

Do planejamento da mão de obra à gestão por incentivos: a agenda política do capital humano

André Martins

Mestre e Doutorando em Educação (FE/USP)

andrefmartins@usp.br

Plano de Aula

1. Introdução: uma breve revisão sobre Estado de Bem Estar Social e Neoliberalismo
2. A teoria do capital humano: ascensão, apogeu, crise e recrudescimento
3. Planejamento da mão-de-obra: capital humano e Estado de Bem Estar Social
4. Governando por incentivos: capital humano e neoliberalismo

Estado de Bem-Estar Social

- Da assistência social à seguridade social
- Mercado de trabalho não tende ao equilíbrio: “No longo prazo estaremos todos mortos”
- Estado deve atuar para garantir as condições de crescimento econômico
- Pleno-emprego como objetivo fundamental
 - Pessoas empregadas pagam impostos. Assim, financiam as condições de seguridade social e os investimentos públicos que atuam no fomento à demanda agregada. Se menos gente consome, menos gente produz, menos gente é empregada, menos riqueza é gerada.

Estado de Bem-Estar Social

- Da assistência social à seguridade social
- Mercado de trabalho não tende ao equilíbrio: “No longo prazo estaremos todos mortos”
- Estado deve atuar para garantir as condições de crescimento econômico
- Pleno-emprego como objetivo fundamental
 - Pessoas empregadas pagam impostos. Assim, financiam as condições de seguridade social e os investimentos públicos que atuam no fomento à demanda agregada. Se menos gente consome, menos gente produz, menos gente é empregada, menos riqueza é gerada.

Neoliberalismo

- Austeridade fiscal como resposta às crises da década de 1970
 - Aumento da seguridade social e poder dos sindicatos elevou o custo de trabalho. Esse aumento do custo não foi acompanhado por um aumento da produtividade, desincentivando o investimento privado.
 - Seria preciso aliviar o custo do trabalho: desregulamentação e reformulação das condições de seguridade
- Descentralização
 - Planejamento é eficaz pois não consegue se ajustar à espontaneidade dos interesses privados. É lento e incapaz de conhecer os interesses locais.

Neoliberalismo

- Desencantamento da Política pela Economia
 - Rejeição à normatividade inerente à racionalidade política, submetendo as deliberações e decisões na esfera pública ao “tribunal econômico permanente” --> Boas políticas são aquelas que demonstram eficiência em análises econométricas.

Teoria do capital humano

- Definição da OCDE: conjunto de conhecimentos, habilidades, competências e atributos incorporados pelos indivíduos que facilitam a criação de bem-estar pessoal, social e econômico.
- Contexto (1960s): o que explicaria a rápida reconstrução do Japão no pós-guerra, enquanto países subdesenvolvidos continuaram na mesma condição?
- Principais autores: Gary Becker, Theodore Schultz

Teoria do capital humano

- Abordagem microeconômica (Becker): por que alguns indivíduos ganham mais do que outros?
 - Diferenciais de produtividade => são reflexos dos investimentos em capital humano
 - Os frutos do investimento em educação podem ser calculados em taxas de retorno do investimento em educação: privados e sociais

Teoria do capital humano

- Abordagem macroeconômica (Schultz): por que alguns países crescem mais (ou mais rápido) do que outros?
 - Capital humano explica boa parte dos diferenciais de crescimento econômico entre os países
 - Investimento em capital humano tem efeito sobre a redução das desigualdades, e pode ser financiado pelas receitas oriundas da taxaçoão progressiva sobre a renda e a herança.
 - Desenvolvimento dos países pobres deve estar associado a uma política de investimentos em capital humano. Caso contrário, o efeito dos investimentos em capital físico é reduzido substancialmente.

O planejamento educacional

- Três diferentes abordagens:
 - Planejamento da mão-de-obra: planejamento dos sistemas escolares em acordo com a estrutura ocupacional necessária ao crescimento econômico
 - Quantos engenheiros, médicos e cientistas precisaremos para crescermos pelo menos X% em 10 anos?
 - Demanda social: projeções da demanda por educação, considerando: i) nível de oferta atual de ensino; ii) padrão de ingresso na educação superior; iii) nível de custos diretos da educação secundária e superior; iv) nível de renda das pessoas mais escolarizadas.
 - Taxas de retorno (ou custo-benefício): priorizar investimentos educacionais observando suas taxas de retorno privadas e sociais

Exemplo: Projeto Regional do Mediterrâneo (1961)

- **Principal objetivo:** como planejar os sistemas de ensino de modo a suprir as necessidades de mão de obra de uma economia em crescimento?
- **Vinculação institucional:** Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)
- **Países integrantes:** Mediterrâneo Europeu - Grécia, Itália, Portugal, Espanha, Turquia e Iugoslávia
 - Baixa renda per capita
 - Alto percentual da força de trabalho alocado na agricultura
 - Significativa escassez de infraestrutura e pessoal nos sistemas de ensino

Em síntese

- Teoria do capital humano foi inicialmente apropriada nos moldes do Estado de Bem-estar Social
- Planejamento da mão-de-obra é o resultado nítido dessa apropriação: ciclo de crescimento econômico e pleno emprego necessitava elevar a produtividade e ajustar a oferta e demanda de habilidades no mercado de trabalho.
- Teoria do capital humano apresentava uma proposta de crescimento econômico em consonância com as necessidades de reprodução do capital no Estado de Bem-Estar Social.
 - Planejamento econômico  Planejamento educacional
 - O próprio Schultz ressalta o fato de que a taxaço da renda e da herança poderiam subsidiar o investimento em capital humano e o conseqüente aumento da produtividade.

As transformações da década de 1970

- Estagflação:
 - Inflação + recessão econômica
 - Desemprego
 - Desindustrialização do mundo desenvolvido
- Cenário econômico mundial constituía uma evidência empírica da fragilidade dos vínculos automáticos entre educação, produtividade e crescimento econômico.
- Contraste entre o otimismo da década de 1960 e o descrédito na década de 1970

Críticas: abordagem sociológica

- **Bourdieu e Passeron** (França - 1970): “Ao dissimular que sua cultura é a cultura das classes dominantes, a escola dissimula igualmente os efeitos que isso tem para o sucesso das classes dominantes [...] A escola cumpriria, assim, portanto, sua função de reprodução e de legitimação das desigualdades sociais”
- **James Coleman** (EUA - 1968): “As escola não conseguem superar qualquer combinação de fatores não escolares - pobreza, atitudes da comunidade e baixo nível educacional dos pais - que coloca crianças dos grupos de minorias em desvantagem em habilidades verbais e não-verbais, quando elas entram na 1ª série”
- **Nova Sociologia da Educação** (Reino Unido - 1971): “O currículo acadêmico corresponde a uma seleção de conhecimentos valorizados que responde aos interesses e crenças dos grupos dominantes em dado momento”.

Críticas: abordagem econômica

- **Screening theories** (Arrow, 1973; Spence, 1974): A educação atuaria no fornecimento de credenciais que auxiliam os empregadores a selecioná-los, mas não necessariamente por suas capacidades efetivas
- **Segmentação do mercado de trabalho** (Cain, 1976; Bosanquet & Doeringer, 1973): Reduzida mobilidade entre postos de trabalho evidenciava a fragilidade da escolarização na ascensão profissional e redução das desigualdades de renda. Persistência de diferenças salariais entre categorias de raça e de gênero denotavam os limites da escolarização no combate às desigualdades de renda.

Críticas: no Brasil

- **A produtividade da escola improdutiva (Frigotto):**
 - Mascaramento do antagonismo de classes que configura o modo capitalista de produção da existência: “relações de poder, de dominação e exploração cedem lugar à ideologia do mérito, do esforço do indivíduo, da racionalidade e do dom” (Frigotto, 1989, p.221)
 - A “função” política e ideológica da teoria do capital humano: justificar e legitimar as relações imperialistas e a exploração do trabalho pelo capital
 - Estudos como o de Coleman (1968) evidenciam certa circularidade problemática: a educação é fator do crescimento econômico, mas o renda é fator do desempenho escolar.

Críticas: no Brasil

- **A produtividade da escola improdutiva (Frigotto):**
 - Afinal, “os países subdesenvolvidos e os indivíduos pobres e de baixa renda assim o são porque têm pouca escolaridade ou têm pouca escolaridade porque são subdesenvolvidos e pobres?”

As limitações do planejamento da mão-de-obra

- Foco em necessidades de mão-de-obra produziu um planejamento estático e irrealista
 - *Nível de preços e salários praticados no mercado não poderia ser negligenciado no planejamento, pois a demanda por trabalho não é inelástica ao preço.*
- Utilização de coeficientes fixos ignorava a elasticidade de substituição entre capital e trabalho, como se houvesse apenas uma combinação possível entre número de trabalhadores empregados e quantidade de bens produzidos.
 - Combinação entre capital e trabalho era determinada pelas condições econômicas vigentes e seus preços relativos
- Em síntese: análise rígida e estática não era compatível com um regime de produção em constante transformação.

O recrudescimento da teoria do capital humano

- Relatório Coleman chamou atenção para a *qualidade da educação*
 - Desenvolvimento das funções de produção educacional facilitou a circulação do debate
- Entusiasmo com as avaliações em larga escala nos Estados Unidos: a possibilidade de monitorar a aprendizagem e analisar, a partir de modelos econométricos, o impacto das políticas públicas sobre a aprendizagem.
- Relatório *A nation at risk*, encomendado pelo governo estadunidense, chamava atenção para os perigos do fracasso educacional para a competitividade da economia nacional
- Começava a se configurar, paulatinamente e ainda sem grande protagonismo da Economia da Educação, uma reorientação da teoria do capital humano em torno do problema da qualidade

O recrudescimento da teoria do capital humano

- Artigo seminal de Eric Hanushek (1986): *The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools*.
 - Entre 1960 e 1980, houve aumento substancial do investimento federal na educação básica, mas os resultados nas avaliações em larga escala caiu
 - Variáveis tradicionalmente reconhecidas como fatores da qualidade da educação não apresentam correlação com o desempenho dos estudantes nos testes
 - Taxa de professores por aluno
 - Escolaridade do professor
 - Experiência do professor
 - Salário do professor
 - Gasto por aluno

TABLE 1
EXPENDITURES AND SOURCE OF FUNDING: 1960-83
(ALL ELEMENTARY AND SECONDARY SCHOOLS)

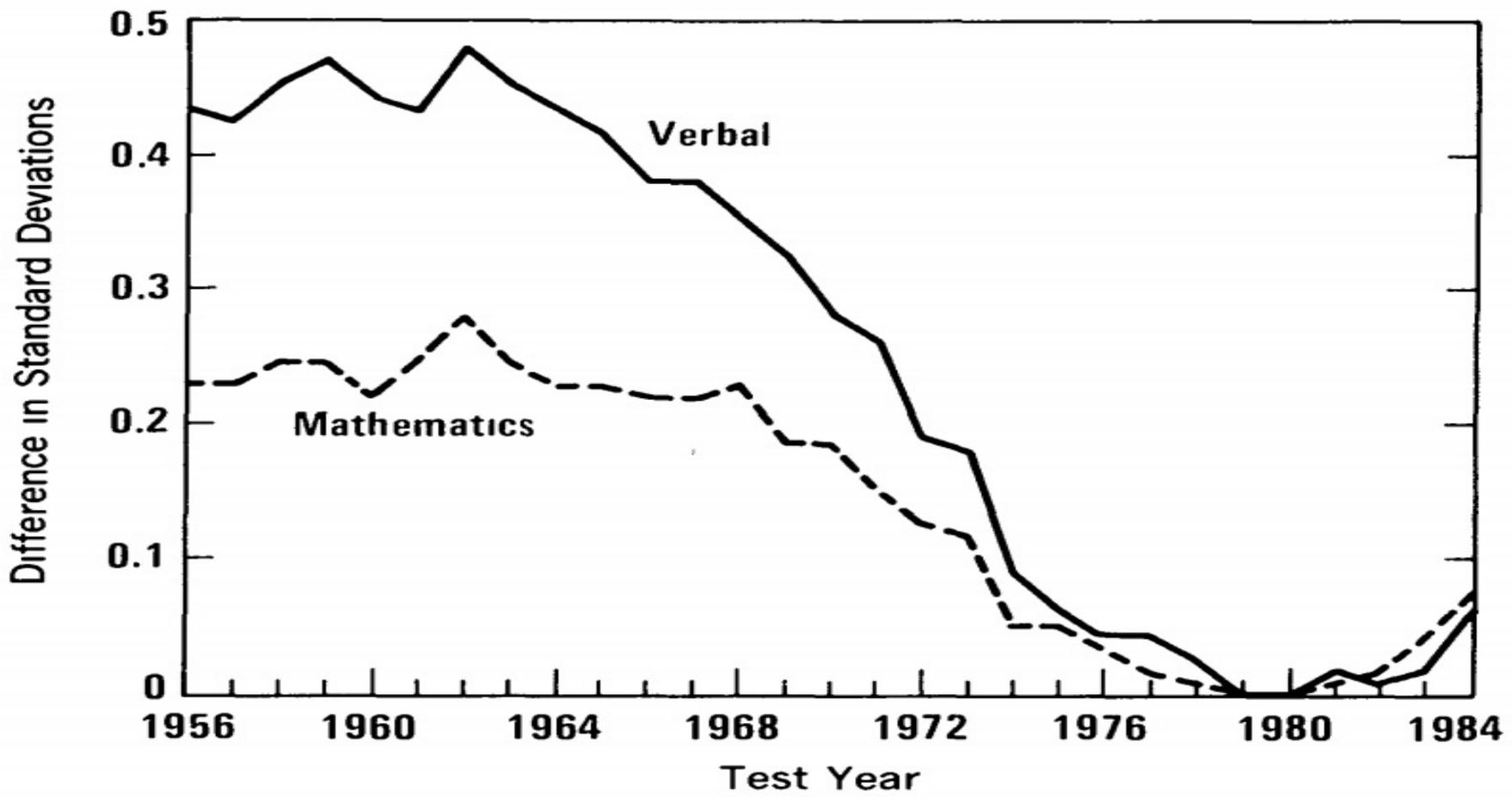
	1960	1970	1980	1983
Expenditures (Billion \$)	18.0	45.7	108.6	132.9
Percent GNP	3.6	4.6	4.1	4.0
Source of Funds (percent)				
Federal	3.9	7.4	8.7	6.8
State	31.1	34.6	41.5	43.3
Local	52.8	47.5	38.2	38.1
Private	12.3	10.5	11.5	11.8

Source: U.S. Statistical Abstract, 1985.

TABLE 2
ELEMENTARY AND SECONDARY SCHOOL PUPILS, STAFFING, AND TYPE OF CONTROL: 1960-80

	1960	1965	1970	1975	1980
<u>Enrollment (thousands)</u>					
Total	42,181	48,473	51,272	49,791	45,949
Elementary	29,150	31,570	31,553	29,340	27,779
Secondary	13,031	16,904	19,719	20,451	18,170
<u>Classroom Teachers (thousands)</u>					
Total	1,600	1,933	2,288	2,451	2,439
Elementary	991	1,112	1,281	1,352	1,365
Secondary	609	822	1,007	1,099	1,074
<u>Private School Enrollment</u>					
(Percent of Total Enrollment)					
Total	14.0	13.0	10.5	10.0	10.8
Elementary	16.5	15.5	12.8	12.6	13.0
Secondary	8.4	8.3	6.6	6.4	7.4
<u>Catholic School Enrollment</u>					
(Percent of Private Enrollment)					
Total	89.0	88.5	81.4	68.3	62.6
Elementary	91.1	91.7	82.9	68.2	62.6
Secondary	80.0	77.3	76.9	68.5	62.5

Source: U.S. Statistical Abstract, 1985.



Input	Number of Studies	Statically Significant			Statistically Insignificant			
		+	-	Total	+	-	Unknow Sign	Total
Teacher/pupil ratio	112	9	14	23	25	43	21	89
Teacher Education	106	6	5	11	26	32	37	95
Teacher Experience	109	33	7	40	32	22	15	69
Teacher Salary	60	9	1	10	15	11	24	50
Expenditures/pupil	65	13	3	16	25	13	11	49

A agenda neoliberal na Economia da Educação

- Constituição do Panel on the Economics of Educational Reform (PEER)
 - Financiado pela Pew Charitable Trust e pela Brookings Institution
 - Surgiu a partir de um encontro de economistas pela reforma educacional, ocorrido na University of California, Los Angeles (UCLA)
 - Organização dos trabalhos para a escrita do livro Making Schools Work: improving performance and controlling costs

Making Schools Work: reformulação da agenda do capital humano

- “Indivíduos com os mesmos anos de escolaridade podem apresentar habilidades amplamente diversas. As decisões relativas às escolas que realmente importam são aquelas relacionadas às diferenças de qualidade na formação dos indivíduos”
- No entanto...“O caso da educação não deve ser superestimada. A educação é um entre tantos outros investimentos recompensantes. Apenas considerando, conjuntamente, custos e benefícios - em curto e longo prazo - um país consegue tomar decisões adequadas de investimentos”
- Ou seja = o investimento em educação é um fator de crescimento da produtividade (sobretudo em longo prazo), mas não deve ser um fim em si mesmo. Deve ser justificado como qualquer outro investimento => Foco em trade-off

Making Schools Work: diagnóstico

- Alinhamento com a posição de Hanushek (1986)
- Aumento de gastos educacionais
 - % do PIB
 - Gasto por aluno
 - Aumento real dos salários dos professores
- Resultados do SAT, NAEP e IAEP mostravam desempenho medíocre dos alunos estadunidenses, a despeito do aumento dos recursos investidos.

Making Schools Work: diagnóstico

- Em síntese: a eficiência dos sistemas de ensino era posta à prova do contraste entre custos e desempenhos educacionais, sob a égide da qualidade da educação.

Making Schools Work: Uso eficiente de recursos

- A educação é muito importante para não ser administrada com base em custos e eficiência.
- Tomada de decisão deve ser orientada por análises de custo-benefício, pois desconsiderá-las em benefício de considerações políticas pode desviar as políticas do objetivo de garantir a qualidade da educação.
- Análise econômica como possibilidade de afastar a reforma educacional das paixões políticas, aproximando-a de critérios objetivos de eficiência
- “Substituição do debate contencioso por um conhecimento técnico e a ascensão dos economistas como especialistas neutros, que poderiam oferecer modelos quantitativos predizendo os resultados de diferentes políticas” (Stapleford, 2011, p.23)

Making Schools Work: implementação de incentivos

Abordagem da regulação

- Regras procedimentais
- Punição para infringimento das regras
- Sistema centralizado
- Meios e fins planejados
“ao invés de premiar bons resultados, como os economistas prefeririam, o atual sistema desconsidera iniciativas e incentivos individuais, substituindo-os por uma direção central”

Abordagem dos incentivos

- Metas de desempenho
- Incentivos para o cumprimento de metas
- Sistema descentralizado
- Fins estipulados, meios a cargo dos agentes

Making Schools Work: Uso eficiente de recursos

- A educação é muito importante para não ser administrada com base em custos e eficiência.
- Tomada de decisão deve ser orientada por análises de custo-benefício, pois desconsiderá-las em benefício de considerações políticas pode desviar as políticas do objetivo de garantir a qualidade da educação.
- Análise econômica como possibilidade de afastar a reforma educacional das paixões políticas, aproximando-a de critérios objetivos de eficiência
- “Substituição do debate contencioso por um conhecimento técnico e a ascensão dos economistas como especialistas neutros, que poderiam oferecer modelos quantitativos predizendo os resultados de diferentes políticas” (Stapleford, 2011, p.23)

Making Schools Work: aprender com a experiência

- Monitorar as políticas implementadas e o desempenho das escola, visando constituir estruturas de incentivos a partir das “melhores práticas”
- Melhores práticas, políticas baseadas em evidência = a constituição da gramática neoliberal na política educacional
- Princípio da auditoria na condução da política educacional: a importância da avaliação econométrica para a tomada de decisão.

Making Schools Work: modelos de política educacional

- Modelos de responsabilização
 - Premiação de escolas
 - Bonificação de professores
- Vouchers escolares
- *Charter Schools* e a livre escolha das escolas pelos pais

Quadro 2 - Contrastes entre planejamento educacional e gestão por incentivos

Caracterização	Planejamento educacional	Gestão por incentivos
Estado	Coordenação estratégica entre planejamento educacional e econômico	Metas de desempenho, a partir de exames padronizados
Objetivo	Sincronia entre a oferta dos sistemas de ensino e a demanda do mercado de trabalho	Desenvolvimento das diferentes potências individuais
Eficiência	Externa - mercado de trabalho	Interna - Desempenho em exames padronizados
Usos da quantificação	Estatísticas macroeconômicas	Estatísticas microeconômicas: rankings; benchmarks
Qualidade da Educação	Taxa de alunos por professor Qualificação do professor Experiência do professor Salário do professor Gasto por aluno	Desempenho em exames padronizados
Regras de verificação da qualidade da educação	Esfera política "normativa": a expertise da classe profissional enquanto conhecimento legítimo	Esfera econômica "objetiva": o desempenho escolar configura o espaço de verificação; a relevância estatística enquanto critério de legitimidade;
Relação Estado/Mercado	Coordenação do processo de criação e expansão dos sistemas de ensino, a fim de suprir as necessidades ocupacionais do crescimento econômico. Mercado a serviço da integração.	Produção dos exames padronizados e supervisão das atividades escolares através de uma estrutura de incentivos. Mercado enquanto racionalidade a ser inscrita na política educacional, a partir da lógica da discriminação.

Fonte: O autor (2018)

Dois modos de apropriação da teoria do capital humano

Estado de bem-estar social

Planejamento da mão-de-obra

- Racionalização econômica da expansão dos sistemas escolares de modo a contemplar as necessidades de mão-de-obra da economia nacional
- Compromisso com o pleno emprego
- Estado com papel ativo na coordenação entre oferta e necessidades de habilidades no mercado de trabalho.
- Escolarização □ Produtividade □ Renda

Neoliberalismo

Gestão por incentivos

- Racionalização econômica da reforma educacional de modo a maximizar a eficiência (custo/qualidade) do investimento em educação
- Compromisso com a empregabilidade individual
- Integração entre economia (trabalho) e educação (qualificação) deve ser operada pelo mercado, cabendo ao Estado a supervisão da qualidade da educação.
- Aprendizagem □ Produtividade □ Renda

Críticas à agenda reformista neoliberal: responsabilização

- Lei de Campbell: “quanto mais um indicador social quantitativo é usado para a tomada de decisão, mais sujeito estará a pressões corruptivas e mais apto estará a distorcer e corromper os processos sociais que pretende monitorar”
 - *Teaching to the test*: canalização dos esforços educacionais para a realização dos exames em larga escala \Leftrightarrow O “milagre do Texas” (Ravtich, 2011)
 - Estreitamento curricular
 - Escolas traçam estratégias para burlar as pressões das avaliações externa

Críticas à agenda reformista neoliberal: vouchers escolares

- Não há evidência sólida de que os programas de vouchers impactaram positivamente o desempenho médio das escolas, medido por avaliações externas, taxas de reprovação e anos de escolaridade (Hsieh & Urquiola, 2006) – *Chile*
- Há evidências, no entanto, de que os sistemas de vouchers escolares fomentam a seleção de alunos por parte das escolas, atraindo os melhores alunos da rede pública para a rede privada. (Hsieh & Urquiola, 2006) – *Chile*

Críticas à agenda reformista neoliberal: *charter schools* e liberdade de escolha

- Não absolutamente nenhum consenso em torno do impacto das charter schools no desempenho dos alunos. Alguns de seus entusiastas desenvolveram estudos que atestam algum impacto positivo, porém há inúmeros outros estudos que revelam insignificância, ou até mesmo impacto negativo. (Bettinger, 2005; Cohodes, 2018; Bifulco & Ladd, 2006; Hanushek et al., 2002; Ni, 2009)

Críticas à agenda reformista neoliberal: *charter schools* e liberdade de escolha

- Há uma narrativa de que a burocracia estatal e os professores sindicalizados causariam prejuízo à inovação, com impactos negativos sobre o aprendizado dos alunos.
 - Sindicatos protegeriam maus professores.
- Mas existem pesquisas que atestam o contrário
 - Nas charter schools com professores sindicalizados, o desempenho dos alunos é maior em matemática e indiferente para linguagem (Matsudaira & Patterson, 2017)