

Educação, Mercado de Trabalho e Financiamento: contribuições de um economista

Robert E. Verhine

Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador/BA – Brasil

Introdução

Atuo como professor de economia da educação na Universidade Federal da Bahia (UFBA) desde 1977, oferecendo, desde o início da minha carreira no Brasil, uma disciplina sobre o tema na pós-graduação e, mais recentemente, na graduação. Ao iniciar minha atividade docente na UFBA e buscar as referências brasileiras sobre o tema, descobri que o campo da economia tinha destaque na área de Educação, sendo dominado por intelectuais de renome como Carlos Langoni, Claudio de Moura Castro, Jacques Velloso e Alberto de Melo e Souza, todos doutores na área de Economia da Educação por uma universidade de destaque nos Estados Unidos. Um exemplo do prestígio do campo junto à área de educação brasileira é o fato de a disciplina Economia da Educação ter sido obrigatória do Mestrado em Educação da UFBA na área de concentração Ciências Sociais Aplicadas. Na época, porém, não havia nenhum professor com formação em Economia disponível para ministrar o curso. Assim, rapidamente encontrei um nicho para minha pesquisa e ensino e permaneci nesse lugar desde então. Logo em seguida, porém, o referido espaço começou a diminuir, já que a disciplina passou a ser optativa e não obrigatória, sendo necessária a busca de outro campo de ensino, esse voltado para metodologia de pesquisa. A minha investigação, no entanto, permaneceu, durante muitos anos, ligada ao campo da economia, uma vez que me especializei, primeiro, na articulação educação/mercado de trabalho, e, mais tarde, na questão do financiamento da educação.

A queda no status e na popularidade da Economia da Educação não ocorreu apenas na UFBA. Na verdade, uma tendência semelhante ficou evidente em todo o Brasil, pelo menos nos programas de pós-graduação dedicados à Educação. Hoje, quase todos os que se especializam na área trabalham em programas de pós-graduação em Economia e não em Educação. Uma investigação dos melhores programas de pós-graduação em Educação (com nota 6 ou 7 da CAPES) revelou que nenhum deles oferecia a disciplina Economia da Educação como parte de seu currículo. Além disso, nenhum possuía professor permanente com graduação em Economia. Embora as questões econômicas sejam frequentemente estudadas no contexto desses programas, os professores responsáveis tendem a ter graduação em outras áreas, como Administração, Sociologia, Matemática e Física. Assim, a maioria não tem formação em teoria econômica e raramente utiliza literatura produzida por economistas para embasar a fundamentação fornecida. A tendência decrescente na aceitação e no conhecimento sobre a economia da educação nos programas de pós-graduação em Educação, iniciada na década de 1980, pode ser atribuída a uma série de fatores inter-relacionados, incluindo a associação comumente feita entre a área e o regime militar da década de 1960 e década de 1970, a natureza predominantemente quantitativa da

pesquisa na área e o quadro um tanto sombrio que a ciência econômica oferece, pois, ao focar-se na escassez e não na abundância, sugere-se que nem tudo o que os educadores se esforçam para implementar é viável, considerando os recursos limitados e as demandas de campos concorrentes (como saúde, habitação e segurança). Em outras palavras, para o economista, a educação não traz apenas benefícios, mas também custos, e tais custos devem ser levados em conta quando se fazem investimentos em educação, sejam eles da sociedade em geral ou do aluno individual e/ou sua família. Devido à sua preocupação com a escassez de recursos e com os custos de oportunidade que gera, a Ciência da Economia tem sido descrita como uma “ciência sombria”, o que a torna pouco atrativa para aqueles com grandes esperanças e altas expectativas referentes a um futuro em que a educação de alta qualidade esteja disponível para todos, em todos os níveis educacionais. Preocupações com viabilidade econômica, eficiência organizacional e relação custo/benefício são raramente discutidas e muitas vezes mal compreendidas pelos professores que lecionam em programas de graduação e pós-graduação que têm como foco a pesquisa educacional e/ou a formação de professores.

Assim, estimulado a partir de um gentil convite do editor da respeitada Revista Fineduca e da publicação de dois artigos recentes que enfocam outros aspectos de minha trajetória acadêmica no Brasil, produzi o presente texto, que deve ser entendido como um relato de memórias pessoais de minha pesquisa como Economista da Educação. A minha esperança é revelar, de forma concreta, algumas das contribuições que a Economia da Educação pode oferecer como parte de esforços mais amplos para melhorar a educação no país. Assim, a minha discussão centra-se em dois temas de investigação distintos que se baseiam na economia: o que trata da relação entre a educação e o mercado de trabalho e o que aborda o financiamento da educação básica. O artigo discute cada tema separadamente, começando, nos dois casos, pelo seu contexto histórico e depois detalhando minha trajetória pessoal como pesquisador do tema. Finalmente, na seção final, volto à questão mais ampla sobre o que a economia da educação tem a contribuir para a compreensão do fenômeno educativo e ao problema de sua relativa negligência no contexto dos programas de pós-graduação em educação.

A Relação entre Educação e o Mercado de Trabalho

Contexto Histórico

A relação entre educação e mercado de trabalho tem sido reconhecida desde o século XVIII, quando Adam Smith, no seu clássico *A Riqueza das Nações*, argumentou que uma pessoa educada, o que implica sacrifício de riqueza e tempo, pode ser comparada às máquinas sofisticadas. No século XIX, outros economistas, como Alfred Marshall, John Stuart Mills e Karl Marx, reconheceram que educação e treinamento podem gerar valor na forma de habilidade e conhecimento que, por sua vez, podem aumentar a capacidade produtiva. Contudo, durante a primeira metade do século 20, tais linhas de pensamento eram escassas e esporádicas uma vez que os economistas focaram sua atenção mais nos investimentos no capital físico (edificações, fábricas e máquinas) que nos trabalhadores ou, mais amplamente, nos seres humanos. Até o final dos anos 1950, a educação era oficialmente percebida como uma forma de consumo em lugar de investimento, o que significava que poucos poderiam defender a expansão e o aprimoramento da educação através de bases econômicas (Blaug, 1973;

Woodhall, 1987). Esse cenário mudou radicalmente em meados da década de 1950, quando economistas, majoritariamente localizados nos EUA e no Reino Unido, promoveram o que tem sido descrito como a “revolução do investimento humano no pensamento econômico” (Bowman, 1966)¹. No cerne dessa revolução estava a teoria do capital humano (TCH), desenvolvida pelos ganhadores do Prêmio Nobel Theodore Schultz (1963) e Gary Becker (1964). A teoria postula que habilidades e conhecimentos de uma pessoa constituem uma forma de capital porque tais qualidades aumentam sua produtividade, rendendo-lhe benefícios econômicos no decorrer do tempo. Nesta perspectiva, a educação (tanto escolar quanto não escolar), enquanto mecanismo principal para a aquisição de tais habilidades e conhecimentos, representa uma forma de investimento que, como qualquer outro investimento, exige um custo inicial (neste caso composto de pagamentos monetários e também renda sacrificada), mas que, no futuro, gera uma sequência de retornos econômicos que tendem a exceder aqueles custos iniciais. Portanto, a TCH entende que existe uma ligação direta entre educação e o mercado de trabalho que pode ser representada da seguinte maneira:

Educação > Habilidades/Conhecimentos > Produtividade > Renda

A sequência acima poderia ser aplicável individual ou coletivamente, o que significava que os investimentos em educação eram potencialmente valiosos tanto para a pessoa como para a nação. Também, como a educação podia ser caracterizada em termos de custos e benefícios, poderia ser avaliada com base em técnicas econômicas tradicionais, tais como a análise custo/benefício e o cálculo da taxa de retorno. A TCH imediatamente gerou uma quantidade enorme de literatura, produzida em toda parte do mundo, que aparentemente substanciou suas principais hipóteses. A teoria foi rapidamente adotada no Brasil, promovida por um governo militar que entendeu a educação como mecanismo para modernizar o país, e por pesquisadores brasileiros, tais como os já mencionados Langoni (1973), Castro (1973), Castro e Melo Souza (1974), que confirmaram altas taxas de retorno para educação (nos seus diversos níveis e modalidades) no contexto brasileiro.

Porém, em meados da década de 1970, a TCH começou a perder sua popularidade e legitimidade, em parte por sua associação com um governo impopular que a utilizou para justificar a malsucedida Lei 5.692 de 1971, que modificou a estrutura de ensino no país e determinou que a educação secundária fosse profissionalizante, com o objetivo de fortalecer o vínculo entre a educação e o mercado de trabalho. A teoria sofreu também grande resistência por parte de intelectuais, tanto dentro quanto fora do Brasil, que a consideraram um instrumento de fortalecimento do capitalismo, vez que sobrevalorizava a educação como a panaceia para todas as questões sociais e ofuscava as injustiças inerentes ao mercado de trabalho capitalista. Estas críticas, postas principalmente a partir da perspectiva marxista ou socialista, argumentavam que, ao promover o investimento na educação como meio de aumento de produção e melhoria das condições dos trabalhadores, a TCH estava, em verdade, contribuindo para a “reprodução” de uma ordem social desigual e exploradora (Bowles; Gintis, 1976; Cunha, 1977; Freitag, 1977).

Ao mesmo tempo, vários outros acadêmicos passaram a criticar a TCH a partir de argumentos mais técnicos, por considerar que a mesma oferecia uma interpretação limitada e simplista da realidade. Estes acadêmicos progressivamente consideraram o mercado de

¹ No original, “human investment revolution in economic thought” (Bowman, 1966, p. 111).

trabalho como uma complexa zona de conflito, no qual o impacto de habilidades e competências dos trabalhadores era condicionado por outros fatores, tais como informação, ideologia, força política e direitos humanos. Assim, ao final dos anos 1970, um número de modelos alternativos voltados para explicar a relação entre educação e mercado de trabalho entrou em voga (Carnoy; Levine, 1984; Blaug, 1985). Dessa forma, quando cheguei à UFBA em 1977, o debate sobre o tema estava acirrado.

Jornada Profissional

Como estudante de graduação em economia na Universidade de California, Santa Barbara, fui atraído ao campo da educação ao ler o clássico artigo sobre a teoria do capital humano (THC), escrito por Theodore Schultz (1961). Contudo, dez anos mais tarde, já como aluno de pós-graduação na Universidade de California, Los Angeles, fui coautor de um artigo no qual defendi uma visão conflitante sobre as relações entre educação e mercado de trabalho e critiquei a TCH por considerá-la excessivamente técnica e unidimensional (Labelle; Verhine, 1975). Por outro lado, para o meu projeto de tese de doutorado em Educação Internacional e Comparada, que buscava examinar o impacto de diferentes tipos de educação (formal, não formal e informal) no sucesso do mercado de trabalho, utilizei a TCH como o construto teórico principal, embora tenha incluído outras perspectivas, como as de cunho neomarxista e institucional, em minha revisão de literatura e fundamentação teórica. Na verdade, tinha esperança de que meu trabalho lançasse uma luz no que, então, era o debate teórico intenso acima referido.

Logo após minha chegada na Bahia, tive a oportunidade de avançar na minha imersão no debate sobre educação e mercado de trabalho quando fui convidado, pelo Centro de Recursos Humanos da UFBA, para produzir uma revisão de literatura sobre o assunto. Como resultado, escrevi um artigo longo no qual as diferentes perspectivas teóricas foram agrupadas em três categorias básicas, rotuladas como “a ortodoxa”, “a crítica” e o “mercado dual” (Verhine, 1982). Para cada perspectiva, suas suposições principais foram elucidadas e suas diferentes abordagens foram discutidas. Assim, a perspectiva ortodoxa foi subdividida em teoria de capital humano, enfoque do filtro, ponto de vista credencialista e modelo de emprego-competição. A perspectiva crítica, por sua vez, contemplou os enfoques neomarxista e neoweberiano, enquanto a perspectiva do mercado dual foi caracterizada por linhas comportamentalistas e estruturalistas. Ao longo dos anos, de acordo com colegas, o artigo tem sido amplamente utilizado com propósitos didáticos em disciplinas que lidam com sociologia ou economia da educação e eu mesmo, até hoje, continuo a usá-lo como referência básica de leitura nas minhas turmas de economia da educação. Este artigo ainda fornece um panorama útil sobre o tópico, ainda que alguns aspectos estejam desatualizados, em especial aqueles concernentes ao “mercado dual”, que atualmente é denominado “mercado segmentado” e que agora pode ser incorporado nas outras duas perspectivas, vez que oferece interpretações ortodoxas e também críticas sobre o mercado de trabalho. Parte da longevidade do referido artigo pode ser explicada pela permanência da TCH ao longo do tempo. Embora tenha sido alterada e tenha se tornado mais complexa, suas noções básicas, por vezes consideradas simplistas, permanecem vivas entre os economistas e continuam a servir ao propósito político de justificar grandes investimentos na educação.

Meu envolvimento no debate educação x mercado de trabalho foi aprofundado por minha experiência como professor do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da UFBA. No segundo semestre de 1977, fui solicitado a ministrar a disciplina Educação e Estrutura Social e usei a oportunidade para aprender e ensinar sobre as diferentes perspectivas mencionadas anteriormente. A partir de 1978, passei a ministrar, até minha aposentaria em 2015. A disciplina Economia e Educação no PPGE. Além disso, a partir de 2005, ofereci uma disciplina similar, com o mesmo nome, na graduação, em formato simplificado. A disciplina é sempre iniciada com uma introdução a conceitos básicos de economia. Em seguida, trata da TCH, de perspectivas alternativas do mercado de trabalho e de técnicas para análise econômica da educação, considerando os níveis de educação básica e superior. Tenho buscado oferecer múltiplos pontos de vista e encorajar os alunos a aplicar perspectivas econômicas na análise de problemas atuais da educação. Sempre enfatizo, no entanto, que a perspectiva econômica representa apenas uma forma de interpretação das realidades educacionais. Outras perspectivas, oriundas dos campos da psicologia, sociologia e antropologia, por exemplo, são igualmente válidas e devem ser consideradas em conjunto com o ponto de vista econômico quando da análise de problemas e soluções para a melhoria da educação.

Minha atuação em sala de aula quanto à educação e ao mercado de trabalho tem sido complementada por meu trabalho como orientador de teses e dissertações. Entre 1979 e 2005, orientei 14 dissertações de mestrado e três teses de doutorado (todas concluídas) que tratavam diretamente da relação mercado de trabalho/educação. Dentre outros tópicos, estes estudos lidaram com os impactos de diferentes cursos - técnicos, tecnológicos, de graduação e de pós-graduação - no trabalho e analisaram a participação no mercado de psicólogos, economistas, enfermeiras e trabalhadores da construção civil. Também investigaram aspirações ocupacionais e o papel do gênero, experiência de trabalho e estoque de capital humano na trajetória ocupacional. Alguns desses estudos resultaram em livros, de autores como Alves (1987), Cunha (1990) e Cruz (2005).

Além de minhas contribuições na orientação de alunos, também participei, em conjunto com os alunos, na linha de pesquisa (ou núcleo) sobre educação e trabalho. A linha havia sido estabelecida no PPGE no início dos anos 1980, contando com professores de diferentes abordagens teóricas, o que possibilitou um ambiente muito rico para o aprofundamento dessa temática.

Em termos de minha pesquisa sobre o tópico, dois estudos foram especialmente relevantes. Quando cheguei na UFBA em 1977, inicialmente contratado como Professor Visitante, tive financiamento da Fundação Interamericano, para conduzir um estudo intitulado "Educação não formal e estratificação ocupacional". Decidi basear meu estudo em dados coletados de trabalhadores empregados nas empresas do Centro Industrial de Aratu, um parque industrial que havia sido recentemente criado baseado no modelo SUDENE, que buscava promover o desenvolvimento do Nordeste brasileiro por meio de incentivos industriais. Assim, ao iniciar meu trabalho de campo, visitei as empresas do CIA para obter acesso aos trabalhadores e, subsequentemente, entrevistar uma amostra de operários selecionada aleatoriamente em 13 indústrias do setor metal mecânico. Os trabalhadores escolhidos representavam três áreas ocupacionais (mecânica, solda e elétrica) e foram entrevistados com utilização de uma abordagem de história de vida focada na sua educação

(formal, não formal e informal) e experiência profissional. Ao final de 1977, 318 entrevistas válidas haviam sido completadas. O trabalho de campo foi beneficiado por dois fatores. Primeiro, foi possível contratar seis estudantes do Mestrado em Educação para atuar como entrevistadores. Segundo, consegui o apoio do SENAI, que concordou em financiar uma parte da pesquisa e me auxiliou a obter a aprovação dos gerentes das plantas para a realização da investigação.

Codifiquei os dados em 166 variáveis, criando um monstro que demandou anos para ser subjogado. O monstro era relacionado à análise de dados e ao relato dos resultados. Minha intenção inicial era retornar à UCLA em 1978, com os dados em mãos, para utilizar o *hardware* e o *software* computacional disponíveis na Universidade. No entanto, fui convidado pela UFBA para permanecer como membro do seu quadro docente e, conseqüentemente, foi adiado meu retorno aos EUA. Rapidamente descobri que, na época, a UFBA não dispunha da necessária capacidade na área de informática e, assim, minha pesquisa não avançou. Voltei à UCLA nas férias de 1980, 1981 e 1983, mas, por causa da complexidade do meu delineamento e da sofisticação das análises estatísticas necessárias, a pesquisa – e meu doutorado – ficaram incompletos pelo restante da década.

Nesse meio tempo, tornei-me fortemente envolvido com outra pesquisa sobre a relação educação x mercado de trabalho. O estudo foi concebido por dois professores visitantes, Prof. James Buschman e Prof. Rainer Lehmann, na Universidade Federal da Paraíba e foi financiado pelo INEP. Em lugar de investigar o efeito da educação na renda de trabalhadores empregados na firma, o estudo focou em trabalhadores desempregados, na busca por determinar a contribuição de diferentes tipos e níveis de educação para obtenção de emprego. Cento e sessenta desempregados identificados nos departamentos de pessoal de oito empresas nas quais haviam buscado trabalho foram entrevistados, novamente com utilização da abordagem de história de vida de modo a coletar dados relativos à vida educacional e ocupacional do operário. As empresas estavam localizadas na Bahia e na Paraíba. As visitas subseqüentes às empresas participantes permitiram levantar se os desempregados entrevistados haviam conseguido emprego.

Antes da conclusão da coleta de dados, Prof. Buschman deixou o Brasil, mas Prof. Lehmann permaneceu. Sua competência, especialmente em respeito ao uso de estatística, favoreceu a condução da análise de dados de forma que, em contraste com a minha pesquisa de doutorado, o estudo foi concluído no prazo (em 1981) e resultou em um longo relatório e vários artigos publicados em periódicos reconhecidos nacional e internacionalmente (Lehmann; Verhine, 1982; 1986; 1988; Verhine; Lehmann, 1982; 1983). É interessante perceber que estas publicações aconteceram em diferentes estágios da análise dos dados e, como consequência, elas comunicaram achados que foram alterados ao longo do tempo, vez que nova codificação de variáveis e estatísticas mais sofisticadas afetaram os resultados e sua interpretação.

Nossas publicações iniciais, por exemplo, relataram que o único fator que contribuiu significativamente para a aquisição de emprego, entre os operários entrevistados, foi educação não formal. Porém, ao recodificar a variável educação formal para distinguir escolaridade considerada “apropriada” (4 a 8 anos de estudo) da vista como “não apropriada” (por ser abaixo ou acima do nível ideal), descobrimos que a educação formal teve, de fato, um grande impacto na aquisição de emprego. Descobrimos, também, que o efeito da

educação não formal era positivo apenas no caso de cursos não formais profissionalizantes de cunho geral, ou seja, aqueles que focalizam a transmissão de habilidades aplicáveis a um número grande de funções ocupacionais. A educação não formal específica, por sua vez, provou ter uma ligação bastante negativa com a variável dependente, indicando que a especialização dessa natureza não ajuda e, surpreendentemente, pode até mesmo prejudicar os trabalhadores na sua procura por emprego. Esses achados, em conjunto com os referentes a outras variáveis estudadas, nos levaram a concluir que os empregadores no campo industrial procuram trabalhadores que possam ser facilmente treinados e que tenham a capacidade de se adaptar rapidamente à estrutura e à organização da firma. Assim, os empregadores valorizam habilidades e padrões de comportamento amplamente aplicáveis à produção fabril. As modalidades de educação formal, não formal e informal podem ser utilizadas para identificar tais atributos, mas somente de certos tipos, pois, para fins de contratação, a formação geral tende a ser priorizada em relação à formação específica.

Estes achados foram enriquecidos quando articulados com aqueles que – ao final – emergiram da pesquisa de doutorado sobre as relações entre educação e renda de trabalhadores empregados. Como observado, a pesquisa não avançou durante os anos de 1980 e ao final da década parecia que não seria concluída. Dois fatores contribuíram para engrenar novamente o estudo e finalizar a tese. O primeiro foi a decisão de criar o Doutorado em Educação na FAGED. Percebi que, sem um título de doutor, não seria capaz de participar no novo Programa e seria, conseqüentemente, marginalizado quanto àquilo que mais gostava: atuar como professor de pós-graduação. Ao mesmo tempo, recebi um convite do Prof. Lehmann para atuar como pesquisador visitante financiado pelo convênio DAAD/CNPq, na Universidade de Hamburgo, onde ele trabalhava. Enquanto estive na Alemanha, fui apresentado a uma aplicação estatística sofisticada que permitia estabelecer relações entre um grande número de variáveis. A aplicação computadorizada, conhecida como PLS Path, fora recentemente desenvolvida pela Universidade de Hamburgo e, portanto, ainda não havia sido plenamente utilizada. Fui, assim, encorajado a aplicá-la a minha base de dados enquanto permaneci na referida universidade alemã. A experiência foi um sucesso, dado que o programa estatístico me permitiu lidar com meus dados de maneira sofisticada e testar a eficácia do PLS Path no tratamento de dados sociais. Como resultado, Prof. Lehmann e alguns de seus colegas sugeriram que minha tese fosse defendida na Universidade de Hamburgo, em lugar da UCLA. prontamente aceitei a sugestão, em parte porque meu orientador na UCLA, Prof. La Belle, havia se mudado para outra universidade e alguns dos membros do comitê de tese haviam se aposentado. Neste cenário, com Prof. Lehmann como meu orientador, eu dediquei os dois anos seguintes à conclusão da tese. A versão final foi defendida em Hamburgo em julho de 1992. Foi subsequentemente publicada, com pequenas alterações, no formato de livro, com o título *Educational Alternatives and the Determination of Earnings in Brazilian Industry*² (Verhine, 1993b).

A referida tese focou na relação entre educação extraescolar (definida como qualquer atividade organizada, sistemática e educativa conduzida fora do sistema hierarquizado da educação) e a renda do trabalhador. O uso de modelos sofisticados de equação estrutural tornou possível examinar os efeitos de muitos diferentes tipos de educação extraescolar e mapear suas inter-relações com fatores contextuais e outras experiências educativas, tais como

² Alternativas educacionais e a determinação da renda na indústria brasileira.

escolarização formal e aprendizagem informal no trabalho. Os dados revelaram que a educação extraescolar pertencia ao processo sequencial da educação: era precedida por experiências educativas na família e na escola e complementada por treinamento informal que ocorria no local de trabalho. De modo geral, os resultados sugeriram um padrão histórico e dinâmico por meio do qual, nos estágios iniciais de industrialização, as firmas dependiam fortemente de treinamento informal no serviço para capacitar seus trabalhadores e também utilizavam educação extraescolar de forma a responder rapidamente a necessidades referentes ao trabalho manual. Cursos extraescolares foram inicialmente externos à firma, oferecidos por instituições bem-conceituadas, como o SENAI. A educação básica formal era valorizada porque a educação geral tendia a formar trabalhadores mais treináveis, o que implicava que os resultados das capacitações eram potencializados e os custos com treinamento podiam ser reduzidos. Cursos técnicos profissionalizantes eram primeiro usados para o preenchimento de papéis de supervisão e liderança no segmento operário. Com o passar do tempo, contudo, este padrão começou a mudar. As escolas têm progressivamente assumido a responsabilidade do ensino de competências e habilidades básicas valorizadas pelo mercado de trabalho, e as firmas tornam-se mais envolvidas na oferta de seus próprios cursos profissionalizantes, altamente especializados. O setor educacional privado, por sua vez, oferece programas de curta duração externos à empresa. O SENAI, embora não mais tão central quanto antes, permanece como um elemento importante ao diversificar sua oferta e ao desenvolver relações cooperativas para treinamento com firmas, normalmente de grande porte. O capítulo final da tese contém recomendações para políticos e planejadores educacionais. Argumentei que estas autoridades deveriam (1) preservar a variedade e flexibilidade da oferta extraescolar, (2) facilitar o acesso e divulgar as oportunidades desta oferta, (3) promover a universalização da escolarização formal de alta qualidade, e (4) integrar ações extraescolares com outras intervenções delineadas para a promoção de mudança social.

Antes de finalizar esta seção, é importante mencionar duas publicações que sintetizam as contribuições de minhas pesquisas para uma melhor compreensão da relação educação x mercado de trabalho. Em Verhine (1989), sumariizei os resultados das duas pesquisas e de dois outros estudos relacionados ao tema, conduzidos por meus orientandos. Foi possível assim inter-relacionar os achados empíricos referentes à “aquisição de emprego” e ao “avanço na hierarquia ocupacional”. A análise comparativa dos dados revelou que (1) são altamente complexas as relações entre educação formal, não formal e informal, de um lado, e as oportunidades no mercado de trabalho, de outro, (2) os efeitos de formas distintas de educação são diferentes para o processo de aquisição de emprego em relação à mobilidade ascendente na hierarquia ocupacional e (3) o impacto de alternativas educacionais para o trabalhador varia de acordo com sua posição na estrutura da firma. No final do texto, tais achados foram abordados teoricamente a partir de duas categorias: produção e reprodução. Segundo a linha de argumentação adotada, para produção (isto é, faturamento), as firmas exigem trabalhadores que sejam tecnicamente competentes e que possuam traços de personalidade e de comportamento compatíveis com a aplicação efetiva de tal competência técnica. Para reprodução (isto é, sobrevivência da firma no contexto de conflito entre classes e grupos), a lealdade à ideologia da empresa e a pronta aceitação da sua estrutura e dinâmica são valorizadas, como também a separação de trabalhadores em hierarquias distintas, assim minimizando conflitos decorrentes da organização de trabalhadores e da consciência de classe.

Ao detalhar esta perspectiva, eu me afastei da teoria do capital humano, pois aceitei a visão crítica que reconhece o mercado de trabalho como segmentado, constituindo-se uma arena de conflito na qual os variados processos educacionais são utilizados e valorizados diferentemente por interesses distintos. Por outro lado, percebi que a teoria de capital humano não deixou de ser útil, pois, embora incompleta, ainda serviu para explicar uma boa parte de meus achados.

Em meu último artigo sobre educação e o mercado de trabalho, confrontei a teoria do capital humano diretamente, detalhando meu próprio movimento teórico no decorrer do tempo (Verhine, 1995). Concluí que a teoria do capital humano, na análise final, fora a mais eficaz perspectiva dentre aquelas por mim utilizadas para explicar meus resultados de pesquisa. Enfatizei, contudo, que para melhor explicar os resultados observados, a teoria deveria ser expandida, refinada e aprimorada. Recomendei, por conseguinte, que a teoria (1) incorporasse em seu arcabouço não só a aquisição de competências, mas também as noções de socialização e filtragem, (2) incluísse em sua equação básica diferentes tipos de experiência de trabalho e de educação extraescolar, (3) levasse em consideração a segmentação do mercado de trabalho, e (4) buscasse desenvolver uma conceituação mais completa da dinâmica do desenvolvimento de carreira. Literatura recente sobre o tema sugere que os novos desenvolvimentos no campo são consistentes com (ainda que não decorrentes de) sugestões mencionadas acima (Brewer; Picus, 2014).

Por volta de 1990, percebi que meu foco em economia e meu apoio parcial à teoria do capital humano me isolavam dos debates acadêmicos sobre educação e trabalho, vez que tais debates tendiam a adotar uma orientação sociológica e neomarxista. Entendi que meus conhecimentos sobre economia poderiam ser mais bem aplicados a outra dimensão da educação. Também compreendi que meu foco deveria se voltar para a educação formal (em lugar das alternativas não formais), visto que os resultados de minhas pesquisas consistentemente confirmavam a centralidade da escolarização na determinação de oportunidades econômicas e sociais relacionadas com a carreira. Assim, no início dos anos 1990, meus interesses migraram da relação entre educação e mercado de trabalho para o financiamento público da educação formal.

O Financiamento de Educação

Contexto Histórico

No final dos anos 1980, um grande número de publicações dizia respeito a aspectos do financiamento da educação, mas poucos envolviam pesquisa empírica. Os estudos frequentemente descreviam, criticavam e/ou propunham mudanças no complexo sistema brasileiro de financiamento público da educação, usualmente focando o papel do governo federal e as iniciativas tais como o Salário-Educação (estabelecido em 1964) e a vinculação constitucional da receita tributária à educação (introduzida em 1934). Muitas das pesquisas conduzidas nos anos 1980 foram delineadas ou utilizadas por aqueles responsáveis pela elaboração da Constituição de 1988. A nova Constituição descentralizava o sistema de financiamento ao reconhecer os municípios como entes federativos e ao estabelecer normas para a transferência federal de receitas de impostos para estados e municípios por meio de fundos de participação. Implícita na noção de descentralização estava a expectativa de que

estados e, mais especialmente, municípios viessem a assumir maior responsabilidade pela oferta de serviços sociais, particularmente aqueles referentes à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica.

À época, a literatura disponível enfatizava que o financiamento da educação era uma caixa preta, excessivamente complexa e protegida do escrutínio público pelas formalidades burocráticas e interesses políticos. Ficou evidente para os estudiosos da época que o nível de gastos com a educação básica era baixo e que o financiamento do ensino, como um todo, sofria sérios problemas de eficiência, eficácia e equidade. Em meio aos problemas mais gritantes, a literatura destacou a falta de regras para organizar e distribuir responsabilidades financeiras entre os vários órgãos que participavam do sistema educacional e a ausência de procedimentos efetivos para monitorar e avaliar a alocação e uso dos fundos públicos. Dentre as consequências de tais fragilidades, foram ressaltados os níveis altíssimos de desperdício, desigualdade e manipulação política dos recursos financeiros públicos destinados à educação (Gomes, 1988; Melchior, 1987; Plank, 1990; Velloso, 1987).

Apesar do consenso de que o sistema vigente era falho, a pesquisa empírica sobre o assunto permaneceu escassa. Dados sobre a distribuição e a utilização dos recursos financeiros para a educação, além de serem difíceis de obter, quando disponíveis eram frequentemente desatualizados, incompletos e pouco confiáveis. Isto ocorreu para todos os segmentos do sistema educacional e, especialmente em relação aos estados e municípios, onde os pesquisadores eram obrigados a confiar em dados fragmentados, pouco consistentes e oriundos de fontes de difícil acesso. Por causa destes problemas, pesquisas sobre o financiamento da educação no Brasil foram raras e, quando realizadas, foram normalmente efetuadas sem a devida sofisticação e confiabilidade (Gomes; Verhine, 1996; Plank, 1996).

Dentre os estudos de cunho empírico disponíveis na época constavam investigações realizadas por economistas sobre custos educacionais. Levy, Caprino e Nunes (1970), Castro, Assis e Oliveira (1972) e Castro (1973) são exemplos de pesquisas pioneiras e metodologicamente rigorosas que buscaram mensurar custos a partir de uma perspectiva econômica ortodoxa. No fim dos anos 1970, este tipo de análise caiu em descrédito, na medida em que perspectivas marxistas assumiram predominância no seio da comunidade acadêmica. Tais perspectivas enfocavam a luta de classes em vez da relação entre oferta e procura e interpretavam os custos mais como produtos de manipulação política do que como uma consequência da escassez de recursos. Contudo, na década de 1980, as análises de custos começaram a recuperar sua respeitabilidade. Investigações desenvolvidas por Paro (1982), Xavier e Marques (1987) e Harbison e Hanushek (1992) buscaram produzir informações confiáveis sobre custos educacionais para subsidiar políticas governamentais. Tais estudos ajudaram o desenvolvimento, no Brasil, de diversas metodologias de análise econômica, porém seus impactos foram limitados, pois o número de tais investigações foi pequeno, seu foco foi restrito e sua qualidade ficou comprometida por dificuldades relacionadas ao acesso a dados e à possibilidade de generalizar os achados.

Jornada Pessoal

Minha transição entre os temas de educação/mercado de trabalho e financiamento da educação foi facilitada por David Plank, um acadêmico visitante da Universidade de Pittsburgh, bolsista do Programa Fulbright, que passou um semestre na UFBA em 1990.

Durante sua estadia em Salvador, ele começou a coletar dados referentes aos gastos dos municípios baianos com seus sistemas (ou redes) de educação, consultando planilhas e outros documentos financeiros disponíveis no Tribunal de Contas dos Municípios (TCM). A tarefa foi particularmente complicada na Bahia, pois, na época, o TCM não fazia qualquer esforço para manter o registro de receitas e despesas do nível municipal e não mantinha um arquivo central para a compilação dos dados sobre as finanças municipais. Ademais, o número de municípios no estado era muito grande (388) e as câmaras de vereadores normalmente não permitiam que o público tivesse acesso aos registros oficiais. Em junho de cada ano, no entanto, os municípios tinham obrigação de enviar uma contabilidade completa de suas receitas e despesas ao TCM, que, após aprovada, retornava aos municípios, para ser arquivada ou descartada. Como o TCM não mantinha cópias ou registros sistemáticos das informações devolvidas, a única possibilidade de obtenção dos financeiros completos de um determinado município era, portanto, durante as duas semanas subsequentes à aprovação das contas, durante as quais os dados ficavam disponíveis para a consulta pública. O fato de os membros do Tribunal trabalharem em ritmos diferentes significava que apenas um punhado de documentos financeiros municipais estava disponível para o público em um determinado momento.

Assim, a equipe de pesquisa coordenada pelo Prof. Plank decidiu que um pequeno grupo realizaria visitas semanais ao TCM para registrar todas as informações sobre receitas e despesas, referentes ao ano anterior, para cada uma das contas disponíveis nos dias das visitas. Antes de iniciar o trabalho de campo, no entanto, o período da duração da bolsa de Prof. Plank terminou e, no final de 1990, eu assumi a coordenação da pesquisa. Os dados do TCM foram levantados no decorrer de 1991 (referentes ao ano de 1990) e os mesmos foram complementados por outros obtidos no IBGE, na SEC/BA e no escritório estadual do Ministério de Educação. Foram incluídos na amostra 115 municípios, ou seja, aproximadamente 30% dos municípios existentes no estado naquela época. Embora a amostra fosse de natureza acidental, suas características correspondiam àquelas da população dos municípios da Bahia e, dessa forma, constituiriam uma representação acurada das variações entre os municípios dentro do estado. Os dados (ainda aproveitando orientações fornecidas por David Plank) foram analisados quantitativamente e geraram resultados que foram publicados em veículos no Brasil e também no exterior (Plank; Verhine, 1993; 1995; Verhine; Plank, 1996).

Os achados mais importantes levaram a quatro principais conclusões. Em primeiro lugar, os dados revelaram que medidas do grau de riqueza municipal e o valor de transferências federais não tinham efeitos significativos sobre os gastos municipais por aluno. Por outro lado, em oposição à simples disponibilidade de recursos, o interesse local em educação, indicado por diversas variáveis, parecia ser o determinante principal das diferenças dos gastos/aluno entre os municípios da amostra. Em segundo lugar, os efeitos insignificantes de diversas variáveis das quais se esperava um impacto forte nos gastos por aluno sugeriam a ausência de regras e critérios para aplicação e distribuição dos recursos financeiros do município, bem como a debilidade dos controles administrativos sobre a utilização de tais recursos. A terceira conclusão sugerida pelos achados do estudo dizia respeito à existência de interferências políticas no financiamento local do ensino. Havia evidências que as articulações políticas em nível nacional e a afiliação política do prefeito eram fatores que influenciavam (embora levemente) o dispêndio total do município na manutenção e no

desenvolvimento de suas escolas. Finalmente, em quarto lugar, concluiu-se que a própria coleta de dados representou um achado relevante, pois a experiência confirmou severas limitações nas capacidades administrativa e contábil das prefeituras visitadas. A ausência de procedimentos padronizados e de práticas financeiras transparentes ficou claramente evidente no decorrer do trabalho de campo.

Em 1994, uma nova fase da pesquisa sobre financiamento educacional foi iniciada, buscando não apenas novos dados municipais, mas também dados referentes às receitas e às despesas das redes de ensino estadual e privada. Para a rede estadual de ensino, os dados foram levantados a partir do Balanço Geral do Estado da Bahia, publicado anualmente pelo Governo do Estado. Os dados referentes ao ensino privado, por sua vez, foram colhidos através das planilhas financeiras exigidas às escolas privadas pelo Ministério da Fazenda e disponíveis no Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do Estado da Bahia (SINEPE). Dessa forma, entre 1994 e 2000, foram construídos três bancos informatizados de dados, referentes às redes de ensino municipal, estadual e privada, respectivamente. No seu conjunto, os bancos agregaram um total de 144 variáveis, retratando aspectos financeiros e também outras características de educação básica na Bahia. Assim, foi possível examinar as tendências de receitas e despesas em cada rede e explicar variações no compromisso de financiar a educação entre uma rede e outra e, no caso da rede municipal, entre os diversos municípios. Além disso, buscando compreender melhor as tendências destacadas pelas análises quantitativas, foram realizados estudos de caso em três municípios baianos, cada um representando um comportamento financeiro distinto. Durante este período, a pesquisa foi financiada pelo CNPq, através de Bolsa de Produtividade, Bolsas de Iniciação Científica e recursos oriundos do Edital Universal.

Os resultados do estudo foram divulgados por intermédio de várias publicações, tais como Verhine (1996), Verhine (1999), Verhine (2000) e Verhine (2002). No seu conjunto, os mesmos ofereceram uma perspectiva longitudinal e comparativa do financiamento da educação básica, dentro de um contexto brasileiro específico. Vários dos achados foram bastante preocupantes. A pesquisa pontuou, por exemplo, que (1) o Estado da Bahia tendia a gastar anualmente cada vez menos no ensino médio em relação a seus gastos totais em educação, (2) aproximadamente 60% dos municípios pesquisados não alcançaram o valor de custo/aluno considerado pelo MEC como o mínimo necessário para garantir padrões adequados de qualidade no ensino fundamental, e (3) os donos de escolas privadas conseguiam aumentar (e esconder) seus lucros através do artifício do pró-labore. Outros resultados, no entanto, foram positivos. Como exemplos, vale destacar que as despesas por aluno (em US\$) por parte das três redes aumentaram significativamente no decorrer da década de 1990 e que, no mesmo período, os fatores políticos perderam influência a respeito do financiamento da educação em relação a elementos (regras e critérios) mais racionais.

A tendência em prol de maior racionalidade no financiamento de educação básica foi fortemente relacionada à implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Criado por meio da Emenda Constitucional n. 14/96 e regulamentado pela Lei n. 9.424/96, o referido Fundo foi implantado em todo o Brasil (inclusive Bahia) em 1998. O FUNDEF, de natureza contábil, foi constituído por 15% das principais fontes de receitas dos estados e municípios (FPM, FPE, ICMS, IPI). Seus recursos foram distribuídos, no âmbito de cada unidade da Federação, entre os

governos do estado e dos municípios, na exata proporção do número de alunos efetivamente matriculados nas escolas das suas respectivas redes de ensino fundamental. Cabia à União complementar os recursos do Fundo, no âmbito de cada unidade federativa, sempre que seu valor por aluno/ano não alcançasse o investimento mínimo definido nacionalmente pelo governo federal.

Considerando a relevância do Fundo e a ausência de pesquisas avaliativas sobre o mesmo, resolvi, em 2000, redirecionar minhas pesquisas sobre o financiamento da educação a uma avaliação, no contexto do estado da Bahia, do impacto do referido Fundo. Entendi que, já tendo dados financeiros do passado referentes ao ensino público da Bahia e coletando, naquele momento, novos dados, seria possível avaliar comparativamente a situação antes e depois de sua implantação em março de 1998, determinando, assim, as mudanças provocadas pelo FUNDEF, por parte dos governos estadual e municipais da Bahia, quanto a seu comportamento financeiro frente à sua rede de ensino.

Nessa mesma época, fui convidado a me integrar a uma pesquisa em rede nacional, intitulada *Processo de Implantação e Impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação*. A pesquisa foi financiada pela ANPED e Fundação Ford e coordenada por Romualdo Portela, professor da USP. A mesma foi realizada em 12 estados, adotando o estudo de caso como sua estratégia metodológica e tomando, como unidades de investigação, em cada UF integrante da pesquisa, o estado, o município-capital e quatro outros municípios que apresentassem condições distintas quanto à relação contribuição/recebimento dos recursos do FUNDEF. Como coordenador do estudo nacional na Bahia, integrei minha pesquisa avaliativa já programada com a pesquisa proposta pela rede. Assim, trabalhando com uma equipe composta de três outros professores, três estudantes de pós-graduação e três alunos que recebiam bolsa de iniciação científica, realizamos seis estudos de casos individuais na Bahia, que foram subsequentemente integrados para permitir uma análise comparativa, na perspectiva de um estudo de caso múltiplo. A investigação considerou três aspectos de financiamento - os recursos financeiros (receitas e despesas), a valorização dos professores (formação e salário), e os alunos (matrícula e desempenho) – e três dimensões de análise: política; econômico-financeira e educacional. O trabalho de campo exigiu várias visitas à secretaria de educação de cada unidade (estado e cinco municípios) escolhida e contemplou análises aprofundadas, quantitativas e também qualitativas, de arquivos, documentos e entrevistas relacionados com o tema. As entrevistas foram concluídas em agosto de 2002 e, em 2003, resultados referentes ao estado da Bahia foram apresentados por meio de relatório e vários artigos, de autoria coletiva e também individual. A revista *Gestão em Educação* dedicou um número especial ao FUNDEF (v. 6, n. 2 de julho/dezembro de 2003), publicando oito artigos gerados por nossa pesquisa, inclusive um que introduz o tópico escrito por Verhine e Rosa (2003). Dentre outras produções relevantes, destacam-se as de Verhine (2003) e Anúnciação e Verhine (2006). Além disso, duas teses de doutorado foram concluídas, baseadas nos dados levantados pela investigação (Aragão, 2003; Leite, 2004) e eu tive oportunidade de falar sobre o FUNDEF em contexto internacional, fazendo apresentações em encontros realizados em Portugal, Canadá, Estados Unidos e, mais recentemente, no Timor Leste.

A respeito dos achados referentes à avaliação do FUNDEF na Bahia, vale destacar que os estudos de caso revelaram um impacto, por parte do FUNDEF, de cunho misto, sinalizando

a realização de algumas mudanças positivas, mas, ao mesmo tempo, indicando que, até 2000, os resultados do FUNDEF, no seu conjunto, foram aquém do esperado. Por um lado, os dados mostraram que, sem os recursos do Fundo, a receita disponível seria insuficiente para atender o valor mínimo estipulado, exceto no sistema estadual e no do município-capital. Além disso, foi constatado um aumento significativo na despesa aluno/ano (em torno de 50% entre 1996 e 2000, depois de corrigido pela inflação) em quatro dos cinco municípios pesquisados. Ficou evidente também que o FUNDEF estimulou a matrícula no ensino fundamental e intensificou o processo de municipalização do ensino, iniciado a partir da aprovação da Constituição de 1988. Por outro lado, não houve evidências de que os recursos financeiros oriundos do Fundo impactaram positivamente nos salários dos docentes ou no desempenho dos alunos. Detectou-se a adoção de mecanismos para ampliar, de forma artificial, a matrícula do ensino fundamental e identificou-se uma série de fatores que impediam o bom funcionamento dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF. Ainda mais problemático foi a descoberta de consequências negativas do Fundo em relação aos outros níveis de ensino, pois os dados relativos aos municípios pesquisados revelaram um decréscimo na oferta de vagas para a educação infantil e a manutenção de taxas de escolarização para o ensino médio extremamente baixas.

Infelizmente, os resultados nacionais da pesquisa nunca foram agregados ou sintetizados em forma de relatório ou artigo. Ficaram, apenas, relatórios e publicações produzidos, separadamente, pelas equipes dos 12 estados envolvidos. Por outro lado, devido a sua participação na pesquisa, os membros das equipes aprenderam muito sobre os aspectos teóricos e metodológicos do tema e, conseqüentemente, no ano de 2003, todos foram convocados pelo INEP para participar de outra pesquisa de cunho nacional, desta vez para determinar o custo/aluno/ano do ensino de qualidade. Liderado por José Marcelino Pinto e Luiz Dourado, a pesquisa foi motivada pela intenção de ampliar o FUNDEF para incluir todos os níveis e modalidades da educação básica, uma proposta coerente com nossos achados sobre os efeitos negativos do FUNDEF em relação à educação infantil e ao ensino médio. Assim, o governo federal propôs a criação de um novo fundo, mais inclusivo, que seria denominado FUNDEB e que, como o FUNDEF, distribuiria seus recursos entre sistemas, etapas e modalidades de educação de acordo com o valor mínimo de custo/aluno. Tais valores não eram conhecidos, especialmente quando observado que deveriam tratar da garantia, a todos, de um ensino de qualidade. Assim, a pesquisa intitulada *Levantamento do Custo-Aluno-Ano em Escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta de um ensino de qualidade* foi concebida pelo INEP. A mesma foi desenvolvida em duas etapas, assumindo inicialmente uma abrangência estadual para, em um segundo momento, adotar uma perspectiva nacional. A investigação focalizou escolas, de diversos tipos e localidades, escolhidas a partir de dados disponíveis no INEP que indicaram que sua oferta tinha sido de boa qualidade. Cada escola foi visitada (diversas vezes) para levantar, cuidadosamente, os valores dos custos pertencentes a cada componente associado às seis categorias de análise: pessoal, material de consumo, merenda escolar, material permanente, instalações físicas e outros insumos. Tanto o conceito de custo escolhido quanto a metodologia adotada foram orientados, em parte, por um artigo meu sobre a determinação de custos educacionais, produto de uma solicitação da ANPED e publicado em periódico de circulação nacional (Verhine, 1998). Vale mencionar que esse mesmo artigo serviu como base para um trabalho anterior que calculou a taxa de retorno de estudos pós-graduados (Lordêlo; Verhine, 2001).

Para a primeira etapa da pesquisa do INEP, eu fiquei responsável pelo levantamento referente ao estado da Bahia. Infelizmente, na Bahia, como em três dos outros estados inicialmente convidados a participar, a pesquisa se provou inviável, pois o acesso a algumas das escolas da amostra não foi permitido. Assim, eu fiquei responsável por produzir o relatório nacional, que constava da segunda etapa da investigação, e que tratava, de forma quantitativa, dos dados globais referentes às 95 escolas, distribuídas por 44 municípios localizados em oito estados, que participaram efetivamente da etapa inicial. Os achados apresentados no referido relatório foram subsequentemente publicados por vários veículos, tais como Verhine (2006b), Verhine e Magalhães (2006a) e Verhine e Magalhães (2006b).

Resumindo brevemente, os resultados indicaram um custo/aluno/ano de qualidade para oito níveis/modalidade de educação básica e confirmaram que o componente principal do custo-aluno é o custo de pessoal. Além disso, ao avaliar custo-aluno por tipo de oferta, descobriu-se que os custos eram mais altos nos extremos da hierarquia da educação básica (creche e ensino médio profissional) e mais baixos no meio (ensino fundamental). Segundo nossas análises, os altos custos da educação infantil eram devidos, em grande parte, à baixa relação aluno/professor neste nível. Por outro lado, no ensino profissional, eram ligados aos salários dos professores e aos investimentos em material permanente. Assim, os dados da pesquisa indicaram a necessidade de estabelecer, no contexto do FUNDEB, valores diferenciados de custo/aluno/ano, com montantes maiores para a educação infantil e para o ensino médio, especialmente o que trata da modalidade profissionalizante. Por outro lado, com a exceção dos níveis creche e ensino profissional, o diferencial entre tipos não parecia ser grande, sugerindo que políticas de diferenciação poderiam ser simplificadas, estabelecendo, por exemplo, apenas dois valores, um referente à educação infantil e ensino profissional e outro para todos os outros níveis.

Não se sabe até que ponto nossos achados impactaram no desenho final do FUNDEB, implantado nacionalmente a partir de 2007. Sabe-se, no entanto, que a experiência acumulada pelos pesquisadores envolvidos gerou muitos outros estudos sobre o assunto e, também, a criação da Associação Nacional de Pesquisas em Financiamento de Educação (FINEDUCA).

No meado da primeira década do novo século, o foco do meu trabalho migrou para o campo da avaliação educacional, consequência de minhas indicações para ser Coordenador da Área de Educação da CAPES (em 2005) e membro da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES (em 2007). Faz sentido, assim, que minha última pesquisa sobre financiamento tenha tratado do custo da educação superior. Realizado para um capítulo sobre o Brasil de um livro sobre a relação entre federalismo e a universidade (Verhine; Dantas, 2018), meus cálculos, utilizando dados de diversas fontes, revelaram uma grande discrepância nos dispêndios no Brasil em relação à educação superior promovida por suas três esferas federais, ou seja, federal, estadual e municipal, apontando um aspecto problemático de uma estrutura governamental de natureza federal e indicando a importância de um sistema nacional de educação que inclui, como um dos seus componentes, a educação superior. Tal sistema nacional, fundamental para igualar as oportunidades educacionais, em todos os seus níveis, está ainda em fase inicial de construção.

Considerações Finais

A relação educação e mercado de trabalho e o financiamento da educação são apenas dois dos muitos temas abordados pela área da economia da educação. Tal como revelado num livro recente de Martin Carnoy (ao qual tive acesso e ainda não está publicado), os economistas examinam muitas outras questões importantes, tais como a relação entre educação e rendimentos, a distribuição de rendimentos e o crescimento económico, o impacto dos diferentes insumos educativos no desempenho dos alunos, o funcionamento dos mercados de trabalho docente e suas ligações com a formação de professores e os sindicatos de professores, as interações entre o tamanho da sala de aula e a aprendizagem, a eficácia relativa de diferentes formas de responsabilização educacional e as consequências económicas da ação afirmativa e de iniciativas semelhantes destinadas a promover a justiça social (Carnoy, 2023).

Ao contrário da maioria dos outros especialistas em Educação, os economistas centram-se na aquisição de conhecimento como um bem de investimento e de consumo, e estudam a educação que proporciona a aquisição de conhecimento como uma série de atividades que utilizam grandes quantidades de recursos da sociedade, a fim de alcançar tanto a esfera social explícita como implícita. Os economistas querem saber como e com que eficiência os fatores de produção estão a ser utilizados para atingir estes objetivos, sejam eles quais forem. A economia da educação, portanto, fornece um conjunto útil de ferramentas analíticas para a compreensão do papel e dos efeitos da educação, nas suas diversas modalidades, para os indivíduos e para a sociedade em geral, em contextos caracterizados por escassez no que diz respeito aos recursos humanos e físicos. Sim, estudiosos de muitas outras áreas também fornecem contribuições importantes para essas questões, mas os economistas utilizam instrumentos especializados e altamente úteis que contribuem para a compreensão do papel e dos efeitos da educação, em suas diversas modalidades, que são únicas no contexto académico em termos de fundamentos teóricos e estratégias metodológicas. Utilizada isoladamente, a perspectiva económica não é suficiente, mas quando combinada com investigação de outros campos disciplinares, pode servir como uma abordagem poderosa para a geração de conhecimento teórico e prático sobre os processos educativos.

Assim, na opinião deste autor, a quase total ausência de economistas treinados entre os docentes dos programas de pós-graduação em educação do Brasil é preocupante. Sim, a educação é estudada no Brasil por economistas, mas eles raramente estão envolvidos em programas de pós-graduação que preparam estudantes para importantes posições de liderança no campo da educação. Desse modo, os estudantes de pós-graduação de programas de educação raramente aprendem as competências analíticas e interpretativas especiais que a economia tem para oferecer. Como resultado, a compreensão dos principais problemas educacionais e da viabilidade de soluções potenciais não está totalmente desenvolvida. Para compreender a aplicação da economia às questões educacionais, os alunos devem ter contato direto, por meio de aulas e sessões de orientação, com aqueles que receberam preparação aprofundada na área. Minha esperança é que, ao relatar meu diário pessoal que trata da educação no Brasil sob a perspectiva da economia, isso seja capaz de encorajar académicos iniciantes, especialmente aqueles que são ou serão estudantes de pós-graduação, a seguirem uma trajetória de carreira semelhante, e não de fora da educação,

mas de dentro dela, talvez como docente de um dos quase 200 programas de pós-graduação em Educação do Brasil.

Referências

ALVES, D. B. **Mercado e condições de trabalho de enfermagem**. Salvador: Gráfica Central, 1987.

ANUNCIAÇÃO, M. P. P.; VERHINE, R. E. Relações entre as variações no compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho escolar, **Eccos: Revista Científica**, v. 8, n. 2, p. 313-328, 2006.

ARAGÃO, J. W. **Os conselhos municipais do FUNDEF: gestão democrática e controle social**. 2003. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

BECKER, G. **Human Capital**. New York: Columbia University Press, 1964.

BLAUG, M. **Introdução à economia da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

BLAUG, M. Where we are now in the economics of education. **Economics of Education Review**, v. 1, n. 4, p. 17-28, 1985.

BOWLES, S.; GINTIS, H. **Schooling in capitalist America**. New York: Basic Books, 1976.

BOWMAN, M. J. The human investment revolution in economic thought. **Sociology of Education**, v. 39, n. 2, p. 111-137, 1966.

BREWER, D. J.; PICUS, L. O. (Ed.). **Encyclopedia of economics and finance**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2014.

CARNOY, M. **The political economy of education**. Cambridge UK: Cambridge University Press, 2023.

CARNOY, M.; LEVIN, H.M. **Schooling and work in a democratic state**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1984.

CASTRO, C. **Investimento em educação no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

CASTRO, C.; ASSIS, M.; OLIVEIRA, S. **Ensino técnico: desempenho e custos**. Rio de Janeiro: IPEA, 1972.

CASTRO, C.; MELLO E SOUZA, A. **Mão de obra industrial no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.

CRUZ, M. H. S. **Trabalho, gênero, cidadania: tradição e modernidade**. São Cristóvão: Editora UFS/Fundação Oviêdo Teixeira, 2005.

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

CUNHA, S.A. **Impacto de formação profissional: um estudo de acompanhamento de egressos do SENAI no Centro Industrial de Aratu**. Rio de Janeiro: SENAI/DN, 1990.

FREITAG, B. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo: EDART, 1977.

- GOMES, C. A. Os quatro anos de Emenda Calmon: qual o seu impacto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 69, n. 162, p. 237-255, 1988.
- GOMES, C. A.; VERHINE, R. E. O financiamento do ensino público do Brasil: uma perspectiva político-econômica. **Cadernos do CRH**, n. 24/25, p. 193-220, 1996.
- HARBISON, R. W.; HANUSHEK, E. A. **Education performance of the poor: lessons from rural northeast Brazil**. Oxford, GB: Oxford University Press, 1992.
- LABELLE, T. J.; VERHINE, R. E. Nonformal education and occupational stratification: implications for Latin America. **Harvard Educational Review**, v. 45, n. 2, p. 160-190, 1975b.
- LANGONI, C. G. **Distribuição da renda e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultural, 1973.
- LEHMANN, R. H.; VERHINE, R. E. Aur bedeutung von asserochuleschen bildungsmassnahmen bei der arbeitplatzuche. **International Review of Education**, v. 28, n. 1, p. 29-52, 1982.
- LEHMANN, R. H.; VERHINE, R. E. Educação e obtenção de empregos industriais no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 16, n. 3, p. 621-646, 1986.
- LEHMANN, R. H.; VERHINE, R. E. Education and industrial job acquisition in Brazil. **International Journal of Educational Development**, v. 8, n. 1, p. 1-24, 1988.
- LEITE, M. I. P. A. **Impactos do FUNDEF: estudo de caso da Rede Municipal de Educação de Vitória de Conquista**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2004.
- LEVY, S.; CAPRINO, A. C.; NUNES, E. M. **Análise econômica do sistema educacional de São Paulo**. São Paulo: IPE/USP, 1970.
- LORDÊLO, J. A. C.; VERHINE, R. H. O retorno do investimento em mestrado e doutorado para professores universitários: uma avaliação econômica da educação pós-graduada. **Estudos em a avaliação educacional**, v. 24, p. 165-186, 2001.
- MELCHIOR, J. C. A. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1987.
- PARO, V. H. O custo do ensino público no Estado de São Paulo – estudo de custo-aluno na rede estadual de primeiro e segundo graus. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, p. 3-29, 1982.
- PLANK, D. N. Issues in Brazilian school finance. **Journal of Education Finance**, v. 15, n. 4, 1990.
- PLANK, D. N.; VERHINE, R. E. Níveis e determinantes do financiamento local a educação básica: um estudo de 115 municípios na Bahia. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 23, n. 3, p. 461-486, 1993.
- PLANK, D. N.; VERHINE, R. E. Schooling for some: local financial commitment to basic education in Bahia, Brazil. **Education Economics**, v. 3, n. 1, p. 43-60, 1995.
- SCHULTZ, T. W. Investment in human capital. **American Economic Review**, v. 51, n. 1, p. 1-17, 1961.
- SCHULTZ, T. W. **The economic value of education**. New York: Columbia University Press, 1963.

VELLOSO, J. Política educacional e recursos para o ensino: o salário educação e a universidade federal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 61, 1987.

VERHINE, R. E. Educação e o mercado de trabalho: perspectivas alternativas. In: CASTRO, N; FLÁVIO, L (Org.). **População-educação-emprego**. Salvador: CRH-UFBA, 1982. p. 85-130.

VERHINE, R. E. Realização ocupacional e educação formal, não-formal e informal. In: KUENZER, A. (Org.). **Educação e trabalho**. Salvador: Fator, 1989. p. 75-94.

VERHINE, R. E. **Educational alternatives and the determination of earnings in Brazilian industry**. Frankfurt: Peter Lang, 1993.

VERHINE, R. E. Educação e mercado de trabalho: implicações teóricas de dados baianos. **Revista FAEEBA**, v. 4, n. 4, p. 25-38, 1995.

VERHINE, R. E. Financiamento de ensino fundamental na Bahia: novos achados e uma proposta para avaliar o FUNDEF. **Gestão em Ação**, v. 2, n. 1, p. 9-28, 1996.

VERHINE, R. E. A determinação de custos educacionais: uma análise panorâmica do estado da arte. **Educação** (Porto Alegre), v. 21, n. 35, p. 107-122, 1998.

VERHINE, R. E. O financiamento do ensino fundamental no Brasil: uma análise de tendências nacionais e realidades locais. **Temas em Educação**, v. 5, p. 76-92, 1999.

VERHINE, R. E. O financiamento da educação básica na década de 90 - tendências longitudinais no estado da Bahia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 16, n. 2, p. 177-196, 2000.

VERHINE, R. E. A gestão do financiamento da educação básica: um estudo longitudinal e comparativo no contexto do Estado da Bahia. **Em Aberto**, v. 19, n. 75, p. 98-112, 2002.

VERHINE, R. E. O financiamento do ensino fundamental no Brasil e o seu impacto na descentralização da educação. **Administração Educacional**, v. 3, p. 9-20, 2003.

VERHINE, R. E. **Custo-Aluno-Qualidade em escolas de educação básica – 2ª. etapa**. Brasília: INEP (Relatório Nacional de Pesquisa), 2006.

VERHINE, R. E.; DANTAS, L. M. V. Brazil: problematics of the tripartite federal framework. In: CARNOY, M.; FROUMIN, I.; MARGINSON, S. (Ed.). Higher education in federal countries: a comparative framework. Thousand Oaks, CA: Sage, 2018. p. 212-257.

VERHINE, R. E.; LEHMANN, R. H. Non-formal education and occupational obtainment: a study of factory workers in northeastern Brazil. **Comparative Education Review**, v. 3, n. 26, p. 374-390, 1982.

VERHINE, R. E.; LEHMANN, R. H. Obtenção de emprego industrial como função de educação não-formal. **Cadernos de Pesquisa**, n. 47, p. 53-63, 1983.

VERHINE, R. E.; MAGALHÃES, A. L. Quanto custa a educação básica de qualidade? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, n. 2, p. 229-252, 2006a.

VERHINE, R. E.; MAGALHÃES, A. L. Custo aluno ano em escolas de qualidade: uma análise por contexto e oferta de ensino. In: SOUZA, A. R.; TAVARES, T. M.; GOUVEIA, A. B. (Org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Editora UFPR, 2006b. p. 89-116.

VERHINE, R. E.; PLANK, D. N. Financiamento da educação básica: um estudo de receitas e gastos das redes municipais de ensino da Bahia. In: BOAVENTURA, E. M. (Org.). **Políticas municipais de educação**. Salvador: EDUFBA, 1996. p. 31-62.

VERHINE, R. E.; ROSA, D. L. FUNDEF no Estado da Bahia. **Gestão em Educação**, v. 6, n. 2, p. 107-117, 2003.

WOODHALL, M. Cost analysis in education. In: PASCHAROPOULOS (Org.). **Economics of education: research and studies**. Oxford, GB: Pergamon, 1987. p. 393-399.

XAVIER, A. C. R.; MARQUES, A. E. S. **Custo direto de financiamento das escolas de 1º. Grau (por regiões geográficas)**. Brasília: SEB/MEC, 1987.

Robert E. Verhine concluiu o bacharelado (B.A.) em Economia pela University of California, o mestrado (M.A.) em Estudos Latino-americanos pela University of California e o doutorado (Ph.D.) em Educação pela Universität Hamburg. Nascido e criado na Califórnia (EUA), trabalha na Universidade Federal da Bahia (UFBA) desde 1977. Atualmente é Professor Titular (aposentado) da Faculdade de Educação e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFBA. Além disso, é membro do Conselho Científico da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (ABAVE), membro da Diretoria da Academia de Ciências da Bahia (ACB) e Senior Fellow do Centro Lemann, localizado na Stanford University (EUA). Até recentemente, trabalhou com a CAPES, como Coordenador da Área de Educação (pela segunda vez) e como membro titular do seu Conselho Técnico Científico (CTC-ES), para o qual coordenou os Grupos de Trabalho (GT) referentes à autoavaliação e à educação a distância.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5157-3680>

E-mail: verhine@ufba.br

