

OS GASTOS DO GOVERNO FEDERAL NA ÁREA DA EDUCAÇÃO ENTRE 2009-2014: UMA ANÁLISE ECONÔMICA

Albano Francisco Schmidt
Oksandro Osdival Gonçalves

Resumo: Este artigo visa analisar os gastos feitos pelo Governo Federal no quinquênio 2009-2014 na área de educação, a fim de averiguar a efetiva implementação e desenvolvimento deste direito no Brasil. Como alicerce teórico e metodológico, baliza-se na abordagem dada pela análise econômica do direito, especialmente em seu viés da Nova Economia Institucional. Fundamenta-se ainda no amplo paradigma dos direitos humanos e suas múltiplas dimensões. Utiliza-se de uma compilação de diversos indicadores de gastos federais (colhidos no Portal da Transparência), dos censos escolares realizados pelo INEP e também das novas diretrizes trazidas pelo Novo Plano Nacional da Educação (Lei nº 13.005/2014).

Palavras-chave: Desenvolvimento; políticas públicas; análise econômica do direito; direitos fundamentais; eficiência administrativa

Abstract: This article analyzes the expenditure incurred by the Federal Government in the five-year period of 2009-2014 in education, in order to verify the effective implementation and development of this human right in Brazil. As a theoretical and methodological foundation, it is based on the approach given by the economic analysis of law, especially in the light of the New Institutional Economy and the broad human rights paradigm and its multiple dimensions. It uses a compilation of several federal spending indicators (collected in the Transparency Portal), the school census conducted by INEP and the new guidelines introduced by the new National Education Plan (Law No. 13.005/2014).

Keywords: Development; public policies; economic analysis of law; fundamental rights; administrative efficiency

1. INTRODUÇÃO

O Brasil ainda não é um “país de todos”. Em uma perspectiva de desenvolvimento humano, o índice de desigualdade enfrentado pelo país é de 0,526 (segundo o Índice de Gini de 2012, variando de 0 a 1, onde 0 seria a perfeita igualdade de renda entre as pessoas). Ou seja, apenas 10% da população detém renda equivalente ao somatório de mais de 42% dela (segundo dados do IBGE, também de 2012). E isto mencionando-se apenas um indicador econômico, apenas uma face do que é a busca pelo desenvolvimento (conceito amplo e multidisciplinar, a ser explorado na sequência). As outras faces estão muito mais atreladas aos fatores de desenvolvimento humano e social.

O escopo deste artigo é justamente o enfrentamento da seguinte questão: quanto o Brasil tem efetivamente despendido na formação de seus estudantes, cumprindo as amplas diretrizes constitucionais e internacionais do direito fundamental a educação? Nesta época de tanto descrédito ao país e crises que se avizinham, é importante sim que se faça a crítica de gastos supérfluos e se combata ativamente a corrupção, entretanto, é também necessário, por uma fidedignidade científica, que se apontem os acertos, que se demonstre o rumo a ser seguido, e os direitos a serem realizados. Há um motivo econômico para os Direitos Humanos não nascerem todos de uma vez, nem de uma vez por todas (BOBBIO, 2004): seus altos custos de implementação. A implementação dos direitos é custosa e estes custos precisam ser entendidos e internalizados pelo Direito e seus pensadores. Aqui entra o indispensável ferramental teórico criado pela análise econômica do direito (AED).

Vive-se em um mundo de recursos escassos, em que se precisa dar a estes a melhor destinação possível, buscando-se a maior quantidade de bem-estar para o maior número de pessoas com o menor custo. Apesar da retórica política, é sim indispensável a busca pela eficiência, se realmente almeja-se erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades. O Direito não é

mais um compartimento estanque, bastando-se com sua espada e balança para corrigir todos os problemas sociais. Em um mundo complexo, a multidisciplinaridade é uma necessidade inarredável e a interface do Direito com a Economia pode apontar soluções não possíveis sob um prisma estritamente jurídico, eis que insere novas e importantes variáveis ao problema, impossibilitando sua apressada simplificação. A própria construção dos direitos humanos não foi puramente jurídica, buscando inspiração e, principalmente, fundamentação nos mais diversos campos, como no da Filosofia, Sociologia e Antropologia.

Por um imperativo constitucional, internacional e mesmo ético-moral (KANT, 2008), os seres humanos tem “direito a ter direitos” (ARENDRT, 2012, P.331), direitos inalienáveis, imprescritíveis e inderrogáveis, pelo único fato de serem o que são: humanos. Principiar-se-á por uma breve fundamentação do que sejam os direitos humanos, em especial no que tange ao direito ao desenvolvimento e educação; seguido de um capítulo sobre a análise econômica do direito e como esta pode tornar-se uma poderosa ferramenta no auxílio de maximização de recursos escassos; encerrando com uma análise das destinações ao orçamento nacional e sua efetiva contribuição no desenvolvimento da educação no país.

2. EDUCACAO E DESENVOLVIMENTO

A ideia de Direitos Humanos não comporta uma explicação simples, tão pouco unívoca, mas para Trindade correspondem aos "padrões mínimos universais de comportamento e respeito ao próximo" (2003, p. 33-34). Definição um pouco diferente, mas não oposta, é dada por Henkin (citado por PIOVESAN, 2009, p.3), ao afirmar que os direitos humanos constituem reivindicações morais e políticas que, no consenso contemporâneo, todo ser humano tem ou deve ter perante a sua sociedade ou governo. Destas definições conclui-se que os direitos humanos são judicializáveis, oponíveis contra o Estado e terceiros, de forte cunho político-social, condicionantes de intervenção pontual estatal para implementá-los.

O real problema da fundamentação dos direitos é, como aduz Bobbio (2004, p. 7), a diferença entre “um direito que se tem ou de um direito que se gostaria de ter”. No primeiro caso deve-se buscar uma norma válida no ordenamento jurídico positivo do cidadão que acredita ter o direito. Fundamenta-se assim na legislação interna, é automaticamente acionável. Já no segundo caso, deve-se tentar buscar “boas razões para defender a legitimidade do direito em questão e para convencer o maior número possível de pessoas (sobretudo as que detêm o poder direto ou indireto de produzir normas válidas naquele ordenamento) a reconhecê-la” (BOBBIO, 2004, p. 9).

Assim, pode-se construir a definição dos direitos humanos como sendo um conjunto de direitos fundamentais que todo ser humano possui pelo simples fato de existir e ser da espécie humana, por serem desejáveis, por ser melhor tê-los do que não tê-los. É evidente que outras espécies possuem outros tipos de direitos (como a dos animais), mas estes não poderão nunca ser equiparados aos direitos humanos. A necessidade de uma sólida construção do que sejam os direitos humanos e para que servem torna-se patente a partir do final da Segunda Guerra Mundial. As atrocidades vividas naquele período e as perdas humanas dela decorrentes não poderiam, sob nenhuma hipótese, repetir-se. A possibilidade da humanidade adentrar tempos tão sombrios novamente fez os teóricos (ARENDDT, 2012) engajarem-se num movimento coletivo de oposição feroz a barbárie, já prevista há tantos séculos pelos filósofos iluministas. Deste modo, hoje os direitos humanos são um conjunto de direitos de eficácia universal sendo invioláveis, indisponíveis, históricos, inalienáveis, imprescritíveis e irrenunciáveis.

Este frágil consenso foi adquirido após um total repensar do tema, que tem raízes históricas mais antigas do que a Segunda Guerra Mundial. Os direitos humanos são sempre direitos históricos, advindos da permanente luta social diante das novas condições enfrentadas, sendo verdadeiras conquistas. Na líquida modernidade atual (BAUMAN, 2013), de concepções fluidas e tempo compacto, é preciso ainda que se diga que o ideário dos

direitos humanos também sofreu adaptações para poder não ser engolfado pela corrente das relativizações globalizantes. Fala-se assim em dimensões de direitos humanos e não em gerações que se sucedem, de maneira estanque e compartimentalizada, pois o conceito precisa continuar “a expandir-se e a fortalecer-se, [impondo-se uma] (...) visão necessariamente integral dos direitos humanos, a abarcar todos os domínios da atividade humana (o civil, o político, o econômico, o social, o cultural) (TRINDADE, 2014). Esta visão foi significativamente alargada pela Constituição Federal de 1988, que positivou no ordenamento jurídico brasileiro uma ampla gama de direitos e garantias fundamentais em seu processo de transição democrática, abrindo inclusive o país para a absorção direta de tratados internacionais e o amplo espectro protetivo daí advindo.

2.1. Educação e desenvolvimento

A educação insere-se como um direito de segunda dimensão, englobado pelos direitos econômicos, sociais e culturais, previsto, no plano internacional, no tratado da ONU de mesmo nome e hoje positivado em diversos dispositivos da constituição federal, especialmente o 205. Diretamente atrelado a toda a perspectiva dos direitos humanos modernos, é preciso hoje que estes estejam diretamente atrelados ao conceito de desenvolvimento, de prerrogativas que caminham para uma melhora da condição geral da sociedade. Nessa toada a ONU ainda na década de 80 aprovou a resolução n. 41/128 (Declaração sobre o direito ao desenvolvimento) preceituando:

Artigo 1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

Estatuído o direito e pressuposto sua aplicabilidade, é necessário que se entenda o que exatamente engloba o conceito de desenvolvimento. Para Bresser Pereira (2009) o desenvolvimento “é um processo de transformação

econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo”. Trata-se de um processo social global, em que as estruturas de um país sofrem transformações contínuas, profundas e em um espaço dilatado de tempo. O desenvolvimento assim entendido não é um estado fixo ou um ponto a ser alcançado: é um eterno porvir, numa dinâmica de avanços e retrocessos, de busca da harmonia entre o hoje e o amanhã, que se espera que virá.

Sen (2012), por sua vez, trabalha o desenvolvimento como empoderamento das pessoas, em especial as menos favorecidas, dando-se a elas liberdades, possibilidades de escolha para levarem a vida que entendem valer a pena ser vivida, com os escassos recursos postos a sua disposição. Para tanto, inseriu no conceito de desenvolvimento não apenas a expansão econômica, mas também o índice de alfabetização e a expectativa de vida ao nascer, dando luz ao que hoje se conhece como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a entrelaçar as variáveis desenvolvimentistas, jurídicas e econômicas.

3. O INSTRUMENTAL TEÓRICO DA AED PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: COMPATIBILIDADE E AMARRAS

Os juseconomistas “estão preocupados em tentar responder duas perguntas básicas: (i) quais as consequências de um dado arcabouço jurídico, isto é, de uma dada regra; e (ii) que regra jurídica deveria ser adotada” (RIBEIRO, 2011, p. 20), mas, talvez o primeiro pensamento que venha a mente quando se pensa em análise econômica do direito (AED) é: por que inserir economia em uma área fundamentalmente filosófica? Não seria ela somente mais um fator complicador a algo já tão teórico e complexo como o direito? Muito pelo contrário. A inserção de um pensamento econômico, mais regrado, fechado e matemático, a uma área ampla e metafísica como o direito tem por fim auxiliá-lo na sua própria compreensão, dando a ele a necessária (e tão ausente) previsibilidade das relações postas.

A AED pode ser definida como “a utilização da abordagem econômica para tentar compreender o direito no mundo e o mundo no direito (RIBEIRO, 2011, p. 20). Sua utilidade é tentar compreender toda e qualquer decisão individual ou coletiva que verse sobre recursos escassos, dentro ou fora do mercado. Toda a atividade humana não-instintiva abarca-se nesse conceito e pode, por isso, ser economicamente analisada. O ponto chave da abordagem é a maximização do resultado com recursos limitados: por exemplo, existindo uma quantidade finita de tempo em sala de aula, qual a melhor forma de utilizá-lo? Como dar a um maior número de pessoas o acesso a educação, aumentando o seu bem-estar total? E mais: como remunerar adequadamente os serviços de ensino, mantendo professores dedicados a pesquisa?

3.1. Algumas definições basilares: escolhas, maximização racional, incentivos e os custos de transação a partir dos casos práticos de Ronald Coase.

A definição clássica de economia pode ser dada como a ciência da escolha racional em um mundo de recursos limitados e necessidades infinitas (POSNER, 2007, p.3). O homem é então um maximizador racional, preocupado com seu próprio interesse. A ambição é da natureza humana: sempre querer mais e melhor, perseguindo caminhos que aumentem o seu bem estar e evitando os que possam diminuí-lo. Escolhas feitas a partir de informações incompletas, inseridas numa realidade que não se conhece plenamente (racionalidade limitada). Some-se a isso aos custos de oportunidade: ao fazer uma determinada escolha, necessariamente se abre mão de todas as demais. Pelo fato de estar sempre diante de múltiplas escolhas, com múltiplos resultados possíveis, mas um objetivo único (aumentar seu bem-estar), é ponto basilar das ciências econômicas que o ser humano responde a incentivos externos, podendo ser condicionado (THALER, 2009).

A análise econômica do direito é muito rica justamente por este viés de previsibilidade: dado o cenário A, caso se introduza uma variável B,

pode-se, com uma razoável margem de acerto, teorizar o cenário AB resultante. Caso ele não seja positivo, antes de implementá-lo já se pode compará-lo com o cenário AC, onde os recursos estejam melhor alocados. A insegurança e o processo de tentativa e erro (por vezes irreversível) que se habituou a ver no Judiciário pode ser substituída por um modelo mais científico e menos aleatório.

Como todo modelo científico, contudo, a AED também tem as suas limitações e a sua própria figura do “atrito”: os custos de transação. Os custos de transação correspondem à perda de eficiência de um sistema econômico, aquela parte do resultado que é simplesmente dissipada (COASE, 1993), não na forma de energia térmica, mas na forma de gastos desnecessários que diminuem ainda mais os recursos escassos. Hoje pode parecer bastante evidente que o intercâmbio no mercado (a busca por compradores, os locais físicos para se realizarem os negócios, o próprio contrato de compra e venda) e mesmo fora dela, no cotidiano, impõe custos não desprezíveis aos envolvidos: é preciso gastar tempo para encontrar exatamente o que se busca; investigar a fundo quem é o vendedor e se ele é confiável; pagar para um especialista avaliar o bem a ser adquirido; fiscalizar o cumprimento da obrigação até suas últimas consequências. Entretanto, quando escreveu “*A natureza da firma*” em 1937 e dali derivou todo o estudo sobre os custos de transação, que antes eram desprezados pelos economistas (da mesma forma que o atrito também o era para os físicos, por ser inexplicável à época), Coase mudou completamente os rumos daquela ciência.

Elucidativos para uma melhor compreensão da temática são os exemplos utilizados no texto “*The problem of social cost*” (COASE, 2014). Coase traz o cenário de duas fazendas contíguas, em que uma é especializada na plantação de milho e a outra na criação de gado. Acontece que os bois de um fazendeiro podem fugir e ultrapassar a pequena cerca de madeira que separa as fazendas, causando sérios prejuízos ao agricultor que teria seu milho pisoteado. A fim de facilitar o argumento, ele cria uma progressão de danos, com a colocação de uma cabeça de gado adicional na

fazenda crescendo em progressão aritmética e os danos causados ao plantador de milho crescendo em progressão geométrica. A partir deste exemplo corriqueiro o autor constrói um teorema sobre a independência da alocação inicial dos direitos de propriedade e a automática internalização das externalidades (efeitos negativos que uma determinada conduta causam a terceiros, estranhos a relação original), caso os envolvidos pudessem livremente encontrar-se e negociar. Estes postulados iniciais levaram a um aprofundamento dos estudos na área pela Escola de Chicago, em especial na figura de Richard Posner. Este é um dos maiores expoentes da AED moderna, devido ao seu pensamento liberalizante e avesso a intervenções estatais, que sistematizou a nova forma de interdisciplinaridade, permitindo a difusão da AED para outras áreas do direito, desde o sistema de contratos até direito penal e administrativo, englobando, inclusive, o direito de família (GONÇALVES, 2014), gerando diferentes abordagens e metodologias de pesquisa.

3.2. A Nova Economia Institucional de North e seus paradigmas

Uma das formas de se pensar a AED foi apresentada no tópico anterior, sob o paradigma do auto-interesse maximizador da Escola de Chicago. Entretanto, pode-se pensar o quadro em uma moldura mais ampla, institucional, em que o comportamento humano e suas escolhas são influenciados pelo meio em que se inserem, pelas instituições vigentes em determinado local (RIBEIRO, 2011). E assim se passará a falar da abordagem trazida pela Nova Economia Institucional (NEI). Segundo North (2003), a história importa e as instituições também. As instituições, em sua visão, são as regras do jogo social, as amarras que moldam a interação entre os seres humanos. Sua função precípua é a de fornecer uma estrutura previsível para as incertezas do cotidiano. As regras do jogo definem e limitam as possibilidades de escolhas dos indivíduos. Tendo esta característica de delimitar e organizar uma determinada sociedade, elas são também responsáveis pela implementação de mudanças, de melhorias em cenários determinados.

O tema central deste artigo está diretamente ligado a uma análise institucional: a limitação criada pela ascensão, maximização e implementação dos direitos humanos no Brasil. Analisa-se aqui toda uma série de instituições formais (Constituição, tratados internacionais) e informais (deveres de ética social, pressões de minorias) para se tentar construir um cenário em que os direitos humanos sejam não só financeiramente viáveis, mas socialmente desejáveis (como bem lembrado por Norberto Bobbio). Assim, a partir da aplicação da AED e da NEI é possível encontrar cenários razoáveis e viáveis, em que a pobreza extrema se reduza, onde os desperdícios alocativos sejam extirpados, dividindo-se os bens escassos sempre da melhor maneira, sem prejuízo de ninguém (Ótimo de Pareto, RIBEIRO, 2011). Com este referencial teórico e analítico em mente, passa-se agora a analisar os gastos feitos pelo Governo Federal para a consecução de um direito muito básico e imprescindível ao desenvolvimento: a educação.

4. O ORÇAMENTO NACIONAL DEDICADO A EDUCAÇÃO E SUA DESTINAÇÃO EFETIVA

Os Estados Partes na presente Convenção comprometem-se (...) a:
a) tornar obrigatório e gratuito o ensino primário; generalizar e tornar acessível a todos o ensino secundário sob suas diversas formas; tornar igualmente acessível a todos o ensino superior em função das capacidades individuais (Convenção à luta contra a discriminação no campo do ensino)

Transferências na função Educação

Selecione um ano

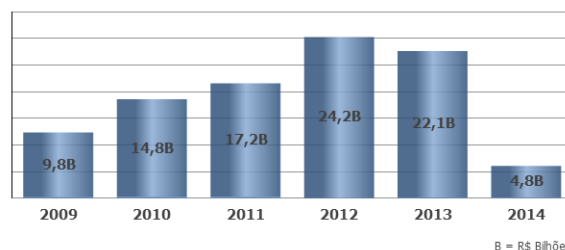


Gráfico1. Investimento do Governo Federal em Educação. Fonte: Portal da Transparência.

Em que pese o maciço investimento em educação (quase R\$25 bilhões) realizado pelo Brasil a cada ano do período analisado (onde se nota que estes valores mais do que dobraram em apenas 5 anos), os resultados práticos ainda apontam para uma certa deficiência crônica em relação aos parâmetros mínimos previstos internacionalmente. Em 2014, na pesquisa anual realizada pela Pearson em parceria com a revista britânica *The Economist* (hoje um dos indicadores mais sólidos e diversificados das capacidades cognitivas e de aprendizado no mundo) intitulada “Índices de habilidades cognitivas e níveis de escolaridade” (2014, em tradução livre), o Brasil figura na antepenúltima colocação, nos 40 países pesquisados. O país saiu-se melhor apenas do que México e Indonésia, perdendo para a totalidade dos países sul-americanos, não tendo resultados positivos em nenhuma das áreas avaliadas.

Apesar destes dados refratários à direção tomada pela educação no Brasil, é curioso analisar os dados fornecidos pelo INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, que apontam que desde 2007 os resultados do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica tem superado a meta estipulada pelo Governo (INEP, 2014), tanto para o ensino fundamental quanto para o ensino médio. Sem adentrar no mérito da confecção dos indicadores, estes parecem não ser respaldados por organizações internacionais que avaliam os alunos brasileiros, como visto acima. Somado a isso é preciso que se analise o discrepante valor investido nos Ensinos Fundamental e Superior: apenas R\$20 milhões para os alunos de 1ª a 9ª e mais de R\$244 milhões para os cursos técnicos e universitários. O problema do Brasil continua sendo o Ensino Fundamental (onde estão matriculados mais de 30 milhões de alunos), como apontado pelo seu rendimento pífio em uma prova que testa, justamente, as capacidades cognitivas mais básicas, como leitura e interpretação de texto e matemática.

É evidente que o Ensino Superior, que efetivamente forma o trabalhador capacitado e inovador, não pode ser menosprezado ou sucateado, entretanto, é preciso que se sedimente um ensino que permita a ascensão a universidade, não o contrário. Este problema tem sido percebido pelo Governo Federal, que realizou um repasse massivo de R\$13 bilhões para a educação básica (que abrange os ensinos fundamental e médio, para todas as idades, acrescidos do ensino especial, para pessoas com deficiência) no ano de 2012, o qual não pode ser plenamente avaliado, devido a sua específica destinação não ter sido detalhada nos dados oficiais.

Em relação ao desenvolvimento científico foram investidos no ano de 2013 aproximadamente R\$25 milhões, o que indica que o país continua não priorizando o fomento a pesquisa e o desenvolvimento de patentes locais, uma vez que estas provêm, em sua maioria, das universidades e seus projetos científicos. Este nicho ainda é pouquíssimo explorado no Brasil, que somente recentemente passou a trabalhar com um sistema mais moderno de patentes eletrônicas (e-Patentes).

De 2009 a 2012 (data do último censo escolar realizado pelo INEP), apesar do volume crescente do orçamento disponível para a educação, o Brasil perdeu 3 milhões de alunos no ensino básico público (45 milhões para 42 milhões de alunos) e teve um crescimento de apenas 1 milhão de matriculados no ensino básico privado (7 para 8 milhões). Estas 2 milhões de crianças simplesmente deixaram de frequentar a escola, justamente no setor mais problemático para o país, como se vê abaixo:

Tabela 7 – Número de Matrículas no Ensino Fundamental e População Residente de 6 a 10 e de 11 a 14 anos de Idade – Brasil – 2007-2012

Ano	Matrículas no Ensino Fundamental			População por Idade	
	Total	Anos Iniciais	Anos Finais	6 a 10 anos	11 a 14 anos
2007	32.122.273	17.782.368	14.339.905	17.067.855	14.354.679
2008	32.086.700	17.620.439	14.466.261	16.317.730	14.144.393
2009	31.705.528	17.295.618	14.409.910	16.205.199	14.023.891
2010	31.005.341	16.755.708	14.249.633	15.542.603	13.661.545
2011	30.358.640	16.360.770	13.997.870	15.252.392	14.011.623
2012	29.702.498	16.016.030	13.686.468	--	--
Δ% 2011/2012	-2,2	-2,1	-2,2	--	--

Fonte: MEC/Inep/Deed; IBGE/Phads 2007 a 2009 e Censo Demográfico 2010 (Dados do Universo).
Nota: Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e atendimento educacional especializado (AEE).

Tabela 1. Número de matrículas no Ensino Fundamental. Fonte: Ministério da Educação.

A tabela aponta justamente essa evasão escolar com o número decrescente de matrículas e também queda nos matriculados após a 6ª série, o que demonstra ainda um alto índice de incompletude do ensino fundamental, dado que se agrava de maneira significativa no ensino médio. Em 2011 haviam no Brasil 10.580.060 de jovens entre 15 e 17 anos, idade em que deveriam cursar o ensino médio regular. Entretanto, efetivamente matricularam-se naquele ano apenas 8.400.689 jovens. Uma vez mais o déficit de 2 milhões de alunos se repete, comprovando que os que deixam de estudar em alguma fase da vida não retomam seus estudos. Este problema vem desde o ensino fundamental, com as significativas taxas de desistência nas 6ª e 7ª series, quando as crianças nem mesmo completaram 12 anos de idade e pouco mais de 5 de estudo total.

Em relação a educação especial, o Brasil tem hoje mais de 1 milhão de pessoas nesta condição efetivamente estudando, seja em escolas exclusivas ou inseridos em classes comuns com acompanhamento especializado. Número apenas ligeiramente maior é o de matriculados na educação profissional (especialmente nas áreas de administração, agropecuária, enfermagem e informática), 1.5 milhões de alunos. O número de professores na educação básica, em 2012, era de 2.1 milhões, dos quais ¾ com formação superior. Quanto a infraestrutura disponível, a disparidade

entre a rede pública e privada é significativa. Enquanto apenas 45% das escolas públicas têm acesso a internet, na rede privada este percentual é o dobro. O mesmo se repete em relação a uma estrutura de biblioteca, quadra de esportes e aparelhagem especial para pessoas com deficiência.

Estes dados mostram certa lentidão do país no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, compromisso firmado por 189 nações na busca de erradicação da pobreza, combate a doenças e especialmente inserção escolar. Tais objetivos contaram com o prazo de 25 anos para serem integralmente alcançados pelos países, de 1990 a 2015. Os dados apresentados pelo Brasil na questão da educação o colocam em uma desconfortável posição internacional, pois não conseguiu cumprir, até 2013, a meta traçada e não parece que conseguirá fazê-lo no exíguo prazo de um ano, quando deverá apresentar seu panorama internacionalmente.

A fim de melhorar esta situação e acelerar o processo educacional, além do orçamento adicional já analisado, o Brasil conta com uma quantidade significativa de bolsas de estudo, inclusive internacionais, através dos projetos PROUNI – Programa Universidade para Todos e FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. O PROUNI é um programa do Ministério da Educação que concede bolsas a estudantes deficientes ou de baixa renda, nas modalidades integral (para estudantes cuja renda familiar bruta individual não ultrapasse 1.5 salários mínimos) ou parcial (renda familiar de até 3 salários mínimos) para a continuidade dos estudos universitários em instituições particulares, desde que demonstrem um rendimento mínimo de 450 pontos no ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio. Os números do programa são bastante expressivos, com a concessão de quase 200 mil bolsas de estudo a cada ano, para as mais diversas áreas do conhecimento, a um custo médio de R\$5.000,00 por aluno, por ano, totalizando um repasse de aproximadamente R\$625 milhões (RECEITA FEDERAL, 2014) em 2010.

O FIES por sua vez é um fundo de financiamento para estudantes que passam por alguma situação de dificuldade financeira durante seu período de estudos, a fim de que essa instabilidade não seja empecilho suficiente

para que abandone o curso. Pode então habilitar-se em escolas que tenham recebido avaliações positivas do MEC nos anos anteriores e solicitar o financiamento, a qualquer momento. Durante a duração do curso, pagará apenas os juros incidentes no financiamento (de 3,4%), até o montante de R\$50,00. Após a conclusão dos estudos, concede-se ao beneficiário um período de carência de 18 meses, para que possa recompor a sua renda e estabilizar-se no mercado de trabalho. Encerrada a carência, o saldo devedor do estudante poderá ser parcelado em até três vezes o período financiado (em meses), acrescido de 12 meses. O número de beneficiários do FIES no ano de 2013 foi também próximo a 200.000 alunos, em 75.000 diferentes instituições, o que fez o Governo Federal (através da Medida Provisória 626/13) injetar mais R\$2.5 bilhões no fundo, para suprir a alta demanda de financiamentos (FIES, 2014).

Os programas em conjunto visam aumentar a baixa porcentagem de brasileiros com ensino superior completo (11,3%, IBGE, 2012) e também compatibilizar o orçamento nacional com as novas metas estipuladas pelo Plano Nacional da Educação (Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014), recentemente aprovado. De acordo com dados da ANDIFES (2014) o Brasil precisaria investir, além do orçamento já disponível, outros R\$54 bilhões de reais por ano em educação, mais do que duplicando o orçamento total. Deste modo, passar-se-ia dos atuais 5,3% do PIB para os 10% previstos no novo plano, em um incremento anual, progressivo e programado.

4.1. Pontos críticos e perspectivas a longo prazo

Ao se pensar a educação como direito fundamental ao desenvolvimento, não ocorre apenas que a sua implementação eleve diretamente a qualidade de vida das pessoas, mas também que possibilite a ela auferir renda própria e assim livrar-se da pobreza (SEN, 2012), retroalimentando o sistema: aumenta-se com este fomento a "cesta de bens disponíveis" de uma pessoa, permitindo a ela que passe a gerir a própria vida e realizar suas próprias escolhas. Este é o sentido do empoderamento social e o fim último dos direitos humanos: permitir que as pessoas levem

suas vidas da maneira que consideram que vale a pena, independentemente do Estado. As políticas de efetivação de direitos humanos vão no sentido de fomentar a liberdade do indivíduo, de desligá-lo dos programas de redistribuição de renda e erradicação da penúria, não o contrário. Esta visão refratária e errônea difundida hoje no país, contrária aos sistemas de complemento de renda, não vai de encontro as teorias humanitário-desenvolvimentistas, tão pouco coaduna-se com a realidade fática: a diminuição das desigualdades precisa ser vista como um investimento de longo prazo que traz significativos resultados positivos. Pode-se verificar essa assertiva a partir dos gráficos apresentados: descontado o valor da inflação, ainda assim o orçamento cresceu 20% em 5 anos. Para o orçamento ter crescido, riqueza precisou ser gerada. Riqueza advinda das melhores condições do cidadão brasileiro hoje.

Sen (2012) aponta claramente a relação umbilical existente entre educação e desenvolvimento até mesmo em países de baixíssima renda, pois trata-se de um serviço de natureza altamente trabalho-intensiva, o que faz com que seja barato de se implementar nos estágios iniciais de desenvolvimento, mas permitem uma fruição perene, ainda mais para as gerações vindouras, permitindo ao ser humano o alcance de sua eterna busca por condições melhores e mais dignas (SCHMIDT e REINERT, 2015, p. 207) Pessoas que recebem uma educação de qualidade obviamente se beneficiam disso, mas os resultados vão além dela: “uma expansão geral da educação e alfabetização em uma região pode favorecer a mudança social” (SEN, 2012, p.171), o desenvolvimento de todo o grupo, através de um efeito multiplicador de renda e de conhecimento, favoráveis a toda a sociedade brasileira.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O discurso humanista necessariamente precisa sair da teoria metafísica e se voltar para argumentos mais pragmáticos e econômicos: quem efetivamente paga por estes direitos precisa ser convencido de que eles valem a pena, de que os benefícios superam os custos. A AED é uma

ferramenta importantíssima para o discurso moderno dos direitos humanos, pois estes, se quiserem sair da condição de "pedaço de papel" (HESSE, 1991) e tornarem-se realidade, precisam ser "economizados", no sentido de postos sob escrutínio econômico, em uma situação de mercado.

Neste mundo globalizado e pós-moderno, é preciso saber não só as regras do jogo (instituições), mas também como jogá-lo. Se o capitalismo é hoje o sistema prevalecente, onde o crescimento é a força motriz, deve-se inserir os direitos humanos neste contexto. Sabe-se que os direitos costumam caro e precisam de auxílio para verem-se materializados na prática. A educação é apenas uma pequena parcela de tudo o que ainda precisa ser enfrentado pelo país, entretanto, os números mostram que é sim possível grandes avanços nesta área. Com apenas 3% do orçamento nacional quase 400.000 universitários podem continuar, ano após ano, aumentando a mão de obra qualificada do país. Outras 30 milhões de crianças ingressam e permanecem no Ensino Fundamental com os mesmos gastos, o que se dirá se as metas previstas no novo PNE, de investimentos de 10% do orçamento, forem efetivamente cumpridas.

Direitos Humanos e desenvolvimento, em especial econômico, não podem ser vistos como variáveis incompatíveis. Talvez o real problema de sua compatibilização não seja teórico, mas prático. Como se viu neste artigo, apesar do expressivo aumento das dotações orçamentárias em educação, o resultado obtido não foi condizente com os valores investidos. Parece não haver mais um problema nos fundamentos dos direitos humanos, mas sim em algo mais enraizado e deletério ao país: o gerenciamento dos recursos. Quantitativamente, existe o dinheiro para a realização dos direitos; qualitativamente, algo ainda se perde no caminho. E aqui entra novamente a complexidade supra aferida: a não-implementação dos direitos humanos, hoje, centra-se num plano extrajurídico, quiçá extra-econômico, porque está na má-gestão dos recursos.

Mostra-se, deste modo, a importância das pesquisas multidisciplinares, pois o Direito em si só não basta-se, não consegue

explicar suas próprias premissas e precisa revestir-se de um viés mais complexo: econômico, administrativo.

Os novos desafios serão grandes, como prova a necessidade de se investir ao menos 10% do PIB em educação, mas alguns consensos já podem ser vislumbrados: não se trata mais de fundamentar e defender os direitos humanos, mas simplesmente de implementá-los. Não se trata mais de políticas assistencialistas, mas de mostrar sua viabilidade econômica. Nunca antes foi tão tênue a linha que separa os direitos humanos da economia. E essa visão, não mais antagônica, não mais de uma implementação sonhada para o futuro que nunca chega, por si só já aponta um novo modelo de desenvolvimento: sustentável sim, mas também educado.

REFERÊNCIAS

ANDIFES. **Brasil precisa investir mais.** Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/?p=26649>>. Acesso em: 16 jun, 2014.

ARENDDT, Hannah. **As origens do totalitarismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos.** Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** São Paulo: Campus/Elsevier, 2004.

BRASIL. **Portal da transparência.** Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/graficos/transferenciasporfuncao/>>. Acesso em: 5 jun, 2014.

BRASIL. **A desigualdade de renda parou de cair.** Disponível em: <<http://tinyurl.com/mcfb8ew>>. Acesso em: 8 jun, 2014.

BRASIL. **Orçamento federal.** Disponível em: <<http://tinyurl.com/k2s5euf>>. Acesso em: 9 jun, 2014.

BRASIL. **Constituição federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 9 jul, 2014.

BRASIL. **Plano nacional da educação**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 9 jul, 2014.

COASE, Ronald. **The nature of the firm: origins, evolutions, and development**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1993.

COASE, Ronald. **The problem of social cost**. Disponível em: <<http://www.econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/UCSBpf/readings/coase.pdf>>. Acesso em: 8 jun, 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa vs Paraguai**. Sentença de 17 de Junho de 2005. Disponível em: <<http://tinyurl.com/n8vcrzr>>. Acesso em: 6 jun, 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso da Comunidade Indígena Xakmok Kasek vs Paraguai**. Sentença de 24 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://tinyurl.com/l78upe9>>. Acesso em: 6 jun, 2014.

GONÇALES, Juliana Callado. **Os direitos humanos e sua tutela no âmbito interno e internacional**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/pc4mryn>>. Disponível em: 5 jun, 2014.

GONÇALVES, Oksandro Osdival; TOSI, Caroline Hammerschmidt Amaro. **Teoria Econômica do Namoro e do Matrimônio: uma ponderação sobre os custos e vantagens que determinam a decisão dos indivíduos**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ldp7rd8>>. Acesso em: 8 jun, 2014.

GONÇALVES, Oksandro Osdival; VOSGERAU, Douglas. **A extrafiscalidade como política pública de intervenção do estado na economia**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/n4yxwpt>>. Acesso em: 2 jun, 2014.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1991.

IBGE. **Trabalho e rendimento**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/oj7mhcd>>. Acesso em: 8 jun, 2014.

INEP. **Censo da educação básica 2012**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/qhu3kwz>>. Acesso em: 10 jun, 2014.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 2008.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

ONU. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento.** Disponível em: <
<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 9 jul, 2014.

ONU. **Convenção à luta contra a discriminação no campo do ensino.** Disponível em: <
http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/conv_discriminacao_ensino.htm>. Acesso em: 9 jul, 2014.

PEARSON. **Index of cognitive skills and educational attainment.** Disponível em: <
<http://thelearningcurve.pearson.com/index/index-ranking>>. Acesso em: 9 jun, 2014.

PEREIRA, L.C. Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil.** São Paulo: Editora 34, 2003.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

POSNER, Richard Allen. **Economic analysis of law.** 7 ed. Nova Iorque: Aspen Publishers, 2007.

RECEITA FEDERAL. **Orçamento PROUNI 2010.** Disponível em: <
<http://tinyurl.com/od4a6h8>>. Acesso em: 15 jun, 2014.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. **O que é análise econômica do direito.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

SCHMIDT, Albano Francisco; LAPA, Fernanda Brandão. **O controle de convencionalidade no Brasil: da convenção de Viena ao bloco de constitucionalidade.** Disponível em: <
<http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/viewFile/4212/4057>>. Acesso em: 16 jun, 2014.

SCHMIDT, Albano Francisco; REINERT, Thiago Luís. Revista Argumentum, v15, 2014. **Os primeiros 30 anos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos sob a luz da análise econômica do direito: “contribuintes”, projetos apoiados e novas perspectivas sociais.** Disponível em: <
<http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/89>>. Acesso em: 17 mar, 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

THALER, Richard H, SUNSTEIN, Cass R. **Nudge: o empurrão para a escolha certa.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos** - volume I. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

_____. **Seminário de Direitos Humanos das Mulheres: A Proteção Internacional**, 25 de maio de 2000, Câmara dos Deputados, Brasília. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado_bob.htm. Acesso em 5 jun, 2014.