

TEORIA DO CAPITAL HUMANO: UMA ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO

Rudney Aminadab Santos*

Resumo: Este trabalho estuda o papel do capital humano no desenvolvimento brasileiro, incorporando o debate sobre distribuição de renda no país nas décadas de 1970 a 1990. A contextualização histórica foi construída com dados sobre o crescimento do produto interno bruto, distribuição de renda e educação formal. Abordou-se a teoria do capital humano nas visões de Theodore Schultz e de Gary Becker, que partiram da abordagem neoclássica da remuneração dos fatores segundo sua produtividade. Discutiram-se as críticas de Gaudêncio Frigotto e de Márcio Pochmann. Conclui-se que se pode melhorar a distribuição de renda, no longo prazo, com maiores investimentos em educação, associados com outras políticas, como tributação progressiva, investimentos em saúde, habitação e saneamento básico. Essas políticas serão ainda mais efetivas ao gerarem maiores taxas de crescimento econômico.

Palavras-chave: Distribuição de renda. Produtividade. Reestruturação produtiva. Educação.

Abstract: The central objective of this work is to study the theory of the human capital and to investigate the ideas of the main authors in the incorporation of the theory to the Brazilian debate on the distribution of income in the decades of 1970 the 1990. The historical contextualização was constructed through data on the growth of the gross domestic product and data on the income distribution and formal education. A line of study of the theory of the capital human in the optics of Theodore Schultz and Gary Becker and established its bond with the neoclássica theory of the remuneration of the factors was traced. The theory of the human capital in the Nineties and of that it forms was applied the neoclássica argument of the productivity, in a context of productive reorganization. In this context, the contributions of the theory to the light of the critical ones had been argued that it received from authors as Gaudêncio Frigotto and Márcio Pochmann.

Key-words: Distribution of income. Productivity. Productive reorganization. Education.

JEL Classification: O15, Human Resources; Human Development; Income Distribution; Migration. D24, Production; Cost; Capital and Total Factor Productivity; Capacity. I21 – Analysis of Education.

* Mestrando em Economia do Desenvolvimento pelo PPGE/PUCRS. E-mail: rudneyeconomia@yahoo.com.br.

1 Introdução

O objetivo deste trabalho é estudar o papel da teoria do capital humano no desenvolvimento brasileiro, incorporando o debate sobre distribuição de renda entre os anos de 1970 e 1990. Será analisada a fase de crescimento econômico acelerado que o país passou nos anos de 1970, atentando para os efeitos diretos do milagre econômico e o processo de concentração de renda no país.

Na década de oitenta, houve uma redução significativa do nível de crescimento econômico, principalmente com o esgotamento dos efeitos do milagre econômico, com a elevação dos preços do petróleo iniciada nos anos setenta. Enormes taxas de desemprego, evasão de capital para outros países, culminando com a instituição da moratória pelo governo Sarney em 1986. Esses fatos provocaram uma grande recessão, com descontrole inflacionário, que acabou por piorar os níveis de bem-estar social da população brasileira. O resultado foi o aumento do processo de concentração da renda.

Nos anos noventa, com a abertura comercial, o controle da inflação e o equacionamento das contas externas, a economia brasileira apresentou novamente condições para a volta do crescimento. A partir dessa situação, foi retomado o debate sobre a distribuição desigual da renda com relação à educação.

No contexto deste estudo, será feita na seção 2 uma revisão do pensamento marginalista que deu sustentação à teoria do capital humano. Serão analisadas as linhas de pensamento de autores como Gary Becker e Theodore W. Schultz acerca da teoria.

Na seção 3 será apresentada a controvérsia dos anos de 1970 sobre concentração da renda no Brasil, enfatizando a influência da teoria do capital humano naquele debate. Serão inicialmente abordados os aspectos históricos do período.

Na seção 4, será discutido o pensamento cepalino e as contribuições da teoria do capital humano à luz das críticas que recebeu de autores como Gaudêncio Frigotto e Márcio Pochmann.

2 Pensamento marginalista e os fundamentos da teoria do capital humano

O pensamento marginalista introduziu na teoria econômica uma visão mais racional, com o auxílio da matemática; essa visão permitiu análises muito mais técnicas e precisas dos cenários econômicos. Pesquisadores como Jevons, Menger e Walras adaptaram a idéia de valor aos princípios gerais do utilitarismo, definindo que o valor depende do nível de utilidade que o indivíduo deposita na aquisição de um bem ou produto.

O pensamento utilitarista neoclássico apropria-se desse princípio hedonista segundo o qual a busca da satisfação terrena deve ser conquistada sem muito esforço ou dor, sempre objetivando elevar o nível de satisfação em troca do mínimo de coisas indesejáveis, que não maximizam o prazer. O nível de utilidade provém do consumo das mercadorias, pois é o desejo de consumo que impulsiona a obtenção de bens e produtos que acabam proporcionando uma sensação individual de bem-estar, muitas vezes, beirando a transcendência espiritual. Qualquer bem que desperte o desejo de um indivíduo deve ser visto como possuidor de utilidade.

O homem racional busca obter o máximo possível de bens visando elevar a sua satisfação pessoal; e é através do consumo que ele realiza os seus desejos no mercado. Porém, para que o ser racional possa consumir, ele precisa de renda, e essa renda, na economia, é escassa e limitada, levando o homem racional a eleger prioridades de consumo; ou seja, que produtos são mais importantes para o indivíduo consumir de modo a maximizar a sua utilidade. A renda pode ser gerada através do trabalho, ou pode vir de recursos acumulados ao longo do tempo pelas famílias.

Segundo a teoria marginalista, o aumento dos meios de produção gera elevação do lucro. Portanto, o capitalista acaba gerando um benefício social, pois à medida que ele acumula capital, também eleva o seu nível de poupança e investimentos em meios de produção. Desta forma, o homem racional estará elevando a eficiência do processo produtivo e ge-

rando uma externalidade positiva para o conjunto da sociedade.

Para Hunt (1987, p. 342):

O padrão de tempo da produção afetava as utilidades percebidas pelas pessoas de duas maneiras. A primeira era que quanto mais bens se tivessem maiores seriam as utilidades e, quanto mais longo fosse o período de produção, mais bens haveria para o consumo. A segunda era quanto mais cedo as pessoas conseguissem seus bens, mais utilidade esperariam, e um período de produção mais longo implicaria um maior adiamento do consumo.

A teoria marginalista oferece suporte para a aplicação de seus argumentos na consolidação de novas teorias como a teoria do capital humano, que utiliza o investimento em educação como elemento fundamental no processo de redução dos níveis de concentração da renda.

3 Teoria do capital humano

A teoria do capital humano foi desenvolvida na década de 1960 e teve como principais formuladores Gary Becker e Theodore W. Schultz. Os fundamentos básicos desta teoria remetem à teoria marginalista e aos princípios do utilitarismo, centrado na busca da máxima utilidade e satisfação dos desejos e prazeres individuais.

O processo de aquisição de educação exige muito esforço e sacrifício dos indivíduos, pois, durante o processo há o dispêndio de recursos financeiros pessoais ou das famílias que investem na educação de seus membros. Há um adiamento da entrada do indivíduo no mercado de trabalho até que ele complete os seus estudos e obtenha maior valorização profissional. A busca do investimento pessoal como forma de elevar os rendimentos futuros é uma realidade dessa teoria, mas não a única, pois, com o investimento em educação os indivíduos desejam ostentar um status social e até mesmo escolher as atividades que desejam desempenhar ao longo do tempo.

O bem-estar financeiro e a educação formal não vêm de berço, mas são adquiridos ao longo da vida e alteram, estruturalmente, os níveis de

renda dos indivíduos (Moretto, 2002). Logo, o nível de oferta e demanda por instrução, considerado como um investimento é o que agrega importância e valor econômico à educação, pois a preparação desse capital humano de grande valor para a produção incorpora mais capacidade produtiva proporcionando a elevação da produtividade da economia.

3.1 Abordagem de Gary Becker da teoria do capital humano

A formação do capital se materializa em três elementos que são o capital físico, capital humano e o capital tecnológico. Essas parcelas do capital se definem como o somatório dos gastos com máquinas, equipamentos, construções, educação, saúde e pesquisa.

O Capital é considerado um estoque, pois é composto por um somatório de fluxos de valores e sua intensidade é diretamente proporcional à capacidade de gerar rendas futuras ao longo de sua vida útil. O próprio crescimento gerado a partir de um acúmulo de capital se dá através de um processo sucessivo de investimentos em capital físico, humano e tecnológico, que permitirão incrementar a capacidade produtiva, fornecendo subsídios para o processo de acumulação capitalista (Moretto, 2002).

Tomando como base os pressupostos da economia neoclássica, a teoria do capital humano considera o processo de aquisição de educação como um investimento amparado sobre a maximização da utilidade individual. A partir de uma análise de diferentes períodos dos custos e benefícios do investimento em educação e treinamento, tem-se que o agente racional destina uma parcela considerável de renda em si mesmo, em função de uma taxa de retorno esperada que remunere os custos desses investimentos.

3.1.1 A célula familiar como financiadora do capital humano

A unidade familiar, na ótica beckeriana, tem um papel importante no processo de aquisição do capital humano. Os pais transmitem saúde e supor-

te financeiro para que os filhos adiem sua entrada no mercado de trabalho. Nesse caso, o indivíduo revela uma preferência por adquirir maior educação formal, na esperança de elevar o seu retorno financeiro futuro.

Para (Moretto, 2002), os filhos usam os pais como modelos e absorvem seus valores pessoais. Os valores adquiridos pelos filhos têm um efeito muito maior sobre o emprego, a educação e outras realizações como adultos do que o montante de dinheiro que os pais possuem.

O estoque de capital humano que cada indivíduo possui está diretamente relacionado ao capital pessoal e ao capital social. O Capital pessoal se refere ao consumo passado e as demais experiências vivenciadas pelo indivíduo, que o influenciam na determinação e formação das suas escolhas no futuro. Já o capital social, em adição, busca as ações passadas da massa dos indivíduos e a influência destas ações coletivas na tomada de decisão. Essa tipificação de capital está ligada, diretamente, a imaginação e ao planejamento do futuro.

3.1.2 O capital imaginação

O Capital Social, que é constituído pelo que Gary Becker denomina de capital imaginação, resulta do fato de que as pessoas, ao buscarem maximizar o valor das utilidades presentes e futuras, despendem tempo, que é um recurso escasso, na obtenção de uma renda psicológica. Esse fator interfere positivamente na apreciação e, portanto, maximizando as utilidades futuras.

Como consequência, o capital imaginação influencia diretamente a taxa de desconto sobre a utilidade futura e o nível de preferências em relação aos bens e serviços. Na ótica beckeriana, à medida que os indivíduos estão mais atentos ao futuro, eles desenvolvem preferências habituais que o habilitam a resultados positivos e satisfatórios. Ou seja, as experiências do cotidiano revelam resultados que preparam o indivíduo para a tomada de decisão mais acertada.

Os homens e as mulheres querem respeito, reconhecimento, prestígio, aceitação e poder de sua família, amigos, pares e outras. O consu-

mo e outras atividades têm um componente social maior, particularmente, porque eles ocorrem no público. Como resultado, as pessoas escolhem restaurantes, vizinhos, escolas, livros para ler, opiniões políticas, alimentos ou atividades de lazer de olho a agradarem pares e outros em sua rede social (Becker *apud* Moretto, 2002).

O investimento em capital humano pode afetar tanto o bem-estar futuro como o presente, sendo que o bem-estar presente é originado por uma renda psicológica intitulada de capital imaginário. A educação formal afeta o consumo e a renda monetária, pois à medida que o indivíduo decide investir em capital humano, ele deixa de consumir outros bens e serviços que talvez pudesse estar consumindo em outro momento.

3.2 Abordagem de Theodore Schultz da teoria do capital humano

Na visão de Schultz, investindo em educação, os indivíduos ampliam o seu raio de escolhas, pois à medida que o mercado de trabalho se torna cada vez mais restritivo e concorrencial, os indivíduos mais bem preparados e instruídos terão um leque maior de escolhas profissionais. O processo de aquisição de educação é um insumo importante tanto para o indivíduo quanto para o setor produtivo. Para o indivíduo, porque eleva os rendimentos pessoais; para o setor produtivo, porque gera eficiência e aumenta a produtividade (Schultz, 1973).

Segundo Souza e Oliveira (2006), quando se investe na elevação dos patamares de conhecimentos ou estoque de conhecimentos, produzem-se aumentos proporcionais no nível do PIB, em função das relações de interdependência entre os agentes produtores. Por isso, os investimentos em educação, ciência e tecnologia conduzem a uma taxa de crescimento econômico acima do crescimento demográfico e à variação tecnológica inicial.

Para (Schultz, 1973), as considerações sobre capital humano floresceram da percepção de que havia necessidade das populações dos países pobres, não exportadores de tecnologia, de investir em qualificação, nas habilidades pessoais e na educação formal. De acordo com esse autor, existe

elevada elasticidade-renda na demanda por educação, o que torna os rendimentos provenientes da educação muito mais vantajosos, pois à medida que a renda aumenta, eleva-se o nível de consumo pelo bem representado pela educação. Com a renda das famílias se elevando, a célula familiar adquire consciência da importância sócio-econômica da educação. Percebem que o avanço tecnológico eleva o grau de complexidade da produção e induz o mercado a exigir profissionais altamente qualificados. O nível cresce de acordo com o nível de educação e especialidade da mão-de-obra. O fruto dos esforços pessoais de capacitação irá retornar, no futuro, na forma de acréscimo nos salários.

Uma contribuição importante da análise de Schultz é com relação aos dispêndios provenientes da aquisição de educação, que se dividem em custos diretos e indiretos. Os custos diretos estão ligados imediatamente ao acesso à educação, como mensalidades escolares, custos dos livros e materiais escolares e transporte, já os custos indiretos, ou custos de oportunidade, são os benefícios pessoais ou ganhos que o indivíduo obtém à medida que faz uso da educação e despendem seu tempo livre com estudo e educação.

A teoria Schultziana diz respeito aos benefícios que o investimento em capital humano agrega preferentemente à sociedade, do que à renda dos indivíduos. Alguns exemplos clássicos desse efeito são maiores motivações profissionais, acréscimos no desenvolvimento pessoal e intelectual, consciência dos direitos civis, maiores cuidados em relação à saúde, hábitos alimentares e higiene pessoal.

Nos anos de 1970 surgiu um debate mais intenso sobre o processo de concentração de renda no Brasil, intensificado pela divulgação dos resultados do Censo desse período e pela justificativa oficial tecnocrática para o aumento dessa desigualdade.

4 Distribuição de renda e teoria do capital humano: o debate brasileiro nos anos de 1970

As primeiras décadas do século XX foram marcadas por grandes acontecimentos, como a Pri-

meira Guerra mundial, a Grande Depressão e a Segunda Guerra mundial, que influenciaram a sociedade brasileira e mundial. *“Durante a Grande Depressão, até mesmo o fluxo internacional de capital pareceu secar. Entre 1927 e 1933, os empréstimos internacionais caíram mais de 90%”* (Hobsbawm, 2001, p. 93).

A Grande Depressão teve consequências diretas sobre o nível de desemprego do mundo capitalista, atingindo de uma forma agressiva a força de trabalho. O comércio mundial e os empréstimos internacionais sofreram reduções drásticas, em torno de 60% e 90%, respectivamente (Rego e Marques 2000).

Em 1930, o complexo cafeeiro viveu um período de crise profunda. Desde 1840, o café foi o principal produto de exportação brasileiro, responsável pela entrada de um volume importante de divisas para a economia do país. A aristocracia do café possuía muita influência política e, em períodos de crise de superprodução, o governo intervinha na economia, depreciando a moeda nacional, e comprando estoques excedentes do produto para a preservação do nível de preços do café. Esse mecanismo foi chamado por Celso Furtado de política de socialização dos prejuízos.

Com a crise mundial de 1929, os problemas de demanda e superprodução do produto, tornaram insustentáveis quaisquer tentativas do governo de manter o nível de renda dos cafeicultores e, portanto salvar a economia cafeeira. Os primeiros anos da década de 1930 já se caracterizam, no Brasil, por uma recuperação do mercado interno e aumento da produção nacional, que atingindo principalmente a indústria. O aumento da produção de bens de consumo estimulou a demanda de bens de capital e, dada a escassez de divisas para importações, teve início a produção nacional desses bens.

A industrialização brasileira obteve um crescimento importante da sua participação na formação da renda interna nacional. Este crescimento foi possibilitado, em grande parte, pelas constantes desvalorizações cambiais que, ao estabelecerem um novo padrão de preços relativos, dificultavam a entrada de produtos importados. Essa política impul-

sionou o processo de industrialização por substituição das importações (Rego e Marques, 2000).

Na interpretação de Serra (1982), o início dos anos de 1950 foi marcado por um programa de transformação estrutural da indústria brasileira. O Plano de Metas, implementado no governo Juscelino Kubitschek, no período de 1956 a 1960, permitiu volumosos investimentos na diferenciação da estrutura industrial brasileira. Foi nesse período que se instalaram no país grandes complexos industriais como os do setor automobilístico, construção naval e material elétrico. Esses investimentos permitiram melhorar a qualidade de um setor importante para economia brasileira, o setor de bens de capital.

Segundo (Rego e Marques, 2000), nesse período iniciaram-se a expansão de outros setores não menos importantes como o siderúrgico, o petrolífero e o de papel e celulose, que foram beneficiados por investimentos estatais e políticas de crédito subsidiado para os setores considerados estratégicos e prioritários. A combinação de capital estrangeiro, empresas públicas e empresas de capital privado nacional formaram o tripé sobre o qual se sustentou o desenvolvimento industrial. Mas a expansão acelerada do investimento e do emprego, que caracterizou a década de 1950, foi seguida por uma fase recessiva nos primeiros anos da década seguinte.

Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (1999), a década de 1960 foi marcada por uma crise econômica que afetou fortemente a produção industrial brasileira, desencadeando uma redução do nível de investimentos, elevação dos índices de inflação e redução do nível de renda da população. Com o golpe militar de 1964, foram implantadas reformas institucionais importantes para o controle da crise econômica enfrentada pelo país. Porém, o autoritarismo tecnocrático impôs o fechamento dos sindicatos, promoveu o arrocho dos salários dos trabalhadores e eliminou a estabilidade no emprego. O objetivo do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), lançado no Governo Castelo Branco, era conter o processo inflacionário, o que pressupunha, segundo a avaliação dos técnicos do governo, reduzir a demanda agregada.

Na reforma tributária foi inserida a correção monetária no processo tributário e a mudança de impostos do tipo cascata em impostos do tipo valor adicionado. Ou seja, os impostos não mais seriam cobrados em relação a cada transação sob o valor total. Nesse período, foi criado o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto Sobre Serviços (ISS); também foi reorganizada a competência para o recebimento desses impostos, no que se refere aos repasses da União para os Estados e os Municípios.

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Programa de Integração Social (PIS) foram instituídos no período do PAEG, como forma de elevar o nível de poupança a disposição do governo. O surgimento do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH) ampliou as fontes de financiamento da construção civil. Criaram-se também formas de incentivo ao crescimento do mercado de capitais. Uma questão importante do período foi o aumento da captação de recursos externos pelos bancos nacionais para financiar as empresas internas, possibilitando a internacionalização financeira do país. As reformas adotadas nesse momento reduziram a inflação e prepararam o Brasil para retomada do crescimento econômico da década de setenta (Gremaud; Vasconcellos; Toneto Júnior, 1999).

Para suprimir os problemas econômicos do país, o novo governo militar apresentava em 1967 o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED). Nas diretrizes do PED, o crescimento viria, primeiramente, pelo aumento da utilização da capacidade produtiva existente; posteriormente, ele deveria decorrer da qualificação dos fatores de produção, com incentivos a setores importantes e investimentos na qualificação da mão-de-obra. Porém, a concentração de renda agravou-se no período do chamado milagre econômico brasileiro. Em outras palavras, a melhoria dos índices de produção não se refletiu de forma proporcional na melhoria na qualidade de vida da população.

Nos primeiros anos do regime militar, *“a renda concentrou-se ainda em virtude da redução do*

valor real do salário mínimo. “O salário real sofreu uma perda de poder aquisitivo de 42%, entre 1964 e 1974. No período de 1964/1966, época de implantação do PAEG, a perda fora de 25,2%, enquanto entre 1967-1973 caiu 15,1%” (Rego e Marques, 2000, p.122),

O aumento do salário real ocorreu de forma concentrada, na direção dos indivíduos melhor qualificados. Tal fato incentivou autores como Carlos Langoni a explicarem o aumento dos salários dos indivíduos mais qualificados como resultado de um maior nível de educação formal. O nível de salários tem uma relação direta com o processo de acumulação. Portanto, no período áureo do milagre econômico, seria de se esperar que todos os salários crescessem o que não aconteceu, até mesmo em função da proibição de atividades sindicais e políticas (Rego e Marques, 2000).

4.1 Incorporação da teoria à justificativa oficial para a concentração da renda

A divulgação do censo de 1970, em comparação com os dados do censo de 1960, evidenciou um aumento no nível de concentração de renda no país; isso ajuda a demonstrar que o processo de desenvolvimento econômico brasileiro beneficiou apenas uma pequena minoria da população. A publicação de um trabalho elaborado por Fishlow *apud* Gandra, 2002 deu início ao debate sobre o assunto. Fishlow alertava para o aumento do índice de Gini e procurava demonstrar que isso se devia ao aumento das rendas dos capitais em detrimento das rendas do trabalho.

De acordo com Fishlow, os salários foram contidos enquanto os lucros puderam crescer livremente, concentrando a renda a favor dos detentores de capital físico. Por essa razão, os dados comparativos dos Censos de 1960 e de 1970 evidenciam que as elevações dos índices de desigualdade de renda estão associadas aos ganhos insignificantes dos grupos de renda baixa, em comparação aos ganhos dos grupos de proprietários de capitais e pessoas

de renda alta. Em relação ao conjunto da renda nacional, haveria, portanto, uma tendência de redução relativa dos salários e um aumento relativo dos lucros.

4.1.1 Causas da concentração

Diante da avaliação de Fishlow sobre a concentração da renda no Brasil, os técnicos do governo encomendaram ao economista Carlos Langoni, da Fundação Getúlio Vargas, uma reavaliação dos dados do censo. O pesquisador concluiu que a renda efetivamente se havia concentrado; porém, ele apresentava uma explicação alternativa à de Fishlow para essa concentração.

As mudanças clássicas, mencionadas por Langoni (1972), intrínsecas ao processo de desenvolvimento econômico, são representadas pelas transferências de mão-de-obra de setores ou regiões com menor produtividade para regiões e setores de maior produtividade. Da mesma forma, é preciso incluir a contribuição das mudanças qualitativas na força de trabalho, representadas por variáveis como educação, sexo e idade, que são elementos de maior impacto no aumento dos níveis de concentração de renda.

Na opinião de Langoni (1972), o aumento dos níveis de desigualdade é explicado por duas questões importantes:

- a) modificações na formação da mão-de-obra, que integram a força de trabalho, tanto por região, como por sexo e nível educacional.
- b) aumenta demanda de trabalhadores mais qualificados, ao longo do processo de crescimento econômico.

As mudanças na estrutura educacional dos trabalhadores e as variâncias das suas rendas estão associadas, segundo o autor, aos níveis de oferta e demanda por variados padrões ou tipos de mão-de-obra; além disso, a taxa de crescimento está diretamente interligada a melhora ou à piora dos patamares de oferta e demanda no mercado.

5 Ressurgimento da teoria do capital humano nos anos de 1990

5.1 Contexto dos anos de 1980: crise e inflação

A década de 1980 foi marcada por profundas transformações no cenário mundial evidenciando a vulnerabilidade da economia brasileira com relação às influências externas. O segundo choque do petróleo, em 1979, e a elevação da taxa de juros internacional foram seguidos de dificuldades de financiamento internacional, em uma situação em que o endividamento externo era crescente. O pagamento dos juros da dívida externa já alcançava 28% do valor das exportações e o país apresentava déficits significativos no balanço de transações correntes, que não eram totalmente cobertos pela entrada de capitais internacionais; resultava na redução das reservas internacionais, o que ocasionava, nesse período, o início de uma crise cambial (Rego e Marques, 2003).

A volta do crescimento e os superávits comerciais, em 1983, dão origem a um debate sobre os motivos desse resultado. O ministro Delfim Neto e sua equipe econômica creditavam tais resultados aos ajustes recessivos implementados no início de 1980; enquanto outros analistas e pesquisadores como Barros de Castro interpretaram esses resultados positivos como uma externalidade das transformações estruturais ocorridas no país com a implantação do II PND, no governo Geisel.

A deterioração da situação cambial brasileira, em 1980, fez com que o governo adotasse uma política econômica nos moldes ortodoxos, induzindo uma redução da demanda. Essa política foi denominada de ajustamento voluntário, pois ainda não envolvia um pedido de ajuda do FMI ou mesmo de renegociação da dívida. O Brasil, que se encontrava endividado desde o período anterior e assumira o sistema de taxas de juros flutuantes, acabou sofrendo um forte impacto quando as taxas internaci-

onais de juros se elevaram, causando uma situação grave de endividamento crônico. Num cenário econômico de taxas de juros altas e, portanto, maiores dificuldades de se obter recursos no exterior, em função do seu encarecimento, o problema da dívida externa de alguns países levou nações como a Polônia, Argentina e México a discutirem a opção do estado de moratória, em 1982; foi o chamado Setembro negro¹ (Rego e Marques, 2003).

A década de 1980 apresentou um panorama de profunda crise econômica, associada à retração do crescimento e deterioração dos níveis de qualidade de vida da população. Todavia, se desenvolveu nesse cenário adverso a abertura política brasileira, seguindo em direção ao estado democrático. No entanto, o país apresentava indicadores sociais muito desiguais, fazendo com que o país ocupasse os mais baixos patamares de distribuição de renda do mundo.

Assim,

com base nos dados da Pesquisa Nacional de Amostras e Domicílios (PNAD) IBGE, os indivíduos 10% mais ricos da população se apropriam de cerca de 50% do total da renda das famílias. Esse seleto grupo composto de 1% mais rico da sociedade concentra uma parcela superior à apropriada pelos 50% mais pobres da população que possuem 10% da renda nacional (Gandra, 2004, p. 1).

Portanto, o processo de empobrecimento de alguns setores sociais estava muito presente, principalmente, nas camadas médias e baixas da população; as classes de renda mais elevada, que representavam pequena parcela da população brasileira, detinham a maior fatia da renda das famílias.

De modo geral, a partir de 1990, a implantação do Plano Real e o processo de abertura da economia brasileira coincidiram com o esgotamento do modelo de substituição de importações. Ocorreu simultaneamente a intensificação das desregulações dos mercados internacionais, que reestruturaram a economia nacional, através da extinção das

¹ Setembro negro (1982) ocasionou um corte nos fluxos de recursos voluntários aos países em desenvolvimento obrigando, esses países a assumirem políticas de superávits para fazerem frente às obrigações da dívida externa.

barreiras não tarifárias e redução das tarifas de importação. Isso fez com que as empresas brasileiras, na busca de sobrevivência no mercado, se ajustassem à nova realidade comercial internacional.

6 A CEPAL e a reestruturação produtiva com equidade

No final da década de 1940, após a Segunda Guerra Mundial, o mundo estava mergulhado em enormes dificuldades sociais e econômicas. Era preciso restabelecer uma nova ordem internacional. Uma das alternativas de reconstrução mundial foi a criação das Nações Unidas, organização que abordaria assuntos referentes à paz mundial, à educação e alimentação e incentivaria, por meio de órgãos específicos, o desenvolvimento dos países castigados pela guerra. A América Latina, por sua vez, ainda fazia uso de estruturas produtivas obsoletas tornando-se cada vez mais atrasada em relação aos países da Europa.

Nesse contexto, surgiu na região a consciência da necessidade de apoio dos países industrializados, para a solução dos problemas do subdesenvolvimento. Das reivindicações nesse sentido, nasceu em 1948 a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), como um órgão da Organização das Nações Unidas. Sua finalidade era proporcionar o desenvolvimento e prestar consultoria aos governos dos países membros, para a elaboração de políticas públicas. Mais tarde foram incorporados à CEPAL os países do Caribe.

Os anos de 1980 foram considerados pela Cepal como um período de crise e de modificações na estrutura produtiva dos países da América Latina e Caribe; isso se explica pelo esgotamento do padrão de produção baseado nas exportações de produtos básicos e na produção interna de produtos que substituiriam as importações. O fim dos financiamentos externos ocasionaria, nos anos de 1980, um aprofun-

damento da crise na maioria dos países latino-americanos (Haffner, 1996).

A proposta cepalina para a década de 1990, como elemento propulsor do desenvolvimento econômico dos países latino-americanos baseou-se no documento *Transformación Productiva com Equidad*² que instituiu a ótica do progresso técnico como alternativa de aumento de produtividade e de inserção da América latina no desenvolvimento econômico compatíveis com os padrões mundiais (Haffner, 1996). Os princípios de produtividade e competitividade, apresentados pela CEPAL, focalizam a valorização da força de trabalho através de incentivos a uma melhor formação educacional dos indivíduos, criando novas oportunidades no sentido de elevar os níveis salariais e tornar mais equilibrada a disputa por maior inserção no mercado de trabalho.

Na ótica cepalina, dos anos de 1990, os investimentos no aprimoramento tecnológico da estrutura produtiva dos países latino-americanos deveriam acompanhar a nova ordem mundial. Portanto, o crescimento com equidade devia promover uma maior igualdade de oportunidades incentivando a elevação da cidadania e da ética dentro do seio da sociedade (Haffner, 1996). O pensamento cepalino para os países em desenvolvimento institui a importância de maiores investimentos na formação de recursos humanos e supõe que esse investimento aumenta eficiência técnica da economia. De modo geral, a formação educacional deve ser direcionada para o mercado de trabalho, para saciar as demandas do setor produtivo.

Desse modo,

para a CEPAL, a importância da educação como propulsora de novas mentalidades e de novas práticas, pode ser devidamente comprovada em função da intensificação do debate internacional sobre a necessidade de se reformularem os sistemas educacionais, de maneira a torná-los coetâneos das grandes mudanças no setor produtivo e das transformações decorrentes de uma competição a nível global (Oliveira, 2001, p. 2).

² Este documento, avalizado pela Cepal, traz as principais vivências e aprendizados deixados pela profunda crise econômica que assolou os anos de 1980.

A componente educacional, como importante fator de elevação da produtividade da mão-de-obra, torna-se essencial para as regiões acompanharem as mudanças globais da economia. Assim, a nova proposta da CEPAL para o desenvolvimento dos países da América Latina traz à tona os argumentos neoclássicos da teoria do capital humano, quando prioriza o aumento dos ganhos de produtividade dos indivíduos na forma de aquisição de educação formal e elevação do nível educacional.

7 Causas da desigualdade de oportunidades e a desigualdade da educação

Conforme Camargo e Ferreira (2000), os gastos públicos em educação são mal focalizados, pois 80% dos recursos públicos são apropriados pelos 20% mais ricos da população. Esse fato leva à constatação de que há discrepância na distribuição de recursos públicos da educação em favor das classes de renda mais elevadas.

No mesmo campo de análise, Ferreira (2000) sugere que a desigualdade de oportunidades está relacionada com a diferença de acesso ao ensino de boa qualidade. Portanto, no Brasil há investimentos elevados em educação, chegando próximo a 10% da renda nacional; porém, a má alocação dos recursos públicos em educação, em favor das classes de renda elevada, aprofunda o processo de desigualdade pessoal de renda.

Na década de 1970, a explicação para o agravamento das desigualdades sociais, representado pela elevação da concentração de renda, dava-se pela qualificação insuficiente dos trabalhadores para suprir a demanda de mão-de-obra.

Nos anos de 1990, os debates ressurgiram circundando a unificação de um modelo, defendido por pesquisadores como Ricardo Paes de Barros, que fornecesse uma melhor compreensão para a desigualdade de renda. Esse modelo neoclássico de dis-

tribuição de renda tem influência de Langoni,³ para o qual a educação tem um papel fundamental sobre a elevação dos níveis de concentração.

Outro fator especial para a análise do ressurgimento da teoria do capital humano, nos anos de 1990, está na segmentação do mercado de trabalho brasileiro, onde indivíduos com maior qualificação tendem a auferir maiores salários e a ocuparem cargos mais elevados em relação aos indivíduos de menor qualificação. Por exemplo, um indivíduo, com formação superior em engenharia, possui mais chances de perceber um maior salário e ocupar um alto cargo de gerência do que um indivíduo com formação técnica secundarista. Essa análise marginalista faz com que no modelo de Langoni sejam inseridas variáveis diretamente relacionadas com os modelos de segmentação do mercado de trabalho.⁴

Para Barros e Mendonça (1995), o sistema educacional brasileiro não oferece a quantidade de trabalhadores qualificados a ponto de suprir a demanda de trabalhadores; isso explica também que o custo para aquisição de educação tem relação direta com a escassez de mão-de-obra qualificada.

Segundo Barros e Ramos (1995), a questão do retorno de um ano de escolaridade adicional relativo ao nível de educação tende a elevar os salários dos indivíduos em cerca de 15% em relação aos demais países do mundo. Ou seja, quanto maiores forem os níveis de escolaridade e a formação dos indivíduos, maiores serão os retornos educacionais, sendo que para a educação de nível superior o retorno educacional é muito mais elevado.

7.1 Avaliações alternativas à teoria do capital humano

Nos anos de 1990, surgiram também teorias que rebatem essa característica marginalista e neoclássica da teoria do capital humano. Pesquisadores como Márcio Pochmann e Gaudêncio Frigotto

³ Carlos Langoni iniciou, no Brasil, os estudos sobre a teoria neoclássica do capital humano, nos anos de 1960 e 1970, onde a educação formal e a produtividade causam uma elevação dos níveis de renda dos indivíduos.

⁴ Uma das características do modelo de segmentação considera a posição na ocupação e as características de cada posto de trabalho como essenciais para a definição da concentração pessoal da renda.

rebatem o discurso neoclássico, argumentando que a questão da concentração de renda no Brasil não está ligada unicamente à formação e à qualificação individual, mas apresenta crescimento econômico significativo e consistente.

No Brasil, a crise de emprego tem como causa o trabalho infantil (crianças com idade inferior a 14 anos de idade) e a falência do sistema de previdência pública; os baixos valores das aposentadorias levam os aposentados a permanecerem mais tempo no mercado de trabalho (Pochmann, 2005).

Acredita-se que a reforma tributária seja um instrumento fundamental de combate à concentração de renda. No caso brasileiro, no período de 1890 e 1980, o país obteve um crescimento econômico significativo, mas de certa forma, insuficiente para solucionar as vicissitudes do mercado de trabalho. Há uma parcela considerável da sociedade brasileira que não foi incorporada ao processo de inserção no mundo do trabalho. *“No período de 1940 a 1980, com um crescimento econômico em torno de 7% a.a, a cada dez postos de trabalho, oito eram postos de trabalhadores assalariados, dos quais sete com carteira assinada”* (Pochmann, 2005, p. 3).

Segundo Pochmann (2005), o país não efetivou, entre 1940 e 1980, as reformas clássicas do capitalismo contemporâneo, que são: a reforma agrária (luta contra o latifúndio improdutivo e o minifúndio), a reforma tributária (tributando-se preferentemente os mais ricos) e a reforma social, que representasse esta última um acréscimo nos níveis de bem-estar social, através de maiores gastos com educação, saúde, transporte e habitação popular.

A teoria do capital humano, pensamento predominante nos organismos mundiais, como CEPAL e Banco Mundial, na década de 1990, volta a ser o centro das reformas educacionais de vários países da América Latina. Segundo Frigotto (1989), a teoria do capital humano, como fundamentação teórica tenta justificar as facetas e as vicissitudes do sistema capitalista voraz, favorece a perpetuação das lutas e desigualdades sociais existentes.

Atrélada aos interesses do capital e dentro da nova visão de eficiência e produtividade, ao siste-

ma educacional procura-se impor características próprias do setor produtivo. Nesse caso, para avaliação dos níveis de eficiência das escolas e universidades, são utilizados métodos gerais e universais de análise (como provas de avaliação no final dos cursos), sem abordar as características de cada instituição educacional e região; da mesma forma, não são analisadas as condições sócio-econômicas que determinam a qualidade do rendimento do trabalho escolar e acadêmico. Desse contexto, surgem argumentações neoclássicas de que vivemos em uma sociedade do conhecimento e, portanto, as novas qualificações e habilitações profissionais devem estar integradas aos trabalhadores da nova era globalizada, além de melhor integrar-se no mercado de trabalho que exige flexibilidade, capacidade de comunicação e participação.

Nesse processo de modificação do mercado de trabalho, tem se reduzido o poder de barganha dos trabalhadores; pois o novo modelo de produção, que possui uma forte orientação tecnológica, busca recompor as taxas de acumulação do capital, que foram reduzidas em períodos anteriores, desvalorizando e subjugando a força de trabalho. Essa nova lógica de mercado, aonde a base tecnológica vem reduzindo a força de trabalho, aumenta o nível de desemprego e coloca os trabalhadores numa relação desigual diante de negociações com os proprietários dos meios de produção. Isso se explica pela redução dos postos de trabalho, tendo o Estado atuando como aliado, diretamente, na exclusão dos direitos dos trabalhadores. Desse modo, torna-se impossível para os trabalhadores ampliarem o seu poder de barganha nas negociações trabalhistas.

Na ótica de Frigotto (1989), as instituições educacionais, não subordinadas às características do capital e comprometidas com a formação de indivíduos de cultura integral e universalista, devem facilitar a entrada, no cenário político social, de agentes políticos associados e integrados no combate aos avanços dos tentáculos das políticas neoliberais. Nesse sentido, elas devem direcionar o foco da análise para a educação de qualidade, associada com maiores taxas de crescimento econômico.

8 Conclusão

Nos anos de 1970, na tentativa de explicar o aumento dos níveis de concentração de renda após a divulgação dos resultados dos censos econômicos e demográficos, os técnicos do governo e seus representantes passaram a empregar um discurso neoclássico, embasado na teoria do capital humano. Argumentavam que os indivíduos de baixa qualificação estão mais vulneráveis ao desemprego e aos baixos salários, enquanto os trabalhadores qualificados teriam se beneficiado de uma demanda crescente por esse tipo de mão-de-obra.

Já os críticos do governo dividiam-se entre aqueles que responsabilizavam a política de arrocho salarial pela concentração da renda e os que apontavam aspectos como a segmentação e a discriminação do mercado de trabalho como principais responsáveis pela concentração da renda.

Autores como Barros e Mendonça (1995) enfatizam que o mercado de trabalho estando livre de segmentações e discriminações, a remuneração do capital e do trabalho estaria relacionada com a produtividade marginal e às leis de oferta e demanda. De outro lado, a má focalização dos gastos públicos e as diferenças de acesso ao ensino de boa qualidade são peças fundamentais da argumentação de Camargo e Ferreira (2000), em que a maior parte dos recursos públicos destinada à educação seria apropriada pela parcela da população com maior nível de renda.

A partir dos anos de 1990, pesquisadores como Márcio Pochmann e Gaudêncio Frigotto rebatem o discurso neoclássico, argumentando que a questão da concentração de renda no Brasil não está ligada unicamente à formação e à qualificação individual, mas a um crescimento econômico significativo e consistente. Durante esse período, o Brasil não criou novas oportunidades de trabalho em número muito reduzido; portanto, não encontra sustentação a tese de Langoni de que a qualificação insuficiente da mão-de-obra seria a responsável pelo elevado índice de desemprego. Seria apenas mais um paradigma utilitarista sem

amparo prático, pois, como lembram os autores acima, o Brasil não é exportador de tecnologia e sua economia interna não está baseada em produtos de elevado valor agregado.

Há uma parcela considerável da sociedade brasileira ainda não incorporada ao mercado de trabalho. Isso se deve, segundo esses autores, ao fato de que o país não efetivou, entre 1940 e 1980, as reformas clássicas do capitalismo contemporâneo, que são a reforma agrária, reforma tributária e reforma social, suscetíveis de elevar o bem-estar social.

No Brasil, há uma crise de emprego decorrente da utilização do trabalho infantil e da falência do sistema de previdência pública, que paga baixos benefícios e presta serviços de boa qualidade aos usuários. Os trabalhadores são levados a manter um emprego, para complementar o valor da aposentadoria, o que retira vagas para trabalhadores em idade ativa.

Segundo Souza e Oliveira (2006), uma questão importante para a aceleração do desenvolvimento econômico é a retomada maciça dos investimentos em pesquisa científica básica e aplicada, levando à inovação tecnológica. Isso se explica porque, com a articulação desses fatores produtivos pode-se chegar à elevação dos patamares de produtividade e à redução da dependência tecnológica e econômica em relação aos países desenvolvidos.

A reforma tributária, por outro lado é um instrumento fundamental de combate à concentração de renda. Isso pode ser feito pela adoção de um sistema tributário progressivo, onerando os mais ricos e taxando menos ou isentando os mais pobres.

O que se pode dizer sobre o uso da teoria do capital humano para explicar o desemprego e a concentração é que ela é insuficiente; essa abordagem tende a maquiagem as verdadeiras causas do problema, em especial quando não levam em consideração as demais variáveis que influenciam diretamente toda a questão da distribuição da renda nacional.

O país precisa de crescimento econômico sustentado visando à criação de novos postos de trabalho como forma de melhor alocar os indivíduos

que estão entrando no mercado de trabalho. Somente o investimento em educação não resolverá o problema da distribuição de renda no Brasil. Há que se atentar para a existência de outras variáveis significativas no processo, como adoção de estrutura tributária mais justa, maior taxa de crescimento econômico e investimentos em habitação, saneamento e saúde pública.

Referências

- ABREU, Marcelo Paiva; CARNEIRO, Dionísio *et al.* *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Evolução do bem estar, pobreza e desigualdade no Brasil ao longo das últimas três décadas 1960/1990. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 99-114, abr. 1995.
- CAMARGO, José Márcio; FERREIRA, Francisco. *The poverty reduction strategy of the government of Brazil: a rapid appraisal*. Rio de Janeiro: PUC – Departamento de Economia, 2000a. (Texto para discussão, nº 5).
- FERREIRA, Francisco. H.G. Distribuição de renda não é esmola. Rio de Janeiro, *O Globo*, 01 ago. 1999, p. 32.
- FISHLOW, A. Brazilian size distribution. *American Economic Review*, v. 67, maio, p. 391-402, 1972 *apud* GANDRA, Rodrigo M. *O debate sobre a distribuição de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 70 ao pensamento hegemônico dos anos 90*. Niterói: UFF, 2002. Dissertação (Mestrado em Economia), Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, 2002.
- GANDRA, R. M. *O debate sobre a desigualdade de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 70 à convergência dos anos 90*. Niterói: Dissertação (Mestrado em Economia), Faculdade de Economia, UFF, 2002.
- GREMAUD, Amaury; VASCONCELLOS, Marco Antonio S. de; TONETO JUNIOR, Rudinei. *Economia brasileira e contemporânea*. São Paulo: Atlas. 1999.
- HAFFNER, Jacqueline. *CEPAL: uma perspectiva sobre o desenvolvimento latino-americano*. Porto Alegre: EDIPUCRS. 1996.
- HOBSBASWM, Eric. *Era dos Extremos*. 2. ed. São Paulo. Companhia das Letras, 2001.
- HUNT, E. K. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987, p.342-360.
- LANGONI, C.G. Distribuição da renda e desenvolvimento econômico no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo: IPE-USP, 1972.
- MALAN, Pedro; WELLS, John. Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil. In: TOLIPAN, R; TINELLI, A. C. *A Controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- MORETTO, Cleide Fátima. *Ensino superior, escolha e racionalidade: os processos de decisão dos universitários do município de São Paulo*. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/12/12138/tde-25042003-143715/publico/Completo_Cleide.pdf>. Acesso em: 20 set. 2005.
- POCHMANN, Márcio. *Conferência Internacional – Renda mínima – Discussões e experiências*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/eduardosuplicy/rendaminima/conferencia/livromarciopochmann.htm>>. Acesso em: 06 abr. 2005.
- OLIVEIRA, Ramon de. *A teoria do capital humano e a educação profissional brasileira*. Disponível em: <<http://www.senac.br/informativo/BTS/271/boltec271c.htm>>. Acesso em: 06 out. 2005.
- REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. *Economia Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- SCHULTZ, Theodore W. *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- SCHULTZ, T. W. *O capital humano: investimentos em educação e pesquisa*. R. Janeiro: Zahar, 1973.
- SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira no pós-guerra. In: TAVARES, M.C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- SOUZA, Nali de Jesus de; OLIVEIRA, Júlio César de. Relações entre geração de conhecimento e desenvolvimento econômico. *Revista Análise*, 2006, vol. 17, n.2, p. 211-223, Porto Alegre: Edipucrs.