

6. Conclusões

Após a Segunda Guerra Mundial, um grupo de economistas norte-americanos desenvolveu um programa de pesquisas que acabaria por formalizar os estudos sobre o capital humano. Procuraram entender como o capital humano podia explicar as diferenças entre os crescimentos econômicos de diversos países, bem como a influência da educação na distribuição de renda. Era uma situação nova, uma vez que até meados do século passado muitos economistas resistiam à ideia de uma análise econômica da educação, ao mesmo tempo em que viam problemas em considerar o trabalho mais qualificado como uma forma de capital.

Quando o interesse nos efeitos do capital humano voltou na década de 1950, o foco era na contribuição da educação para o crescimento econômico, bem como no investimento em educação em países menos desenvolvidos e nas desigualdades de rendimentos entre os trabalhadores. Uma questão que passou a ser questionada era: se a habilidade das pessoas aparecia estatisticamente sob a forma de uma curva normal, por que a distribuição de renda também não aparecia dessa forma, mas sim com profundas desigualdades? Em sua tese de doutorado, Mincer foi o pioneiro dos estudos que explicitavam o efeito da experiência e do treinamento na distribuição de renda.

Em sua análise, Mincer mostrou que dentro de uma mesma ocupação, a desigualdade de rendimentos aumenta com a idade, o nível de escolaridade e o tipo de ocupação, e aumenta mais nas profissões que exigem maiores conhecimentos, sejam esses adquiridos na escola ou no próprio trabalho.

Schultz chamava a atenção para o fato de que o crescimento econômico observado nas sociedades ocidentais era superior ao crescimento em terras, horas trabalhadas e reprodução de capital. O investimento em capital humano seria a explicação para isso. Becker foi um pioneiro na utilização de análises econômicas no comportamento humano em diversas áreas como discriminação, casamento, relações familiares e educação. *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education* é o seu estudo clássico de como os investimentos na educação e no treinamento dos indivíduos têm importância similar aos investimentos em equipamentos.

Para Becker, aquilo que se tem chamado de estudos atuais sobre o capital humano começou no entorno dos anos 1960. Cita, entre seus fundadores, Theodore Schultz, Jacob Mincer, Milton Friedman e outros que, de alguma forma, estavam ligados à Universidade de Chicago. Becker vê como capital humano elementos ligados à educação, à saúde e aos valores, que não podem ser separados do indivíduo. A racionalidade do investimento no capital humano é exemplificada por Becker ao comentar as mudanças ocorridas na educação das mulheres nos Estados Unidos. Antes dos anos 1960, as mulheres não se faziam representar proporcionalmente em profissões ligadas às matemáticas, ciências, economia e direito, e tendiam a serem professoras, profissionais na área de línguas estrangeiras, literatura e economia doméstica.

De acordo com Becker, foi o aumento da produtividade da força de trabalho e dos meios de produção que se seguiu ao avanço da ciência e da tecnologia nos séculos XIX e XX o principal fator de elevação da renda *per capita* em diversos países. Esse aumento de produtividade demonstrava o valor da educação, do treinamento no trabalho e de outros elementos do capital humano. Seria vital, para os interesses de países como o nosso, o investimento no capital humano, porque essas novas tecnologias teriam pouca influência nos países que tivessem poucos trabalhadores qualificados para usá-las.

Em uma tentativa de formatar um quadro em que fosse possível preparar uma análise global do que seria o investimento em capital humano, Becker enumera uma série de fenômenos empíricos que vinham sendo verificados nos estudos acerca do capital humano: os rendimentos aumentam com a idade a uma taxa decrescente; essas taxas estão diretamente correlacionadas com o grau de conhecimento; as taxas de desemprego são inversamente proporcionais ao grau de conhecimento; as pessoas mais jovens trocam de emprego mais frequentemente que as mais velhas e recebem mais estudos e treinamento no trabalho que estas; pessoas mais habilidosas recebem mais educação e treinamento do que as outras. Segundo Becker, a maior parte dos retornos obtidos pelo investimento em capital humano é sentida com o passar dos anos das pessoas, porque no caso dos jovens há que deduzir os custos destes investimentos.

O conceito de capital humano teria uma importância relativa maior em países com excedente de mão-de-obra. Esse excesso de mão-de-obra poderia ser transformado em capital humano através de investimentos em educação e saúde, e o processo que transforma uma mão-de-obra despreparada em recursos humanos produtivos, através de investimentos em educação e saúde, é o processo de formação de capital humano.

A educação é um fator fundamental para o crescimento econômico e para o desenvolvimento de qualquer sociedade. É um bem com valor econômico, uma vez que não se obtém com facilidade. A Teoria do Capital Humano nos mostra que é um bem tanto de capital como de consumo, porque proporciona satisfação ao consumidor e serve para desenvolver os recursos humanos necessários para as transformações econômicas e sociais de uma sociedade. Essa teoria enfatiza que o desenvolvimento de habilidades é fundamental para o aumento da produtividade e do nível de bem-estar destas sociedades.

Tal desenvolvimento estaria também diretamente associado à possibilidade de acelerar a mobilidade social, à diminuição da pobreza, e também teria importante papel como agente propiciador da redução da desigualdade de renda no mercado de trabalho. Em suma, a Teoria do Capital Humano está apoiada no pressuposto de que a educação formal é necessária para aumentar a capacidade de produção de uma população: uma população educada é uma população produtiva, com um nível maior de bem-estar social propiciado pela diminuição da pobreza e das desigualdades.

Na década de 1970, Carlos Langoni estudou, com auxílio da Teoria do Capital Humano, a variação da desigualdade nos rendimentos de trabalho ocorrida no Brasil na década de 1960. Seu trabalho pioneiro demonstrou que a variável que possuía maior correlação para os resultados obtidos de desigualdade nos rendimentos de trabalho era a educação. Os desníveis na educação básica brasileira seriam o fator mais importante para explicar os altos níveis de desigualdade encontrados no mercado de trabalho na década de 1960, mais que a inflação ou contingenciamentos salariais.

Nas atividades com maior incorporação das modernas tecnologias, a mão-de-obra é relativamente menos disponível à medida que aumenta seu grau de

qualificação. Como consequência, teremos aumentos diferenciados nos salários. As empresas dos setores mais modernos terão diferenças de produtividade e de lucros em relação às tradicionais. Essas diferenças vão acarretar um aumento de desigualdade nos rendimentos dos empregados, dependendo da tecnologia em uso. Langoni comenta que apesar de a aceleração do crescimento trazer um aumento da desigualdade de rendas no trabalho, tem como consequência benigna a redução da pobreza.

Apesar de a educação, na análise geral, aparecer como o fator preponderante para a desigualdade de rendimentos, Langoni observa que sua influência é maior no setor urbano e nas regiões mais desenvolvidas. Já no setor primário, predominante nas áreas rurais, o acesso à propriedade é que seria o fator de maior importância para explicar a desigualdade de rendimentos. A providência que Langoni defendia para a diminuição da desigualdade de rendimentos no setor rural era a reforma agrária. Deveria ser uma reforma agrária sem qualquer espécie de confisco parcial ou total de terras porque essas alternativas seriam incompatíveis com uma economia de mercado. Sua sugestão seria o pagamento parcial ou total em títulos da dívida pública.

Em função dos resultados encontrados, Langoni defendia uma maior alocação de recursos públicos para a educação básica, mesmo em detrimento do financiamento do ensino superior. Essa transferência de recursos seria fundamental, tendo em vista que o crescimento econômico geraria um aumento da renda *per capita*, e, conseqüentemente, aumentaria o custo de oportunidade de se entrar precocemente no mercado de trabalho. Para enfrentar esse dilema nas famílias pobres, Langoni sugeria ser necessário algum tipo de política social que incentivasse a permanência das crianças pobres na escola.

O trabalho de Langoni, um clássico da nossa literatura econômica, inspirou outros pensadores brasileiros que abraçaram as ideias contidas na Teoria do Capital Humano. Criou a base que fez com que um grupo de pensadores influenciados por esta teoria conquistasse, a partir da década de 1990, visibilidade pela qualidade dos seus argumentos, bem como posições de destaque nos governos, ajudando a definir nossas políticas sociais de combate à pobreza.

Seus estudos e conclusões foram fortemente rejeitados durante a década de 1970. As conclusões de Langoni sobre as causas da desigualdade na distribuição de renda foram contestadas por pesquisadores que focavam seus estudos nos efeitos das políticas econômicas dos governos militares sobre a renda. Cardoso, Singer, Fishlow e Malan, entre outros, contestaram suas ideias e atribuíram às políticas salariais do regime autoritário repressivo em vigor o crescimento da nossa desigualdade de rendas.

Vivíamos, na década de 1970, sob um regime de repressão que se intensificou após diversos movimentos de guerrilha urbana e alguns focos de guerrilha rural. O leque dos opositores ao regime militar era amplo e ia desde os liberais em desacordo com o regime até as mais extremadas posições da esquerda. Ao lado de um crescimento econômico considerável, víamos aumentar os níveis de nossa desigualdade de rendimentos do trabalho. Por outro lado, a oposição permitida conseguia alguns avanços, como vimos nas eleições legislativas de 1974. Nesse contexto, o trabalho de Langoni foi alvo de diversas críticas, muitas vezes motivadas pelo clima hostil que havia por parte dos opositores em relação ao regime autoritário e contra qualquer um que fosse enxergado como próximo do regime. Estávamos sob um regime de exceção, e o livro de Langoni fora prefaciado por Delfim Netto. As conclusões a que Langoni chegara eram acusadas de beneficiar politicamente o regime.

Fishlow considerava que o principal fator responsável pela perda de poder de compra dos salários era a maquiagem da inflação prevista, definida pela regra de reajustes salariais. Uma vez que, em função das regras determinadas, o governo previa uma inflação menor que a real e, tendo em vista que estavam proibidas as negociações entre patrões e empregados, os salários foram diminuídos em seu poder de compra. Singer destacava que o ambiente político após 1964 tornara-se extremamente desfavorável às lutas sindicais. Na prática foi abolido o direito de greve, e o controle dos sindicatos pelo Governo havia se intensificado com a perseguição e afastamento das antigas lideranças.

Enquanto Langoni via o crescimento da desigualdade de rendimentos como consequência da desigualdade de distribuição da educação, os opositores às conclusões de Langoni baseavam sua análise na luta de classes, argumentando que

os trabalhadores estariam sendo prejudicados por políticas regulatórias por parte do Estado que enfraqueciam o poder de barganha dos trabalhadores.

Para Langoni as diferenças na qualidade da educação no processo de formação dos trabalhadores brasileiros acabavam influenciando seus rendimentos no mercado de trabalho por meio de grandes diferenças salariais, tendo como consequência o aumento da desigualdade de rendimentos no Brasil. As suas sugestões de políticas sociais para a diminuição de nossa desigualdade de rendimentos de trabalho, quais sejam, os incentivos a uma educação básica universalizada e de qualidade e a reforma agrária, estavam afinadas com a tradição liberal que defende a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho e o fortalecimento da economia de mercado.

Outra perspectiva para entender as razões da desigualdade de renda no Brasil procura ressaltar as fragilidades históricas das organizações sindicais no capitalismo brasileiro como um elemento fundamental para explicar nossa desigualdade de rendimentos no trabalho. Como vimos, de acordo com Celso Furtado, diferentemente dos países da Europa Ocidental, as organizações sindicais no Brasil não alcançaram um poder de barganha que permitisse uma maior participação no crescimento econômico do país.

Camargo, Pessôa e Ferreira atribuem a componentes ideológicos boa parte da resistência aos argumentos da Teoria do Capital Humano. Uma teoria, liberal em suas origens, que clamava pela igualdade de oportunidades ao invés da igualdade nos resultados, não baseava suas análises na luta de classes, e fora gerada na Universidade de Chicago, contrariava o pensamento acadêmico dominante nos anos 1970. Os desenvolvimentistas continuavam sua pregação pela industrialização, e como vimos, em nenhum momento dirigiram seus esforços e sua influência na definição de nossas políticas sociais no sentido de que melhorássemos nossa educação básica.

Muitos anos depois, nossas políticas sociais caminharam, na década de 1990, para um sistema de transferência de rendas que buscava diminuir nossa pobreza e a grande desigualdade nos rendimentos do trabalho. O controle da inflação através do sucesso do Plano Real criou as condições para que se pudessem planejar políticas sociais que atendessem àquele objetivo. A questão na

década de 1990 era quanto à exigência ou não de condicionalidades para que se dessem os benefícios da transferência de renda. Nesse momento foi vitoriosa a ideia de que deveria haver uma contrapartida, e essa seria na forma de obrigar que os beneficiários mantivessem seus filhos nas escolas.

Para Camargo, a preocupação estava em estudar a elaboração de políticas sociais que, ao mesmo tempo em que reduzissem a pobreza no curto prazo, diminuíssem a reprodução da pobreza no longo prazo, quebrando o ciclo intergeracional de pobreza. Camargo argumentava que após mais de quatro décadas de crescimento acelerado, a economia brasileira atingira um nível de renda per capita bastante acima daquele característico dos países considerados pobres. No entanto, iniciávamos os anos 1990 com o desafio de tirarmos da miséria quase metade de nossa população. Um fato marcante seria que determinadas características do nosso mercado de trabalho condicionariam nosso futuro a uma reprodução da pobreza do presente.

Ele enfatiza a presença de maus empregos em que, após 35 anos de trabalho, o trabalhador receberia um salário semelhante a outro que viesse a se integrar no mercado naquele momento. A perversa consequência deste fenômeno seria que uma criança que entrasse cedo no mercado de trabalho contribuía com uma parcela substancial da renda familiar. Portanto, nas famílias pobres, o valor da força de trabalho das crianças seria maior que nas famílias ricas. Ao entrar cedo no mercado de trabalho, as crianças pobres saíam cedo da escola, obrigando-se a aceitar empregos em trabalhos que não exigem maiores qualificações, reproduzindo a pobreza da geração anterior.

Camargo atribui a queda da desigualdade de rendimentos do trabalho ocorrida entre 2001 e 2005 à acelerada expansão educacional ocorrida na última década, bem como às concomitantes mudanças ocorridas na estrutura etária, com consequências na experiência da força de trabalho. Ricardo Paes de Barros, ao trabalhar com aspectos como desigualdade educacional, experiência no trabalho e idade dos trabalhadores, aborda temas básicos da Teoria do Capital Humano. Podemos ver aqui um resgate das ideias de Langoni, cuja obra tem sido reconhecida, como vimos, como fundamental para a definição das nossas políticas sociais de transferência condicionada de renda.

Os resultados conseguidos em suas pesquisas permitem afirmar que a diminuição na diferença de remuneração em função do nível educacional foi um dos principais responsáveis pela recente queda da desigualdade no que tange aos rendimentos do trabalho. O mercado de trabalho teria ajustado as remunerações a essa diminuição de diferenças nos níveis educacionais. E chama a atenção para o fato de que a desigualdade educacional da força de trabalho tem diminuído desde o início do século atual.

Para Ferreira, atualmente, há que se pensar na natureza do sistema educacional. A simples inclusão não é suficiente para evitar que se reproduzam e se perpetuem as desigualdades. A mudança no desenho do nosso sistema educacional terá que agir na diferença entre o que se aprende nas melhores escolas particulares das grandes metrópoles do Sudeste e nas mais fracas escolas públicas. Estaríamos diante de um sistema que gera um círculo vicioso no qual uma grande disparidade na qualidade educacional produz um alto nível de desigualdade de renda.

Somente com o aumento do poder político das classes mais pobres, pela via de uma maior exigência de oferta de educação de qualidade, poderíamos interferir no sentido da interrupção dessa armadilha em que estamos. Far-se-ia necessária uma maior mobilização e pressão social da sociedade no sentido de assegurar uma educação básica de qualidade. Ferreira considera que a Teoria do Capital Humano influenciou as decisões do governo brasileiro de vincular transferência de renda com frequência escolar, como no Bolsa Escola, e, posteriormente, no Programa Bolsa Família.

Pessôa lamenta que os economistas desenvolvimentistas não tenham enxergado a influência que uma educação de qualidade poderia trazer no combate ao nosso subdesenvolvimento. Apesar de reconhecer em Celso Furtado um dos nossos melhores economistas, e o mais influente, Pessôa considera um enigma o fato de Furtado não ter se ocupado da influência da educação sobre a economia. Vê na tradição da esquerda latino-americana a narrativa de uma obrigatoriedade de haver espoliação em um país se há desenvolvimento econômico em algum outro país. Por outro lado, a narrativa dos liberais acredita que o desenvolvimento

está associado às instituições e às características da sociedade. E a educação seria a instituição fundamental para o desenvolvimento econômico.

Pessôa recorda que nos anos 1950 fomos às ruas para defender o petróleo, mas não nos mobilizamos para uma melhor educação. Aí, para Pessôa, estava a semente daquilo que chama de tragédia social dos anos 1980 e 1990. As elites brasileiras teriam aceitado passivamente a ideia de que a universalização do ensino era inviável por falta de recursos. Com a democratização, universalizamos em 10 anos. E hoje a questão não é de recursos, é qualidade. Aponta o que seria, no seu entender, o principal óbice para que possamos ter um ensino público de qualidade: a ausência de um sistema de gestão meritocrático e competitivo.

O corporativismo trabalharia no sentido de não deixar que se façam as mudanças necessárias. No entanto, o eleitor mediano ainda não teria percebido que esse é um dos principais óbices para a melhoria do ensino. A negligência com o ensino básico teria sido uma das causas mais importantes do alto índice de desigualdade de rendas e pobreza aos quais chegamos ao fim do século XX. Uma vez que conseguimos praticamente universalizar o acesso ao ensino básico, nossa questão passa a ser a melhoria da qualidade de ensino.

Diversos pensadores aqui analisados enfatizaram que a principal dificuldade para a melhoria do nosso ensino básico não passa pela falta de recursos financeiros, como visto pelo senso comum. Um dos principais entraves estaria no corporativismo, que impede políticas de gestão que utilizem a meritocracia como instrumento básico de análise. Leis como as que exigem a isonomia salarial e outras que, na prática, tornam quase impossível a demissão de maus profissionais, precisariam ser flexibilizadas para que ocorresse um salto qualitativo.

Cristovam Buarque é um ferrenho defensor da ideia de que somente através da educação poderemos chegar a uma sociedade mais desenvolvida. De acordo com Buarque, o programa de transferência de rendas condicionado à educação está baseado em uma constatação evidente: a de que se faz necessário quebrar o círculo vicioso da pobreza propagada através de gerações, indenizando as famílias pobres para que deixem as crianças na escola, abrindo mão de enviá-las precocemente para o mercado de trabalho. Atualmente a desigualdade de renda

se dá pela desigualdade no acesso ao conhecimento, porque um profissional bem educado e qualificado tem hoje um padrão de vida próximo ao do dono de sua empresa.

Camargo considera que existe uma sinalização no sentido de que a sociedade está priorizando mais a educação, adiando a entrada no mercado de trabalho para apostar num aumento da renda do mercado de trabalho. Para Samuel Pessoa, a negligência com a educação teria sido o maior erro por nós cometido nos últimos séculos. Considera, no entanto, que essa questão vem conseguindo melhoras. O país teria percebido o problema, e a situação começou a mudar quando viramos uma democracia. A população tornou a educação uma questão importante.

Poderíamos dizer que a sociedade parece estar demandando mais educação. No entanto, esse aspecto necessitaria ser aprofundado em investigação posterior. Os governos mudaram e passaram a dar mais prioridade à educação básica porque a sociedade mudou e demanda isso, ou foi o contrário?

Amaury de Souza e Bolívar Lamounier comentam a chegada de milhões de brasileiros a um padrão mais elevado de consumo nos últimos anos. A educação é vista como um símbolo de identidade da classe média e como um dos principais fatores de ascensão social. Esta percepção faz com que melhorar a educação dos filhos seja uma aspiração dos brasileiros. Em suas pesquisas verificaram que o percentual de pais que desejam que os filhos tenham um nível de educação de ensino superior ou de pós-graduação era de 96% para os pais com nível superior de escolaridade; 88% para os pais com nível médio; 83% para os pais com nível fundamental; e 70% para os pais semi-escolarizados.

Os anos 1990 foram ricos com relação ao debate sobre as formas para combater a pobreza e desigualdade no Brasil. A questão do combate à inflação obrigava que fosse dada prioridade à política econômica, condicionando as demais políticas. A discussão sobre a eficiência de qualquer política social surgia em um ambiente de escassez e restrição orçamentária, e com a influência das políticas liberais apontando para uma redefinição das funções do Estado, abrindo espaço para a iniciativa privada.

Um fator importante para que os programas de renda mínima passassem, nas últimas décadas do século XX, a serem vistos como alternativas para as políticas de proteção social universalistas foi o enfraquecimento do Estado de bem-estar social nos países desenvolvidos. Na década de 1990, começou a prosperar no Brasil a ideia de que um programa de transferência de algum tipo de renda seria uma política pública eficiente no combate à pobreza. Carlos Alberto Ramos destaca que nos anos 1980, na Europa e também nos Estados Unidos, ampliou-se o debate sobre a viabilidade da manutenção dos sistemas de proteção social em vigor. Esses passaram a ser criticados por sua ineficiência e por sua duvidosa viabilidade econômica. A crise econômica dos anos 1970 estava colocando obstáculos ao Estado de bem-estar social, que se apoiava em contínuo crescimento econômico e em baixas taxas de desemprego.

Os programas pioneiros de transferência de renda condicionada no Brasil ocorreram, no Brasil na década de 1990, em unidades subnacionais. Podemos destacar os de Campinas e do Distrito Federal. O Programa Bolsa Escola Federal foi criado no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. Inspirado em experiências similares que tiveram início em Campinas, Distrito Federal e Ribeirão Preto, tinha como objetivos declarados assegurar a educação para crianças de baixa renda e realizar transferências diretas condicionadas de renda. Foram criados parâmetros de faixa etária e renda, e a obrigatoriedade de as crianças entre 6 e 15 anos frequentarem as escolas para receber o benefício do Bolsa Escola Federal.

O Programa Bolsa Família, implantado no primeiro governo Lula, é o estágio atual de políticas sociais de transferência direta focalizadas nos pobres. O Programa Bolsa Família, ao condicionar o recebimento dos benefícios às famílias que cumprirem exigências que dizem respeito à educação e à saúde, procura reduzir a pobreza extrema, assim como interromper o vicioso ciclo intergeracional de pobreza.

Os programas de transferência de renda condicionados à presença dos filhos nas escolas, tanto sob a perspectiva do PSDB com o Bolsa Escola Federal, quanto na perspectiva do PT com o Bolsa Família, contemplam os argumentos fundamentais da Teoria do Capital Humano. O programa Bolsa Família foi a

consolidação de diversos programas de transferência de renda, iniciados na esfera federal, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Focalizado nos pobres, exigem a contrapartida de que seus filhos sejam mantidos na escola, adiando sua entrada no mercado de trabalho. Essas ideias, presentes na Teoria do Capital Humano, foram difundidas no Brasil por Carlos Langoni, e tornaram-se políticas sociais após décadas de debate com diversos opositores. Os seguidores de Langoni aqui estudados foram, em grande parte, responsáveis por essa vitória.

É importante ressaltar que o Programa Bolsa Família e suas condicionalidades foram legitimados pelo eleitorado brasileiro nas eleições presidenciais de 2006 e 2010. As principais forças políticas do cenário nacional reconhecem o apoio popular ao programa. No entanto, somente a universalização da frequência escolar não tem produzido resultados promissores para se conseguir a quebra do ciclo mencionado. Temos que investir na melhoria da qualidade do nosso ensino básico, e esse investimento provavelmente está mais ligado à melhoria da gestão do que à necessidade de mais recursos financeiros.

Embora as teses baseadas na Teoria do Capital Humano apresentadas por Langoni em 1973 estivessem corretas, o ambiente político e acadêmico dos anos 1970 e as próprias circunstâncias da pesquisa e do lançamento do livro terminaram por inibir a repercussão do mesmo. Apenas a partir de 1990, tendo à frente seus seguidores, aquelas ideias e a própria Teoria do Capital Humano passaram a influenciar governos, políticas sociais, e de alguma forma as escolhas da sociedade brasileira.