de grupos de pressão, levando em consideração o modo como o Estado lidou com a situação.

2. Processo Político de Escolhas Públicas

2.1. Economia neoclássica e *Public Choice*

O individualismo metodológico procura explicar os resultados sociais partindo do comportamento dos indivíduos. Na ciência econômica, o uso dessa metodologia implica buscar nos agentes microeconômicos - em suas motivações, objetivos e ações - a explicação para os fenômenos macroeconômicos, com o objetivo claro de desagregar ao máximo o fenômeno sob análise, de modo que apenas dessa forma as explicações sejam satisfatórias e passíveis de um tratamento rigoroso, matemático.

A busca para tornar a Economia Política uma ciência pura, isto é, investi-la com a qualidade de encontrar “princípios gerais” resultou no abandono do foco da análise das relações sociais entre os homens no processo econômico em favor de uma perspectiva racionalista e maximizadora, na qual os agentes econômicos buscam de todas as maneiras satisfazer suas preferências e aumentar sua própria satisfação (MAZZUCHELLI, 2003). Dessa forma, a “ciência pura” da economia é nada mais do que um conjunto de pressupostos, na qual: i) pessoas racionais têm preferências entre resultados; ii) os indivíduos maximizam utilidade e firmas maximizam o lucro; e iii) pessoas agem racionalmente com base em toda informação relevante. Dessa forma, qualquer teoria que se oriente nessas bases é passível de ser uma teoria neoclássica (WEINTRAUB, 2002).

De fato, o objetivo principal de uma teoria pura, ou ciência positiva é o de produzir previsões válidas e não-banais acerca do comportamento de fenômenos reais. Com isso, as teorias neoclássicas não poderiam ser julgadas pelo maior ou menor realismo de seus pressupostos frente à realidade – uma vez que o realismo completo é inatingível, considerando ainda que um pressuposto é sempre uma simplificação da realidade. A única forma razoável de julgar a qualidade e validade de uma teoria residiria em verificar o quão precisa e acurada é a predição obtida com seu uso (FRIEDMAN, 1981).

À interação entre os agentes, que são compradores e vendedores de mercadorias (um empresário é comprador de mão-de-obra e vendedor de um produto final; o empregado vende sua força de trabalho e compra alguma mercadoria) chama-se mercado (PINDYCK, 1994), e é nele que a economia neoclássica destila suas previsões mais

agudas, e por ele que elabora ótimos conceitos, a exemplo do ótimo de Pareto². Todavia, esse mecanismo apresenta falhas, as externalidades e a existência de bens públicos.

Externalidade é um efeito derivado de uma ação produzida por um agente que recai sobre outro, alheio à ação; em outras palavras, é um impacto que a pessoa A recebe por uma atividade praticada por B. Como no mercado os agentes estão preocupados em maximizar suas preferências individuais, não dão suficiente importância às externalidades de suas escolhas sobre o bem-estar de outras, e o “benefício total” para a sociedade como um todo não é maximizado. Isso ocorre tanto numa situação onde a externalidade é positiva - como no caso do transbordamento tecnológico - quanto numa situação de externalidade negativa - caso da poluição derivada da produção e do consumo.

Já um bem público é aquele que subverte as características normais de um determinado bem ou serviço. Em geral, estes, sendo privados, obedecem aos princípios da exclusão e da rivalidade. Quando um consumidor paga o preço pelo usufruto de um bem, exclui a possibilidade de que outro consumidor, que não tenha pago por ele, utilize-se do mesmo; essa assertiva nos conduz à conclusão de que o consumo é, também, rival, já que o consumo do agente que não pagou não pode ser o mesmo daquele que pagou.

O funcionamento do mercado neoclássico exige que os bens produzidos sejam exclusivos e rivais no sentido mencionado acima. Se o benefício obtido por um agente pode também ser obtido por outro sem a necessidade de que ambos desembolsem quantias monetárias surge uma situação de não-rivalidade, e os consumidores não encontrarão incentivos para revelar suas preferências³. Da mesma forma, se os bens ofertados são do interesse de muitas pessoas, algumas delas se beneficiarão do bem pelo qual outras estão pagando. Em ambos os casos, a provisão desses bens ou serviços é disponibilizada pelo

² Eficiência no sentido paretiano é alcançada quando não é possível melhorar a situação de um agente sem que a de outro seja afetada negativamente. Para SEN (1999, p.48), “Considera-se que um determinado estado social atingiu um ótimo de Pareto se e somente se for impossível aumentar a utilidade de uma pessoa sem reduzir a utilidade de uma outra pessoa”. Entretanto, prossegue e afirma ser esse um tipo de êxito limitado, que não garante muita coisa: “Um estado pode estar no ótimo de Pareto havendo algumas pessoas na miséria extrema e outras nadando em luxo, desde que os miseráveis não possam melhorar suas condições sem reduzir o luxo dos ricos”.

³ As pessoas escolhem uma cesta de bens, que pode conter uma variedade de produtos, como vestuário, alimentos, recreação, etc. Se uma delas optar por uma determinada cesta ao invés de outra, sendo a cesta escolhida mais cara que a preterida, o consumidor revelou sua preferência.

governo, mantido através da cobrança de impostos, com vista a evitar o problema do *free rider*⁴ (MUSGRAVE, 1980). Dessa forma, a intervenção estatal na economia tinha respaldo teórico pela existência das falhas de mercado.

Entretanto, a deterioração da intervenção estatal na economia durante os anos 1970, objetivada na recessão e crise fiscal dos países centrais, faz surgir novamente a defesa do livre mercado. De acordo com Friedman (1988), o mercado seria superior ao estado porque reduziria o número de questões que passariam pela burocracia e pelos meios políticos, sendo, portanto, mais ágil, já que não haveria necessidade de se chegar a uma concordância a respeito da diversidade de assuntos que perpassam a vida dos indivíduos. Ainda, defende que “quanto menor o número de questões sobre as quais será necessária a concordância, tanto maior a probabilidade de obter concordâncias e manter uma sociedade livre” (p.30).

Com efeito, em resposta à decadência da intervenção estatal e às falhas de mercado, o ferramental neoclássico passa a ser aplicado ao objeto de estudo normalmente ligado à ciência política, qual seja, o comportamento dos políticos e da burocracia, em busca do que veio a ser conhecido como falhas de governo. A hipótese de que os indivíduos agem na política da mesma forma que agem no mercado, visando maximizar sua satisfação e medí-la em termos de renda ou riqueza, enfim, essa teoria positiva, de acordo com Buchanan (1970), implica que os indivíduos agem de modo a favorecer sua posição econômica.

Segundo Tullock et al (2005), durante todo o século XIX e boa parte do século XX os economistas se mantiveram firmes no pressuposto de que os indivíduos estavam preocupados apenas com o próprio interesse, enquanto, em contraste, os cientistas políticos insistiam que os ocupantes de cargos políticos buscavam o bem comum. Se a visão da ciência política estivesse correta, seria coerente afirmar que o mesmo indivíduo que visa apenas seu próprio bem-estar e a satisfação de suas próprias preferências em suas compras no supermercado se transformaria em altruísta quando investido de cargo público, como induzido a “tomar decisões moralmente corretas, em lugar de simplesmente beneficiar os grupos de interesse que o apoiaram ou as políticas que possam reelegê-lo (p.17)”, benefícios e apoios que ocorrem frequentemente. Desse modo, a TEP estuda os processos

⁴ Ser um *free rider* consiste em se beneficiar dos resultados obtidos pelo grupo no qual está inserido sem ter contribuído para sua obtenção, e ocorre principalmente em grupos grandes, já que é difícil verificar o comportamento de todos os membros.

de decisão política numa sociedade democrática utilizando-se da metodologia neoclássica, aplicando-a aos objetos de estudo da ciência política, tais como as “decisões do Legislativo, os efeitos das regras eleitorais, o comportamento dos grupos de interesse, dos partidos políticos e da burocracia” (BORSANI, 2004, p.103). Entretanto, cabe aqui uma ressalva: as escolhas coletivas sempre são o resultado de um embate de preferências individuais assentada sob regras e procedimentos de decisão coletiva que moldam a relação entre os participantes do jogo, fato que diferencia a TEP da economia neoclássica tradicional⁵.

A TEP desenvolveu muitos conceitos⁶, dos quais o *Logrolling* e a noção de grupos de interesse serão tratados brevemente. O termo *logrolling* serve para expressar o intercâmbio de votos entre os legisladores para a aprovação de leis. Trata-se, segundo Borsani (2004, p.111), “das negociações por leis e emendas [...] com o objetivo de que todos os integrantes da negociação fiquem satisfeitos com o resultado”. Nas palavras de Tullock,

Logrolling é uma palavra pouco usual, mas o seu significado é simples: troca de votos. Um membro do Parlamento ou do Congresso, por exemplo, concordará em votar a favor de um projeto de lei em que outro parlamentar está interessado em troca do voto desse parlamentar em outra matéria. A troca de votos é um fenômeno muito comum em qualquer sistema político democrático. Ela domina o processo de seleção política na maioria das democracias, embora esteja frequentemente escondida das vistas do público ou disfarçada, de forma a se tornar mais palatável à parcela do público com preceitos morais contra atividades de mercado na política (TULLOCK et al, 2005, p.41).

⁵ “É preciso não confundir a teoria da escolha pública com a vulgarização neoclássica que naturalmente *utilizou* os argumentos desenvolvidos no âmbito da teoria para reforçar a sua posição ideológica de apoiar o desenvolvimento dos mercados, com cada vez menos restrições de qualquer natureza e ao mesmo tempo defender a redução da intervenção do Estado na economia” (PEREIRA, 1997, p.20). O que o artigo aponta é que a TEP é um programa de investigação (no sentido de Lakatos), enquanto o neoliberalismo uma ideologia.

⁶ Dentre eles, a regra da maioria, o teorema do eleitor mediano, o paradoxo do voto, a atividade *rent seeking* (BORSANI, 2000).

Considerado o *logrolling* como um intercâmbio de votos, ele seria um mecanismo eficaz para superar as limitações da regra da maioria que surgem no paradoxo do voto⁷, e ao mesmo tempo, em se tratando de decisões coletivas, que leva em conta as preferências individuais com diferente intensidade. Por exemplo, vamos supor a existência de três legisladores (1, 2 e 3) e dois projetos, A e B. As respectivas expectativas de retorno dos legisladores na aprovação do projeto A são 5, -1 e -1, e para o projeto B, -1, 5 e -1. Assim, legislador 1: projetos A=5 e B= -1; legislador 2: projetos A= -1 e B=5; e legislador 3: projetos A= -1 e B= -1. Supondo que a aprovação dependa de maioria simples, caso os três legisladores votem de acordo com a ordem de suas preferências, nenhum projeto será aprovado, mas se os legisladores 1 e 2 agirem por meio de *logrolling* é possível que A e B o sejam. No exemplo, o ganho máximo de bem-estar social (supondo que a preferência dos legisladores é a mesma dos eleitores) é de 3 (5 + (-1) + (-1)), de modo que o *logrolling* traria resultado social positivo – algo que não ocorreria caso substituíssemos o retorno -1 por -3, cujo resultado social, -1 (5+ (-3) + (-3)), seria de perda de bem-estar.

Voltemo-nos agora para o outro conceito da TEP, grupos de interesse. De acordo com Borsani (2004, p.114), “um grupo de interesse, ou grupo de pressão, é um conjunto de indivíduos, empresas ou outro coletivo, com um ou mais interesses em comum, que se unem para exercer influência sobre o governo na aprovação de leis favoráveis aos seus objetivos”. Os exemplos mais comuns seriam as organizações empresariais e os sindicatos, mas também as associações de profissionais autônomos, de funcionários públicos e dos diversos movimentos sociais existentes⁸.

A questão da ação coletiva, inerente ao comportamento dos grupos envolve uma série de medidas internas à eles para mantê-los em funcionamento. Quando um grupo é numeroso, sua manutenção e sucesso dependerão do controle sobre a figura do *free rider*, seja através de incentivos individuais ou por meio de coerção, com a finalidade de que esses agentes contribuam com os objetivos comuns. Assim, a formação e a permanência dos grupos de interesse não se explicam pelos interesses comuns partilhados pelos

⁷ “O paradoxo do voto mostra que, existindo mais de duas alternativas, a escolha entre pares de opções não assegura que alguma das opções descartada não seja preferida pela maioria àquela que foi finalmente escolhida utilizando a regra da maioria” (BORSANI, 2000, p.110), ($x > y > z > x$).

⁸ Sindicatos de classe, como dos metalúrgicos, dos bancários; associações de advogados, médicos, engenheiros; movimento de defesa do meio ambiente, do direito dos animais, etc.

membros, mas, sobretudo pelo sucesso dos membros no uso da coerção ou dos incentivos para inibir o comportamento *free rider*.

2.2. Modelo institucionalista de North

Outro arcabouço teórico que pode ser utilizado para compreender o modo como ocorrem os processos de decisão política numa sociedade democrática e de desenvolvimento econômico de longo prazo é apresentado pelo Prêmio Nobel de economia (1993) Douglass North. Para ele, estudar esses processos é estudar o desenvolvimento institucional de um país. Com essa finalidade, utiliza-se de conceitos “estranhos” aos neoclássicos.

O primeiro conceito é o de incerteza. A presença dela impõe problemas em relação às transações econômicas, motivada diretamente pela existência da informação imperfeita, ou a conhecida assimetria de informações. A incerteza utilizada por North (1990) é, em algumas ocasiões, aquela referente à inexistência por parte dos agentes de um instrumental capaz de conhecer e processar todas as informações necessárias para tomar sua decisão; em outras, se refere à impossibilidade de atribuir uma distribuição de probabilidade de sucesso, relacionado à realidade em constante mutação. De uma forma ou de outra, as decisões nunca são maximizadoras (GALÍPOLO et al, 2008).

A existência da incerteza faz com que as relações econômicas provoquem a geração de custos de transação, o segundo conceito do modelo de North. Os custos de transação são aqueles relacionados à busca de informações para assegurar que a transação seja a melhor possível e que os contratos sejam de fato cumpridos. Esses custos podem estar relacionados à verificação da qualidade dos produtos envolvidos na troca - custos de mensuração - ou então ao cumprimento do contrato - custos de imposição (TOYOSHIMA, 1999).

O convívio com a incerteza e a presença dos custos de transação faz com que os agentes criem instituições com vistas a tornar o ambiente menos imprevisível e, portanto, com menores custos de mensuração e de imposição. Instituições, terceiro conceito utilizado por North, podem ser divididas entre formais e informais. Faz parte da primeira categoria as leis e constituições escritas, produzidas pelo governo ou por agentes com

poder de coerção; na segunda, as normas ou códigos de conduta, hábitos e convenções construídos pela própria sociedade. Na visão de North, o Estado adquire papel central no desempenho dos países, na medida em que é o responsável pela manutenção e formação de suas regras - assim, somente através da análise do funcionamento do sistema político seria possível compreender a origem e a dinâmica das regras formais em uma sociedade.

A matriz institucional fornece incentivos aos agentes, que, com vistas a minimizar custos de transação, unem-se, formando organizações, que podem ser órgãos políticos (partidos políticos, agências reguladoras), econômicos (firmas, sindicatos, cooperativas), sociais (igrejas, clubes) e educacionais (escolas, universidades). A partir desse momento, as organizações interagem entre si e com as instituições, podendo utilizar seus recursos em atividades políticas ou econômicas, dependendo de cálculos de custo-benefício. Em outras palavras, uma mudança nos preços relativos (partindo de um equilíbrio institucional, no qual os custos da mudança não compensam os ganhos) da economia faz com que as organizações adaptem sua tecnologia de produção ou então que pressionem o Estado no sentido de mudar a matriz institucional, com o objetivo de obter ganhos com a mudança no ambiente (GALÍPOLO, 2008).

Essa mudança institucional nem sempre é benéfica para o desenvolvimento econômico. Isso ocorre em função de que as mudanças graduais nas regras podem não ser as mais eficientes, mas ainda assim podem persistir pela existência de mecanismos auto-reforçantes (como os efeitos de aprendizagem e as expectativas adaptativas). Como em North o mundo real é caracterizado por mercados imperfeitos e por retornos crescentes, uma vez escolhidas as regras “há a atuação dos mecanismos auto-reforçantes que fazem com que a matriz institucional fique *locked in* e seja *path dependence*” (TOYOSHIMA, 1999, p.105). Dito de outra forma, se as organizações com poder de barganha promovem mudanças institucionais que lhe beneficiem, mesmo que não possuam nenhuma característica de promoção do desenvolvimento econômico, elas podem persistir se gerarem retornos crescentes, dado a existência dos mecanismos auto-reforçantes, num processo de *locked in* da estrutura institucional. Dessa forma, a estrutura institucional passada é importante para determinar a estrutura presente, que, por sua vez, influenciará a estrutura institucional futura. Essa estrutura institucional será eficiente, ou seja, promoverá o desenvolvimento econômico se for “capaz de estimular um agente ou organização a

investir numa atividade individual que traga retornos sociais superiores a seus custos sociais” (GALÍPOLO, 2008).

2.3. Considerações sobre o mercado político

A formação de grupos na atividade política é a regra, pois nenhum político, por mais influente que seja pode obter, sozinho, aprovações para seus projetos. Da mesma forma, nenhum indivíduo pode influenciar os rumos da política, por isso se une à outros com interesses semelhantes:

Se um deputado ou grupo de deputados deseja a aprovação de algum projeto, precisa conseguir votos dos demais. Se à maioria o projeto em questão for indiferente, é possível conseguir um número suficiente de votos favoráveis, desde que os interessados se comprometam por sua vez a votar projetos de interesse dos deputados, cujos votos estão solicitando (SINGER, 1965, p.78).

Toda essa dinâmica dos políticos, grupos e governo não é algo que se possa eliminar, porque vivemos numa democracia representativa. Na definição de Bobbio,

A expressão “democracia representativa” significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Ponto e basta (BOBBIO, 2000, p.44).

Dessa forma, pouco importa se os órgãos de decisão são o congresso, o parlamento ou o presidente da república: as principais deliberações são tomadas pelos representantes eleitos. Tais representantes possuem duas características bem definidas: uma vez que tenham obtido a confiança dos eleitores e sido investido de fato no cargo, o mandato não pode ser revogado apenas pelos seus eleitores; não tem responsabilidade direta por seus eleitores, pois foi convocado a defender os interesses gerais da sociedade e não interesses particulares de determinadas categorias. O resultado desse sistema é que os políticos acabam por constituir uma categoria à parte, a dos políticos de profissão, ou seja, daqueles que vivem não apenas para a política, mas vivem dela (BOBBIO, 2000).

Uma discussão rápida inserida no contexto brasileiro sobre os políticos profissionais é encontrada em Singer (1965). Segundo ele, a política de classes dominantes é formulada e executada por esses profissionais, que constituem um grupo numeroso de

pessoas que desempenham funções públicas nos legislativos e nos executivos⁹. Esse profissional, que ele diz burguês - de centro ou de direita -, pode se enquadrar em um dos três tipos “puros”: coronel, representante de grupo econômico ou o político de clientela.

O coronel é o político tradicional no Brasil, normalmente é um grande fazendeiro, e líder político absoluto de seu clã. Seus objetivos consistem em obter “favores do governo estadual ou federal; crédito nos bancos oficiais, moratória para suas dívidas, concessão de novas terras ou cargos públicos para si ou para membros da clã”(p. 72). Contudo, o fortalecimento da indústria e o adensamento urbano decorrente modificam o comportamento político do eleitorado, provocando decadência no coronelismo. Apesar disso, possui considerável poder local, com uma pressão na política nacional nada desprezível.

O representante de grupo econômico pode ser um banqueiro, comerciante ou industrial; sua característica é se eleger através de seu poder econômico, com dinheiro, utilizando-o para comprar votos de cabos eleitorais¹⁰. O número de grupos econômicos que buscam colocar representantes seus nos órgãos políticos cresce devido à expansão da economia capitalista e também devido ao crescente papel do estado na economia, que amplia o contato entre governo e grupos econômicos – uma vez que decisões estatais de cunho econômico interferem negativamente nos interesses de alguns grupos enquanto favorece o de outros¹¹. “Tudo isto faz com que os grupos capitalistas, nacionais ou estrangeiros, sejam forçados a organizar-se e a procurar transformar seu poderio econômico em influência política” (p.76).

⁹ Vereadores, deputados e senadores no nível legislativo, e prefeitos, governadores e ministros no nível executivo.

¹⁰ “O cabo eleitoral é um líder local, que dispõe de algumas dezenas ou no máximo algumas centenas de votos [...]. Ele é uma espécie de advogado administrativo de sua comunidade, que pode ser uma vila, uma favela, o quadro associativo de um clube recreativo” (SINGER, 1965, p.74). A atividade dessa pessoa é cuidar “dos interesses dos seus ‘representados’, principalmente junto a autoridades públicas. Tanto de interesses individuais (matrícula de crianças em escolas oficiais, internamento de doentes em Santas Casas ou outros hospitais gratuitos, empregos públicos etc.) como de interesses coletivos (instalação de linhas de ônibus, telefones públicos, escolas, postos sanitários, calçamentos e iluminação de ruas etc.)” (SINGER, 1965, p.75).

¹¹ São exemplos os movimentos no câmbio, nos juros, no crédito.

Por fim, o político de clientela. Ele adota um comportamento que é diferente ao dos representantes dos grupos econômicos (por não possuir interesses econômicos delineados), mas que se assemelha ao dos cabos eleitorais. Reconhece os problemas e as necessidades do eleitorado, para o qual assume a liderança na atividade de satisfazer suas reivindicações mais prementes. É por essa razão que o político de clientela reflete a tendência dominante do momento: sempre preocupado com os problemas de “curtíssimo prazo”, é “sumamente ignorante dos problemas mais sérios que a atividade legislativa ou executiva lhe apresenta e toma posição perante eles levado pela sua ideologia pessoal ou pela tendência geral da opinião pública, dentro ou fora dos órgãos de poder a que pertence” (p.77). Dessa forma, une-se ao grupo que detém o poder no presente.

O poderio econômico no processo eleitoral adquire papel cada vez maior, provocando aumentos sucessivos nos gastos dos candidatos. O voto, numa ótica romântica, deve ser a expressão de um ponto de vista sobre a realidade pública, uma ideologia. Entretanto, como os cargos políticos podem gerar ganhos econômicos, e no sistema capitalista qualquer coisa que tenha essa característica é transformada em mercadoria, o voto acaba por se transformar em um objeto que pode ser trocado de acordo com as “ofertas” ou promessas enunciadas (SINGER, 1965). Com isso, um candidato X que tenha dotação de recurso 10, quando concorre com o candidato Y que possui dotação inicial 5, provavelmente terá vantagens na disputa pelo cargo, e poderá ofertar benefícios e melhorias em quantidades maiores do que seu concorrente.

Os candidatos com maiores recursos financeiros podem, de fato, manipular as preferências dos eleitores através de propagandas e seus correlatos. De acordo com Schumpeter (1984), uma afirmação qualquer muitas vezes repetida conta mais do que a argumentação racional, ocorrendo o mesmo com o “ataque direto ao subconsciente, que toma a forma de tentativas de evocar e cristalizar associações agradáveis de natureza inteiramente extra-racional, frequentemente sexual” (p.322). De uma forma parecida com o comportamento do político de clientela, os eleitores não possuem uma visão de longo prazo na política, e sua racionalidade está atrelada ao curto prazo. Além disso, as grandes questões da política são muito distantes da vida cotidiana, longe das preocupações privadas da família; os perigos que envolvem a economia nacional e internacional podem nunca se materializar, e caso ocorra seus efeitos podem ser apenas pouco danosos. Pode ilustrar essa falta de senso de responsabilidade e de desejo o fato de que o cidadão cotidiano não conta

com uma tarefa específica na vida pública, nem regras que o discipline, tampouco gratifique ou puna pelos acertos ou erros: se não houver a investidura de uma responsabilidade imediata, esse cidadão continuará fascinado pela propaganda de políticos e grupos e se deixará levar fundamentalmente pelas associações favoráveis e desfavoráveis que incidem sobre seu inconsciente, de modo que suas vontades ou preferências não serão genuínas, mas manufaturadas. Em função disso, os indivíduos, que detém o poder de decisão, são disputados um a um pelos políticos (SCHUMPETER, 1984).

A luta realizada pelos políticos na busca dos votos tem fundamentação no *marketing*. Philip Kotler, uma das maiores autoridades no assunto, define o termo com essas palavras:

[...] marketing é a administração eficaz, por parte de uma organização, de suas relações de troca com seus vários mercados e públicos. Todas as organizações operam em um meio ambiente de um ou mais mercados e públicos. [...] Um partido político opera em um mercado de contribuintes e em um mercado de grupos de interesse. [...] Marketing é a realização, por parte da organização, das atividades de análise de planejamento, de implementação e de controle, a fim de atingir seus objetivos de troca com seus mercados-alvo (grifos do autor) (KOTLER, 1978, p.14).

Conforme vimos anteriormente, o fato de haver interação entre compradores e vendedores dá surgimento ao mercado, o qual, escrito de forma diferente, consiste em sucessivas realizações de trocas – por suposição, voluntárias. Portanto, por não possuir um caráter forçado, as trocas devem envolver sempre um conjunto de benefícios que seja atrativo para os que dela fazem parte. Daí surge a necessidade de que o político e os partidos reconheçam as necessidades dos eleitores para que seja possível formular soluções e as ofereçam em troca de votos. Como diz Kotler, “o planejamento de incentivos apropriados é um passo importante nessas trocas. O marketing é a ciência que mais se preocupa com o controle eficaz e eficiente¹² das trocas” (1978, p.24).

As campanhas políticas podem ser comparadas às campanhas de marketing por que os candidatos utilizam-se cada vez mais da propaganda comercial e pesquisas de marketing¹³ e opinião, com a finalidade de “maximizar a ‘aquisição’ de votos” (KOTLER,

¹² Não para Robinson Crusoe!

¹³ Pode ser na forma de sondagens científicas, análises de computador sobre os padrões de votos (o que realça ainda mais a necessidade de que o político tenha muitas formas de subsidiar sua campanha ou que um partido seja mesmo muito forte, já que na época em que Kotler escreve o livro, em fins da década de 70, o

1978, p.369). A suposição adotada por Kotler reside em considerar que o(s) político(s) tenha(m) como meta dominante alcançar ou manter-se no poder¹⁴, com planos e ações escolhidos com vistas a realizá-la. Com isso,

“Ele é, essencialmente, um produto novo procurando um lançamento bem sucedido no mercado de eleitores. Deverá pesquisar a formação e as motivações de seu mercado; desenvolver um conceito de produto adequado e eficaz; e criar planos cuidadosos para a comunicação e distribuição de sua imagem” (KOTLER, 1978, p.389).

Quando há muitos interesses em comum, o resultado previsível é a formação de grupos, ou organizações. Na ótica do marketing, o estudo das organizações é importante para entender como é a relação delas com seus mercados e públicos, em quais motivações se baseiam suas transações. Geralmente, buscam sempre apoio para seus objetivos, fornecendo em troca recursos valiosos para seus públicos e mercados.

Na democracia representativa, indivíduos e grupos, civis ou políticos realizam trocas que satisfazem seus interesses, e elas nem sempre são benéficas para a sociedade como um todo. Da mesma forma, o Estado não tem a capacidade de sustentar todas as demandas, mesmo levando em conta seu crescimento – considerado por muitos como anormal ou demasiado. Mas essas são consequências do avanço do regime democrático.

De acordo com Bobbio (2000), há um novo contrato social vigente, que derrubou a antiga concepção de que a sociedade seria superior às suas partes individuais. Nessa nova visão, a liberdade deve ser vista sob a ótica do indivíduo, que é único em suas paixões, interesses e necessidades. Eles tendem a se unir em sociedade para que possam sobreviver, de modo que a realização de um contrato estipulando garantias para suas liberdades seja criado e continuamente recriado, conforme haja necessidade. O contrato nunca é definitivo, é um instrumento de governo que está sempre sendo negociado, sempre praticado.

computador e qualquer atividade em que estivesse inserido era muito caro, para poucos, destacando o papel do poder econômico nas eleições) de propaganda de massa e de administração profissional das campanhas.

¹⁴ Suposição semelhante é adotada por alguns autores alinhados à TEP. Para tratar dos ciclos político-econômicos, elaboraram dois modelos: o oportunista e o de ciclos-partidários. No primeiro, o objetivo principal dos partidos é manter-se no poder, formulando políticas para ganhar eleições. No segundo, alcançar o poder é necessário para implementar as políticas partidárias sustentadas por suas principais bases eleitorais. Em ambos os casos, agirão de modo a alcançar a meta, ainda que os meios não sejam os melhores. Ver Borsani (2000).

Na nossa realidade democrática, as forças políticas são os partidos organizados, acima de tudo, para obter votos. Para Bobbio (2000, p.141),

Agrade ou não agrade, o mercado político, no sentido preciso de relação generalizada de troca entre governantes e governados, é uma característica [...] da democracia real que se nutre desta contínua troca entre produtores e consumidores de consenso (ou, inversamente, entre consumidores e produtores de poder). Ter poder significa, em poucas palavras, ter a capacidade de premiar ou punir, isto é, de obter comportamentos desejados, ou prometendo, e estando em condições de dar, recompensas, ou ameaçando, e estando em condições de infligir, punições (BOBBIO, 2000, p.141).

A estrutura analítica utilizada por Bobbio consiste em dividir o mercado da política em dois grandes grupos - o grande mercado e o pequeno mercado.

O grande mercado é formado pelos partidos políticos, e numa democracia há, por definição, mais do que um partido político. A relação existente entre eles é baseada nos acordos e coalizões. É através desses movimentos, sutis¹⁵, que, paulatinamente, são introduzidas modificações e transformações na constituição. A lógica democrática é substituída pela lógica privada. Por exemplo: quando um governo está em algum cargo, ele só irá deixá-lo por uma decisão de maioria (qualificada ou não). Mas, se o governo obtém algum cargo específico, fruto de um acordo no qual compromissos de troca são firmados, caso este não forneça sua parte do acordo haverá pressão para que seu ganho seja revertido - no caso, a perda do cargo. A lógica privada substitui a democrática no ponto onde algum político é retirado de seu cargo não em função da decisão da maioria, mas pelo descumprimento de um acordo informal (ou que não são regulados por lei) realizado pelos partidos ou coalizões. Em síntese, o grande mercado é uma relação de troca entre os partidos, onde os acordos informais - portanto, não estão baseados em leis - giram em órbita de cargos políticos.

O pequeno mercado, convencionalmente mercado político, é o que se desenvolve na relação entre partidos e eleitores. Os eleitores, investidos de uma função pública (o voto), são denominados clientes – o que implica que os partidos sejam considerados “vendedores” de serviços. Desse modo, há novamente a troca da lógica democrática em favor da privatista: o voto comum, naquela visão romântica de preocupação com a vida

¹⁵ Sutis pela razão de que eles não são regidos pela constituição, são regidos por acordos definidos pela interação existente entre os interesses diversos apresentados pelos partidos.

pública, voto de opinião, está sendo substituído pelo voto de permuta, na medida em que os eleitores se tornam mais conscientes de seus poderes e os partidos mais habilidosos em produzir desejos e satisfazer necessidades. As implicações do pequeno mercado no grande mercado se traduzem no fato de que, quanto maior o número de votos obtidos por algum partido, maior a força que ele terá nos acordos do grande mercado, no sentido de que estará em posição favorável para negociar acordos e alianças políticas para cargos e posições políticas.

2.4. Uma visão corporativista

Até aqui, consideramos a existência de grupos de interesse que agem sobre o Estado com vistas a satisfazer seus próprios interesses, que nem sempre são benéficos para a sociedade. Offe (1994) diz que essa atividade pode ser analisada sob três ângulos: “de baixo”, analisando sob a perspectiva do agente individual; “de dentro”, observando o comportamento da organização ou grupo de interesse; ou então “de cima”, visualizando o sistema social geral, vendo o papel que ele atribui aos grupos. Apenas quando esses três ângulos são combinados é que é possível analisar de forma complexa os grupos de interesse. Assim, a análise recai sob três níveis: o dos sentimentos e valores dos membros que constituem o grupo; o das condições de oportunidade para emergência do grupo; as instituições geradas pelo sistema político que conferem determinado *status* para o funcionamento do grupo. Assim, o formato dos grupos de interesse é sempre o resultado da soma desses três níveis, que, entretanto, não têm o mesmo peso e importância. Segundo Offe (1994, p.225),

“As políticas que conferem *status* aos grupos de interesse atribuem a eles certas funções semipúblicas ou públicas e regulam o tipo e o raio de suas atividades são, sob as condições das estruturas sociais e econômicas capitalistas avançadas, fatores muito mais importantes que afetam a mudança em curso no sistema de representação de interesse do que os fatores relacionados a mudanças de orientação *ideológicas* ou estruturas de oportunidades *sócio-econômicas*. A representação de interesse (...) tende a tornar-se fundamentalmente (...) uma variável dependente, e não independente, da decisão da política pública”.

A ligação entre o sistema de representação de interesse e a execução da política pública admite dois tipos de racionalidade política, uma na qual a formação e atividade de representação de interesse não são reguladas pelo *status* coletivo atribuído à organização e

seus membros e outra em que há a regulação. Quando não há a regulação, o Estado procura constantemente adequar as respostas da política aos problemas que aparecem, cuja expectativa é de que eles permaneçam dentro da capacidade de administração e ação estatal, sendo esta uma racionalidade de tipo conjuntural; quando essas expectativas não são mantidas, ou seja, quando o Estado não obtém sucesso em adequar suas políticas às demandas que aparecem na ordem do dia, “os parâmetros físicos e econômicos de produção e os parâmetros institucionais de representação de interesse, que juntos constituem a natureza do problema, ficam sujeitos ao replanejamento” (OFFE, 1994, p.229), sendo esta uma racionalidade de tipo estrutural.

Dos anos 60 em diante emergiu a percepção de que o conflito entre os grupos de interesse existentes, com variado poderio de barganha, estaria prejudicando as categorias sociais menos organizadas, ao mesmo tempo em que interferiam negativamente nas tentativas de planejamento sócio-econômico de longo prazo. Assim, tornava-se necessário reorganizar a relação entre os grupos de interesse, e entre eles e o Estado, de modo a impingir-lhes autocontrole e disciplina, tornando essas relações mais previsíveis e cooperativas, sobretudo em função de que eles mantêm informações relevantes para a política pública e detém grande capacidade de controle sobre seus membros. Há, portanto, a necessidade de tornar nítida a separação entre os poderes privados e a política pública, e ao mesmo tempo de maximizar seu potencial à cooperação e minimizar, ou mesmo eliminar seu potencial egoísta. Assim, as práticas do Estado se voltam “às regras básicas, aos arranjos estruturais e aos esquemas institucionais que constituem o meio mais apropriado para a política pública”, e em entender “como a posição de poder relativo dos agentes *fora* do sistema de elaboração da política pública (sindicatos ou indústrias) pode ser alterada de forma que se mostre mais propícia a um sucesso duradouro” (OFFE, 1994, p.237).

Ilustrando como a Alemanha procedeu atribuindo *status* a determinados grupos, Clauss Offe sugere algumas generalizações: i) é uma questão extra-partidária, pois reconhecida e aceita por todos os partidos representados pelo Estado; ii) a atribuição de *status* político tem um efeito duplo – por um lado, os grupos obtém vantagens e privilégios, mas, por outro, aceitam limitações e obrigações que restringem seu raio de ação; iii) as mudanças operadas são de caráter pragmático e funcionalista, uma vez que, dentre outros motivos, facilitam a resolução de conflitos distributivos e ampliam o

conhecimento necessário para a elaboração da política; iv) independentemente de a institucionalização operar através da atribuição de privilégios ou da imposição de restrições, esse processo regulamenta: a forma de representação de interesses em face da legislação, o papel dos grupos na implementação das políticas, e o próprio processo da organização desses grupos.

O corporativismo não indica uma situação, mas um eixo para o desenvolvimento. Dessa forma, uma economia e seu sistema político pode ser mais ou menos corporativista conforme o grau em que se atribui *status* público a grupos de interesse organizados. Ela aumenta de acordo com os seguintes fatores: 1. “o grau em que os recursos de uma organização de interesse são supridos pelo Estado”, podendo assumir a forma de subsídios diretos ou isenções fiscais; 2. “o grau em que o alcance da representação é definido por meio de decisão política”, por exemplo, uma definição por parte do Estado de áreas fundamentais nas quais uma organização de interesse pode agir; 3. “o grau em que são reguladas as relações internas entre os membros da base e os executivos da organização”; 4. “o grau em que as organizações de interesse são licenciadas, reconhecidas e convidadas a assumir” um papel na legislação ou no planejamento e implementação da política. Essas quatro dimensões do corporativismo são denominadas por Offe (1994) como *status* de recursos, *status* de representação, *status* de organização e *status* de procedimento, sendo eles baseados na lei e em regras de procedimento.

2.5. Conclusão

Para compreendermos o modo como a classe política toma suas decisões frente aos diversos grupos de pressão e mesmo a relação entre estes e o Estado, consideramos necessário utilizar quatro enfoques. O enfoque neoclássico consiste na racionalidade e no egoísmo dos agentes, que tomam suas decisões visando seu próprio benefício. Os grupos de interesse ou organizações, em todos os enfoques, procuram auferir ganhos, e com North sabemos que isso pode conduzir a uma situação que não contribui para o desenvolvimento econômico de longo prazo. As relações entre os políticos, os partidos, o *marketing* e o mercado estabelecido entre eles dá a noção do sistema representativo no qual os indivíduos decidem. Por fim, a visão corporativista mostra como o Estado procura atenuar a pressão desses grupos, concedendo a eles algum tipo de *status*.

3. Influência teórica e ação de grupos de pressão

3.1. Teoria do Capital Humano

O primeiro livro didático sobre o que hoje é conhecido por teoria do capital humano surge com Theodore Schultz em 1963, *O Valor Econômico da Educação* (BLAUG, 1993). Neste, Schultz (1967) relata que começa a perceber que os fatores essenciais da produção (para ele o capital e o trabalho) passavam por aperfeiçoamento, e que as pessoas nos Estados Unidos estavam investindo fortemente em si mesmas através da educação, cujo resultado era uma penetrante influência no crescimento econômico do país. Ao realizarem dispêndios monetários em incorporação de habilidades e conhecimento os indivíduos adquirem qualidades que possuem valor econômico e ao mesmo tempo tornam-se mais produtivos. À capacidade de produzir dos indivíduos foi atribuído o termo capital, de modo que investir em capital humano é aumentar a capacidade produtiva e o valor econômico gerado na economia. O aumento desse tipo de capital possibilita aos indivíduos auferir maior renda, e ao mesmo tempo o país avançar em seu nível tecnológico, dado que as técnicas e tecnologias mais eficientes geradas nesse processo podem agregar maior valor à produção (SCHULTZ, 1973).

O capital humano, assim, é o conjunto de habilidades e características inatas ou adquiridas que os indivíduos utilizam para auferir renda, ou seja, o termo refere-se à capacidade produtiva das pessoas, ao estoque de conhecimentos que possibilita a elas gerar um fluxo corrente ou futuro de ganhos. A teoria do capital humano, por sua vez, analisa o modo como as pessoas tomam decisões referentes à aquisição de educação formal. Dessa forma, elas realizariam cálculos de custo-benefício para analisar se os investimentos em seu próprio capital seriam recompensados por uma remuneração futura maior, com os acréscimos marginais decorrentes dos acréscimos marginais da educação. Jacob Mincer, talvez o primeiro economista a analisar a questão do ponto de vista econométrico, conclui em suas análises que as escolhas realizadas pelos agentes eram individuais e racionais, e que as diferenças de rendimento entre as ocupações estavam relacionadas positivamente com o volume do investimento em capital humano feito nelas (SAUL, 2004).

A teoria do capital humano toma forma em 1964, com Gary Becker. Com isso, todo o debate teórico posterior acerca do capital humano, bem como a adoção de políticas com

vistas ao aumento da educação e da instrução da população nos diferentes países terá as idéias de Becker como referência. Dessa forma, apresentaremos o núcleo da teoria.

A problemática central da teoria do capital humano é a decisão do indivíduo em adquirir educação formal. Essa teoria admite a hipótese de que o agente seja racional, escolhendo realizar dispêndios em educação apenas se isso lhe trazer um fluxo monetário maior. O modelo supõe ainda que a educação seja fornecida apenas pela iniciativa privada, e também que haja um sistema perfeito de crédito, de modo que o indivíduo possa financiar qualquer montante de escolaridade à taxa de juros vigente, sendo o único custo da educação (custo de oportunidade) o salário que o agente renuncia. Por fim, o indivíduo não pode estudar e trabalhar ao mesmo tempo, e sua renda só se modifica ao longo de seu ciclo de vida caso haja mudança em sua escolaridade. Assim, o agente financiará seus estudos “até que, na margem, a taxa interna de retorno da educação se iguale a taxa de juros do mercado” (FERNANDES, 2002, p.22).

Becker ainda separa o capital humano entre capital humano específico e capital humano geral. A educação formal estaria associada ao primeiro tipo, enquanto treinamento e experiência corresponderiam ao segundo. O capital humano específico pode ser relacionado à eficiência de realizar uma tarefa, a qual pode ser específica a uma determinada firma. Assim, muito do capital humano adquirido pelos indivíduos ocorreria no mercado de trabalho (FERNANDES, 2002).

Uma questão importante é sobre as diferenças nos níveis de escolarização entre as pessoas, o que leva a questionar a suposição do sistema de crédito perfeito. Se o agente não possui meios próprios para financiar seus estudos, as dificuldades aparecem. “Em primeiro lugar, o fluxo futuro de renda não é conhecido, de modo que o investimento em capital humano é um investimento de risco. Em segundo lugar, o capital humano é inalienável, o que dificulta seu financiamento” (FERNANDES, 2002, p. 23). Isso implica que as pessoas menos favorecidas deveriam pagar taxas de juros maiores, adquirindo uma menor escolarização: essa é uma das justificativas teóricas do financiamento público da educação, em permitir condições iguais de acesso ao ensino.

3.2. Grupos de pressão

Os grupos organizados que mais poder possuem para influenciar as legislações sobre o ensino nos países, sobretudo os que se encontram em fase de desenvolvimento ou em emergência, são os organismos internacionais. Entre eles, os mais proeminentes são o Banco Mundial e a UNESCO, cujas ações ocorrem nos anos 80 e 90, seja por meio de mudanças nas políticas de empréstimo, no direcionamento de suas políticas de combate à pobreza ou no financiamento e planejamento de projetos.

3.2.1. Banco Mundial

De acordo com Melo (2004), o Banco Mundial (BM) é composto hoje por uma série de outras instituições, órgãos, agências e escritórios funcionando em todo o mundo. Antes de tudo, o BM é um banco, com o objetivo de lucro financeiro. Ele age emprestando dinheiro e impondo condicionalidades, “que foram se ampliando de condicionalidades para empréstimos específicos de programas e projetos a condicionalidades de condução de políticas econômicas e sociais nacionais” (p. 167).

Em seu início, o BM se preocupava com as direções que as políticas para a educação e a saúde tomavam, mas dos anos 80 em diante ele se volta à questão da pobreza. No ano de 1962, a política original do BM era de dar suporte aos programas de educação já existentes, nas áreas da formação técnicas e profissionais. Já em 1969, seus diretores decidem aprofundar o suporte já existente, mas com o uso de novas técnicas educativas, incluindo a análise dos processos de aprendizagem, regulando os empréstimos de acordo com os resultados apresentados, visando tornar os empréstimos mais eficientes e eficazes. Nos anos 1970/1971 o BM se preocupa em aprovar projetos que possam contribuir para o crescimento e o desenvolvimento econômico de longo prazo, priorizando aqueles que ampliavam a rede de ensino técnico e escolas orientadas para a formação profissional. De acordo com Leher (apud MELO, 2004), “A teoria do capital humano deixara o reduzido círculo acadêmico e passara a orientar as ações dos organismos internacionais e, como desdobramento, as políticas de vários países” (p. 203). Dessa forma, seus esforços para a educação passaram a se pautar pelo crescimento econômico e aumento da produtividade do trabalho, em consonância com as necessidades tecnológicas e para fins de redução imediata da pobreza.

Nos anos 90, as políticas do BM se aprofundam no sentido de tratar a educação como fornecedora de capital humano e da política educacional como administração eficiente dos recursos. Ao mesmo tempo, as políticas de reforma estrutural dos países em desenvolvimento estavam pautadas pela redução na sua burocracia estatal, ocorrendo processos de privatização de empresas públicas e redução dos gastos públicos. Nesse momento, o BM realiza empréstimos para ampliar essas reformas.

Uma vez que o trabalho é a principal propriedade do pobre (BM, apud MELO, 2004), entra na ordem do dia a aquisição de novas competências e habilidades para que suas oportunidades de trabalho existam. Entra em cena a figura do trabalhador polivalente, aquele que é apto para trabalhar naquilo que o mercado lhe ofereça a qualquer momento, exigindo que sua educação seja constantemente aperfeiçoada. Nesse sentido, além da finalidade de prover maiores oportunidades aos seguimentos populacionais em desvantagem, os empréstimos do BM condicionam as políticas a adotarem medidas que efetivamente comportem as necessidades para formar o trabalhador polivalente.

3.2.2. UNESCO

A Organização para a educação, ciência e cultura (UNESCO), órgão das Nações Unidas, participa como condutora político-ideológica das reformas educacionais, como órgão que as opera, projeta, implementa e dirige (MELO, 2004). Nas suas ações dirigidas aos países da América Latina nos anos 70, a educação é vista como um meio para o crescimento com equidade, o recurso humano principal que diferencia o desenvolvimento dos países.

Em 1979, cria um plano de ação, aprovado em 1981, para ser desenvolvido nos anos de 1980-2000, chamado *Proyecto Principal de Educación para América Latina y Caribe* (PPE). Seu enfoque estava na universalização do ensino básico, na erradicação do analfabetismo, na melhoria da qualidade da educação e na descentralização administrativa e financeira, indicando a criação de planos decenais de educação nos variados níveis governamentais, bem como a criação de uma linguagem para expressar diagnósticos, problemas e soluções locais – nesse caso, o programa “Educação para Todos” (MELO, 2004). Contudo, quando em 1984 os EUA, maior financiador da UNESCO se retira dessa

organização, ela se torna cada vez mais dependente do BM, que tem influência crescente no seu direcionamento político-ideológico.

No ano de 1990 realiza-se em Jomtien, na Tailândia, a Conferência Mundial sobre o programa Educação para Todos, com vistas a elaborar políticas para satisfazer as necessidades de aprendizagem e a universalização da educação básica. As recomendações elaboradas pela Conferência são direcionamentos de políticas educacionais, com novas condicionalidades nos empréstimos e financiamentos, bem como o estabelecimento de metas e avaliações – expansão dos cuidados básicos e atividades de desenvolvimento infantil, acesso universal e conclusão da educação fundamental, melhoria dos resultados de aprendizagem, redução da taxa de analfabetismo adulto, ampliação dos serviços de educação básica e aquisição de novas habilidades, aumento da aquisição dos conhecimentos; era aconselhável também o uso de novas tecnologias para a educação, a realocação dos recursos e parcerias com organizações governamentais e não-governamentais. Essas metas deveriam ser alcançadas no ano 2000, e sua realização garantiria a continuidade dos financiamentos.

Em um relatório não muito recente, a UNESCO (2001) retoma o contexto econômico mundial e a necessidade das mudanças nos sistemas educacionais com vistas a possibilitar a adaptação do trabalhador às mutações do ambiente, à sociedade do conhecimento. Então, vejamos o conteúdo do relatório. No início do capítulo 3, faz uma consideração sobre o aumento da riqueza mundial a partir dos anos 50: “O produto interno bruto mundial passou de quatro trilhões para vinte e três trilhões de dólares e o rendimento médio por habitante mais que triplicou durante este período” (UNESCO, 2001, p.69). Além disso, “[...] os modos de vida e os estilos de consumo sofreram profundas transformações e o projeto de uma melhoria do bem-estar da humanidade pela modernização da economia começou a ganhar forma de modo quase universal” (UNESCO, 2001, p.70). Porém, constata que o modelo de desenvolvimento baseado apenas no crescimento econômico se mostrou desigual, e que o ritmo de crescimento dos países não ocorria de maneira uniforme. De 1950 para cá, a pressão do progresso técnico e da modernização fez com que a educação para fins econômicos crescesse na maior parte dos países.

As comparações internacionais realçam a importância do capital humano e, portanto, do investimento educativo para a produtividade. A relação entre o ritmo do progresso técnico e a qualidade da intervenção humana torna-se, então, cada vez mais evidente, assim como a necessidade de formar agentes econômicos aptos a utilizar as novas tecnologias e que revelem um comportamento inovador. Requerem-se novas aptidões e os sistemas educativos devem dar resposta a esta necessidade, não só assegurando os anos de escolarização ou de formação profissional estritamente necessários, mas formando cientistas, inovadores e quadros técnicos de alto nível. (UNESCO, 2001, p.71).

Assim, baseada nessas considerações, conclui que já não é possível requisitar aos sistemas educacionais a produção de mão-de-obra apenas para empregos que sejam estáveis. É necessário que formem pessoas capazes de “evoluir, de se adaptar a um mundo em rápida mudança e capazes de dominar essas transformações” (UNESCO, 2001, p.72). A recomendação é de que “[...] os países em desenvolvimento não devem negligenciar nada que possa facilitar-lhes a indispensável entrada no universo da ciência e da tecnologia, com o que isto comporta em matéria de adaptação de culturas e de modernização de mentalidades” (UNESCO, 2001, p.74).

Em um relatório recente, a UNESCO (2005) informa que o problema que se coloca aos sistemas educacionais não é mais a relativa à formação de mão-de-obra para utilizar as novas tecnologias, mas a de educá-la a realizar as tarefas que as máquinas não são capazes de exercer, ou seja, aquelas imprevisíveis e que exigem criatividade. Sob a ótica dos empresários, um sistema de ensino deveria ser capaz de ofertar conteúdos que estimulem a “capacidade de análise e de resolução de problemas, de adaptação, de inovação e de expressão oral e escrita” (UNESCO, 2005, p. 125).

3.3. Conclusão

Para nós, as principais influências dos formuladores de políticas para a educação são, sob o ponto de vista teórico, a teoria do capital humano, e, sob o ponto de vista de organizações de pressão, o Banco Mundial e a UNESCO. Assim, nesse capítulo procuramos mostrar, na teoria do capital humano, as percepções de Schultz, o tratamento

econométrico dado por Mincer, e a modelização principal, formulada por Becker. Em relação às organizações de pressão, mostramos, no caso do Banco Mundial, a imposição de condicionalidades no financiamento de políticas, e, no caso da UNESCO, as recomendações educacionais e o estabelecimento de metas à serem atingidas, bem como sua recomendação aos sistemas educacionais de se adequarem ao formato do mercado.

4. Mudança Institucional na Educação Brasileira: LDB de 1996

4.1. Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, no que diz respeito ao tratamento da Educação Nacional, de acordo com Ranieri (2000), visa fundamentalmente a universalizar a educação básica, e atribui à União o papel de coordenador da educação nacional, enquanto que aos estados e municípios papéis mais específicos, delineando uma espécie de federalismo cooperativo na educação. “Os governos locais e regionais devem responsabilizar-se, prioritariamente, pela educação básica. A União tem função redistributiva e supletiva, visando garantir a equalização das oportunidades de acesso” (p. 125). A Constituição, ao determinar que a educação é direito de todos e dever do Estado e das famílias, prevê a criação de uma nova lei que contenha suas diretrizes e bases (LDB).

Nas discussões que antecederam a promulgação da Constituição de 1988, várias associações estiveram presentes, tanto aquelas que defendiam uma educação pública - procurando assegurar verbas oriundas de meios públicos direcionadas para instituições públicas do governo, optando pelo ensino laico e gratuito - como as que defendiam o setor privado - que procuravam obter acesso às verbas públicas e ao mesmo tempo diminuir a interferência do Estado nos negócios relativos à educação (OLIVE, 2002). Considerando que o processo de criação dessa nova LDB vinha contando com a participação ampla da comunidade educacional, “já no primeiro semestre de 1989 foram ouvidas em audiências públicas cerca de 40 entidades e instituições” (SAVIANI, 2008, p.58). Algumas delas representavam interesses do setor empresarial em geral e especificamente relacionados à área educacional, como a FENEN (Federação Nacional de Estabelecimentos Particulares de Ensino) e organizações católicas, como a AEC (Associação de Educação Católica do Brasil) (NEVES, apud MELO, 2004).

Após a promulgação da nova Constituição e a instalação de um novo governo civil, tem início no Brasil a reforma do Estado, que apontava para a eficiência no uso de recursos e nas decisões, bem como a diminuição dos gastos públicos. De fato, no ano de 1995 o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) lança o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que “tem por finalidade intensificar a abertura

do mercado para investimentos estrangeiros, provocando a falência de vários setores da economia nacional. Como resultado, aumentou o desemprego e a demanda por serviços públicos de assistência social, previdência, saúde e educação, entre outros” (CHAVES et al, 2008, p.333).

4.2. LDB 1996

De acordo com Saviani (2004), a teoria do capital humano influenciou as políticas educacionais de muitos países, o Brasil não constituindo exceção. As formulações dessa teoria faziam com que adotássemos uma “concepção produtivista da educação”, cuja manifestação data da passagem dos anos 1950 para 1960. Ela estava presente, portanto, nas discussões iniciais que se travaram acerca da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), quando foi anunciada a organização do sistema de ensino do país. E não para por aí:

Nas duas leis subseqüentes, a Lei n. 5.540/68, referente à reforma universitária, e a Lei n. 5.692/71, relativa ao ensino de 1º e 2º graus, essa concepção já se manifestou com plena clareza, erigindo, como base de toda a reforma do ensino, os princípios de racionalidade e produtividade, tendo como corolários a não-duplicação de meios para fins idênticos e a busca do máximo de resultados com o mínimo de dispêndio. (SAVIANI, 2004, p.48).

O contexto de reestruturação do Estado está relacionado à crise do sistema capitalista nos anos 70, especificamente à estagnação do modelo fordista (rígido) de produção - que não atendia as novas exigências de produção e consumo - e à ascensão do modelo toyotista (flexível) - baseado na introdução de novas tecnologias e formas de gestão -, e, nos anos 90, sobretudo no Brasil, à recessão e crise fiscal. Nesse período, conforme Catani et al (2001, p.2),

A tecnologia tornou-se fator fundamental num contexto em que a competitividade e a produtividade se tornaram dogmas absolutos e sinônimo de luta pela sobrevivência no mundo dos negócios. Portanto, nesta ótica empresarial, verifica-se que grande parte das vantagens estão associadas à qualificação dos recursos humanos e à qualidade dos conhecimentos produzidos.

Nesse sentido, não é possível dissociar as reformas no Estado e na Educação do reordenamento do sistema capitalista. O trabalhador é convocado a modificar seu perfil, tornando-se plurifuncional. A esse respeito, Teixeira (2007) realiza uma adequada qualificação, focando sobre o comportamento do mercado de trabalho. Para ela, a contínua modernização das empresas, tanto nas técnicas produtivas como nas de gerência, faz com que o ensino (sobretudo o superior) tenha uma grande importância na formação de recursos humanos “polivalentes”, para que se conformem ao novo modelo empresarial.

A idéia básica presente nas reformas educativas, iniciadas na década de 1990, é que os sistemas de ensino devem se tornar mais diversificados e flexíveis, objetivando maior competitividade com contenção de gastos - dada a situação de endividamento externo - fundamentando-se principalmente nas avaliações quantitativas. Com efeito, a política de Fernando Henrique Cardoso, presidente da república quando da aprovação da LDB, tinha como linha mestra em relação, por exemplo, ao ensino superior três pilares: autonomia universitária plena, melhoria de ensino e avaliações periódicas; ao mesmo tempo, a nova Lei procurou incentivar o oferecimento de cursos “adequados a enfrentar os desafios das novas demandas sociais para o ensino superior, cujo traço de distinção reside no grau de abrangência e de especialização de cada modalidade” (RANIERI, 2000, p.170).

Em 20 de dezembro de 1996 foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – nº 9.394. O sistema de educação brasileiro passou a ser dividido entre a **Educação Básica** - compreendendo a educação infantil (creche, 0-3 anos e pré-escola, 4-6), a educação fundamental de 8 anos (dos 7 aos 14) e a educação média, que varia de 3 a 4 anos (a partir dos 15) - e **Educação Superior** - cursos e programas sequenciais, de graduação, de pós-graduação e de extensão; complementam esse sistema as modalidades de educação de jovens e adultos, profissional, continuada e a distância. As instituições educacionais são classificadas em públicas (criadas, incorporadas ou mantidas pelo estado) ou privadas (administração e propriedade de direito privado), estas se desmembrando entre comunitárias, empresariais, confessionais e filantrópicas (MORHY, 2004). De um modo geral, a União estabelece os currículos e os conteúdos mínimos a serem cumpridos no nível nacional, efetuando as avaliações de rendimento escolar e regulando e monitorando os cursos de nível superior; os municípios são os provedores da educação infantil e prioritariamente o fundamental, enquanto que os estados contribuem com o ensino fundamental e são responsáveis prioritários pelo ensino médio (VASCONCELLOS, 2004).

A educação superior é diversificada, composta por universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades isoladas, escolas e institutos e centros de educação tecnológica, além da modalidade de oferta de cursos de graduação sequenciais e à distância, flexibilizando e adequando a educação ao mercado (BITTAR et al, 2008). A questão central é a diferença entre a classificação de universidade e as demais componentes da educação superior. Enquanto as universidades são obrigadas a oferecer, em relação ao ensino, a graduação e os cursos de pós-graduação *lato e stricto sensu*, aos centros universitários esta última modalidade é facultativa; em relação ao corpo docente, enquanto é obrigatório às universidades a manutenção de 1/3 de mestres e doutores com 1/3 do efetivo em tempo integral, esses dois quesitos são facultativos em relação aos centros, obrigados apenas em oferecer um plano de carreira – também uma obrigação das universidades; a oferta de programas de extensão e a iniciação científica são obrigatórias tanto nas universidades quanto nos centros universitários, mas a produção sistematizada de pesquisa é obrigatória apenas naquelas (FÁVERO e SEGENREICH, 2008). De acordo com Fávero e Segenreich (2008), de 1997 à 2004 a região sudeste sofreu (... trocadilho?) um aumento de 620% na quantidade de centros universitários, e o Brasil um total de 723,1%.

4.3. Teoria, organizações e status

Havíamos começado esta monografia procurando entender o modo como as decisões públicas são realizadas. Encontramos um modelo com a Teoria da Escolha Pública (TEP), outro no institucionalismo de Douglass North, aspectos relevantes na ciência política e um modelo corporativista, de Claus Offe. Depois, procuramos descrever as influências educacionais e de grupos de pressão que agem tanto sobre os tomadores de decisão em nível individual como também no nível governamental. Por fim, tentamos descrever rapidamente o contexto da implantação da LDB de 1996 e seus principais pontos, bem como o aumento da iniciativa privada na educação.

O que vamos realizar nessa seção é a tentativa de apresentar a aplicação do modelo de Claus Offe à agência reguladora conhecida como Conselho Nacional de Educação (CNE), criada justamente para fiscalizar o mercado da educação, ou seja, que serve não apenas para sugerir ou criar normas como também para impor penalidades. Segundo Nunes (2002, p.21), a característica dessas agências é de “atrair, complementar ou contrariar interesses privados e públicos, produzindo regras e normas que imputam custos às

unidades reguladas”. Ainda segundo Nunes, o avanço das agências reguladoras fazia parte da reforma do Estado no âmbito dos planos de cunho neoliberal, uma vez que concedia a iniciativa privada uma de suas funções garantidas pela Constituição, o fornecimento da educação - o aumento das vagas ficava, agora, a cargo dos empresários, suas atribuições restringidas em fiscalizar.

O CNE tem suas funções pautadas na Lei nº 9.131 de 24/11/95, composto pela Câmara de Educação Básica (CEB) e Câmara de Educação Superior (CES), cada qual composto por 12 conselheiros. Por essa lei, a CEB e a CES

“Deveriam ser constituídas por, pelo menos, 50% de integrantes indicados ‘em listas elaboradas especialmente para cada câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados’. Sendo que ‘para a Câmara de Educação Superior a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e segmentos representativos da comunidade científica’. A Lei mandava que o CNE refletisse, no mínimo 50% de seu total, as recomendações de organizações da comunidade acadêmica e da comunidade científica.

No mesmo dia em que sanciona a Lei, o Presidente FHC publica decreto infiel, com termos repetidos no Decreto de 1999, subvertendo a vontade da lei. No decreto, não mais seriam ouvidas as comunidades acadêmica e científica, mas sim "entidades da sociedade civil". Afirma o artigo 2º, de ambos os decretos, que "a escolha de pelo menos a metade dos conselheiros que integrarão cada uma das Câmaras será feita mediante consulta a entidades da sociedade civil, coordenada pelo Ministério da Educação e do Desporto". Devendo as entidades encaminharem lista tríplice de indicados ao MEC.

As Portarias nº 1.455 e nº 12 listam as entidades a serem ouvidas para a nomeação de pelo menos 50% do CNE. Se, por um lado, chama a atenção a ampliação do escopo de entidades a serem ouvidas, por outro, ressalta a evidência de que o presidente decidiu nomear 100% dos conselheiros com base nas listas de indicação, transformando o CNE, essencialmente, em órgão representativo de interesses (NUNES, 2002, p. 31)”.

Saviani (2004, p.63) endossa o caráter corporativo do CNE:

A representação por entidades ou por níveis ou tipos de instituições de ensino acaba conferindo ao órgão uma composição de caráter corporativo. Nesse caso, cada conselheiro tenderá a defender os interesses específicos da corporação que ele representa, subordinando-lhes os interesses comuns da educação nacional.

Continuando suas observações, Saviani (2004, p.64) coloca-se contrário à que os donos de escolas particulares tenham representação no Conselho:

Ora, há aí uma inversão. Para alguém ser dono de escola no âmbito do ensino regular, ele terá que se sujeitar às normas definidas pelo Poder Público; caso contrário, ele sequer tem o direito de possuir escola. No entanto, pelo dispositivo analisado, porque é dono de escola ele tem direito, ele próprio ou seu representante, de ter assento no Conselho, o que significa que ele estará, nessa condição, participando da definição das próprias normas a que terá que se submeter.

Além disso, da LDB até os dias de hoje, houve uma intensa liberalização e a desregulamentação do setor educacional, sobretudo no ensino superior,

“Com a flexibilização das regras para abertura de cursos e novas instituições, as isenções tributárias, as bolsas de estudos para alunos carentes, por meio do programa do Crédito Educativo, hoje transformado no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), os empréstimos financeiros a juros baixos por instituições bancárias oficiais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o PROUNI, entre outras formas de estímulo, (que) contribuíram de forma decisiva para a expansão da mercantilização do ensino superior” (CHAVES, 2010, p.490).

Se adotarmos as noções corporativistas de Offe (1994) e tentarmos identificar o tipo de *status* atribuído às instituições educacionais pelo Estado brasileiro, poderemos observar que a LDB concedeu *status* de recurso através dos subsídios concedidos às entidades privadas através do PROUNI – e mesmo a isenção de pagamentos às entidades confessionais –, e *status* de procedimento, através da atuação do CNE.

Dessa forma, o aumento do número de matrículas observado anteriormente, com oferta substancial da iniciativa privada, inclusive com uma taxa de expansão superior a das universidades públicas, corrobora o que dissemos. As implicações negativas sem encontram em reconhecermos que, diferentemente das instituições públicas, as universidades privadas não estão necessariamente comprometidas com a pesquisa, no avanço do conhecimento, antes em formar para o mercado de trabalho.

4.4. Conclusão

Neste capítulo vimos a mudança institucional ocorrida com a LDB, e como ela favoreceu a iniciativa privada, possibilitando a grande aumento de faculdades e centros universitários. Além disso, pudemos observar o caráter corporativista desse processo, seja através do aumento dos subsídios fornecidos pelo governo àquelas instituições, ou através da atuação delas dentro de um importante órgão de regulação do setor.

5. Considerações finais

A monografia se dividiu em três capítulos. No primeiro, fizemos uma revisão bibliográfica de teorias ou modelos que descrevem o comportamento da tomada de decisão pública. No segundo, apresentamos sucintamente a influência teórica e principal construtora do ramo de estudo da economia da educação; ao mesmo tempo mostramos as organizações internacionais e seu comportamento, seja no oportunismo de atrelar financiamentos a determinadas políticas, seja em construir programas para atender as demandas do mercado de trabalho. Por fim, no capítulo três procuramos resgatar alguns pontos da construção da Lei de Diretrizes e Bases da educação brasileira, o favorecimento à iniciativa privada e a construção de um órgão regulador de caráter corporativista, tendo o Estado caminhado para esse rumo com fins a amenizar conflitos, favorecendo ambas as partes.

6. Referências Bibliográficas

BARBOSA, F. H. e PESSÔA, S. de A. Educação e crescimento: o que a evidência empírica e teórica mostra? **Revista EconomiA**, v.11, nº2, p.265-303, mai/ago 2010.

BECKER, G. **Human Capital**: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education. Columbia University Press, New York, 1964.

BITTAR, M. et al. Ensino noturno e expansão do acesso de estudantes-trabalhadores à educação superior. In: BITTAR, M. (org.) **Educação Superior no Brasil – 10 anos pós LDB**. Brasília, INEP, 2008.

BLAUG, M. **Introdução à economia da educação**. Rio de Janeiro: Globo, 1975.

_____. **Metodologia da economia**: ou como os economistas explicam. São Paulo: Editora da USP, 1993.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORSANI, H. Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública. In: BIDERMAN, C. e AVARTE, P. (org.) **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BUCHANAN, J. Uma teoria individualística do processo político. In: EASTON, D. (org), **Modalidades de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CATANI, A. M. et al. Mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. 2001 Disponível em < www.somaticaeducar.com.br/arquivo/artigo/1-2008-09-04-17-37-44.pdf > Acessado em 16/09/2010.

CHAVES, V. L. J. et al. Reforma da educação superior brasileira – de Fernando Henrique Cardoso a Luis Inácio Lula da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. In: BITTAR, M. (org.) **Educação Superior no Brasil – 10 anos pós LDB**. Brasília, INEP, 2008.

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação e Sociedade**, v.31, nº111, p.481-500, abr/jun 2010.

FÁVERO, M. de L. de A. e SEGENREICH, S. C. D. Universidades e centros universitários pós-LDB/1996: tendências e questões. In: BITTAR, M. (org.) **Educação Superior no Brasil – 10 anos pós LDB**. Brasília, INEP, 2008.

FERNANDES, R. Desigualdade salarial: aspectos teóricos. In: **procurar**. 2002.

FRIEDMAN, M. A metodologia da economia positiva. **Edições Multiplic**, v.1, nº3, fevereiro, 1981.

_____. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

GALÍPOLO, G. et al. Notas para uma avaliação do discurso marxista em Douglass North. In: **Revista EconomiA**, v.9, nº1, p.195-213, jan/abr 2008.

KOTLER, P. **Marketing para organizações que não visam o lucro**. São Paulo: Atlas, 1978.

LAGO, L. A. C. et al. Estrutura ocupacional, educação e formação de mão-de-obra: os países desenvolvidos e o caso brasileiro. **Estudos Especiais IBRE**, nº4. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1983.

MAZZUCHELLI, F. Senior, Jevons e Walras: a construção da ortodoxia econômica. **Economia e Sociedade**, v.12, nº1 (20), p.137-146, jan/jun 2003.

MELO, A. A. S. **A mundialização da educação**: consolidação do projeto neoliberal na América Latina, Brasil e Venezuela. Maceió: EDUFAL, 2004.

MENEZES-FILHO, N. A. A evolução da educação no Brasil e seu impacto no mercado de trabalho. **Instituto Futuro Brasil**, 2001. Disponível em <
<http://www.anj.org.br/pje/biblioteca/publicacoes/A%20Evolucao%20da%20educacao%20no%20Brasil%20e%20seu%20impacto%20no%20Mercado%20de%20trabalho.pdf>>
 Acessado em 10/04/2010.

MINCER, J. Schooling, Experience and Earnings. **National Bureau of Economic Research**. Distributed by Columbia University Press, New York, 1974.

MORHY, L. Brasil - Universidade e educação superior. In: MORHY, L. (org) **Universidade no mundo - Universidade em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

MUSGRAVE, R. A. e MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Editora da USP, 1980.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

NUNES, E. **Teias de relações ambíguas**: regulação e ensino superior. Brasília: INEP, 2002.

OFFE, C. A atribuição de status público aos grupos de interesse. In: OFFE, C. **Capitalismo desorganizado**: Transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

OLIVE, A. A. Histórico da educação superior no Brasil. In: SOARES, M. S. A. et al (org). **A educação superior no Brasil**. Brasília: CAPES, 2002.

PEREIRA, P. T. A Teoria da Escolha Pública (*public choice*): uma abordagem neo-liberal? **Análise Social**, v. XXXII(141), p.419-442, 1997.

PINDYCK, R. S. e RUBINFELD, D. L. **Manual de microeconomia**. São Paulo: Makron Books, 1994.

RANIERI, N. B. **Educação superior, Direito e Estado**: na Lei de Diretrizes e Bases (LEI nº 9.394/96). São Paulo: Editora da USP, Fapesp, 2000.

SAUL, R. P. As raízes renegadas da teoria do capital humano. **Sociologias**, ano 6, nº12, p.230-273, jul/dez 2004.

SAVIANI, D. O legado educacional do “longo século XX” brasileiro. In: SAVIANI, D. et al (org.) **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas: Autores Associados, p.11-57, 2004.

_____. **A nova lei da educação**. LDB: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2008.

SCHULTZ, T. W. **The economic value of education**. Columbia University Press, New York, 1963.

_____. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

_____. **O capital humano**: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores S.A., 1984.

SEN, A. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SINGER, P. A política das classes dominantes. In: IANNI, O. et al (org.) **Política e revolução social no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

TAFNER, P. Educação no Brasil: atrasos, desafios e conquistas. In: **Brasil: o estado de uma nação**. Brasília, IPEA, 2006.

TEIXEIRA, L. F. Mercado e trabalho no ensino superior. Dissertação de mestrado da UNESP, 2007.

TOYOSHIMA, S. H. Instituições e desenvolvimento econômico – uma análise crítica das idéias de Douglass North. **Estudos Econômicos**, v.29(1), p.95-112, jan/mar 1999.

TULLOCK, G. et al. **Falhas de governo**: uma introdução à teoria da escolha pública. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

UNESCO. **Educação**: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **A educação para o século XXI**: questões e perspectivas. Porto Alegre: Artmed, 2005.

VASCONCELLOS, L. Economia da educação. In: BIDERMAN, C. e AVARTE, P. (org.) **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

WEINTRAUB, E. R. Economia neoclássica. The concise encyclopedia of economics. Online edition, 2002. Disponível em < www.econlib.org/LIBRARY/CCE.html > Acessado em 10/06/2010.