

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ECONOMIA E EDUCAÇÃO: PERCEPÇÃO,
EVOLUÇÃO E RESPONSABILIDADE**

VICTOR RABELLO AYRES

Matrícula nº 113047567

ORIENTADOR: Prof. Daniel de Pinho Barreiros

AGOSTO 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ECONOMIA E EDUCAÇÃO: PERCEPÇÃO,
EVOLUÇÃO E RESPONSABILIDADE**

VICTOR RABELLO AYRES

Matrícula nº 113047567

ORIENTADOR: Prof. Daniel de Pinho Barreiros

AGOSTO 2018

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor.

Dedico este trabalho a Cidéia e Hélio, e aos inesquecíveis Walter e Maria Luíza, por sempre acreditarem no papel da Educação; e, principalmente, por fazerem de tudo para deixá-la, invariavelmente, ao meu alcance.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Flávia e Silvio Roberto, pelo respeito ao meu tempo de decisão e de escolhas e por sempre promoverem minha autonomia e independência, além do apoio e do amor dentro de casa. Aos meus avós paternos, Hélio e Maria Luíza, que sempre acompanharam minha caminhada, a despeito dos entraves e das distâncias físicas. Aos meus avós maternos, Cideia e Walter (†), pela preocupação constante em viabilizar minha educação. Em especial, à Cideia, minha vóinha, pelo amor e carinho maternos. Ao meu padrinho, Walter Filho, pelos puxões de orelha, independentes de tempo e clima.

Aos amigos de longa data e àqueles que a UFRJ proporcionou. Em especial, Daniel Mittelman, pela troca de ideias e pela empatia que precedem a Universidade. E, principalmente, aos Encaminhados, por tornarem meu improvável retorno ao IE muito melhor do que a encomenda. Em particular, agradeço aos sócios-amigos da Ábaco Educação, Thyago Taian Ziderich e Philip Schlanger, e às amigas Maria Christina Vilar, Lorena Maciel e Marie Louise Lewandowski.

À Lorena Luz, o melhor presente que o IE-UFRJ me deu.

Ao orientador deste trabalho, Daniel de Pinho Barreiros: pela excelência de ensino e de postura, os quais lhe concedem, verdadeiramente, a alcunha de Professor; e pelo espaço e pelo apoio que viabilizaram a jornada de pesquisa que deu vida a esta empreitada. Não só isso, não há palavras para descrever o apreço às oportunidades concedidas ao longo dos anos de faculdade, todas em momentos cruciais, e sem as quais, provavelmente, minha caminhada pelas Ciências Econômicas teria sido colocada de lado.

À Anna Lúcia, secretária de graduação, por viabilizar o funcionamento do Instituto de Economia, e por outras contribuições que ela mal imagina.

À UFRJ, ao Brasil e ao povo brasileiro, aos quais espero, um dia, poder retribuir.

RESUMO

AYRES, Victor Rabello. *Economia e Educação: percepção, evolução e responsabilidade*. 2018. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Foi apenas após o fim da Segunda Guerra Mundial que o campo das Ciências Econômicas e o da Educação começaram de fato a dialogar. Antes vista apenas como bem de consumo, a percepção do economista sobre o objeto Educação sofreu alguns pontos de inflexão ao longo dos anos. Entretanto, certamente ficou clara a mudança em prol da Educação como forma de investimento. Esta consolidação seria a responsável por sedimentar a fundação da área de pesquisa da Economia da Educação, vigente até hoje. O movimento, bem situado temporalmente, precisou rapidamente tomar posição sobre diversas questões de cunho ético, sociológico e filosófico quanto ao significado e ao fim último da Educação, o que teve impactos diretos sobre as formulações político-estratégicas internacionais e sobre os planos de desenvolvimento nacional. Tamanha necessidade reflete, conseqüentemente, as mencionadas percepções sobre o tema, assim como o grau de responsabilidade inculcado às Ciências Econômicas e ao próprio economista frente às demandas globais. A evolução dessa relação, entre Economia e Educação, bem como seus percalços, sucessos e entraves, são o ponto focal do presente trabalho, que busca entender de que maneira as Ciências Econômicas incorporaram esse complexo objeto ao seu escopo de pesquisa e fomento, conformando um novo campo autônomo – a Economia da Educação. Para melhor refinar as indagações levantadas, o trabalho lançará mão, de maneira pontual, do instrumental kuhniano, em particular, sua articulação sobre paradigmas científicos, e, tangencialmente, das principais influências do ponto de vista sistêmico, ou seja, as repercussões dos acontecimentos e agendas externas sobre o desenvolvimento da área.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO I – Economia e Educação: percepção e evolução.....	9
I.1 – Educação como objeto de estudo das Ciências Sociais.....	9
I.2 – Educação como objeto de estudo das Ciências Econômicas (1945 a 1960).....	19
CAPÍTULO II – Economia e Educação: evolução.....	28
II.1 – Educação como investimento: Teoria do Capital Humano (1960 a meados de 1970)....	28
II.2 – Educação como <i>Screening</i> e a crise internacional (meados de 1970 a 1990).....	37
CAPÍTULO III – Economia e Educação: evolução e responsabilidade.....	47
III.1 – A primeira e a segunda “geração de economistas da educação”	47
III.2 – A perenidade a partir dos anos 1990:.....	54
<i>III.2.1 – A harmonia entre o Screening e a TCH.....</i>	<i>56</i>
<i>III.2.2 – Um panorama do século XXI.....</i>	<i>60</i>
CONCLUSÃO.....	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	72

INTRODUÇÃO

O fim da Segunda Guerra Mundial trouxe consigo, entre imensuráveis outras coisas, o início do diálogo entre o campo das Ciências Econômicas e o da Educação. Antes vista apenas como bem de consumo, a percepção do economista sobre o objeto Educação sofreu diversos solavancos ao longo dos anos. Entretanto, certamente ficou clara a mudança perceptiva em prol da Educação como forma de investimento, cuja fixação foi responsável por sedimentar a fundação da área de pesquisa da Economia da Educação. Desde as origens, o campo se relaciona fortemente com a Economia do Trabalho e com as Teorias de Crescimento Econômico, mas, hoje, é incontestemente reconhecer sua consolidação de forma própria e autossuficiente, tomando porte por si mesma. A maneira pela qual essa consolidação se estruturou será apreciada agora, paralelamente aos seus percalços, sucessos e entraves, enquanto se busca entender de que maneira as Ciências Econômicas incorporaram o complexo objeto da Educação ao seu escopo de pesquisa e fomento, ao começar a dialogar, se relacionar e se desenvolver, de modo a conformar o que hoje é chamado de Economia da Educação.

Ao longo do trabalho, procurar-se-á relacionar as identificações supracitadas a duas esferas analíticas. A primeira trata do arcabouço teórico de Thomas Kuhn, em particular, a movimentação de sua obra no que tange a paradigmas científicos, buscando evidenciar a formação da Economia da Educação como área autônoma. Ainda mais, a análise incorporará, para refinar e melhor explicitar essa formação e evolução, ainda que esses âmbitos não devam ser o foco da pesquisa, um acompanhamento histórico com algumas hipóteses preliminares e tangenciais a respeito das mais relevantes flutuações e mudanças no plano estratégico internacional; aqui entendido como a agenda político-econômica que rege os conflitos, negociações, acordos, retórica e planos de desenvolvimento e reforma sob os quais as decisões nacionais e internacionais estavam condicionadas.

O movimento estudado, bem situado temporalmente, precisou rapidamente tomar posição sobre diversas questões de cunho ético, sociológico e filosófico quanto ao significado e ao fim último da Educação, o que deu o tom para as análises subjacentes do campo, e que influenciou a política estratégica internacional, no que tange ao papel da Educação. Tamanha necessidade reflete, por conseguinte, as mencionadas percepções sobre o objeto, assim como o grau de responsabilidade inculcado às Ciências Econômicas e ao próprio economista frente às demandas globais.

Colocadas essas considerações, vale ressaltar que o presente trabalho não visa ignorar ou menosprezar o próprio desenvolvimento orgânico da área, ou fazer juízo de valor normativo. Ainda mais, não se pretende acusar relações de causalidade estrita, mas sim trazer à tona como tanto os aspectos estruturais quanto os ético-filosóficos exercem influência sobre a criação, idealização, conformação e desenvolvimento das áreas de pesquisa. Evidentemente, as breves associações ao instrumental kuhniano, assim como o paralelo com a evolução do plano internacional, servirão como uma boa base analítica para a compreensão da evolução da Economia da Educação e, principalmente, para a conscientização de que a Educação, enquanto núcleo de estudo das Ciências Sociais, traz consigo complexidades que vão além do escopo teórico alcançado puramente pelos estudos independentes que a abarcam.

Essa complexidade é o ponto de partida desse estudo. Destarte, se discute a percepção acerca da Educação no âmbito das Ciências Sociais, com ênfase na Sociologia, o que servirá de contraste e de ponte inicial ao acompanhamento histórico do desenvolvimento da Economia da Educação, do pós Segunda Guerra Mundial à conformação do primeiro paradigma da área – a Teoria do Capital Humano (TCH), na década de 1960. Em seguida, a análise parte para as mudanças perceptivas situadas na década de 1970, em meio à crise econômica internacional e do *welfare-state*, o que fomentou a reformulação do campo em direção às Teorias de *Screening* – o principal afronte ao paradigma. O último capítulo trata da harmonização entre as duas visões acerca da Educação – a reforma do paradigma –, perpassando pela estabilização na década de 1990 e pelos estudos atuais a partir da virada do século XXI. Por fim, segue a conclusão do estudo, acompanhada de uma empreitada normativa do autor sobre como e qual deve ser a relação entre Economia e Educação, e qual a responsabilidade do profissional Economista nesta história.

CAPÍTULO I – ECONOMIA E EDUCAÇÃO: PERCEPÇÃO E EVOLUÇÃO

I.1 – Educação como objeto de estudo das Ciências Sociais

Diversas são as óticas pelas quais a Educação pode ser analisada. Neste estudo, e, em particular, nesta seção, procura-se oferecer um panorama geral de como os cientistas sociais interpretaram, definiram e desenvolveram a Educação em suas visões de mundo e, conseqüentemente, em suas linhas de pesquisa – sem intuítos, obviamente, de esgotar a temática.

A discussão proposta a seguir baseou-se em diálogos e coletâneas sobre a sociologia da educação, relações entre desenvolvimento e educação e reflexões de sociólogos e filósofos, procurando concatenar visões que, conquanto descoladas temporalmente, evidenciam preocupações em comum de cientistas sociais de segmentos distintos. Buscou-se mostrar, a partir da exposição e conexão dessas ideias, a complexidade embutida no objeto Educação quando esta passa a ser alvo analítico dos campos de pesquisa das Ciências Sociais.

Ademais, esta análise prévia é importante e necessária por servir de prelúdio às dificuldades que viriam a ser enfrentadas quando do momento em que a Educação entrasse no campo de visão das ciências econômicas e, mais ainda, servir de base comparativa para a seqüência do estudo. Prepara-se, então, o terreno para a análise de como a Ciência Econômica começou a se relacionar com a Educação – discutida na seção subseqüentemente.

Diferentemente do que ocorrerá ao longo do trabalho, onde a ideia do que é Educação aumenta de escopo, a referência principal que lançou o tema aos olhares dos cientistas sociais foi o papel da educação dentro da esfera dos sistemas de ensino, ou sistemas educacionais, abarcando tanto discussões sobre seu papel na sociedade quanto sobre o fim último da educação – sob a ótica dos sistemas como instituições sociais indutoras das relações sociais.

A perspectiva filosófica, perpetrada por Bertrand Russell, tão logo quanto no pós Primeira Guerra Mundial, colocou sob os holofotes as reflexões acerca de como e qual deveria ser o sistema educacional do futuro; seu ensejo e forma de organização e que tipo de indivíduo e sociedade construir:

“O que quero dizer é que o sistema educacional que devemos tentar produzir no futuro terá de dar a todo garoto e toda a garota as

melhores oportunidades possíveis. O sistema de educação ideal deve ser democrático, mesmo que esse ideal não seja imediatamente realizável” (RUSSELL, 2013 [1926], p. 14)

No contexto do primeiro pós-guerra o sistema educacional do futuro deveria, portanto, perseguir um ideal democrático que desse amplas oportunidades para os jovens. Esta noção é de extrema importância. Russell traz à tona o aspecto democrático, que deve prevalecer, *idealmente, ainda que não imediatamente realizável*, na formação dos sistemas educacionais. A preocupação filosófica quanto a Educação identificou precocemente o alinhamento entre a estruturação de um sistema educacional como instituição social e a necessidade de uma expansão democrática dentro da sociedade. No segundo pós-guerra, cerne temporal deste trabalho, é exatamente em meio ao crescimento da demanda por Educação, principalmente superior – de jovens, embora não exclusivamente –, que houve o incentivo para as mudanças perceptivas do economista sobre a Educação. Mais do que isso, como será discutido na próxima seção, seria o início duradouro das bases que fortaleceram os movimentos de abertura dos direitos democráticos civis, sobretudo com a participação daqueles jovens, agora inseridos nas universidades:

“Na verdade, só na década de 1960 se tornou inegável que os estudantes tinham constituído, social e politicamente, uma força muito mais importante do que jamais haviam sido, pois em 1968 as explosões de radicalismo estudantil em todo o mundo falaram mais alto que as estatísticas” (HOBSBAWM, 2003, p. 290)

Isto posto, na passagem de Russell, entra outro aspecto importante, que é o fato de que, logo de início, as ciências sociais preocuparam-se em circunscrever suas análises acerca da Educação à preparação das crianças ou dos mais jovens. Intuitivamente, a escolha é mais do que justa. De fato, a organização dos sistemas de ensino deve zelar pela formação das novas gerações, sem as quais, evidentemente, não seria possível prosseguir com o andamento perene da sociedade e, menos ainda, prosseguir com o ideal democrático do ensino.

Contudo, ao seguir por esse caminho, ao mesmo tempo em que trouxeram à tona uma parte fundamental do objeto Educação, criaram também impedimentos para a análise da educação por outras óticas importantes. Émile Durkheim, tido por vezes como fundador da sociologia da educação (DWORKIN *et al*, 2013), por exemplo, concedera a tais óticas, anos antes de Russell, embora acabasse por subsumir o significado de Educação:

“A palavra educação tem sido muitas vezes empregada em sentido demasiadamente amplo, para designar o conjunto de influências que, sobre a nossa inteligência ou sobre a nossa vontade, exercem os outros homens, ou, em seu conjunto, realiza a natureza [...] A influência das

coisas sobre os homens é diversa, já pelos processos, já pelos resultados, daquela que provém dos próprios homens; e a ação dos membros de uma mesma geração, uns sobre os outros, difere da que os adultos exercem sobre as crianças e adolescentes. É unicamente esta última que aqui nos interessa e, por consequência, é para ela que convém reservar o nome de educação” (DURKHEIM, 1955 [1922], p. 34)

Pode-se ver que há consciência acerca da amplitude do tema Educação. Não obstante, ao mesmo tempo em que refina sua base interpretativa, o recorte do tema cria pontos de estrangulamento analítico. Antônio Cândido, ao explorar a definição de educação dada por Durkheim, enfatiza a criação de obstáculos ao entendimento das “manifestações particulares” da educação:

“Definindo a educação como a ‘ação exercida pelas gerações adultas sobre as que ainda não estão maduras para a vida social e (tendo) por objeto suscitar e desenvolver na criança um certo número de estados físicos, intelectuais e morais dela exigidos pela sociedade política no seu conjunto e o meio especial a que se destina particularmente’ – definindo-a deste modo, Durkheim estabeleceu as bases de um critério seguro para se analisar sociologicamente o processo geral da educação. Mas, por outro lado, criou obstáculos ao entendimento das suas manifestações particulares” (CÂNDIDO, 1955, p. 13)

Este olhar sobre a Educação, qual seja, o sociológico, moveu o campo das ciências sociais, confrontando-se às percepções dos educadores – fato que se repetiu nas primeiras interações Economia-Educação. Concomitante às preocupações de recortar devidamente o tema sem que isso criasse obstáculos, havia o entendimento de que, de qualquer maneira, o olhar sociológico abalaria, de fato, a visão dos educadores:

“This sociological approach to education will probably be resisted by those educationists of the Liberal era to whom the only dignified aim of education seemed to be the development of an independent personality. They thought to have saved the autonomy of the personality by neglecting the analysis of the social context in which he has to act and to survive” (MANNHEIM, 1945, p. 75)

Esta posição emana a análise do fim último da Educação. Karl Mannheim traz, na passagem acima, concebida em plena Segunda Guerra Mundial, a dupla mensagem de que, além de pecarem na fixação do fim último da educação – a preservação das particularidades do homem e a manutenção de sua autonomia e independência –, pecaram também por tornarem exógenos (ou por não endogeneizarem) os efeitos das demais interações sociais sobre o indivíduo. A partir daí a sociologia entraria em campo rompendo com a visão tradicional do educador – tanto pela preocupação em integrar mais a educação quanto pelos recortes analíticos mais estritos.

Este fato é corroborado pelas intemperanças da história. O crescimento da demanda por educação, evidentemente, requer maior integração social entre o sistema que lhe dá vida e as demais interações sociais. Com efeito, já no início da década de 1950, a “pressão do consumidor por educação superior” produziu mais de sete países com mais de 100 mil professores universitários:

“Era óbvio para planejadores e governos que a economia moderna exigia muito mais administradores, professores e especialistas técnicos que no passado, e que eles tinham de ser formados em alguma parte – e as universidades ou instituições semelhantes de educação superior vinham, por tradição, funcionando em grande parte como escolas de formação para o serviço público e as profissões especializadas” (HOBSBAWM, 2003, p. 291)

Para dar um passo atrás e exemplificar esse desenvolvimento “estrito, porém integrado”, ressaltam-se questões que poderiam decorrer do recorte analítico da educação estritamente “pró-crianças e jovens” sugerido por Durkheim: historicamente, havia o sentido ornamental da Educação, em termos de Russell, e em linha com Mannheim, que prezava pela formação das virtudes aristocráticas:

“O epíteto ‘ornamental’ se justifica plenamente quando aplicado à concepção tradicional de ‘gentleman’ ou ‘lady’. O gentleman do século XVIII falava com entonação refinada, citava os clássicos nas situações propícias, vestia-se a rigor, dominava a etiqueta e sabia quando um duelo poderia melhorar sua reputação” (RUSSELL, 2013 [1926], p. 19)

A Educação “ornamental”, tão cedo quanto no primeiro pós-guerra, não podia cumprir o principal papel na formação de indivíduos frente às complexidades sociais existentes – ou seja, havia falta de integração social. Mannheim viria expor isso contundentemente, ao se referir a uma “educação para a vida”, sendo esta uma concatenação dinâmica de mudanças sociais:

“Another unprofitable tendency was to be found in the fact that character was educated for life, and ‘Life’ meant some vague generality: a vacuum in which, according to a mysterious harmony, everything would turn out for the best. To-day we know that this vacuum called ‘Life’ is to a very large extent society, with its changing situations and institutions” (MANNHEIM, 1945, p. 76)

Dessa forma, a dita conformação de uma educação democrática posta por Russell estava condicionada às escolhas e reflexões sobre o fim último da Educação:

“Na educação moderna há outra tendência que está relacionada à democracia, mas que talvez esteja mais sujeita à discussão: refiro-me

à tendência de tornar a educação útil, e não apenas ornamental [...] Devem os garotos aprender, acima de tudo, os clássicos ou a ciência? Entre outras considerações, há a de que os clássicos são ornamentais e a ciência, útil. Deve a educação, o quanto antes, transformar-se em instrução técnica para ofícios ou profissionais liberais?” (RUSSELL, 2013 [1926], p. 16-17)

O contraste entre o caráter “ornamental” e “útil” posto por Russell se alinha ao adendo de Mannheim, que discorria sobre os impactos de uma concepção restritiva do que é “bom” na Educação sobre o ponto de vista sociológico. Mais do que isso, a conexão dessas ideias torna a emanar discussões sobre o fim último da Educação. Russell indica que considerações usuais postulavam que o “útil” estava ligado à ciência e à técnica – o que seria retomado de forma deveras impactante a partir da incorporação da Educação à Economia:

“No sentido mais amplo e correto da palavra, uma atividade é ‘útil’ quando dá bons resultados. E esses resultados devem ser ‘bons’ em algum outro sentido além do meramente ‘útil’, pois, do contrário, não teríamos uma definição verdadeira. Não podemos dizer que uma atividade útil é aquela que produz resultados úteis. A essência do ‘útil’ é contribuir para alguns resultados que não sejam meramente úteis. Às vezes, é necessária uma longa cadeia de resultados antes de se alcançar um resultado final que possa ser chamado simplesmente de ‘bom’” (RUSSELL, 2013 [1926], p. 17)

A passagem revela, sobretudo, uma preocupação ético-filosófica quanto ao propósito final da Educação. Antes de categorizar o que é realmente “útil”, e a partir daí outorgar que essa decisão é o fim que a Educação deve buscar, dá-se um passo atrás para relativizar o que a própria palavra “útil” deve significar, e, de maneira ética, indicar o que é “bom” para a sociedade:

“Um arado é útil porque revolve a terra. Mas o revolver da terra não é bom por si mesmo; só é útil porque permite que se semeie a semente. Isso é útil porque produz o grão, que é útil porque produz o pão, que é útil porque preserva a vida. Mas a vida deve ser capaz de algum valor intrínseco: se a vida for meramente útil como meio para outra vida, não será útil, de forma alguma. A vida pode ser boa ou ruim, de acordo com as circunstâncias; ela pode, portanto, ser útil, quando servir de meio para uma vida melhor. Em algum ponto, precisamos ir além da corrente de utilidades sucessivas e encontrar um gancho no qual pendurar essa corrente; caso contrário, não haverá nenhuma utilidade real em nenhum de seus elos” (RUSSELL, 2013 [1926], p. 18)

Debates ético-filosóficos à parte, as ciências sociais, então, entraram na discussão sobre educação tentando abarcá-la de alguma maneira; seja por recortes analíticos ou por

propostas de integração – a educação, por meio do sistema educacional, influencia as relações sociais, assim como diversas outras instituições ou normas sociais:

“But the peak of the integrating tendencies is reached when not only in our practice but also in our theory we plainly admit that education is only one of the many social agencies influencing human behavior, and as such, whether we want it or not, always serves a social purpose and is deliberately aiming at moulding certain human types” (MANNHEIM, 1945, p. 56)

Neste ponto, vale ressaltar que, embora os indivíduos sejam formados ao sabor de toda uma gama de influências e interações sociais, não se pode perder de vista que a formação e conformação do homem são, na realidade, mais um exemplo de processo educacional. O homem vê, recebe, aprende, entende e reproduz, sendo as idiossincrasias de cada um o diferencial que torna esse círculo dinâmico, e não mera continuação viciosa do que veio antes. Daí decorre os conflitos com a posição do educador, tido como neutro no processo de desenvolvimento, por ser considerado, usualmente, e não obstante os debates filosóficos e sociológicos que se preocuparam com a ideia, o responsável em definir qual é de fato o fim da educação e que sociedade se pretende atingir:

“Interessa aqui o que se poderia denominar de perfil dos ideais do magistério – e do ensino em geral – ante a nova sociedade, isto é, ante a sociedade que se apresenta como o futuro. E essa imagem e esses ideais só podem ser configurados se se conta com uma clara resposta a estas duas questões: a) para que tipo de sociedade educar, e b) que tipo de homem formar como membro futuro de tal sociedade. Em outras palavras: para o educador, o processo do chamado desenvolvimento é neutro, o que lhe importa e mais deve interessá-lo é a conformação final desse processo, ou seja, o tipo de estrutura social em que ele termine e se cristalice, isto é, a forma de vida humana que essa sociedade permita realizar” (ECHEVARRÍA, 1962, p. 25-26)

Assim, tentar direcionar a problemática do que é de fato a Educação e quais seus fins intrínsecos e sociais ao educador é quase eximir a participação do cientista social no próprio pensamento sobre a estrutura da sociedade. Na realidade, a própria premissa de que há alguma Educação “ideal de fato” trata de “desintegrar” os sistemas educacionais como parte da interação social – e, por consequência, a própria Educação:

“O postulado tão contestável de uma educação ideal conduz a erro ainda mais grave. Se se começa por indagar qual deva ser a educação ideal, abstração feita das condições de tempo e de lugar, é porque se admite, implicitamente, que os sistemas educativos nada têm de real em si mesmos. Não se vê neles um conjunto de atividades e de instituições, lentamente organizadas no tempo, solidárias com todas as outras instituições sociais, que a educação exprime ou reflete,

instituições essas que, por consequência, não podem ser mudadas à vontade, mas só com a estrutura mesma da sociedade” (DURKHEIM, 1955 [1922], p. 37)

A este respeito, pode-se dizer que houve concessão por parte da sociologia – “... pois o processo de educação é um meio para um fim, não um fim em si”. (RUSSELL, 2013 [1926], p. 18) Os primeiros trabalhos já identificavam a importância de se estudar, *in loco*, o funcionamento dos sistemas educacionais. Assim, seria factível observar a estruturação do processo educacional em si mesmo e seus efeitos perante a sociedade. Em linha com a primeira preocupação de zelar pela formação da nova geração, os olhares sociológicos apontaram, obviamente, para o estudo da escola. Contudo, vale a pena ressaltar que, por outro lado, esse olhar e escolha foram suscitados, também, pela vontade e pensamento de que para se firmar como novo campo, a sociologia [da educação]¹ necessitaria de independência:

“Do contrário, desenvolverá uma análise global do processo educacional, e da escola como parcela da sociedade, que, sendo parte indispensável e integrante da sociologia da educação, corre frequentemente o risco de amarrá-la à filosofia e à pedagogia” (CÂNDIDO, 1955, p. 14)

Ao mesmo tempo, tornando o processo de entrada da Educação ainda mais complexo, havia o reconhecimento de que, assim como a educação em si trazia peso fundamental ao rol de interações sociais sobre o homem, também o fazia o próprio sistema educacional. Isto é evidente, dado que é a partir do objeto Educação que se dá a construção do sistema de ensino. Então, é imanente que os sistemas, principalmente a escola, tenham reflexos sociais tão acentuados quanto os do objeto que lhes dá vida:

“Todos os aspectos da sociedade são funcionalmente inter-relacionados. E, ao contrário da suposição popular, isso inclui a escola, desde que esta constitui um componente do sistema social global. Por esta razão, precisamos considerar o sistema educacional como um aspecto da sociedade global, à luz dos processos gerais de mudança cultural. As escolas não funcionam como algo à parte, que pode moldar a sociedade. Não são agência extra-societária: encontram-se inseridas no sistema social, e não acima e sobre ele.” (BROOKOVER, 1955, p. 82)

¹ Foge do escopo do trabalho o aprofundamento no desenvolvimento da sociologia da educação. Entretanto, cabe identificar explicitamente o que se está propondo ao adentrar sobre o campo e termo em questão: “A sociologia da educação é a análise científica dos processos e regularidades sociais inerentes ao sistema educacional. Isto implica que a educação consiste numa combinação de ações sociais e que a sociologia consiste na análise da interação humana. Tal análise da interação humana, na área da educação, pode abranger tanto a educação formal que se realiza em grupos sociais como a escola, como a multiplicidade de processos de comunicação informal que desempenhem funções educativas. Isso implica, também, que uma análise como essa conduz à elaboração de generalizações científicas acerca das relações humanas inerentes ao sistema educacional. Finalmente, uma adequada sociologia da educação deve apresentar hipóteses concernentes a tais relações humanas, constituindo o ‘corpo teórico’ a ser verificado através de pesquisas” (BROOKOVER, 1955, p. 19)

Durkheim exprime definitivamente essa questão. O sistema educacional, e ainda mais a Educação, não podem ser analisados como objetos estáticos e isolados, tanto no tempo quanto em sua relação com outros aspectos sociais que moldam a sociedade:

“Quando se estuda historicamente a maneira pela qual se formaram e se desenvolveram os sistemas da educação, percebe-se que eles dependem da religião, da organização política, do grau de desenvolvimento das ciências, do estado das indústrias, etc. Separados de todas essas causas históricas, tornam-se incompreensíveis. Como, então, poderá um indivíduo pretender reconstruir, pelo esforço único de sua reflexão, aquilo que não é obra do pensamento individual? Ele não se encontra em face de uma tabula rasa, sobre a qual poderia edificar o que quisesse, mas diante de realidades que não podem ser criadas, destruídas ou transformadas à vontade.” (DURKHEIM, 1955 [1922], p. 38)

Esse emaranhado de reconhecimentos e conflitos foi bem compreendido dentro da sociologia, erigindo as bases para a análise científica do processo educacional, afastando-lhe do rótulo de filosofia ou pedagogia; sem que, no entanto, deixasse de integrá-las:

“... representa nítida superação das anteriores, ‘filosófica’ e ‘pedagógica’, sem contudo repudiar a sua herança. Com efeito, é tão vivo na sociologia educacional o problema dos valores e da função social, de um lado, e o da prática, de outro, que não se saberia como ignorá-los. O importante, porém, é que ela adquira caráter científico, de modo a poder encará-los, num segundo tempo, como sociologia aplicada; não, de imediato, como teoria educacional” (CÂNDIDO, 1955, p. 10)

O reconhecimento daria corpo à análise sociológica e científica da educação. E, talvez mais importante do que isso, o reconhecimento firmaria a preocupação ética da sociologia ao tratar do objeto Educação, pois, como foi exposto, a fixação do que é ou deve ser o fim último da Educação é o fio condutor necessário para permitir a ocorrência de uma análise comprometida com a cientificidade, sem que isto abale o aspecto teórico-social tão importante às Ciências Sociais. Implicitamente, a incorporação mostrara que via como relevante a retomada da pergunta socrática de “Como devemos viver?” – no caso, qual a Educação que queremos propagar para viver – que Amartya Sen traria de volta ao debater sobre o afastamento entre a Ética e a Economia, deliberando sobre a influência da primeira sobre o comportamento humano real:

“Primeiro, temos o problema da motivação humana ligado à questão amplamente ética ‘Como devemos viver?’. Ressaltar essa ligação não equivale a afirmar que as pessoas sempre agirão de maneiras que elas próprias defendem moralmente, mas apenas reconhecer que as

deliberações éticas não podem ser totalmente irrelevantes para o comportamento humano real” (SEN, 2002 [1987], p. 19-20)

Dito isso, pode-se dizer que houve consenso, pois, sobre como abarcar, enfim, a Educação:

“Para o sociólogo é tão importante conceber a educação como processo social específico, que se desenvolve na escola quanto atentar para as vinculações desta com as demais formas do processo educacional e para conexões deste processo com a configuração estrutural da sociedade global” (PEREIRA & FORACCHI, 1976, p. 4)

As assertivas deram respaldo ao abandono da “sociologia educacional” em prol de algo mais restrito, ainda que simultaneamente integrado, e mesmo assim preocupado com a questão ética. Mais ainda, essa harmonia criada era o ensejo necessário à fundamentação dos sistemas educacionais como alvo da observação analítica proposta por essa nova sociologia – a sociologia da educação; dado que por suas singularidades, diferenciava-se de outros processos de interação social. Isto valeria não apenas para a modelagem analítica, mas também para “dar ao estudante [da sociologia] uma base consistente”:

“Entendo que, para dar ao estudante uma base consistente, assim como para desenvolver a pesquisa, é necessário especificar a análise das situações de ensino como fundamentos da sociologia da educação, pois a educação moderna, na medida em que se distingue dos processos gerais de socialização, se funda no ensino centralizado na escola. Por ‘situação de ensino’, entendo o sistema de relações, de papéis, de valores, determinados no ensino e pelo ensino, manifestando-se principalmente na escola, concebida não apenas como agência de instrução, mas como grupo social complexo, num dado contexto social. Numa palavra, trata-se de determinar, com o devido rigor analítico, os critérios para estudar a estrutura interna da escola e a posição da escola na estrutura da sociedade” (CÂNDIDO, 1955, p. 11)

Em relação a essa validação, a da necessidade de se especificar esta nova área para lidar com as singularidades educacionais, as reações da própria sociologia foram positivas e negativas; cabendo ressaltar a última, a título de completude, sem intentos de se estender no debate:

“Como acontece em qualquer ciência, os métodos sociológicos podem ser aplicados à investigação e à explicação de qualquer fenômeno social particular sem que, por isso, se deva admitir a existência de uma disciplina especial, com objeto e problemas próprios! [...] Como nos sugere os estudos de Mannheim (1956), sobre a Sociologia da Consciência, essa expressão conserva, atualmente, um sentido figurado, pois a investigação de um fenômeno particular com

frequência envolve o recurso simultâneo às abordagens sociológicas fundamentais” (FERNANDES, 1960, p. 6)

Apesar da turbulência, e sem que haja extrema concordância, pode-se afirmar que, em geral, as ciências sociais conseguiram aderir o objeto Educação a seu escopo de trabalho, ainda que, é claro, com as limitações que todas as áreas de pesquisa possuem. Ressaltemos, novamente, uma delas, levantada ao longo de toda a presente seção: a falta de um posicionamento mais estrito quanto à problemática do fim último da educação – na realidade, ressalta-se a positividade desse processo, que ciente da difícil tarefa, incorpora a situação pendente e desenvolve a dinâmica da área a partir daí. Sobre isso, Russell elabora e determina:

“Antes de pensar em como educar, é bom deixar claro que tipo de resultado desejamos obter. O Dr. Arnold queria ‘humildade da mente’, qualidade alheia ao ‘homem magnânimo’ de Aristóteles. O ideal de Nietzsche não é o do cristianismo. O de Kant, tampouco; pois, enquanto Cristo recomenda o amor, Kant ensina que nenhuma ação cujo motivo seja o amor pode ser verdadeiramente virtuosa. E mesmo as pessoas que concordam quanto aos componentes de um bom caráter podem discordar a respeito de sua importância relativa. Uma enfatizará a coragem; outra, o saber; outra, a bondade; uma outra, a retidão. Um homem, como o velho Brutus, colocará o dever para com o Estado acima da afeição da família; um outro, como Confúcio, colocará a afeição da família em primeiro lugar. Todas essas divergências irão trazer diferenças na educação. Devemos ter alguma ideia do tipo de pessoa que queremos produzir, antes de termos qualquer opinião definitiva quanto à educação que consideramos a melhor” (RUSSELL, 2013 [1926], p. 37)

Fica claro, portanto, o quão desafiador é a inclusão da Educação e, sobretudo, o quão difícil é chegar a uma posição que consiga abarcá-la de forma plena.

Esta “dificuldade inclusiva” se faz presente sob diversas óticas. O impacto que a Educação surtiu especificamente na área das ciências econômicas, enquanto parte da ciência social, apresentou diferenças suntuosas em relação às suas companheiras – se para o bem ou para o mal, e se isto é bom ou ruim, cabe ao leitor refletir. Àqueles decididos a prosseguir, a apreciação desse encontro é o tema examinado a seguir:

“...a educação não pode, certamente, resolver sozinha o problema da desorganização social (diríamos: desenvolvimento); contudo, sem objetivos educacionais, nenhum plano para integração poderá ter significado decisivo”² (PEREIRA & FORACCHI, 1976, p. XI)

² Citação de Karl Mannheim utilizada pelos organizadores, sem referência.

I.2 – Educação e Economia: início da relação e os percalços enfrentados (1945 a 1960)

Na seção anterior, foram vistas algumas das dinâmicas presentes na adequação da Educação à esfera analítica das Ciências Sociais. Em particular, foi ressaltada a dificuldade desta adequação, o que evidenciou, certamente, a complexidade embutida no objeto Educação. Para fins de organização textual e retomada comparativa, chama-se atenção a três pontos levantados: a necessidade de um caráter democrático para os sistemas educacionais; a posição sobre o papel do educador, daqueles preocupados com a relação entre desenvolvimento e educação; e, por fim, as discussões ético-filosóficas sobre qual deve ser o fim último da Educação. Agora, chega a vez de analisar como se deu essa inserção no campo particular das Ciências Econômicas.

O estudo principal deste trabalho tem início nos primeiros diálogos diretos entre a Economia e a Educação, estruturados fundamentalmente a partir dos debates propostos após o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Esta aproximação foi suscitada por alguns fatores, como o contexto internacional da época, que trouxe a fixação de instituições político-econômicas internacionais, como a formação do Fundo Monetário Internacional (FMI) durante a Conferência de Bretton Woods de 1944, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 e o início da Guerra Fria em 1947. Foi o recomeço das interações quanto ao novo Sistema Monetário Internacional [SMI, doravante], regidas pelos EUA, ao lado do início dos aportes de capital estadunidense do Plano Marshall em 1947 na Alemanha e as seguidas chamadas para o “desenvolvimento a convite” a outros países da esfera capitalista, a partir de 1960, em tentativas de bloquear o crescimento comunista – concomitante à entrada nos ditos Anos Dourados do capitalismo, consolidando a hegemonia estadunidense sob o recém-estruturado SMI. Em tal cenário, o quadro internacional colocou em evidência debates acerca do desenvolvimento socioeconômico de países periféricos e do crescimento ou retomada da esfera já desenvolvida, com impacto direto sobre a percepção do papel da Educação.

Por outro lado, paralelamente às mudanças no plano econômico global, o fim da Guerra marcou o início de movimentações em prol dos direitos democráticos civis. Este levante tratou de aproximar o debate Economia-Educação, frente ao aumento da procura por educação, principalmente superior, de uma população transladada do campo à vida urbana, e da inserção de grupos como as mulheres, por exemplo, no mercado de trabalho – o que no tempo de Russell talvez não fosse imediatamente realizável, poderia estar em vias de acontecer. Essas movimentações, de traslado e inserção, estavam contidas em um processo massivo e global de democratização, em busca de direitos civis e políticos, como a expansão

do direito ao voto, com a educação abarcada como mais uma das demandas levantadas. Não só isso, já na década de 1950, as transformações suplantavam a “esfera democrática”, recaindo sobre uma verdadeira transformação social:

“A novidade dessa transformação está tanto em sua extraordinária rapidez quanto em sua universalidade. Claro, as partes desenvolvidas do mundo, isto é, para fins práticos, as partes central e ocidental da Europa e a América do Norte, além de uma pequena faixa de ricos e cosmopolitas em toda parte, há muito viviam num mundo de constante mudança, transformação tecnológica e inovação cultural. Para eles, a revolução da sociedade global significou uma aceleração ou intensificação de movimento a que já se achavam acostumados em princípio. [...] Foi preciso algum tempo para se notar, e outro para se avaliar, a transformação de crescimento material quantitativo em distúrbios qualitativos da vida, mesmo naquelas partes do mundo. Mas para a maior parte do globo as mudanças foram igualmente súbitas e sísmicas. Para 80% da humanidade, a Idade Média acabou de repente em meados da década de 1950: ou talvez melhor, sentiu-se que ela acabou na década de 1960” (HOBBSAWM, 2003, p. 283)

Em meio às retomadas de crescimento com aporte estadunidense, ao crescimento soviético e aos planos de desenvolvimento nacionais, a visão econômica convencional acerca da Educação seria conseqüentemente repensada, tanto pela percepção da incompletude teórica para abordar o tema vinda dos economistas quanto pela necessidade de endereçar a questão educacional como parte do escopo econômico e inseri-la, finalmente, em debates decisivos.

Do ponto de vista do economista, a aproximação seguiu a ênfase de suas pesquisas e estudos, os quais se ancoravam sobre diversas perspectivas, como teorias de crescimento, problemas macroeconômicos sobre produto e inflação, o impacto do comércio internacional, problemas de distribuição de renda e riqueza, e as influências do processo migratório. “A first important element was the momentum in the field of economic growth following World War II”. (TEIXEIRA, 2000, p. 262) Dado isso, o olhar preocupado com questões socioeconômicas perpassou, entre outras coisas, pela Educação, angariando perguntas diversas ao relacioná-la aos componentes tanto macroeconômicos quanto político-estratégicos. Em particular, e de acordo com os processos de industrialização dos países periféricos e crescimento dos desenvolvidos, considerações importantes são feitas do ponto de vista da tecnologia: em linha com a modernização global e com o aprimoramento tecnológico, a demanda por mais indivíduos educados aumentava, não apenas para manusear novos equipamentos, mas também para projetá-los. O avanço tecnológico fomentou e direcionou o olhar do economista para a relação entre a Educação e o desenvolvimento. Em suma, foi o início do consenso de que o conhecimento e as habilidades da população são um grande determinante do emprego, da

renda e do crescimento econômico – consenso este que dialoga profundamente com as movimentações globais de caráter macro-micro, que se puseram a trabalhar lado a lado: do ponto de vista macro, via-se a necessidade de preparar mão de obra mais qualificada para atuação econômica; e do ponto de vista micro, essa necessidade era pareada pela urbanização em massa e pela busca por qualificação.

Nesses termos, a percepção do economista de que a educação poderia prover e suprir as necessidades do desenvolvimento econômico, através de seu impacto sobre o processo produtivo, via tecnologia, remete à indagação russelliana do caráter “útil” da Educação, atrelado à ciência e à técnica. Este seria o estopim para a revisão sobre o enquadramento da educação, que a faria passar da categoria de bem de consumo para um tipo de investimento. Como será discutido, esta primeira revelação e mudança perceptiva seria abraçada pela Economia, dando o tom para o conseqüente desenvolvimento da Economia da Educação.

Isso traz algumas reflexões interessantes sobre a incorporação do objeto Educação. Enquanto na seção anterior foram sugeridas vastas discussões sobre a importância atribuída à determinação do fim último da educação, esse traço não pareceu ser levantado de forma tão efusiva no caso das ciências econômicas. Russell, em relação aos seguidores do que ele definia como “defesa da utilidade na educação”, ressaltava que, para eles, diferentemente do que o próprio achava, o processo educacional não era um meio para um fim:

“Mas não é exatamente isso que os defensores da utilidade na educação têm em mente. O que eles exigem é que o resultado da educação seja útil: falando francamente, diriam que um homem educado é aquele que saber construir máquinas, a resposta, em última análise, será que elas produzem coisas necessárias e que proporcionam conforto para o corpo – comida, casa, roupas, etc. Dessa forma, descobrimos que o defensor da utilidade, no que tange à sua visão questionável, é um homem que confere valor intrínseco apenas às satisfações físicas: o ‘útil’, para ele, é aquilo que nos ajuda a satisfazer as necessidades e os desejos do corpo” (RUSSELL, 2013 [1926], p. 18)

Em relação à posição dos economistas sobre a proposição, cabe atribuir a falta de considerações novamente ao processo de transformação social com o qual o mundo se deparava, o que pode ter os feito seguir a dinâmica em curso, não se comprometendo com a pergunta fundamental de Russell: “deveríamos visar, na educação, ao preenchimento da mente com conhecimentos que têm utilidade prática direta, ou deveríamos tentar dar a nossos alunos poderes mentais que são bons por si mesmos?” (RUSSELL, 2013 [1926], p. 20) A

isso, soma-se o efeito das limitações perceptivas inerentes aos que vivem a história, em contraposição aos que podem analisá-la, no futuro:

“Quando enfrentam o que seu passado não as preparou para enfrentar, as pessoas tateiam em busca de palavras para dar ao desconhecido, mesmo quando não podem defini-lo nem entendê-lo. Em determinado ponto do terceiro quartel do século, podemos ver esse processo em andamento entre os intelectuais do Ocidente. A palavra-chave era a pequena preposição ‘após’, geralmente usada na forma latinizada ‘pós’ ou ‘post’ como prefixo para qualquer dos inúmeros termos que durante algumas gerações foram usados para assinalar o território mental da vida no século XX. O mundo, ou seus aspectos relevantes, tornou-se pós-industrial, pós-imperial, pós-moderno, pós-estruturalista, pós-marxista, pós-Gutenberg, qualquer coisa. Como os funerais, esses prefixos tomaram conhecimento oficial da morte sem implicar em qualquer consenso, ou na verdade certeza, sobre a natureza da vida após a morte. Assim a transformação mais sensacional, rápida e universal na história humana entrou na consciência das mentes pensadoras que a viveram” (HOBSBAWM, 2003, p. 282-283)

A fim de compreender a tônica da época e a importância conferida à Educação, tanto para o economista quanto dentro dos planos de investimento nacionais, toma-se, por exemplo, os dados abaixo, onde F. Edding calculou os gastos públicos em educação como percentual da renda nacional para 27 países entre o período aproximado de 1950 a 1960. Em que pese as diferenças entre países e suas idiosincrasias, é notória a tendência crescente de gastos em todos eles, centrais ou periféricos, ainda que seus planos nacionais possam obedecer a agendas diferentes. Destaca-se, também, o próprio patamar dessa relação, com 20 países, como Finlândia (6,61%) e EUA (6,19%), com valores acima de 3%, indicando a significância da Educação dentro da utilização de recursos disponíveis dos países.

EXPENDITURE ON EDUCATION AS PERCENTAGE OF NATIONAL INCOME
IN 27 COUNTRIES AROUND 1950 AND 1960 *

Country	1950	1960	Increase 1950-60 in %
Honduras	0-60	2-20 (1958)	207
Finland	2-57	6-61	157
Brazil	1-26	2-70 (1959)	114
Ecuador	1-27	2-45	93
France	1-90	3-50	84
Canada	3-21	5-87	83
Netherlands	3-34	5-85 (1959)	75
Belgium	3-35	5-83	74
Argentina	1-80 (1948)	3-10	72
Italy	3-03	5-19	71
Denmark	2-65	4-50 (1959)	70
Australia	2-06	3-49	69
Colombia	1-21	2-02 (1959)	67
Portugal	1-35 (1952)	2-21	64
Norway	3-37	5-48 (1959)	63
New Zealand	2-40	3-81	59
Sweden	3-20	5-02	57
India	1-20	1-85 (1959)	54
Puerto Rico	4-80 (1948)	7-40	54
United States	4-04	6-19	53
Ceylon	2-96	4-39 (1959)	48
Ireland	2-62	3-41	30
Chile	1-89	2-37 (1959)	25
United Kingdom	3-65	4-41 (1959)	21
Federal Republic of Germany	3-21	3-79	18
Panama	3-50	4-00	14
Japan	4-78	5-34	12

Fonte: Edding (1986), p. 40.

Esse panorama dialoga e reitera a evolução perceptiva do próprio economista, em meio a uma mudança “socio” e “econômica” inéditas. Antes do contexto propiciado pelas consequências políticas, sociais e econômicas da guerra, a Educação era tida apenas como um bem de consumo. John Sheehan, por exemplo, definiu a existência de uma demanda social por educação, que vem da pura demanda por parte dos indivíduos para ingressar em dado nível de educação formal [pós-compulsório], quantificada pelo número de matrículas voluntárias e matrículas compulsórias em âmbito nacional, representando uma das formas de averiguar o nível de consumo dentro da sociedade.

Outras ideias alinhadas à década de 1960 incluem, entre outras coisas, a noção de que o aumento da demanda por Educação é função do aumento populacional, pautado na Educação como um direito de todos e na obrigação do Estado de fornecê-la; do próprio desenvolvimento econômico, com um aumento da elasticidade da demanda por Educação frente à maior complexidade do ambiente social e técnico; e pelos impactos do lado da oferta, também consequência do desenvolvimento nacional (PAPI, 1986) – este último, em particular, foi e ainda é fruto de debates controversos entre economistas, no que tange à direção da causalidade desenvolvimento-educação.

Podem-se ver, ainda, outras definições, como a utilitarista, que prospectam a educação como consumo, sendo este determinado pela própria vontade do indivíduo. Essa noção viria a ser criticada e revista pelos economistas mais tarde, quando sua percepção acerca do objeto incorporasse a ótica do investimento, tal qual fez Durkheim, em outro contexto:

“Menos satisfatória, ainda, é a definição utilitária, segundo a qual a educação teria por objeto ‘fazer do indivíduo um instrumento de felicidade, para si mesmo e para os seus semelhantes’ (James Mill); porque a felicidade é coisa essencialmente subjetiva, que cada um aprecia a seu modo. Tal fórmula deixa, portanto, indeterminado o fim da educação, e por consequência a própria educação, que fica entregue ao próprio arbítrio individual” (DURKHEIM, 1955 [1922], p. 35-36)

Essa afirmação – de que o economista via a Educação apenas pelo lado do consumo (demanda) – é feita de forma categórica, mas não por uma falta de discussão estrita sobre o tema, ainda que esta tenha sido escassa até o pós-guerra. A assertiva segue, na realidade, o rumo do pensamento econômico, cujos alicerces principais firmaram-se na existência de fatores de produção homogêneos, trabalho e capital, sem que o consequente produto resultante de suas combinações perpassasse por uma análise explícita do fator gerador da força de trabalho: o homem. Assim, o debate em relação à Educação dentro do arcabouço econômico limitava-se à esfera do consumo – sem maiores impactos do ponto de vista do

desenvolvimento econômico. Theodore Schultz, por exemplo, levanta pontos diversos sobre a limitação da economia clássica para explicar o crescimento econômico da época:

“Mas o trabalho, como fator de produção, é geralmente tratado como ‘desembaraço do capital’, em que pesem as mudanças continuadas nas composições e das habilidades da força de trabalho; e o capital é restringido, em regra, às formas físicas e usualmente tratado na suposição vacilante de homogeneidade de capital.” (SCHULTZ, 1973, p. 13)

Não obstante, vale citar o esforço teórico de autores clássicos, como Smith e Marshall, que já atribuíam à educação propósitos que não os de consumo, englobando-a no processo de geração de riqueza:

“Thus there is a long and honourable tradition from Adam Smith to Alfred Marshall which assigns to publicly supported education a major role not only in promoting social peace and harmony, and self-improvement, but in the process of wealth-creation itself.” (VAIZEY, 1968, p. 54)

Smith, em particular, apresenta passagens que associam a educação do indivíduo de forma similar aos primeiros consensos da Economia da Educação, os quais serão discutidos na próxima seção:

“Quando se instala uma máquina cara, deve-se esperar que o trabalho extraordinário a ser executado por ela antes que se desgaste permita recuperar o capital nela investido, no mínimo com o lucro normal. Uma pessoa formada ou treinada a custo de muito trabalho e tempo para qualquer ocupação que exija destreza e habilidade extraordinárias pode ser comparada a uma dessas máquinas dispendiosas. Espera-se que o trabalho que essa aprende a executar, além de garantir-lhe ao salário normal de um trabalho comum, lhe permita recuperar toda a despesa de sua formação, no mínimo com os lucros normais de um capital do mesmo valor. E isso deve acontecer dentro de um prazo razoável, levando-se em conta a duração muito incerta da vida humana, da mesma forma como se leva em conta a durabilidade mais certa da máquina.” (SMITH, 1983 [1776], p. 119)

Os economistas, então, não estavam tão alheios aos impactos da educação sobre a economia real. O que se pode dizer, com devida parcimônia, é que nunca tinha existido incentivo suficiente para que o olhar econômico repousasse com o afincamento necessário sobre a educação. Isto só passaria a acontecer a partir das movimentações incutidas pelo intenso debate nacional e internacional sobre desenvolvimento e crescimento. “...the typical view among economists prior to the 1960s seemed to be that the demand for postcompulsory education was a demand for a consumption good” (TEIXEIRA, 2000, p. 262) Dentro do arcabouço dessa discussão, o componente ético-filosófico poderia ser trazido de volta à tona,

ao sugerir que, na realidade, os economistas não tratavam da Educação por não enxergarem com clareza – outros diriam, de forma auto-realizada – que dada uma determinada fixação de seu fim último, como os anseios da modernização e da tecnologia, o objeto poderia atender às suas necessidades tanto analíticas quanto de formulação de políticas práticas.

Em termos de desenvolvimento econômico, a inserção da Educação no radar do economista casava com os demais debates da época, que estavam fundamentados sobre a ótica do crescimento econômico – no centro e na periferia. Estes ensejavam o papel da Educação como parte de um plano de investimento nacional:

“O papel que a educação pode desempenhar no desenvolvimento econômico é mais evidente em relação com a formação de mão-de-obra profissional e técnica, mas também é importante sua influência sobre a inversão tecnológica, a difusão de inovações, a aptidão empresarial, os padrões de consumo, a propensão à poupança, a adaptabilidade a mudanças econômicas e participação ativa dos distintos setores sociais nas tarefas do desenvolvimento.” (CEPAL, 1962, p. 69)

Não obstante o exposto acima e as reflexões propostas, a entrada da Educação foi, acima dessa tentativa de construção linear, fruto da própria conjuntura internacional e das necessidades das agendas político-econômicas a nível global, tanto de inserção quanto de contínuo desenvolvimento – como acontece com diversas outras variáveis a nível macroeconômico. Não se atribui, entretanto, o vigor das mudanças estruturais ao simples ensejo internacional – o incentivo precisa ser estudado e interpretado à luz de suas interações com os processos e agendas existentes em cada país afetado:

“Ao longo da história de cada país, costumam ser desenhadas diferentes estratégias, não raro ao sabor de circunstâncias políticas conjunturais, que lhes dão fôlego curto. Entre as que são implementadas com êxito, a maioria repousa na lógica histórica com que operam as economias, ou seja, são desdobramentos de processos que vinham ocorrendo previamente.” (BIELSCHOWSKY & MUSSI, 2012, p. 141)

Portanto, existe certa organicidade nos processos de desenvolvimento, que carregam as idiossincrasias de cada país e mesclam-nas às exigências da conjuntura nacional e das necessidades de adequação ao âmbito externo. Bem entendido: “...national qualities operate like a prism, refracting and adapting [global] influences, without blocking all of them” (GINSBURG *et al*, 1990, p. 493)

Esse prolongado debate deu frutos diversos, conformando descrenças tanto do lado dos economistas quanto dos educadores. De um lado, os educadores acusavam os economistas

de terem “descoberto a educação”, ao argumentarem que já esbravejavam sobre a importância desta dentro do plano de investimento nacional há tempos, além de acusarem, também, que o “conjunto de teoria educacional” criado com essa “descoberta” pouco tinha a ver com as perspectivas dos educadores, que estão preocupados, entre outras coisas, com o fim último da Educação:

“No meio disso tudo, os economistas descobriram a educação, surgindo um novo conjunto de teoria educacional, com pouca ligação com a erudição tradicional do educador. [...] Quanto a isso, estávamos lisonjeados por nos provarem o que nós mesmos estivéramos, bastante ineficazmente, proclamando, nas aulas inaugurais: que a educação não é apenas uma forma de consumo, e sim um investimento nacional. Isso de modo algum era uma descoberta profunda.” (BEEBY, 1979, p. 14-15)

Do outro lado, a situação era mais delicada, com preocupações sobre o conservadorismo inculcado na posição de educador, e como esta poderia subsumir o impacto da Educação no desenvolvimento: “Demais, por sua tendência conservadora e sua estreita vinculação com a estrutura social existente, os sistemas educativos podem favorecer a perpetuação de atitudes pouco propícias ao desenvolvimento econômico.” (CEPAL, 1962, p. 70) Contudo, havia reconhecimento e margem para a inclusão do educador no processo de transformação, a despeito da interpretação conservadora sobre os sistemas educacionais e seus formadores: “Numa palavra, não se pode exigir do educador que atue como fator eficaz na transformação econômica e social da sociedade onde vive, se nesta ele não desfruta reconhecimento coletivo que o sustenha e ampare em seu trabalho” (ECHEVARRÍA, 1962, p. 26) Ainda mais, a inserção do economista em discussões sobre educação, sobretudo na área de reformas educacionais, ensejou a tentativa dos educadores de tratá-la de forma similar às etapas de desenvolvimento da época³. Nota-se, novamente, um contraste com a seção anterior, onde foram ressaltados esforços de entendimento e inserção dos sistemas educacionais dentro do escopo sócio-filosófico. Aqui, todavia, nessa tarefa de aproximação, as Ciências Econômicas trataram os sistemas educacionais de maneira estritamente exógena, independente das consequências atribuídas ao funcionamento deles.

Observa-se então que, desde o início, a progressão do campo deu-se de maneira conflituosa, como coloca Beeby: “nenhum deles ainda aprendeu a confiar inteiramente no julgamento do outro, mesmo quando este age dentro da sua própria especialidade”. (BEEBY,

³ Ver Beeby (1979) onde o autor sugere quatro etapas para o desenvolvimento educacional baseado em sugestões análogas ao “etapismo” de, por exemplo, W. W. Rostow (1960). Ainda que já superados, vale ressaltar tais etapas para uma melhor compreensão a respeito da mentalidade da época: (i) etapa das escolas dirigidas por senhoras; (ii) etapa do formalismo; (iii) etapa da transição; (iv) etapa do significado.

1979, p. 32) Não obstante, não foram escassas as tentativas dos economistas, em geral, de se descolarem da ideia de que pudessem tomar o lugar do educador, ao se direcionarem para a investigação de dados macroeconômicos, correlacionando investimentos públicos em educação ao aumento do produto nacional, do lado macro, e estimação de retornos sociais e privados da educação, do lado micro (SHEEHAN, 1973).

Para os envolvidos diretamente no processo educacional, é notória a visão ampla existente quanto às influências do contexto internacional nas decisões de investimento nacionais e estratégias político-educacionais, seja no processo de elaboração, de construção ou de reforma: “education is changed because the needs of modern, industrialized, and urbanized society are not being fulfilled by the existing organization, content, and processes of education” (GINSBURG *et al*, 1990, p. 479) Então, para “descobrir a educação” de fato, os economistas teriam trabalho árduo pela frente, envolvendo reflexões sobre os processos e sistemas educacionais, a participação do educador, os objetivos de desenvolvimento e crescimento econômico, as novas pesquisas empíricas sobre o objeto Educação, a convergência a parâmetros internacionais frente à presença das particularidades de cada país – além de diversos outros fatores.

Em suma, do pós-guerra à década de 1960, houve uma explosão de debates sobre desenvolvimento e crescimento econômico em geral, com forte impacto sobre a influência da Educação neste processo, mobilizando o diálogo inicial entre educadores e economistas, até o momento em que a visão econômica se assentou sobre a “nova ideia” da Educação como um investimento nacional. Foi o estabelecimento e a fundação do primeiro paradigma⁴ científico, e foco central de pesquisas do campo nascente da Economia da Educação – examinado a seguir.

⁴ Para fins deste trabalho, a definição de paradigma, em termos kuhnianos, seguirá duas linhas: (1) “Considero ‘paradigmas’ as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (KUHN, 2017, p. 53); (2) “No seu uso estabelecido, um paradigma é um modelo ou padrão aceito [...] Os paradigmas adquirem seu *status* porque são mais bem-sucedidos que seus competidores na resolução de alguns problemas que o grupo de cientistas reconhece como graves” (KUHN, 2017, p. 87-88) Como será visto, a Teoria do Capital Humano serviu primeiramente como a definição (1) do paradigma, trazendo a teoria e o instrumental necessário para a análise da Educação como investimento; em seguida, serviu como a definição (2), pois seu uso estabelecido conformou o terreno para a fundação da Economia da Educação e ditou as regras para seus novos pesquisadores.

CAPÍTULO II – ECONOMIA E EDUCAÇÃO: EVOLUÇÃO

II.1 - Educação como investimento: Teoria do Capital Humano (1960 a meados de 1970)

Foi enfatizado, até o momento, o componente perceptivo quanto ao objeto Educação, tanto em sua incorporação às Ciências Econômicas quanto às Ciências Sociais como um todo. A profusão de debates ressaltadas no capítulo anterior, assim como o início da evolução da relação Economia-Educação, sofreu uma cisão muito bem situada temporalmente, e que diz respeito ao assentamento da posição do economista sobre uma visão hegemônica quanto ao papel da Educação.

Essa movimentação tem relação com a consolidação das mudanças no plano internacional, por exemplo, o recorde de crescimento econômico mundial até a década de 1960, e o seu subsequente impacto, até os anos setenta, sobre o aumento da produção de manufaturados (quadruplica), do comércio mundial (decuplica) e da produção agrícola. Nesta última, intensifica-se o uso de capital, com a população sendo desejada mais como consumidora do que como produtora, e com queda relativa da demanda por mão de obra convencional. Por parte do governo, o pleno emprego e a previdência se tornaram metas de Estado, impulsionando o consumo em massa e os gastos sociais, principalmente com educação e saúde, os quais passaram a compor a maior parte do gasto público total. Era a época de fixação do *welfare state*, e do pronunciamento participativo de órgãos internacionais, tais como FMI e Banco Mundial, que deveriam, em tese, institucionalizar, entre outras coisas, o pleno emprego em escala global (ocidental) e promover a estabilidade cambial, de investimentos e balanço de pagamentos, de maneira multilateral. (HOBSBAWM, 2003)

Nesse contexto, rompe-se com a postura econômica tradicional da Educação como bem de consumo, e argumenta-se em prol da Educação como um tipo de investimento, a partir do advento da Teoria do Capital Humano [TCH, doravante], atribuída a Jacob Mincer, Gary Becker e, principalmente, Theodore Schultz:

“The seminal works of Schultz (1961) and Denison (1962, 1967) led to a series of growth accounting studies pointing to education's contribution to the unexplained residuals in the economic growth of western economies. Other studies looked at the impact of education on

earnings or estimated private rates of returns (Becker 1964; Mincer 1974)” (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 3)

Em linhas gerais, a TCH postula que, da mesma maneira que um indivíduo investe em maquinaria, aqueles que investem em Educação incorrem em custos iniciais, tanto monetários quanto de oportunidade (ao deixar de trabalhar), esperando ganhos futuros que mais do que compensem a decisão – o trecho abaixo, em particular, remete à ideia de Smith⁵:

“An investment in education is tantamount to the investment in a machine that can be fitted on to the human body and which improve one’s performance in the workplace; the future returns to such a machine – or to the educated individual – are expected to exceed the outlay of time and money involved in its purchase” (JOHNES, 1993, p. 6)

Theodore Schultz, em seu discurso presidencial durante a 73ª Reunião da *American Economic Association* (1960), consensualmente conhecida como o marco oficial da TCH, acusa diversas situações em que a educação é tida como consumo quando na realidade deveria ser tratada como investimento:

“Muito daquilo a que damos o nome de consumo constitui investimento em capital humano. Os gastos diretos com educação [e] com saúde [...] Os rendimentos auferidos, por destinação prévia, por estudantes amadurecidos que vão à escola e por trabalhadores que se propõem a adquirir um treinamento no local de trabalho são igualmente claros exemplos. Não obstante, em lugar algum tais fatos entram nos registros contábeis nacionais.” (SCHULTZ, 1973, p. 31-32)

Para termos de completude, ainda direcionado à intenção de aumentar os rendimentos auferidos, destacam-se, também:

“The many ways to invest include schooling, on-the-job training, medical care, vitamin consumption, and acquiring information about the economic system. They differ in the relative effects on earnings and consumption, in the amount of resources typically invested, in the size of returns, and in the extent to which the connection between investment and return is perceived. But all improve the physical and mental abilities of people and thereby raise real income prospects.” (BECKER, 1962, p. 9)

Munido dessa percepção, o campo das Ciências Econômicas encontrou um lar para estudos diversos que se desenvolveram a partir do segundo pós-guerra. Do ponto de vista microeconômico, o argumento da TCH somou-se à tendência da década de 1960 de calcular taxas de retorno educacional, e abriu a porta para um novo rol de estudos, vista a

⁵ Os temas ressaltados dizem respeito à transcrição de Smith, apresentada na página 24.

possibilidade de associar o novo tipo de investimento, entre outras coisas, a análises de custo-benefício, de bem-estar e dos próprios retornos sociais e privados:

“Schultz promoted the importance of educational benefits and of an economic approach to the analysis of education. As a result, during the sixties, a large amount of work was produced aiming at the classification and quantification of the economic benefits and costs of education” (TEIXEIRA, 2000, p. 258)

Do lado macroeconômico, a TCH corroborava com os debates da época, que promoviam a Educação como propulsora do desenvolvimento, tanto por sua relação direta com os avanços tecnológicos quanto pela valorização do conhecimento e das habilidades dos indivíduos. De fato, os argumentos buscavam trazer à tona a capacidade da Educação como indutora do desenvolvimento e crescimento econômico, ao incluí-la como parte dos planos estratégicos de investimento nacional:

“In fact, and from its beginnings, human capital theory suggested an important link between investment in education and economic growth. [...] The convergence between economic growth theory and human capital was also visible in the field of development economics. Accordingly, the early phase of development studies gave an important role to human capital in the promotion of growth” (TEIXEIRA, 2000, p. 262)

A TCH, mais ainda, foi usada para reforçar o lado convencionalmente “econômico” da relação Economia-Educação, o qual viria a ser referido por Amartya Sen como a parte “engenheira” da Economia – aquela cuja ocupação está pautada centralmente em perspectivas logísticas, “...em vez de fins supremos e de questões como o que pode promover o ‘bem para o homem’ ou o ‘como devemos viver’”, e que considera que “...os fins são dados muito diretamente, e [que] o objetivo do exercício é encontrar os meios apropriados de atingi-los” (SEN, 2002 [1987], p. 20)

Escapando por um momento da fluidez dos acontecimentos históricos, e para fins de esclarecimento, seria este o contraponto à concepção do comportamento econômico relacionado à ética, âmbito que converge a este trabalho e que, a despeito das considerações a que se propõe, também julga ser “impossível negar que [a] abordagem da engenharia também tem muito a oferecer à economia” (SEN, 2002 [1987], p. 22) Assim, a partir da “economia engenheira”, se integrou, do ponto de vista da técnica, os arquétipos de trabalho macro-micro, unidos para responder perguntas obstinadas e diversas sobre os gastos com Educação:

“More specifically, statistics of educational expenditure may be used to answer such questions as these: (a) How much expenditure on education, as compared with expenditure on other sectors, is needed to

achieve certain targets of economic growth? (b) How should a given volume of resources, available for education, be allocated within the educational sector? (c) What resources, drawn from which sectors and regional units of an economy, and collected in what ways, should be used to finance education? (d) What are the secondary, tertiary and so on, effects of educational expenditure?” (EDDING, 1986 [1966], p. 24)

Foi o caso, por exemplo, de Artur Lewis, um dos mais importantes pioneiros na matéria, que traz, logo no início do seu artigo sobre os países africanos, uma exemplificação do ponto de vista teórico envolvido nessas estimações:

“From the standpoint of economic development, one may distinguish between types of education which increase productive capacity and types which do not. Teaching an African cook to read may increase his enjoyment of life, but will not necessarily make him a better cook. Education of the former kind I have called 'investment education', while the latter kind is called 'consumption education'. From the standpoint of economic development, investment education has a high priority, but consumption education is on a par with other forms of consumption. The money spent on teaching cooks to read might equally be spent on giving them pure water supplies, or radios, or better housing, and must therefore compete in the context of all other possible uses of resources. In this perspective the needs of economic development help to determine the minimum amount which must be spent on education. How much to spend above this minimum depends on how rich the society is, and on competing claims.” (LEWIS, 1968 [1961], p. 135)

É razoável argumentar, então, que se moldou, implicitamente, a direção do fim último da educação àquela que aumenta a produtividade do indivíduo – relacionada à técnica, à ciência e à tecnologia. De fato, este movimento converge com o traslado da população ocidental mundial do campo para as cidades, sem impactos consideráveis sobre a produtividade agrícola, mesmo quando os países centrais reduziam bruscamente a população rural. Atribui-se, a isso, “uma extraordinária explosão de produtividade per capita, de capital intensivo, promovida pelos agricultores” (HOBSBAWM, 2003, p. 287), paralelamente ao movimento reconhecido como quase tão impactante e mais universal do que o próprio êxodo do campo, qual seja, o crescimento de cargos e ocupações que exigiam educação superior:

“Contudo, se a alfabetização em massa era geral ou não, a demanda de vagas na educação secundária e sobretudo superior multiplicou-se em ritmo extraordinário. E o mesmo se deu com o número de pessoas que a tinham tido ou estavam tendo. [...] A explosão de números foi particularmente dramática na educação universitária, até aí tão incomum que chegava a ser demograficamente negligenciável, a não ser nos EUA” (HOBSBAWM, 2003, p. 290)

Todavia, mesmo fortalecendo seu “lado econômico”, as práticas não foram tão bem aceitas em outras áreas da Economia, fato que gerou o ceticismo interno que marcaria a evolução do campo por décadas a fio, e que promoveu a conexão quase exclusiva da nascente Economia da Educação apenas com áreas internas da própria Economia, sobretudo aquelas correlatas ao tema Educação e que compartilhavam o mesmo instrumental técnico:

“Instead, this field of economics tended to consolidate by developing links almost exclusively with labor economics and with the theory of economic growth. The empirical techniques employed were those that had already been introduced in other fields of economics, including cost-benefit analysis and regression analysis of both cross-sectional and panel data. Hence, the economics of education consolidated as a field of study by enhancing its economic side” (TEIXEIRA, 2000, p. 280-281)

Como resultado desse alinhamento interno, abriu-se espaço para certo isolamento externo – isso sem contar os embates com os educadores –, o que pode ter favorecido a fixação implícita do fim último da Educação, mencionado acima, que busca gerar aumentos agregados e setoriais de produtividade. Remete-se, aqui, à própria crítica sócio-filosófica de Durkheim a definições restritivas, como a já citada utilitarista, de James Stuart Mill:

“Tocamos aqui no ponto fraco em que incorrem as definições apontadas. Elas partem do postulado de que há uma educação ideal, perfeita, apropriada a todos os homens, indistintamente; é essa educação universal a única que o teorista se esforça por definir. Mas, se antes de o fazer, ele considerasse a história, não encontraria nada em que apoiasse tal hipótese” (DURKHEIM, 1955 [1922], pp. 36)

Cabe esclarecer que, na realidade, talvez a Economia nem possuísse um retrospecto histórico, no sentido da sua relação com a Educação, a qual considerar; pois do ponto de vista formal, o estabelecimento da Economia da Educação através da TCH se tornou o cerne analítico da relação entre as áreas. Mais do que isso, a TCH conformou o primeiro paradigma científico para os pesquisadores da Economia da Educação, provendo tanto o instrumental necessário para pesquisa quanto as perguntas micro-macro inter-relacionadas nesse escopo. “O novo paradigma implica uma definição nova e mais rígida do campo de estudo” (KUHN, 2017, pp. 82)

Contudo, o que se pode destacar é a diferença de preocupação e postura com a discussão do que deve ser a Educação e qual o seu fim, principalmente quando contraposta às Ciências Sociais em geral. O postulado da TCH conformou, de uma vez só, a resposta para os

temas ressaltados até aqui como deveras abrangentes⁶. Mesmo quando concessões eram feitas, estas já se pautavam sobre a alternativa de Russell quanto aos conhecimentos que possuem utilidade prática direta, inclusive quando o interesse dos educadores estava envolvido:

“The problem of determining the balance to be maintained among the different levels of education is as familiar to economists as it is to teachers. For the former it implies the fairest allocation of the resources devoted to education among the different levels, i.e among primary, secondary and higher education, while for the latter it signifies the most suitable structure for an educational system in the light of an assessment of that proportion of the population which should continue studying up to a specific age-level. Both these aspects should be taken into consideration in planning education.” (DEBEAUVAIS, 1986 [1966], p. 523)

Todavia, há de se considerar que essas preocupações não passaram despercebidas por todos, à época. Após o discurso inaugural de Schultz, em 1960, a despeito das reações positivas, críticas não deixaram de aparecer. Harry Shaffer, por exemplo, questionou três pontos importantes da TCH, que muito tem a ver com a reflexão aqui levantada:

“He criticizes Schultz on three main points: the importance of motivations other than economic ones in the demand for education, the mixture of consumption and investment elements, and uselessness of human capital theory for policy purposes” (TEIXEIRA, 2000, p. 261)

Em resposta, Schultz ressaltou que embora os motivos “econômicos” não fossem os únicos, eles não eram fracos ou ausentes, e corroborou com a ideia de que benefícios “não-econômicos” são relevantes em termos de adoção de políticas. Além dessa, outras considerações foram levantadas, ressaltando a complexidade do tema Educação e do cuidado necessário para tratá-la de forma prática:

“O tema é complexo e coloca numerosos problemas de ordem teórica e prática. Em primeiro lugar, a educação constitui ao mesmo tempo um direito humano, um bem de consumo, um instrumento para transmitir ou modificar os valores de uma sociedade e um meio de elevar a produtividade. Em consequência, é difícil separar, umas de outras, as bases econômicas e de outra índole sobre as quais repousa a necessidade de ampliar e melhorar a educação. Com efeito, o desenvolvimento econômico pode correr grave risco tanto se não se cumprem os fins individuais e sociais do sistema educativo como se se deixam de realizar os de ordem estritamente econômica. Em segundo lugar, o termo ‘educação’ abarca uma ampla gama de serviços que diferem quanto a usuários, propósitos e eficácia com que realizam suas finalidades. É pouco ilustrativo, por isso, falar em termos gerais e

⁶ Os temas ressaltados dizem respeito à transcrição de Russell, apresentada na página 21.

sem maiores especificações dos benefícios obtidos de uma inversão em educação ou da alocação de fundos para ela” (CEPAL, 1962, p. 70)

Posto isto, na prática, os argumentos centrais da TCH foram suficientes para engajar a participação estatal na promoção da Educação como propulsora do desenvolvimento econômico: “The sixties and the early seventies can be characterized by a rapid absorption of the main arguments of HCT into policy discussions, providing some theoretical basis for increased public expenditures on higher education” (TEIXEIRA, 2000, p. 281)

Atribui-se, também, certa influência da Escola de Chicago sobre a conformação da Economia da Educação, e sua influência sobre o interesse público e acadêmico: “Becker had been trained at Chicago and would soon return there from Columbia, and Schultz had a prominent role in the department leadership” (TEIXEIRA, 2000, p. 263) Assim, construíram-se as forças necessárias para reforçar o compromisso governamental em seus esforços de inclusão da Educação nos planos de investimento nacionais: “Therefore, governments were called upon to reinforce their financial effort in education” (TEIXEIRA, 2000, p. 258) Gary Becker destaca, na passagem abaixo, a ênfase existente na análise de recursos intangíveis (no caso, a Educação) sobre o processo de crescimento, e para o entendimento da desigualdade socioeconômica:

“People differ substantially in their economic well-being, both among countries and among families within a given country. For a while economists were relating these differences primarily to differences in the amount of physical capital since richer people had more physical capital than others. It has become increasingly evident, however, from studies of income growth that factors other than physical play a larger role than formerly believed, thus focusing attention on less tangible resources, like the knowledge possessed. A concern with investment in human capital, therefore, ties in closely with the new emphasis on intangible resources and may be useful in attempts to understand the inequality among people” (BECKER, 1962, p. 9)

A partir daí, sob essa ótica, seguiram diversos trabalhos procurando estimar o impacto da educação em países atrasados ou em desenvolvimento, incrementando a onda já existente de estimar a melhor forma de se alocar recursos em educação:

“A ideia de que a educação tem um alto valor econômico não é nova, porém só recentemente estão sendo intensificados os estudos para determinar qual deverá ser a alocação ótima de recursos à educação a fim de incluí-la nos planos integrais de desenvolvimento” (CEPAL, 1962, p. 69)

Com efeito, este movimento seguia o rumo dos acontecimentos do pós Segunda Guerra Mundial, tanto do lado da política internacional quanto dos direitos democráticos civis. Somaram-se, além dessas parcelas, as repercussões ressaltadas do traslado e inserção do campo ao mundo urbano, e ao crescimento da procura por ensino superior:

“O Estado de Bem-estar social ocidental, começando com os subsídios americanos para ex-pracinhas após 1945, ofereceu substancial auxílio estudantil de uma forma ou de outra, embora a maioria dos estudantes ainda esperasse uma vida claramente sem luxo. Em países democráticos e igualitários, uma espécie de direito dos formados em escolas secundárias a passar automaticamente para escolas superiores era aceito com frequência [...]” (HOBSBAWM, 2003, p. 292)

Nos países centrais, de rápida industrialização, o movimento de saída do interior em direção à cidade proveu explicações razoáveis tanto ao declínio do campo quanto à procura por educação superior. O inesperado, na realidade, foi a observação dos mesmos efeitos nos países periféricos:

“... o fato realmente extraordinário foi o declínio da população agrícola em países cuja óbvia falta desse desenvolvimento as Nações Unidas tentavam disfarçar com uma verdade de eufemismos para as palavras ‘atrasado’ e ‘pobre’” (HOBSBAWM, 2003, p. 285)

Pode-se atribuir parte desse processo à absorção da TCH por parte de órgãos internacionais, tais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Isto as fez embutir rapidamente em seus pacotes de crescimento e desenvolvimento ocidentais a Educação como parte do plano de investimento. As duas passagens abaixo, de Pedro Teixeira, ressaltam bem esse movimento:

“In the OECD’s case, there were both political and theory-development implications. A political example was the Washington conference (16-20 October 1961) on economic growth policies and educational investment. Among its main conclusions was that investment in education was a condition for economic growth (as important as that traditionally ascribed to capital goods). The beneficial character of education, socially and privately speaking, justified increasing levels of public funding. Several participants at this conference already referred to the expressions human capital and espoused an investment approach to education” (TEIXEIRA, 2000, p. 264)

“Indeed, since World War II, but especially in the 1960s, education has increasingly benefited from a favorable attitude from government. During the 1960s governments viewed education as a major instrument for improving and equalizing opportunities. There was a strong belief that education could be a powerful force to promote social mobility. This led to what has been called the social paradigm

of education (...). Accordingly, policies intending to increase access to education were promoted in most Western European countries, as well as in other OECD countries” (TEIXEIRA, 2000, p. 264-265)

Cabe dizer, também, que a própria percepção popular fortalecia a tendência sobre a incorporação da Educação descrita até o momento. Em retrospecto, é justo considerar essa sensação geral como mais uma indutora do assentamento da posição do economista em prol da TCH:

“Na verdade, as famílias corriam a pôr os filhos na educação superior sempre que tinham a opção e a oportunidade, porque esta era de longe a melhor chance de conquistar para eles uma renda melhor e, acima de tudo, um status social superior. Dos estudantes latino-americanos entrevistados por pesquisadores americanos em meados da década de 1960 em vários países, entre 79% e 95% estavam convencidos de que o estudo os colocaria numa classe social superior dentro de dez anos. Só entre 21% e 38% achavam que o estudo ia trazer-lhes um status econômico muito superior ao de suas famílias (Liebman, Walker & Glazer, 1972). Claro que, quase certamente, lhes daria uma renda maior que a dos não diplomados, e, em países de pequena educação, onde o diploma garantia um lugar na máquina do Estado e portanto poder, influência e extorsão financeira, podia ser a chave para a verdadeira riqueza” (HOBSBAWM, 2003, p. 291)

Nesses termos, dentro da ótica do desenvolvimento econômico, conquanto as diversas formas pelas quais a Educação impacta nos rendimentos futuros de seu investidor, a produtividade do capital humano e sua relação com os ganhos de e para a tecnologia consolidaram-se e permanecem até hoje como um dos principais interesses, para não dizer o principal, da Educação como investimento:

“... the benefits can take many forms, but in a pure economic perspective, the main expected return is the increased productivity that comes along with higher knowledge and skills: Education equips people with the skills that make them more productive in performing their work tasks and it conveys the knowledge and competencies that enable people to generate and adopt the new ideas that spur innovation and technological progress” (WOESSMANN, 2014, p. 2)

Ao longo dos próximos anos, a expansão da TCH pela esfera acadêmica daria o tom para a propulsão da área, com uma gama de autores agregando ao debate e fomentando o campo. Foi uma época frutífera, que além de seguir pelo caminho já sugerido, adentrou-se também em outros estudos: financiamento da educação; estimação de funções de custo e de produção da educação; impacto no mercado de trabalho; efeitos do treinamento no local de trabalho; salário dos professores; os benefícios da educação; perfil de rendimento; a eficiência do ensino, etc. (DEBEAUVAIS, 1962) Essa difusão serviu, de certa forma, como uma

maneira de estruturar a área em consonância com outras já mais estabelecidas dentro das Ciências Econômicas, seguindo o ceticismo interno, que pode, também, ser interpretado à luz dos embates iniciais com os educadores, construindo certa barreira externa.

A proeminência da TCH no âmbito embrionário da Economia da Educação perdurou até meados dos anos 1970, quando alterações no plano econômico internacional mudaram a perspectiva da ciência normal⁷ da área. A crise internacional e o choque do petróleo em 1973, seguidos de desequilíbrios econômicos internacionais, sobretudo na economia estadunidense, serviram de primeira guinada para que os postulados da TCH fossem revistos. Visto o momento de desaceleração econômica, e o início do desmonte do *welfare-state*, uma teoria que incentivava o aumento de gastos públicos não soava amigável. Foi a primeira grande turbulência em relação ao paradigma da TCH, foco central da próxima seção.

II.2 – Educação como *Screening* e a crise internacional (meados de 1970 a 1990)

Após voar alto ao longo da década de 1960, angariando apoio estatal para gastos em educação e inserção nos planos de órgãos internacionais, a década seguinte trouxe à tona a primeira onda de incredulidade em relação à eficiência do investimento em educação sob o ponto de vista da TCH.

A interrupção do consenso começou a se moldar efetivamente em meio à crise internacional enfrentada pelos países centrais, vinda principalmente da aceleração inflacionária, em paralelo a um aumento decrescente de produtividade. A partir do final da década de 1960, os sinais indicavam que o sistema mundial estava desgastado, e emergiam questionamentos em relação à hegemonia estadunidense e ao SMI de Bretton Woods. À crise, se atribui, por vezes, o aumento do nível de emprego e dos salários, vistos como resultado das políticas econômicas adotadas a partir do segundo pós-guerra. (HOBSBAWM, 2003) De fato, esta ideia converge com o que foi tangenciado até aqui: incentivos ao crescimento e ao desenvolvimento econômico, com boa relação estadunidense com os países centrais europeus e aumento do fluxo de dólar pelo globo. A isso, somaram-se os efeitos do estabelecimento do SMI sob a base do padrão ouro-dólar, que impunha um regime com duas restrições fundamentais aos EUA: a impossibilidade de desvalorizar sua moeda em termos de ouro e de acumular déficits em transações correntes. Ao longo da década de 1970, perduraria a

⁷ Em termos kuhnianos, a ciência normal é aquela cuja “pesquisa [está] firmemente baseada em uma ou mais realizações científicas passadas” (KUHN, 2017, pp. 70) e cuja direção volta-se para “a articulação daqueles fenômenos e teorias já fornecidos pelo paradigma” (KUHN, 2017, pp. 89)

estratégia de flexibilização, liberalização e desregulação do SMI, realizada de maneira unilateral pelos EUA – as restrições tinham alcançado seu limite: (GASPAR, 2015)

“Na primavera de 1971, registraram-se enormes fluxos do dólar para o marco alemão. A Alemanha, temendo a inflação, interrompeu a intervenção e permitiu que o marco flutuasse para patamares mais elevados. A Holanda fez o mesmo. Outras moedas europeias foram apreciadas. Mas o abandono de posições em dólares, uma vez iniciada a fuga, não foi contido com facilidade. Na segunda semana de agosto, a imprensa noticiou que a França e a Grã-Bretanha planejavam converter dólares em ouro. Durante o fim de semana de 13 de agosto, a administração Nixon fechou o guichê de ouro, suspendendo o compromisso de entregar ouro a governos credores em dólares a US\$ 35 por onça ou a qualquer outro preço. O governo americano impôs uma sobretaxa de 10% sobre a importação de mercadorias para pressionar outros países a valorizar o dólar. Em vez de realizar consultas com o FMI, os Estados Unidos comunicaram sua decisão ao diretor-gerente do Fundo como um fato consumado.” (EICHENGREEN, 2000, p. 179)

Por essa perspectiva, e pela capilaridade do dólar, a revogação da paridade ouro-dólar em 1971 passava a pressionar as contas públicas – e por consequência direta a estruturação dos gastos públicos – dos demais países participantes e daqueles subjugados ao sistema. Ainda mais, com o subsequente primeiro choque do petróleo em 1973, e com a completa revogação do regime de câmbio fixo “porém ajustável”, o desequilíbrio econômico mundial foi amplamente estabelecido: (GASPAR, 2015)

“Na medida em que a mobilidade internacional do capital se intensificou ao longo da década de 60, o conflito se aguçou. Os governos que os mercados julgavam estar contemplando uma desvalorização de suas moedas as expunham a ataques especulativos. Sinais de uma disposição para promover uma desvalorização geravam expectativas de que as autoridades poderiam repetir a desvalorização, tendo em vista a manifesta relutância das mesmas em adotar políticas deflacionárias. Isso resultou em uma recusa absoluta a promover desvalorizações. A inadequação dos mecanismos de ajuste disponíveis e a enorme dificuldade de operar um sistema de câmbio fixo em face de capitais de extrema mobilidade é a primeira lição de Bretton Woods.” (EICHENGREEN, 2000, p. 181)

Além disso, sentiam-se os efeitos da inversão de valores ressaltada na seção anterior: indivíduos vistos mais como consumidores do que como trabalhadores. A isso, somou-se a queda de demanda por mão de obra com a crescente intensificação do uso de capital. O crescimento econômico pujante tratou de blindar essa perspectiva de tendência ao desemprego estrutural, mais uma vez associado ao êxodo rural e à crescente procura por educação superior

– o que, de certa forma, afunilava os cargos de trabalho. (HOBSBAWM, 2003) Contudo, com o aprofundamento da crise internacional, o choque chegou ao público amplo:

“Another important challenge to human capital theory came with the problem of surplus schooling and overeducation. This problem emerged during the seventies in the American labor market, when the number of college graduates arriving in the labor market increased at a faster rate than the market could absorb them, leading to lower wages and higher unemployment rates for graduates. Accordingly, the characteristics of a job would determine the returns to one’s educational attainments, and schooling would not be rewarded similarly in all occupations. Additional schooling beyond that required for the job was not always rewarded either (Rumberger 1987).” (TEIXEIRA, 2000, p. 266)

Mark Blaug considera, ainda no âmbito da *overeducation*, as consequências desta quanto à distribuição de renda e à mobilidade social – que serão reforçadas em breve:

“The early 1970s witnessed a profound change in the dominant role of economists in educational policy making. The enrolment explosion that had marked the history of educational systems all over the world since 1945 began to slow down. The earlier optimism that the expansion of education would effectively equalize life chances in industrialized societies gave way to a new pessimism about the possibilities of altering the distribution of incomes by educational means” (BLAUG, 1985, p. 17)

Nesse contexto, é evidente que houve uma grande mobilização para repensar a quantidade e qualidade dos gastos públicos. Assim, o impacto da Teoria de *Screening*, atribuída ao artigo seminal de Joseph Stiglitz (1975), deu início a novas discussões sobre o papel da Educação dentro do sistema econômico. Para o *Screening*, a Educação fazia as vezes de uma forma de peneirar e selecionar os indivíduos, ao atribuir às suas habilidades e capacidades inatas a principal influência sobre sua competência profissional, através, em geral, dos sistemas educacionais: “The identification of these qualities we call *screening*, and the devices that sort our *commodities* (individuals) according to their qualities we call *screening devices*”. (STIGLITZ, 1975, p. 283)

Desde seu primeiro aparecimento, o *Screening* se apresentou como uma teoria que sustentava formalmente uma redução dos gastos públicos nacionais em educação, caminho contrário ao estabelecido pelos diálogos iniciais entre Economia e Educação e pela TCH. A ideia era a de que a Educação, de fato, não seria a responsável por aumentos de produtividade e de rendimentos:

“The ‘sorting’ hypothesis attests that education also ‘signals’ or ‘screens’ intrinsic productivity (Spence, 1973; Arrow, 1973; Stiglitz,

1975). Higher levels of education are associated with higher earnings, not because they raise productivity, but because they certify that the worker is a good bet for smart work.” (BROWNS & SESSIONS, 2004, p. 58)

Colocada de maneira mais direta, a lógica do *Screening* (a sequência *signaling-screening-sorting* em geral) é tida como estritamente intuitiva:

“For example, students may choose a particular course to ‘signal’ their desirable, but unobservable, attributes to potential employers. And firms, in turn, may insist on certain educational attainments when hiring to help them ‘screen’ potential applicants. By such signalling and screening, education is able to ‘sort’ workers according to their unobserved attributes.” (BROWN & SESSIONS, 2004, p. 58)

Assim, as reduções de gasto eram sustentadas pelo entendimento de que se a Educação serviria apenas para a seleção, os incentivos existentes para que a mesma qualificasse e trouxesse ganhos de produção e produtividade (vide TCH) ficavam debilitados, sendo mais efetivo e eficiente para o empregador investir em treinamentos internos subsequentes, por exemplo. A partir daí, poucos eram os incentivos para justificar altos gastos em educação do ponto de vista do plano estratégico nacional:

“An extreme version of the screening hypothesis asserts that education merely identifies students with particular attributes, acquired either at birth or by virtue of family background, but does not produce or improve those attributes. Therefore, education and training would not increase the productivity of individuals, but only sort them according to their innate capacities. Education had private benefits but not social ones. As a result, the arguments in favor of public support of education were seriously weakened.” (TEIXEIRA, 2000, p. 265)

Por exemplo, logo de início, argumentava-se que o papel da Educação como mecanismo de *screening* poderia ensejar, caso os gastos em educação subissem além de certo ponto, desigualdade (do ponto de vista distribucional) e até mesmo redução da renda nacional – o que se choca diametralmente com a percepção de Gary Becker⁸ e com o “paradigma social da educação”⁹, que solidificou a TCH perante o plano internacional:

“... but beyond a certain point, further increases in educational expenditure may both increase inequality and decrease net national income. We noted a tendency for all the school systems examined – public, private, and mixed – to operate at these levels even when all citizens are simply concerned with their own income maximization.” (STIGLITZ, 1975, p. 299)

⁸ Os temas ressaltados fazem referência à transcrição de Becker, apresentada na página 34.

⁹ Os temas ressaltados fazem referência à transcrição de Teixeira, apresentada na página 36.

Além disso, o *Screening* serviu para propulsionar ainda mais o constante estudo-debate sobre os retornos privados e sociais da Educação. De fato, para a TCH, os investimentos educacionais traziam consigo, necessariamente, aumento de qualificação da mão de obra; e, mais do que isso, possíveis bônus que a educação podia prover ao indivíduo, advindos de certa demanda por educação – por exemplo, um maior nível cultural do trabalhador pode gerar efeitos positivos sobre seu desempenho, independente da fonte de onde vieram esses recursos. Da mesma maneira, para o *Screening*, pouco importa de onde vieram os recursos que estabeleceram o sistema educacional, ou coisa análoga, e que permitiram a seleção dos indivíduos mais aptos:

“One of the most contentious debates surrounded the concepts of the rates of return to education and externalities. The consideration of education as an investment led to attempts to estimate the yield of that investment. This yield, or rate of return to education, was held by human capital theorists to explain people’s behavior in seeking educations of different levels and types and could be used as a guide in allocating public resources to education. Rate-of-return estimates and calculations were used extensively in discussions of allocative efficiency by considering alternative investments within and outside education.” (TEIXEIRA, 2000, pp. 266-267)

Aqui, vale frisar que o levante do *Screening* não aparece de repente. Desde o início da década de 1960 as interpretações da Educação como uma forma de seleção eram colocadas em questão. Como foi tangenciada na seção anterior, a conformação da Educação como investimento, através da TCH, apesar de majoritária, não veio desprovida de críticas:

“Sem dúvida, seria uma falha de unilateralidade considerar a relações da educação com o desenvolvimento econômico e social tendo-se em conta apenas o aspecto assinalado, que poderia denominar-se, como hoje em dia se faz, de ‘economia da educação’” (ECHEVARRÍA, 1962, p. 22)

Em meio à guinada para a redução de gastos públicos, a TCH e suas correlações com o desenvolvimento e crescimento econômico deixavam de corroborar com as intenções do plano internacional e, conseqüentemente, das estratégias de investimento nacionais. À época da ascensão da TCH, pode-se ver a tônica embrionária do *Screening*:

“Por um lado, a educação mostra-se como um aparelho de seleção social. Através dela filtram-se e decantam-se os talentos de que uma sociedade dispõe num dado momento, para situá-los naquelas posições onde podem realizar sua máxima eficiência. E semelhante seleção – de consideráveis repercussões sociais – só pode realizar-se atendendo às capacidades intelectuais dos indivíduos, sejam estas avaliadas de modo estrito pelo quociente intelectual ou se leve em

conta de alguma forma o todo da ‘personalidade’” (ECHEVARRÍA, 1962, p. 22)

Com efeito, voltando este trecho à discussão do papel da Educação, as analogias seguiam pelo caminho da mobilidade social, ressaltando a alta capacidade de sinalização da Educação em comparação a outras formas de seleção:

“Inegavelmente, só o fato de que semelhante processo seletivo através da educação não pode ater-se senão ao mérito e à capacidade já leva a educação a chocar-se (goste-se ou não) com os processos seletivos tradicionais, de rigidez maior ou menor, determinados em toda sociedade por seus modos peculiares de estratificação social. Assim, o processo seletivo pelo mérito, efetuado pela educação, rompe ou solapa os estratos tradicionais e desencadeia um rápido dinamismo na mobilidade social” (ECHEVARRÍA, 1962, p. 22)

Mais ainda, recordando o ceticismo interno em relação à Economia da Educação, e sua aproximação com áreas bem estabelecidas, como as Teorias de Crescimento Econômico – alvo de paralelos constantes neste trabalho –, chama-se a atenção para como o *Screening* lida com questões relevantes para outra área em destaque: a Economia do Trabalho. Em particular, o problema da assimetria de informação persistente no mercado de trabalho, no que tange ao conhecimento do empregador em relação ao empregado, e como o primeiro pode obter informações mais limpas possíveis sobre o segundo. Nesse âmbito, o *Screening* e seus *screening devices* conformavam uma perspectiva de análise e de explicações sustentáveis ao campo adjacente e correlato às pesquisas da Economia da Educação:

“The need for sorting arises when information is asymmetric. Employers, for example, may be unable to observe an applicant’s intrinsic productivity, and cannot rely on workers’ pronouncements regarding their own attributes since all workers would claim to be highly able. More generally, the same problem can arise in any buyer–seller situation when goods can be differentiated in terms of quality and, without an effective sorting mechanism, the problems can be insurmountable.” (BROWN & SESSIONS, 2004, p. 59)

Além disso, em linha com as possibilidades de mobilidade social, a Economia do Trabalho trouxe outras situações à mesa; muito devido às Teorias dos Mercados Segmentados, que acusavam a alocação de recursos da TCH de não beneficiarem os mais pobres, e por consequência, a ascensão social:

“The seventies were also characterized, in the case of labor economics and the role of education, by the emergence of some critical views, including so-called segmented labor market theories. The supporters of these theories argued that educational and training programs had not benefited poorer classes. They pointed to both the difficulties in translating increased schooling resources into increased educational

achievement (e.g., the Coleman report of 1967) and the weak effect of schooling on the promotion of social mobility and in the reduction of income inequalities (Cain 1976).” (TEIXEIRA, 2000, pp. 265-266)

Para esclarecer brevemente, as primeiras concepções com respeito à existência de Mercados Segmentados fazem referência à divisão entre mercados de trabalho “primários”, os quais abarcam grandes corporações, e empregos seguros com boa perspectiva de carreira; e os mercados “secundários”, os quais abarcam pequenos negócios, e empregos subalternos ou de baixa perspectiva futura. (BLAUG, 1985) Seria o caso, por exemplo, da explosão de empregos em redes como o McDonald’s. (HOBSBAWM, 2003) Nesses termos, o incremento educacional não teria efeito sobre a melhora das classes inseridas nesses mercados secundários.

Aliado a esta frente de oposição encontrada na Economia do Trabalho, o contexto de baixo crescimento, proveniente da crise em curso, tratou de afastar a Educação, ao menos pela via da TCH, do desenvolvimento e crescimento econômico:

“These criticisms of human capital theory were perhaps given additional credibility by the economic context of the late seventies. The sluggish growth rates of the mid-seventies throughout the Western world called into question the inevitability of economic growth and the efficacy of education as a way of promoting that growth. Screening theory provided a theoretical basis for challenging the link between human capital and economic growth, for it held that the only contribution of education to economic growth was that of providing a selection device for employers” (TEIXEIRA, 2000, p. 266)

Curiosamente, a despeito das acusações da falta de incentivo à igualdade, mobilidade ou ascensão social, proferida ao gasto com educação ensejado pela TCH, a década de 1970 foi marcada pela retração da participação dos gastos sociais em termos de composição dos gastos públicos totais, revertendo o cenário da década anterior, e alterando o teor da pesquisa em Economia-Educação:

“Also during the seventies there was a clear retrenchment in social and political support for governmental expenditures, including educational expenditures. The growth of unemployment promoted an increasing skepticism about educational achievements and their economic benefits. The focus of discussions of school finance issues was moving to efficiency and accountability rather than equity and social mobility. In fact, already in the seventies some governments (e.g., the U.S. government) started to reduce investment in education (decreasing funds per student), mainly due to two reasons: disbelief that education could promote economic growth and the necessity of

sharing restricted resources with other competing purposes.”
(TEIXEIRA, 2000, p. 268)

De certa forma, essa situação deve ser lida à luz das influências do plano internacional sobre os agentes globais – não obstante às ocorrências orgânicas presentes em cada país¹⁰. No limite, a TCH teve rápida incorporação por órgãos internacionais, e acompanhou o passo dos países centrais e de suas agendas de crescimento econômico – aos periféricos, sobram os reflexos, trazidos pela teórica multilateralidade das instituições internacionais, sobretudo o FMI, do ponto de vista da política econômica, mas também o Banco Mundial e a OCDE. Assim, olhando de maneira estrutural, cabe ressaltar a semelhança desse movimento aos impactos sofridos pelos planos de reforma educacional a partir da nova configuração global – que, de jeito maneira, deixam de dialogar com os temas aqui levantados:

“Educational reform, therefore, would more likely occur during periods of economic crisis and restricting in the world-system and relate to other economic cultural, and political crises in nation-states, when the contradictions (e.g., accumulation-reproduction and economy-polity) are not being successfully mediated by existing ideological and structural arrangements at national and world-system levels” (GINSBURG et al, 1990, pp. 497)

Nesse sentido, retoma-se a discussão da complexidade embutida no objeto Educação. Com efeito, os impactos prolongados de uma educação voltada unicamente ao *signaling-screening-sorting* possuem influências reais sobre a estrutura e a coesão social. Através desse mecanismo, há ensejo para a especialização estrita, uma vez que ao indivíduo só restaria demonstrar, em face de uma sociedade global com acelerado acesso educacional, a expertise em determinada matéria, a fim de sinalizar ao mercado a sua vantagem comparativa:

“Por outra parte, o efeito dos diversos tipos de educação sobre a economia varia segundo o nível de desenvolvimento e o equilíbrio que se mantém entre eles. Assim, por exemplo, retarda-se o desenvolvimento econômico tanto quando o sistema de educação não prepara um número suficiente de graduados para determinadas ocupações como quando se capacita um número excessivo. No último caso, surge o problema do ‘intelectual desempregado’, pelo que a inversão nesse tipo de educação significa um desperdício de recursos e pode dar lugar a situações mais graves se os graduados puderem exercer uma pressão efetiva para obter empregos não-produtivos” (CEPAL, 1962, p. 70)

A esse respeito, Durkheim concedera à inevitabilidade da especialização, mas ressaltara a importância fundamental da harmonia, na educação e na conduta:

¹⁰ Os temas ressaltados fazem referência à transcrição de Bielschowsky & Mussi, apresentada na página 25.

“Vejam, porém, se isso é possível. Se, até certo ponto, o desenvolvimento harmônico é necessário e desejável, não é menos verdade que ele não é integralmente realizável; porque essa harmonia teórica se acha em contradição com outra regra da conduta humana, menos imperiosa: aquela que nos obriga a nos dedicarmos a uma tarefa, restrita e especializada. Não podemos, não nos devemos dedicar, todos, ao mesmo gênero de vida; temos, segundo nossas aptidões, diferentes funções a preencher, e será preciso que nos coloquemos em harmonia com o trabalho que nos incumbe. Nem todos somos feitos para refletir; e será preciso que haja sempre homens de sensibilidade e homens de ação. Inversamente, há necessidade de homens que tenham, como ideal de vida, o exercício e a cultura do pensamento. Ora, o pensamento não pode ser desenvolvido senão isolado do movimento, senão quando o indivíduo se curve sobre si mesmo, desviando-se da ação, exterior. Daí uma primeira diferenciação, que não ocorre sem ruptura de equilíbrio. E a ação, por sua vez, como o pensamento, é suscetível de tomar uma multidão de formas diversas e especializadas. Tal especialização não exclui, sem dúvida, certo fundo comum, e, por conseguinte, certo balanço de funções tanto orgânicas como psíquicas sem o qual a saúde do indivíduo seria comprometida, comprometendo, ao mesmo tempo, a coesão social. Mas não padece dúvida que a harmonia perfeita possa ser apresentada como fim último da conduta e da educação” (DURKHEIM, 1955 [1922], pp. 35)

Isto posto, destaca-se que, mais do que colocar em discussão a efetividade da TCH, o *Screening* também foi responsável por reconsiderar a Educação como consumo – ainda que essa perspectiva não tivesse desaparecido com a TCH, e muito menos tenha entrado no holofote principal do ponto de vista do *Screening*:

“If we think of this distinction between consumption and investment when considering why governments spend money on education, it is obvious that education is regarded as both a type of consumption and investment. People want schools sometimes, as they want TV sets - as a status symbol. They want their children to learn to read because they will enjoy life more as a result. These are just some of the consumption benefits of education. But education is also a form of investment in human capital. Future levels of production are not dependent simply on labour and physical capital - but on technical knowledge and the skills of the labour force - and these are provided by education. So the answer to the question 'is education consumption or investment?' is simply 'Both'” (WOODHALL, 1974, p.1)

Em particular, em meados da década de 1970, antes mesmo do advento total do *Screening*, foram revistas as abordagens que aproximavam a Educação ao desenvolvimento e ao crescimento econômico: a correlação de índices de progresso educacional com índices de crescimento econômico; os retornos econômicos da Educação; e a abordagem residual – esta última não perpassou por análise neste trabalho, mas vale dizer que ela consiste, basicamente,

de uma derivação consequencial da correlação positiva, que busca atribuir aos resíduos (diferenças) entre a taxa de crescimento do PIB, por exemplo, e a taxa de utilização dos fatores de produção capital e trabalho, justificativas como o nível educacional e/ou técnico da mão de obra. A revisão é fruto do enfraquecimento de uma pergunta fundamental, a qual a TCH não possuía resposta clara:

“First, to summarize the state of research into the economic contribution of education, I would say that all three approaches have helped to emphasize the role of education as investment, but none has definitively answered the question ‘how much has education contributed to growth?’ Recently, however, there has been a shift in emphasis, and this question is no longer the central one in the economics of education. Instead of trying to explain past rates of economic growth, economists are more interested in helping solve the problems of how to allocate resources in the present. The same underlying motive is there – how to maximize the contribution of education to economic growth, but the actual research has shifted away from an attempt to analyse past growth rates, to the search for strategies of educational planning, and resource allocation” (WOODHALL, 1974, p. 4)

Uma das principais justificativas para esse revisionismo está, também, na evolução dos instrumentos e ferramentas empíricas dentro das Ciências Econômicas como um todo. Essa expansão ensejou a reinterpretação de resultados de diversas subáreas, sendo a Economia da Educação mais uma delas. De fato, o final da década de 1970 e o início dos anos oitenta não estabeleceram respostas mais fortes do que a TCH fizera nos anos sessenta, mas frearam e implicaram em uma reformulação de pensamento no campo como um todo:

“At the end of the seventies, after vivid debates on the virtues and shortcomings of human capital theory, the result was ambiguous. On the one hand, the theoretical controversy had focused academic and political attention on the economic role of education. On the other hand, the doubts raised by this debate were not yet convincingly answered. Human capital theory had lost its initial impetus, and the process of recognition within the discipline became, during this decade, more complicated than in the late sixties” (TEIXEIRA, 2000, p. 268)

Nesses termos, em meados de 1970, a TCH sofreu uma desaceleração institucional, ainda que não tivesse perdido completamente seu espaço. Entretanto, para que a Economia da Educação pudesse absorver as novas demandas práticas e teóricas do *Screening*, e também as novas exigências do plano internacional, era necessária a realização de algum tipo de ajuste. Interpretações sobre a movimentação que a área tomou, devido ao curso evolutivo do plano internacional, e devido aos avanços técnicos dentro das Ciências Econômicas, tanto ao longo

da era próspera da TCH quanto ao longo da era de ataques provindos do *Screening*; e como ela pôde começar a ser restabelecida, com os ceticismos de sempre, são o foco da análise que segue.

CAPÍTULO III – ECONOMIA E EDUCAÇÃO: EVOLUÇÃO E RESPONSABILIDADE

III.1 – A primeira e a segunda “geração de economistas da educação”

O fim dos anos 1970 e a entrada nos anos 1980 continuaram a corroborar com a ideia do limite da TCH em responder algumas questões. Essa movimentação levou a uma queda gradual de credibilidade, tanto do ponto de vista acadêmico quanto do ponto de vista político, o que fortaleceu a descrença de que a Educação pudesse ter um papel ativo na promoção da equidade, da distribuição de renda e da mobilidade social. Nesse âmbito, abriu-se espaço para uma crescente ênfase sobre as maneiras de mensurar a qualidade e a eficácia dos sistemas educacionais: “One of the most important areas of research in this period of reformulation was that of educational quality: how it should be measured and the link between it and expenditures on education” (TEIXEIRA, 2000, p. 269)

Do ponto de vista sistêmico, a nova década trouxe consigo visíveis desdobramentos das alterações desde o segundo pós-guerra – como o já comentado êxodo rural:

“Quando o campo se esvazia, as cidades se enchem. O mundo da segunda metade do século XX tornou-se urbanizado como jamais fora. Em meados da década de 1980, 42% da sua população era urbana, e, não fosse o peso das enormes populações rurais da China e da Índia,

que totalizavam três quartos de camponeses asiáticos, teria sido maioria” (HOBSBAWM, 2003, p. 288)

Não só o êxodo, mas também os impactos advindos dele foram particularmente importantes no crescimento orgânico da Educação como um todo:

“À medida que rapazes e moças recebiam educação superior, os governos – pois, fora dos EUA, Japão e uns poucos outros países, as universidades eram mais instituições públicas que privadas – multiplicavam o número de novos estabelecimentos para recebê-los, sobretudo na década de 1970, quando o número das universidades no mundo quase dobrou” (HOBSBAWM, 2003, p. 292)

A década de 1980, então, construía-se em meio à consolidação da educação superior pelo globo, ao mesmo tempo em que o papel do objeto Educação era questionado no âmbito político-econômico. Ou seja, por um lado, as sociedades de diferentes nações amontoavam-se em busca do desenvolvimento através da educação, sobretudo do ponto de vista tecnológico; do outro lado, aquele dos pensantes sobre o tema, em particular os economistas, o entusiasmo baixava, e o ceticismo inerente à área da Economia da Educação prosperava, frente à descrença do potencial transformador da Educação – era um período de “refluxo”, que combinava ceticismo e complexidade:

“Thus, the belief that education was important to economic growth was no longer enough to justify public support for higher education. Educational institutions needed to find (quantitative) ways of providing their economic relevance to increasingly skeptical political decision-makers” (TEIXEIRA, 2000, p. 271)

Essa redução da força retórico-política da Educação para a justificativa de gastos públicos implicou não só no aumento dos debates quanto à qualidade e à eficácia dos gastos, mas também quanto ao financiamento da educação e ao *trade-off* entre eficiência e equidade presente nele:

“The attention given to quality issues reinforced a previous trend toward more caution about the funding of education. An interesting focus was the trade-off between efficiency and equity in funding. This issue, already important during the seventies, attracted even more attention in the eighties” (TEIXEIRA, 2000, p. 269-270)

Com efeito, o problema vinha principalmente da inabilidade da TCH em lidar com os questionamentos propostos pelo *Screening*:

“These criticisms created difficulties for the human-capital research program, because human capital theory tended to take tastes and abilities as given and emphasized the role of present and future

earnings as determinants of the education decision” (TEIXEIRA, 2000, p. 265)

Estes eram respaldados, entre outros, pelo estudo acerca dos retornos privados e sociais da Educação:

“On the other hand, the social returns to education may also be lower than the private returns if part of the private returns comes in the form of unproductive signaling or screening. Individuals may get more education simply to signal high ability to the labor market, so that educational institutions simply act as devices to select more able students as opposed to providing them with new knowledge and skills” (WOESSMAN, 2014, pp. 5)

Nesse sentido, era imanente para a Economia da Educação, vista pelos olhos da TCH, a necessidade de uma reformulação interna, de modo que pudesse passar a dar conta da problemática levantada, e assim dialogar com o restante da pesquisa na área – focada, à época, no *Screening*. De fato, esse movimento ocorreu, mantendo-se, ainda, o núcleo duro que caracterizava a TCH:

“These reformulations, though moving toward a more complex picture of the economic role of education, did not challenge the central elements of that theory – that education was a profitable investment both in private and in social terms, and that individual decisions about how much education to pursue were made on a cost-benefit basis” (TEIXEIRA, 2000, p. 269)

Posto isso, passados quarenta anos desde o fim da Segunda Guerra Mundial, e ainda mais tempo desde o início da reflexão aqui proposta, sobre a inserção do objeto Educação no espectro das Ciências Sociais, cabe ressaltar que não foi apenas a Economia da Educação que se deparou com dificuldades ao longo do tempo – justamente pela complexidade embutida no objeto Educação: “The methods in the sociology of education have evolved in response to the unique challenges of research on education” (DWORKIN *et al*, 2013, p. 3) No que tange ao método e à percepção, a conformada Sociologia da Educação, a despeito do que pudesse ser dito¹¹, havia aderido à TCH, em partes:

“According to Bourdieu’s theory of praxis, the social world consists of the history of accumulation. Education as a part of social and cultural reproduction is linked to cultural capital (capital based on students’ social settings and opportunities that provide knowledge of the world derived from live experiences) and subsequent social differences between students”. (DWORKIN *et al*, 2013, p.1)

“In Coleman’s view, in the formation of human capital, social capital based on trust and community (e.g. school’s relationship with

¹¹ Os temas ressaltados fazem referência à transcrição de Fernandes, apresentada na página 17.

students' families and communities) plays a central role. Social capital refers to the social resources and family networks students bring to their education that affect their opportunities and achievements.” (DWORKIN *et al.*, 2013, p. 2)

A partir disso, um ponto interessante pode ser trazido. O surgimento da TCH ocorreu em meio a uma transição metodológica, e um tanto quanto impositiva, dentro das Ciências Econômicas. Por um lado, houve esse claro *spill-over* para outras áreas, mas, o que chama a atenção, é a adequação da teoria aos novos preceitos econômicos, trazidos, em especial, por Milton Friedman:

“It was the time of Milton Friedman’s positive economics, according to which economic theory should progress through the empirical testing of theoretical predictions. [...] This inspired what could be considered a loose approach to realistic assumptions, that is, simpler approaches toward economics that, nevertheless, would be compensated by an increased predictive power” (TEIXEIRA, 2000, p. 263)

Ainda que fuja do escopo deste trabalho a ponderação sobre o aspecto metodológico dentro das Ciências Econômicas, cabe ressaltar a posição de Amartya Sen sobre o efeito do afrouxamento do dito “realismo dos pressupostos”, o qual contribuiria para o afastamento da concepção relacionada à ética em prol daquela relacionada à engenharia:

“A metodologia da chamada ‘economia positiva’ não apenas se esquivou da análise econômica normativa como também teve o efeito de deixar de lado uma variedade de considerações éticas complexas que afetam o comportamento humano real e que, do ponto de vista dos economistas que estudam esse comportamento, são primordialmente fatos e não juízos normativos” (SEN, 2002 [1987], p. 23)

Assim, por mais que desde os primórdios o economista fosse atacado por aqueles distantes da análise quantitativa da Educação – por exemplo, o ceticismo e o embate com os educadores –, havia concessão sobre essa problemática, ainda que balizada por essa visão metodológica:

“To those who prefer to think of education in terms of ideas and individual human beings, the money measurement of educational effort may seem somewhat abstract if not repulsive. But it is evident that there are some requirements, such as budgeting and costing, which make the abbreviation and uniform definition provided by a money measurement indispensable. The same is true of macro-economic analysis. To show, for instance, the claims of education as a sector of social life on aggregate national product or its share in national income, it is essential to add up all the different services and commodities used for education in one total of money” (EDDING, 1986 [1966], p. 64)

A relevância disso está no fato de que, como exposto anteriormente, a Economia da Educação nasceu ancorando-se sob áreas mais consolidadas dentro das Ciências Econômicas. A crítica de diversos economistas, aqui exposta brevemente pelos escritos de Amartya Sen, em relação à metodologia econômica aderida a partir do segundo pós-guerra, certamente concerne aos caminhos tomados pelo objeto deste trabalho. A posição da transcrição acima, assim como a acusada falta de debates mais amplos sobre o fim último da Educação, pode ser mais bem entendida à luz das mutações metodológicas as quais os economistas estavam expostos – caso da TCH, nos anos sessenta: “The straightforward hypotheses implied by human capital theory, and the empirical testing of those hypotheses, appeared to be consistent with this approach to the development of economic theory” (TEIXEIRA, 2000, p. 263)

Aqui, volta-se ao adendo que diz respeito à evolução das demais Ciências Sociais. Com efeito, o objeto Educação mostrava sua complexidade mais do que nunca. Durante os anos 1960, em particular na virada para a década seguinte, a Sociologia, que mantivera as raízes ressaltadas no primeiro capítulo, sofria para conseguir uma análise técnica que pudesse dar conta das dificuldades que encontravam no estudo dos sistemas educacionais *in loco*:

“During this period sociologists of education knew that the study of schools, and the students within them, was more complex than the methods which were available to study them. Because students are nested in classrooms, and classrooms in schools, and schools within other boundaries, such as school districts or countries, there was recognition of the possibility of what was called ‘contextual effects’, but there were no efficient methods through which these effects could be studied. By the end of the 1960s, new statistical techniques began to be developed which opened up the possibility of both investigating the contextual effects of nested data, and also for the simultaneous analysis of larger numbers of variables. The development of multivariate causal models by Sewell and his colleagues, which came to be known as the ‘Wisconsin model’, opened up a new methodological era, not only in sociology of education, but for sociology as a whole” (DWORKIN et al, 2013, p. 2)

De fato, o aspecto instrumental fora importante também nas demais Ciências Sociais, assim como continua sendo, até hoje, nas Ciências Econômicas. Não obstante, o caráter metodológico que abrangia os outros cientistas sociais não seguia diretamente o mesmo padrão do economista. Isso pode ser ressaltado pelo breve trecho abaixo, que ressalta evoluções do ponto de vista das pesquisas qualitativas:

“It would be incorrect to assume that all advances made in research methods have been in the quantitative domain. During this recent period, qualitative research methods have also evolved in a way that

enhanced the validity of the study of educational process” (DWORKIN et al, 2013, p. 3)

Nesses termos, a cisão dentro da Economia da Educação não perpassou pela parte técnica ou instrumental, e também não foi impactada por mudanças metodológicas – a controvérsia levantada por Milton Friedman continua, até hoje, como principal referência em relação ao método. Todavia, a influência do *Screening* sobre a área foi ampla. Ainda que não tivesse cessado com a existência dela, e ainda que não tenha rompido com o método, seu impacto foi forte o suficiente para conformar, a partir da crise interna e externa da década anterior, o que Mark Blaug chamou de “primeira e segunda geração de economistas da educação”:

“Nevertheless, the economics of education did not die out in the 1970s as a field of academic study. On the contrary, the decade saw a vigorous development of the subject into new directions, such that we can now distinguish a well-defined second, as contrasted with a first, generation of economists of education.” (BLAUG, 1985, p. 18)

Essa diferenciação de gerações estava pautada, na realidade, pela quebra com certos paradigmas¹² internos à Economia da Educação da década de 1960. A segunda geração, a qual abarcava o *Screening*, quebrava com três tradições: (1) a abordagem da demanda social [*social demand approach*], “...[which] treats education as a service demanded by the community – just like any other goods and services, and regards educational planning as the process of forecasting demand, and providing sufficient places to satisfy the demand” (WOODHALL, 1974, p. 4); (2) a abordagem da previsão da mão de obra [*manpower forecast*], a qual busca prever a necessidade quantitativa de trabalhadores para a economia – “...that is the number and distribution of trained people in the labour force that would be required to produce a given output in a certain year - and then to match the educational system with the manpower needs of the economy” (WOODHALL, 1974, p. 5); (3) as análises de custo-benefício:

“When a firm is considering whether to invest in a certain machine, the usual way is to estimate the income that will be produced by the machine over its whole life, discount the expected income stream to allow for the fact that money in the future is of less value than money today - and compare the present value of the income with the cost of the machine. The rate of return, or benefit/cost ratio is an indication of how profitable it would be to invest in that machine rather than undertake some other project. The firm will normally invest in the project promising the highest rate of return. Turning now to education, if it is possible to measure the economic returns to investment in

¹² Definição (1) de paradigma, em termos kuhnianos.

education - that is the additional income generated by the education - then they can be compared with costs by means of the rate of return, and presumably the government should spend most on those types of education with the highest rate of return” (WOODHALL, 1974, p. 6)

As críticas atacavam justamente a incapacidade desses três mecanismos, que representavam a demanda privada por Educação, proverem respostas quantitativas poderosas o suficiente para justificar o planejamento educacional do ponto de vista nacional. Isto, por sua vez, era extremamente forte, ainda mais quando considerado o cenário dos anos sessenta: “...no self-respecting Minister of Education would have dreamed of making educational decisions without an economist sitting at his right hand” (BLAUG, 1985, p. 17) Além disso, a abordagem da demanda social era vista como estritamente voltada à Educação como consumo, sendo criticada por tomar como “dado” o financiamento da educação. Ao mesmo tempo, a previsão de mão de obra não funcionava de maneira eficiente para períodos maiores do que dois anos, sem contar a complexidade em aferir a necessidade de ocupação e o grau de educação requerido para cada posto de trabalho. Para finalizar, a relutância já existente nas análises de custo-benefício para fins de adoção de políticas foi reforçada pelo crescimento do *Screening*. (BLAUG, 1985) “The optimism of the early phase (the sixties), in which the link between education and economic benefits seemed to be clear and straightforward, was gradually weakened during the following years” (TEIXEIRA, 2000, p. 281)

Nesses termos, a situação era representada pelo ataque aos três pontos supracitados, que se uniam às outras indagações trazidas na seção anterior, sobre as correlações entre Educação e crescimento e desenvolvimento econômico e a justificativa residual que provinha desta abordagem. De fato, a ideia havia passado da educação como estimuladora da ascensão social para a educação como possível perpetuadora de desigualdades crônicas. Isto vinha, em grande parte, do viés de custo e financiamento da segunda geração de economistas da educação, ainda em meio aos gargalos econômicos da crise da década anterior:

“The effect of education on income distribution is now understood to rest as much on the distribution as on the level of schooling in the population and, depending on how education is financed, it is now appreciated that more schooling can actually increase observed inequalities in income” (BLAUG, 1985, p. 18)

Entrementes, à época, despontava, também, no âmbito das Ciências Econômicas, indagações similares à “função social da escolaridade” [*social function of schooling*], identificada prematuramente, ou para alguns no momento certo, pela Sociologia. Vê-se, nessa seara, um momento de convergência, ao menos pela perspectiva de Mark Blaug, cuja contribuição à área da Economia da Educação dispensa menções. Com efeito, para arrefecer

os ânimos daqueles que começavam a associar a configuração do sistema educacional, em particular o escolar, como uma micro-representação do sistema de produção capitalista, Blaug lança mão da própria Sociologia da Educação para argumentar que, na realidade, aquela não era uma enorme descoberta:

“Ever since Emile Durkheim mainstream sociologists have underlined the fact that ‘socialization’, that is, the inculcation of definite values and attitudes in children, is one of the principal functions of the educational system in any society. [...] The viability of any economic system depends on citizens respecting ‘the rules of the game’, whatever they are. And clearly schools play a major part in legitimizing these rules” (BLAUG, 1985, p. 19)

Essa posição converge, também, com as considerações sobre a influência do plano internacional, interpretado através da perspectiva dos sistemas-mundo pelos integrados à reforma educacional: “Rather, the point is to emphasize that dynamics in the world system constitute an important part of the terrain on which groups struggle over educational organization, goals, curriculum, pedagogy, financing, and so on” (GINSBURG *et al*, 1990, pp. 495)

A década de 1980, então, foi bem identificada como um momento de “refluxo”. Os problemas inerentes à primeira geração foram colocados à mesa, e a partir da visão imponente da segunda geração, bem resumida pelo trecho abaixo, foi estabelecido o meio de campo para que a TCH pudesse lidar com as implicações tanto do *Screening* quanto das necessidades internacionais, e, como será ressaltado, o próprio *Screening* tivesse que engolir postulações duradouras da teoria-mãe da Economia da Educação.

“If I turn once again to the question 'how can the economist help in the problem of allocating resources?', I think the answer is 'by emphasizing the investment aspects of education, and by demanding that every benefit of education - whether economic, social, political or cultural, be thought of in terms of its cost,' If educational planning is able to take account of the private demand for education, the job opportunities for educated manpower, the effects of changes in supply and demand on relative wage levels, and the total costs, to society, of different types of education, then we will not need to talk in terms of 'alternative approaches'. What I think is important is not whether a plan is based on manpower forecasts, international comparisons, rates of return, or any other technique, but that resource allocation decisions should be made in a framework which includes consideration of both costs and benefits” (WOODHALL, 1974, p. 12)

Os anos noventa marcariam a reforma do paradigma da Economia da Educação, em meio ao novo estabelecimento político-econômico global e às compatibilidades e aos ajustes

realizados mutuamente pela TCH e pelo *Screening*. Assim, a área de pesquisa levantaria com força novamente, e tomaria rumo independente tão logo quanto possível, a partir das mudanças de ares empíricos que perpassaram pelas Ciências Econômicas. Essas duas dinâmicas, evidentemente, são o foco da análise a seguir.

III.2 – A perenidade a partir dos anos 1990

A virada para a década de 1990 marcou diversos momentos importantes. Da perspectiva do plano internacional, houve o estabelecimento da agenda do Consenso de Washington (1989), a qual, em linhas gerais, representou o início do neoliberalismo como proposição político-econômica para o bom comportamento macroeconômico, sobretudo para balizar a perspectiva de desenvolvimento de países periféricos – incentivos à disciplina fiscal, à desregulamentação, à privatização de estatais, à liberalização comercial e à manutenção de taxas de câmbio competitivas.

No âmbito deste trabalho, foge do escopo entrar no mérito do pensamento neoliberal; porém, cabe ressaltar que, do ponto de vista da Educação, a principal inadequação e insatisfação em termos de reflexão e pesquisa proveio das demais Ciências Sociais, em particular, da Sociologia:

“Whether a nation thrives or stagnates is not left to chance. Privileged nation-states exploit their advantage to maintain hegemony over scarce resources. But the advantages must be justified in a rational manner, preferably based upon ‘objective’ measures and standards. This is the logic of neoliberalism, with its focus on the ‘marketization’ of social life and social institutions. The objective standards should be readily understood and accepted, and if privileged groups or privileged societies perform best on these objective measures and standards, so much the better. Standardized achievement tests meet the requirements of apparent objectivity and rationality, and also tend to portray those with economic and political advantages as the most competent. Conveniently, the schools that suffer the most draconian sanctions, including school closings, tend to serve minorities and the poor, while many of those that serve the middle class are not negatively sanctioned and may even be given financial rewards for high achievement” (DWORKIN et al, 2013, p. 6-7)

Do ponto de vista da Economia da Educação, a virada também marcou a amenização da relação entre a TCH e o *Screening*, e a reformulação das propostas da primeira para se enquadrar aos questionamentos da segunda, em meio à pressão duradoura para a estabilidade dos gastos públicos, consequência da agenda ressaltada acima, e à volta da credibilidade, ainda que a passos curtos, quanto ao papel da Educação em termos de equidade:

“Following the general path of the field, the nineties were also characterized by a recovery of the interest in the equity effects of education, although not to the level of the late sixties and early seventies” (TEIXEIRA, 2000, p. 272)

O desenrolar da década de 1990 seria responsável pela fixação da agenda político-econômica internacional que perdura, em geral, até os dias atuais, ao mesmo tempo em que seria o momento de harmonia dentro da Economia da Educação, no que tange às premissas teóricas, promovendo uma estrutura suficientemente robusta para estipular a conformação da área de forma independente, e de maneira adequada à evolução instrumental da pesquisa empírica em economia.

A harmonia entre a TCH e o *Screening*, bem como uma breve perspectiva de em que pé está a Educação, do ponto de vista do economista, no século XXI, encerram este trabalho, visando servir de base para que os leitores possam refletir por si mesmos sobre a incorporação do complexo objeto de estudo analisado até aqui por parte das Ciências Econômicas.

III.2.1 – A harmonia entre a TCH e o *Screening*

A década de 1990 representou, de fato, o ponto de reformulação da Economia da Educação – em termos kuhnianos, a reforma do paradigma. Em meio à consolidação das novas agendas internacionais, sobretudo ocidentais, houve espaço para que as duas visões predominantes da área pudessem coexistir. Com efeito, essa movimentação tem a ver tanto com o método aplicado nas Ciências Econômicas, do ponto de vista do instrumental empírico, quanto com a volta do avanço da associação entre as Teorias de Crescimento Econômico com o objeto Educação – influenciado, simultaneamente, pela modernização dos modelos, e pela proposta neoliberal, que necessitava de uma compatibilização entre desenvolvimento de países atrasados e bom comportamento dos gastos públicos:

“The nineties also saw a renewed interest in the models of economic growth, in particular those that center on human capital accumulation. The recently fashionable endogenous growth models, for example, gave education and human capital accumulation a place of prominence” (TEIXEIRA, 2000, p. 273)

A modernização, em linhas gerais, tem a ver com a incorporação, que já vinha desde os anos 1960, de outras variáveis de maneira endógena aos modelos mais clássicos de crescimento, em particular, a relação entre tecnologia, inovação e educação:

“In so-called endogenous growth models, innovation arises from intentional investments in research and development. This process is fundamentally guided by the underlying invention of people, which flows from the knowledge and skills of the population. Here, education plays the crucial role of increasing the innovative capacity of the economy by producing a continuing stream of new ideas and technologies. By inventing and marketizing these new ideas and new technologies, highly educated people give rise to sustained growth dynamics in these models” (WOESSMAN, 2014, pp. 4)

Maior nível de educação, então, promoveria um crescimento econômico sustentável a longo prazo. O respaldo para essa contínua percepção veio da consistência existente na conexão entre maior nível educacional com maiores rendimentos futuros (salários). Era a consequência, de fato, da inabilidade, dessa vez do *Screening*, de incorporar ou desmentir resultados duradouros da TCH:

“In spite of the criticism of the human capital approach developed since the mid-seventies, the existence of a link between schooling and earnings continued to be regarded by economists as a robust empirical result and an article of faith” (TEIXEIRA, 2000, p. 272-273)

Este “artigo de fé” converge, também, com a entrada em cena das chamadas abordagens de mercado [*market approaches to education*], que questionavam e estudavam o grau de intervenção do governo no sistema educacional, assim como comparavam o desempenho de modelos públicos e privados de ensino – baseado na lógica *preço-serviço-cliente* aplicada à Educação:

“A central theme in the discussion was that tuition should be seen as a price, education as a service, and students and their families as clients. [...] Furthermore, explorations of this theme flourished during the nineties, with the so-called market approaches to education” (TEIXEIRA, 2000, p. 270)

As abordagens tocavam no ponto da qualidade e eficácia dos sistemas educacionais, no âmbito público e privado:

“Most debates over educational choice, be they theoretical or policy oriented, occur at a confusingly abstract level. Arguments in support of choice often focus on the failings of the public system, which they characterize either as a monopoly with attendant externalities, or as politically controlled bureaucracies that feed political constituencies. The latter produce shirking and bureaucratic surpluses, which are not applied to education achievement. Less attention is often paid to the underlying market model that would replace the public school system. The new market system is often not spelled out in any detail, nor are the assumptions concerning individual and institutional behavior that would be required to produce the anticipated efficiency gains. In

addition, few if any theorists factor in the current private school system [...]” (WITTE, 1999, p. 12)

Ainda como parte da reestruturação da década de 1990, vista a volta da identificação da Educação como determinante do desenvolvimento, houve a retificação sobre os casos de *overeducation* acusados durante a década de 1970: “... further research tended to see the empirical evidence of overeducation as the product of a certain historical context, not a permanent relationship between education and the labor market” (TEIXEIRA, 2000, p. 273) Esse problema, então, seria efeito das implicações ressaltadas até aqui, principalmente quando consideradas as expectativas quanto ao papel do mundo urbano na evolução orgânica do ocidente: “O que poucos na década de 1940 poderiam prever era que, no início da década de 1980 nenhum país a oeste das fronteiras da ‘cortina de ferro’ tivesse mais de 10% de sua população na atividade agrícola” (HOBSBAWM, 2003, p. 285)

Com efeito, a importância dos gastos públicos, no sentido do crescimento e desenvolvimento econômico, através da TCH reformulada, fora reacendida como parte do pacote institucional para o impulso dos países periféricos – incluindo, também, novas percepções sobre a efetividade da Educação no que tange à mobilidade social – no caso, o que foi chamado de “mobilidade inter-geracional”:

“These recent theories of economic growth also gave a prominent role to the public authorities and public expenditures, in that public investment in human capital could play an important role in the promotion of intergenerational social mobility, in the avoidance of low-development traps, and in enhancing the mobility of workers, all of which would have positive long-run effects in terms of growth” (TEIXEIRA, 2000, p. 274)

Os efeitos *spill-over*, por sua vez, continuavam preponderantes, sobretudo do ponto de vista macroeconômico, dentro da relação entre tecnologia, inovação e educação:

“On the one hand, the macro returns may exceed the individual returns if there are externalities. For example, in the spirit of the innovation effects emphasized in endogenous growth models, high-skilled inventors may produce innovations that also raise the productivity of other workers and ultimately of whole economies without all these benefits accruing to the innovator” (WOESSMAN, 2014, pp. 5)

Nesse contexto, de soberania das normas internacionais, o impacto destas sobre o processo de globalização, no que tange aos países periféricos, foi associado à organização dos sistemas educacionais, em particular pelos sociólogos, e também por aqueles preocupados com o teor das reformas educacionais inerentes ao processo de adaptação das nações às imposições do plano internacional:

“As Dale argues, most evident effects of globalization in educational policies result from the reorganization of states’ priorities in becoming more competitive, namely so as to attract investments of transnational corporations to their countries. It is also argued that transnationalization of education is a form of ‘low-intensity globalization’, partly because large statistical research projects have an indirect influence on national education policies and also because of the relationship established between international organizations and the formulation of these policies. In this sense, the center of educational governance remains largely under state control, although it is possible to identify new forms of reconfiguration. The way regulation works is now deeply influenced by supranational forces, as well as by political-economic forces” (DWORKIN et al, 2013, p. 3)

Essa queixa pode ser entendida à luz da evolução da Sociologia da Educação, que, desde os primórdios, como visto no primeiro capítulo, preocupava-se com a análise dos sistemas educacionais *in loco* – e, por consequência, com a organização estratégica deles. Nesses termos, vale ressaltar, também, a ênfase dada novamente aos órgãos internacionais que tinham incorporado, décadas antes, a TCH. Estes influenciavam tanto o processo de globalização como um todo quanto os ajustes do ponto de vista educacional. O papel do Banco Mundial, da OCDE, e do FMI, destacados ao longo deste trabalho, é alvo de reflexões, para não dizer acusações, tanto do ponto de vista sociológico quanto do ponto de vista da estrutura das reformas educacionais, sobretudo dentro da agenda para o desenvolvimento das nações atrasadas:

“There is yet another concern. Ball has noted that alignment among developed nations with the economic (and educational) policies of the World Trade Organization, the IMF, the World Bank and the OECD has resulted in pressure on developing nations to ‘Americanize’ their economies. Imposing an ‘American’ or ‘First World’ model on developing nations that seek aid to build capacity often results in the deterioration of cultural patterns that are central to the populace and are part of a national heritage. Educational reform often accompanies these transformations” (DWORKIN et al, 2013, p. 7)

“Thus, despite some national cultural, economic, and political dynamics tending toward divergence, there are greater global pressures toward convergence. These pressures, which at times get translated into ‘educational reform’ movements, are diffused through a consensual world cultural system by representatives of international organization and industrial nations’ bilateral aid agencies who encourage all national educational systems to accept common international standards” (GINSBURG et al, 1990, pp. 483)

Assim, a década de 1990 representou o momento de harmonia dentro da área da Economia da Educação. O *Screening* fora responsável, no fim das contas, por mostrar, na seara das Ciências Econômicas, a complexidade embutida no objeto Educação. “Furthermore,

the vivid debates of more than three and a half decades produced a more complex view of the role of education in the promotion of private and social economic progress” (TEIXEIRA, 2000, p. 282) A partir desse diagnóstico, a TCH reformulou sua estrutura analítica, buscando endereçar a problemática levantada, principalmente o questionamento quanto ao papel das habilidades inatas dos indivíduos e das suas particularidades. Isso foi possível, também, pelo uso contínuo, desde os anos 1960, do que havia de mais moderno no âmbito instrumental: de modelagem, para lidar com as Teorias de Crescimento Econômico, e de pesquisa empírica, para lidar com a Economia do Trabalho.

Com efeito, foi durante os anos noventa que a Economia da Educação começou sua consolidação como campo de pesquisa individual, esquivando-se da necessidade estrita de trabalhar ao lado de áreas mais robustas. Isso se deu, em grande parte, pela alta compatibilidade entre as perguntas abertas e complexas em relação ao objeto Educação com uma virada na tônica das pesquisas empíricas no campo das Ciências Econômicas. Essa segunda boa harmonia encontrada perdura até hoje. Para alguns, esse novo terreno abarca de maneira suficiente as considerações sobre o fim último da Educação, levantadas ao longo deste trabalho, à medida que, através da análise dos efeitos de diversas políticas educacionais, nas mais variadas condições e contextos, crescem cada vez mais a compreensão sobre o impacto da educação e da organização dos sistemas educacionais.

Ao leitor são apresentadas, na subseção seguinte, as considerações que permeiam os estudos empíricos atuais, baseados principalmente na recuperação dos efeitos causais da implantação de políticas públicas e de políticas direcionadas, presentes não só no âmbito educacional, mas também no da saúde, da alfabetização financeira [*financial literacy*], da criminologia, e em estudos sobre desigualdade socioeconômica em geral, entre outros. Intenta-se deixar clara a positividade dessa metodologia, para que, em seguida, na conclusão do trabalho, seja apresentada, também com a devida clareza, a posição do autor nesta história.

III.2.2 – Um panorama do século XXI

Para fins de coerência, cabe esclarecer que o panorama do século XXI pretendido na presente subseção diz respeito apenas à posição atual da pesquisa no campo da Economia da Educação. Caso para alguns persista a necessidade de abarcar a questão sistêmica, vale ressaltar, então, que os efeitos do final do século passado, no que tange às imposições dos órgãos internacionais, continuam trazidos à tona com veemência pelos sociólogos:

“Developing countries are unable to escape from the overt, covert intractable and pervasive influence of global agencies such as the World Bank, the International Monetary Fund (IMF) and multinational corporations. For the last two decades, the World Bank has increased its economic and ideological influence in setting the global agenda of the so-called less developed countries, and in most cases, in conjunction with these governments. These influences have often had negative effects upon the educational systems in the developing nations, have weakened local cultural knowledge in communities, and made it increasingly more difficult for some countries to educate all children” (DWORKIN et al, 2013, p. 5)

Ainda mais, a questão da *overeducation*, que havia sido retificada, volta também ao espectro de análise, em um mix que incorpora contextos analisados pela Economia do Trabalho e visões sociológicas referentes ao sistema educacional em prática:

“In many systems, little guidance is provided to high school students who must adjust to the demands of the job market. Ballantine and Hammack have noted the growth of the ‘credential crisis’, in which college graduates can no longer count on their degrees leading to access to high-status jobs” (DWORKIN et al, 2013, p. 8)

“In recent public debates, specific stories of individuals with a higher education who find it hard to get a suitable job, as well as indications of accumulating debt partly from student loans and high tuition fees in particular in the United States, have raised considerable concern. Such discussions have sometimes placed doubts on whether higher education continues to promise economic benefits and raised questions on whether the rapid expansion of higher education systems in some countries might be going too far” (WOESSMAN, 2014, p. 20)

Independente disso, hoje é possível afirmar que as proposições básicas da TCH, assim como sua base reformulada pelos embates com o *Screening*, possuem grande poder argumentativo no âmbito das pesquisas acadêmicas:

“However, despite criticism and doubts raised through the last three decades, the basic proposition that education and training make individuals more productive (thus, they may expect higher earnings, due to this higher productivity) has persisted and today seems to be as widely accepted as ever by academics, politicians, and the general public” (TEIXEIRA, 2000, p. 282)

Entrementes, as demais fontes de estudo abarcadas pela Economia da Educação contemporânea, tais como: as abordagens de mercado; a mobilidade social inter-geracional; as análises de custo-benefício; os retornos sociais e privados da educação; a eficiência, a eficácia e a qualidade educacional; a otimização do financiamento; a estrutura organizacional dos sistemas escolares; as externalidades positivas advindas da educação, entre diversos outros, foram absorvidas ao grande espectro de análise de uma vez por todas. Isso para não falar, é

claro, da correlação entre crescimento econômico e educação, balizado pela relação tecnologia, inovação e educação:

“Over the recent past, empirical research has shown that education is indeed one – if not the most – important determinant of economic growth in the long run (i.e., of long-term growth trends beyond business-cycle fluctuations and temporary crises). If measured by the skills actually learned – particularly, the performance of the population on achievements tests in math and science – the education of its population is very closely linked to a nation’s long-run growth” (WOESSMAN, 2014, pp. 6)

Além disso, para aqueles interessados pelo aspecto metodológico de Kuhn, cabe esclarecer, primeiramente, que as conexões feitas ao longo do trabalho procuraram ajudar na organização textual do autor e na associação mental do leitor. Assim, vale ressaltar o espaço existente para pesquisas futuras que decidam conceder ao aspecto metodológico a ênfase primordial. Este o caso, surgem indagações interessantes, como a investigação sobre se houve ou não uma quebra de paradigma completa durante a ascensão do *Screening*, ou, então, se a crise interna fora simplesmente a eclosão de uma série de anomalias persistentes, como a assimetria de informação no mercado de trabalho e a falta de aderência das primeiras versões da TCH em lidar com o financiamento educacional e com as particularidades inatas dos indivíduos – conformando um momento possivelmente de ciência extraordinária, com a consequente reforma do paradigma.

Nesses termos, feito este preâmbulo, entra-se, agora, em um ponto delicado. Por um lado, ao longo dos anos noventa e a partir do novo século, há a continuidade perceptiva do ponto de vista do economista, pautada sobre o aspecto “útil” de Russell, conectado à ciência e à técnica. Mais do que isso, vale ressaltar que, em momento algum, esta perspectiva parece ter sido colocada à prova, mesmo no tempo de turbulência dos anos setenta; de fato, quando dissociada dessa noção, a educação não aparenta ter tanto poder: “When the education of the population is instead measured by its average years of education, the association with economic growth is much weaker” (WOESSMAN, 2014, pp. 7) Não obstante, cabe esclarecer, para fins de transparência, que a transcrição de Woessman não pretende dizer que mais escolaridade não traz benefícios, mas sim que estes não são suficientes para garantir a sustentabilidade do crescimento a longo prazo. A correlação entre anos de escolaridade e maiores rendimentos (salários) está mais identificada do que nunca. (ANGRIST & PISCHKE, 2008)

Por outro lado, à margem – da concepção econômica –, correm as indagações contemporâneas do ponto de vista sociológico. Ainda que tenha sido mostrada a importância do instrumental empírico para auxiliar o entendimento sobre a Educação dentro da análise da Sociologia da Educação, esta ainda acusa as problemáticas político-sociais da questão educacional:

“Examining the politics of education in other western countries as well reveals the politicized nature of education. Such study makes clear that educational phenomena reflect and inevitable serve certain political agendas that do not necessarily coincide, in this case, with the all-pervading notion of multiculturalism. Amidst rapid social changes brought about by globalization and postmodernity, states and governments try to reaffirm their power to promote policies that reflect the needs and the priorities set out by those in power as has always been the case since the late 19th century” (DWORKIN et al, 2013, p. 6)

Ainda mais, entrando no campo tridimensional, existe ainda outro lado, qual seja, aquele que efetivamente está encarregado dos principais estudos atuais dentro do campo da Economia da Educação. Como ficou claro ao longo deste trabalho, a área acompanhou as evoluções instrumentais das Ciências Econômicas, sobretudo no que tange à utilização de métodos econométricos lidando com dados transversais e em painel (longitudinais). Em particular, os estudos envolvendo *Randomized Control Trials* (RCT) [Ensaio Controlado Randomizado (ECR)] têm crescido de maneira notória desde o início dos anos noventa, tendo despontado na virada do século, e estabelecido, hoje, como uma base instrumental que comporta diversos trabalhos empíricos não só em Economia, mas também em outras Ciências, como a epidemiologia.

O trabalho não tem por objetivo se aprofundar no método que envolve os RCT, mas cabe deixar claro que eles buscam, em essência, recuperar o efeito causal de determinada variável sobre outra. Isto compreende a tentativa de recuperar o efeito causal de um ano a mais de escolaridade de uma pessoa sobre o seu salário, para usar um exemplo bem simples e tangível. Ou seja, num experimento desses, dadas as condições propícias, espera-se reaver o quanto efetivamente um ano a mais de escolaridade, de maneira pura e isolada, impacta monetariamente ou percentualmente, em média, o salário do indivíduo em questão.

Posto isso, saindo desse exemplo trivial, os RCT atualmente são muito utilizados na avaliação de políticas públicas e políticas direcionadas, em diversos âmbitos. Entre eles, entra o caso da Economia da Educação. Aqui, vale ressaltar que, ainda que a área esteja consolidada de maneira independente, isso não significa que aproximações com outras

subáreas das Ciências Econômicas não possam acontecer. A Economia do Trabalho, por exemplo, continua com interesses correlatos ao escopo de atuação da Economia da Educação. Angrist & Pischke trazem um trecho que conecta bem este parágrafo ao anterior:

“Randomized trials are not yet as common in social science as in medicine but they are becoming more prevalent. One area where the importance of random assignment is growing rapidly is education research. The 2002 Education Sciences Reform Act passed by the U.S. Congress mandates the use of rigorous experimental or quasi-experimental research designs for all federally-funded education studies. We can therefore expect to see many more randomized trials in education research in the years to come. A pioneering randomized study from the yield of education is the Tennessee STAR experiment designed to estimate the effects of smaller classes in primary school. Labor economists and others have a long tradition of trying to establish causal links between features of the classroom environment and children’s learning, an area of investigation that we call education production. This terminology reflects the fact that we think of features of the school environment as inputs that cost money, while the output that schools produce is student learning. A key question in research on education production is which inputs produce the most learning given their costs. One of the most expensive inputs is class size - since smaller classes can only be had by hiring more teachers. It is therefore important to know whether the expense of smaller classes has a payoff in terms of higher student achievement. The STAR experiment was meant to answer this question” (ANGRIST & PISCHKE, 2008, p. 14)

A fim de deixar mais claro o exemplo sobre escolaridade e salário, através da randomização, é possível para o pesquisador “averiguar” situações contrafactuais (basicamente, situações que não ocorreram, mas poderiam ter ocorrido):

“In empirical work, the causal relationship between schooling and earnings tells us what people would earn on average if we could either change their schooling in a perfectly-controlled environment, or change their schooling randomly so that those with different levels of schooling would be otherwise comparable” (ANGRIST & PISCHKE, 2008, p. 39)

Pois bem, feita esta pequena introdução ao método, onde se encontra a Economia da Educação hoje, no século XXI? Em linhas gerais, os pesquisadores que se ocupam dela, quando não envolvidos com parcerias correlatas, dirigem seu foco à resposta de perguntas amplas ou específicas, buscando reaver efeitos causais, seja por meio de RCT, ou através de outras técnicas econométricas. Por exemplo:

“The Angrist, Lavy, and Schlosser study is motivated by the observation that children from larger families typically end up with less education than those from smaller families. A long-standing concern in research on fertility is whether the observed negative

correlation between larger families and worse outcomes is causal” (ANGRIST & PISCHKE, 2008, p. 124)

É evidente que a descoberta de uma resposta efetiva à indagação acima é de extrema valia. Hoje, diversas Universidades de grande porte possuem centros de pesquisa não só em Economia da Educação, mas em desigualdade socioeconômica como um todo, produzindo uma gama de RCT em busca de respostas a perguntas que ajudem na compreensão sobre a melhor forma de implementar políticas públicas ou direcionadas. Estudos como esses têm forte presença em países africanos e em países subdesenvolvidos em geral. Do ponto de vista ético, *Human Subject Researches*, ou seja, pesquisas cujos sujeitos envolvidos são seres humanos, possuem normas rígidas, como os princípios de Belmont [*Belmont Principles*] que prezam pela beneficência, justiça e respeito aos participantes.

Com efeito, os estudos no campo atual da Economia da Educação trazem excelentes frutos. Questões como a quantidade de alunos por sala de aula e a influência da composição familiar no grau de educação das crianças têm impacto direto sobre o entendimento da organização dos sistemas educacionais.

Entretanto, sempre há restrições. Estas, por sua vez, impactam na credibilidade geral do campo. Pela proeminência dos RCT, e por sua consonância com os estudos da área, é incontestável afirmar que a Economia da Educação é, hoje, uma subárea independente dentro das Ciências Econômicas. Não obstante, também é incontestável afirmar que, até hoje, perdura o ceticismo que acompanhou sua evolução. Este tem a ver, ainda, com a capacidade de a área endereçar suficientemente o complexo objeto Educação. Uma breve análise das restrições sugeridas ajuda a entender melhor o ponto de vista contemporâneo.

Um dos problemas relacionados à prática dos RCT e das tentativas de recuperação de efeitos causais em geral têm a ver com as idiosincrasias dos locais onde os estudos são feitos. Os indivíduos diferem muito entre si, assim como as sociedades, grandes ou pequenas, formadas por eles. Um estudo bem implementado e com resultados satisfatórios, por mais limpo que seja do ponto de vista estatístico, pode ter sua reprodução em outros locais afetada simplesmente pela mudança de contexto. Isto, por sua vez, impacta a maneira pela qual resultados relevantes podem ser transpassados para outras partes do globo:

“A recent publication explores what works to boost financial inclusion. Monthly text messages reminding clients of their goals boosts savings. ATM cards have no impact on women’s savings behaviour. Rainfall insurance makes farmers more productive. Microcredit does not increase the numbers of small businesses. This kind of scorecard approach is not without its critics. One challenge is

that combining studies across the developing world may miss important local differences. When I summarised J-PAL's¹³ findings on schooling and Innovations for Poverty Action's findings on financial literacy just now, I neglected to tell you that these experiments were conducted in different countries, including Ghana, Peru and Indonesia. These places vary greatly in their poverty levels, racial mix, literacy levels and so on. Indeed, when researchers run the same experiment in different places, there generally turns out to be a good deal of variation. Another challenge is that apparently similar interventions might turn out to be different in design or implementation. Text messages reminding people to save more money may work only if worded a particular way. Giving more power to school committees could range from letting them look at the school budget to allowing them to fire teachers.” (LEIGH, 2018, p. 101)

Outro exemplo trazido por Andrew Leigh, que exemplifica melhor a questão do ponto de vista educacional, é o estudo de Karthik Muralidharan, que testou o quanto o recebimento de um livro-texto melhoraria o desempenho dos alunos em países pobres, onde, em geral, eles mal dividiam um livro. Os resultados mostram a complexidade que envolve não só a pesquisa empírica, mas qualquer tipo de generalização em geral. É necessário, invariavelmente, levar em conta que todos os indivíduos possuem suas particularidades, assim como cada nação possui a sua cultura, e que ambas podem influenciar, ou não, a reprodução de algum programa, e até mesmo a pura implementação de algo inédito:

“In four different experiments, students in schools that were randomly selected to receive textbooks did no better on exams than students in schools without textbooks. But as Muralidharan points out, closer examination of the four studies reveals four different reasons why textbook distribution failed to make a difference. In Sierra Leone, textbooks reached the schools but were put in storage rather than being distributed to the children. In India, parents cut back their spending on education in response to the free textbook program. In Tanzania, teachers had little incentive to use textbooks in their lessons. In Kenya, textbooks only helped the top fifth of students; the rest of the students were unable to read” (LEIGH, 2018, p. 102)

É evidente que isso não quer dizer que as decisões em termos de políticas devam ser tomadas, em contraposição, em cima de opiniões pessoais ou de nicho, e de ideias pré-concebidas. Trabalhos empíricos desta seara continuarão sendo úteis para que se possa compreender melhor o que pode funcionar em determinada situação ou não, e, ainda mais, para ajudar a fundamentar decisões que outrora poderiam ser tomadas de forma arbitrária.

¹³ *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab*, fundado por Esther Duflo e Abhijit Banerjee no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). É uma das principais referências em *Randomized Control Trials* (RCTs) em estudos de desigualdade socioeconômica. (LEIGH, 2018)

Aqui, vale ressaltar outra perspectiva que gera conflitos, e cuja importância, de fato, é menos identificada estruturalmente, e mais sugerida pelo autor deste trabalho. Essa perspectiva diz respeito ao método, e é quase consequencial ao que foi exposto acima. Por método, neste instante, entende-se não o instrumental empírico utilizado no campo de pesquisa – no caso, RCT e afins –, mas a metodologia científica em si. Dada uma hipótese, por exemplo, a de que acesso a livros-texto gera maior rendimento em exames de proficiência, e dado um teste cujo resultado é favorável, ou seja, existe, de fato, um efeito causal positivo entre as variáveis contempladas pela hipótese, a única maneira convencional de extrapolar o resultado, de generaliza-lo e de, realmente, contribuir na identificação real do papel da Educação, seria através do raciocínio indutivo. Isto abre uma porta de debates riquíssimos sobre a prática científica desenvolvida dentro das Ciências Econômicas. Para fins de completude deste adendo, cabe ressaltar a prática do raciocínio abdutivo ou retrodutivo [*abductive or retroductive reasoning*] proposto por Tony Lawson:

“Several aspects to the process of assessing a theory’s explanatory power can be anticipated. The first relies on deduction. The point is to deduce from any retroduced¹⁴ hypotheses those consequences or effects which would follow if the hypothesis were true and the mechanism operative. The second involves checking out the various deduced consequences empirically. With a permanent possibility of countervailing factors there can be no guarantee that any such effects will be straightforwardly manifest. But the aim must be to try and identify conditions where, in the light of all that is known about the situation, the effects ought in some way to be in evidence. A third aspect to the process involves explaining the explanation. It includes identifying the conditions of any explanatory mechanism and checking they are or were operative” (LAWSON, 1997, p. 228)

Por fim, não poderia deixar de ser endereçada a relação entre a Educação e o crescimento e o desenvolvimento econômico. Esta continua tendo ritmo acelerado, com uma vasta literatura que lhe ampara:

“A vast literature investigates the role of education in economic growth further, employing different measures of education and different methods such as growth regressions, growth accounting, and development accounting. Several pieces of additional work underscore

¹⁴ “It consists in the movement, on the basis of analogy and metaphor amongst other things, from a conception of some phenomenon of interest to a conception of some totally different type of thing, mechanism, structure or condition that, at least in part, is responsible for the given phenomenon. If deduction is illustrated by the move from the general claim that ‘all ravens are black’ to the particular inference that the next one seen will be black, and induction by the move from the particular observation of numerous black ravens to the general claim that ‘all ravens are black’, retroductive or abductive reasoning is indicated by a move from the observation of numerous black ravens to a theory of a mechanism intrinsic (and perhaps also extrinsic) to ravens which disposes them to be black. It is a movement, paradigmatically, from a ‘surface phenomenon’ to some ‘deeper’ causal thing” (LAWSON, 1997, p. 43)

the importance of measured skills for long-run growth. An extensive empirical growth literature has focused on quantitative measures of schooling. In general, this literature has tended to find a positive association between quantitative schooling measures and economic growth. In fact, an encompassing robustness analysis has found primary schooling to be the most robust substantial influence factor on long-run growth among a long list of analyzed factors. Still, the evidence presented above indicates that actual acquired skills play a dominant role when considered in cross-country growth regressions. A recent study has focused on the regional level and found that years of schooling are of paramount importance for differences in regional development across more than 1,500 subnational regions in 110 countries. Another important line of research turns the focus from rates of growth to levels of development and analyses to what extent education can account for cross-country differences in the level of development. Again, education plays a very important role once measured by actual achievement” (WOESSMAN, 2014, p. 8-9)

O trecho acima, acompanhado da transcrição do mesmo autor¹⁵, onde se chama a atenção ao tipo de Educação que implica no crescimento sustentável a longo prazo – focado nos resultados e conquistas, *outcomes and achievements*, retoma o ponto central deste trabalho. Passados mais de setenta anos desde o final da Segunda Guerra Mundial pode-se dizer que as Ciências Econômicas, através de sua representante quanto ao objeto Educação – a Economia da Educação –, se assentou sobre a propagação do fim último da Educação como aquele que visa o “útil” russelliano, associado à técnica e à ciência.

Do ponto de vista macroeconômico, o interesse econômico, chamado de fato de *economic side*, está pura e simplesmente voltado ao preenchimento dos seres humanos com habilidades que prezam pelo aumento produtivo e pela adesão às ciências que incorporam o avanço tecnológico. Do ponto de vista microeconômico, os RCT e afins preocupam-se em encontrar respostas a perguntas árduas para a implementação de políticas em âmbito geral, o que é louvável, mas que acaba por subsumir, no processo, a análise do fim último da Educação.

Dada toda a reflexão aqui proposta e exposta, pode-se palpitar, enfim, com a devida parcimônia, ainda que com certa segurança, que hoje, tanto quanto antes de existir, a Economia da Educação nunca se ateu à indagação russelliana, eximindo a responsabilidade daqueles que a formaram e que a tem ao redor, os economistas, e por consequência, nunca respondeu à pergunta socrática fundamental, que a despeito de poder ser reformulada para abarcar o objeto Educação de inúmeras maneiras, precisa ser deixada aqui, na íntegra de sua beleza e importância: “Como devemos viver?”

¹⁵ Os temas ressaltados fazem referência à transcrição de Woessman, página 62-63.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo central analisar a incorporação do complexo objeto Educação ao arcabouço das Ciências Econômicas. Para isso, foi realizado um acompanhamento histórico, visando entender a formação e a evolução do campo da Economia da Educação, desde seus primórdios, a partir do segundo pós-guerra. Ao longo da análise, a título de contraste, foram apresentadas reflexões de outros cientistas sociais, sobretudo sociólogos e filósofos, a fim de entender como as demais áreas da Ciência Social abordaram e abordam o tema. Além disso, através de usos pontuais do instrumental kuhniano, buscou-se associar a formação e a evolução do campo de pesquisa da Economia da Educação aos principais movimentos no plano internacional, objetivando ressaltar como as mudanças globais afetam e influenciam os caminhos tomados pelas áreas de pesquisa.

A conformação inicial da Economia da Educação perpassou pelo assentamento da visão dos economistas, no início dos anos sessenta, sobre a ideia de que a Educação era um bem de investimento, associado ao advento da Teoria do Capital Humano. Neste âmbito, a formação da área se deu de maneira um tanto quanto impositiva, principalmente quando comparada ao processo identificado nas demais Ciências Sociais, onde houve amplo debate sobre o significado da Educação, a quem ela deveria servir, qual o seu propósito e, evidentemente, qual o seu fim último. A única proposição, de fato, foi a identificação de que as habilidades adquiridas pelos indivíduos através da Educação poderiam ser um forte determinante do desenvolvimento socioeconômico.

Ao longo dos anos a área sofreu diversos solavancos, em particular, a ameaça de outras teorias concorrentes, como o *Screening*, em meados de 1970, o qual identificava a Educação como meio dos indivíduos sinalizarem ao mercado suas habilidades inatas e particulares, além dos desfechos das duas décadas posteriores, que representaram momentos de reformulação e de harmonização, respectivamente.

Todos esses movimentos, é bom ressaltar, foram corroborados pelo desenrolar dos acontecimentos internacionais: (1) o advento da TCH aconteceu em meio à época dos Anos Dourados do capitalismo, do keynesianismo bruto e de incentivos aos gastos públicos; (2) o levante do *Screening* aconteceu em meio à desaceleração econômica mundial, com inflações acelerando e com a instabilidade estadunidense, a qual surtia efeitos ao redor do globo, e representava um momento de contenção de gastos; (3) a reformulação das teorias aconteceu em meio à retomada estadunidense, aos efeitos do desequilíbrio sobre países subjugados ao

SMI e à maturação do movimento de êxodo rural; (4) a harmonização das teorias aconteceu em meio ao novo pacote político-econômico representado pela disciplina macroeconômica do Consenso de Washington, momento no qual foi feita uma tentativa de compatibilizar bom comportamento dos gastos públicos, ainda que devessem ocorrer, com pacotes de fomento ao desenvolvimento de países atrasados.

Isto, aliado à evolução constante do instrumental empírico dentro das Ciências Econômicas, ajudou na consolidação atual da Economia da Educação como área autônoma dentro da Economia. Hoje, apesar de ainda sofrer os ceticismos internos e externos, o campo pode se desenvolver com autonomia, principalmente pelo que foi alcançado em termos microeconômicos, com diversos estudos de impacto de políticas ao redor do globo; e em termos macroeconômicos, com vasta literatura identificando a Educação como uma das principais variáveis na promoção do crescimento e desenvolvimento econômico.

A despeito disso tudo, ao longo dos mais de setenta anos envolvidos na conformação da Economia da Educação, as principais perguntas, vistas como fundamentais pelas demais Ciências Sociais, não foram formalmente contempladas durante a evolução do campo. Essas perguntas dizem respeito, principalmente, ao fim último da Educação.

Para o Economista, o que deve ser a Educação? Quais fins ela deve buscar? A quem ela deve servir? Qual o tipo de sociedade que querem formar, a partir da Educação? No decorrer das décadas, ficou claro o alinhamento da área aos ensinamentos educacionais relativos à ciência e à técnica – o “útil” de Russell. Qual a responsabilidade que o Economista, enquanto cientista social cuja formação é repleta de multidisciplinaridade e interdisciplinaridade, deve ter diante deste tema?

A esta pergunta, formula-se a resposta: ao Economista compete o interesse e a responsabilidade pelo tipo de conhecimento que está efetivamente sendo passado através da Educação. A importância da ciência e da técnica é indubitável. Entretanto, faz-se necessário o apelo: àquele que não está diretamente em conexão com a Educação do ponto de vista econômico, e está satisfeito com o amparo de que ela pode ser não só uma variável importante, mas a fundamental para o crescimento sustentado a longo prazo, fica a questão: qual sociedade o homem da técnica, capaz de construir e operar um foguete, estará sustentando a longo prazo, caso ele próprio não conheça seus próprios direitos e deveres como cidadão? Qual o homem que está sendo formado a favor da técnica e da ciência se, enquanto capaz de construir e operar um foguete, ele pode, ao mesmo tempo, ser capaz de discriminar e desrespeitar?

A esse Economista compete brigar pela identificação dos conhecimentos bons por si mesmos, e que farão parte do conceito amplo do fomento à Inteligência, a qual o trecho abaixo faz referência, e identifica um dos maiores propósitos da Educação não só para Rusell, mas para o autor que lhes escreve:

“Sem dúvida, a palavra ‘inteligência’, quando adequadamente definida, significa antes uma aptidão para adquirir conhecimento do que um conhecimento já adquirido; mas não creio que essa aptidão possa ser adquirida sem prática, assim como a aptidão de uma pianista ou de um acrobata [...] E, sem inteligência, nosso complexo mundo moderno não pode subsistir. E muito menos prosperar. Vejo, portanto, o cultivo da inteligência como um dos maiores propósito da educação” (RUSSELL, 2013, pp. 58)

Àqueles que estão diretamente em contato com a Educação do ponto de vista econômico, no arcabouço de estudos e pesquisas que hoje os dizem respeito, o apelo é o mesmo. O que precisa ser adicionado, para fins de clarificação, é que a técnica e a ciência, que provavelmente os permeiam, são e nunca deixarão de ser úteis e frutíferas para as Ciências Econômicas. Entretanto, assim como Amartya Sen fez, em outro contexto, referindo-se à economia engenheira, ressalta-se aqui, novamente, que não é do interesse desmerecer o que a Economia da Educação e as Ciências Econômicas em geral conquistaram:

“Não é meu intuito descartar o que foi ou está sendo alcançado, e sim, inquestionavelmente, exigir mais” (SEN, 2002 [1987], p. 25)

Exigir mais. Sempre mais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGRIST, J.; PISCHKE, J. (2008) **Mostly Harmless Econometrics**: An Empiricist's Companion. Princeton University Press: New Jersey. Cap. 1 "Questions about *Questions*"; Cap. 2 "The Experimental Ideal"; Cap. 3 "Making Regression Make Sense"; Cap. 4 "Instrumental Variables in Action: Sometimes You Get What You Need"; Cap. 5 "Paralell Worlds: Fixed Effects, Difference-in-Differences, and Panel Data"

BANCO MUNDIAL (1998). **Addressing the Education Puzzle** – The Distribution of Education and Economic Reform. Policy Research Working Paper 2031.

BARREIROS, D. (2011). **O que deve ser a História Econômica?** Revista Wolfius, v. 1, nº 2. Rio de Janeiro.

BECKER, G. (1962). **Investment in Human Capital**: A Theoretical Analysis. *The Journal of Political Economy*, Volume 70, Issue 5, Part2: Investment in Human Beings (Oct., 1962), 9-49.

BEEBY, C. E. (1979). **Educação e Desenvolvimento Econômico**. Trad: Edmond Jorge. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

BIELSCHOWSKY, R. & MUSSI, C. (2012). **Padrões de Desenvolvimento Econômico (1950-1980): América Latina, Ásia e Rússia**. *Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)*. v. 1, pp. 135-209.

BLAUG, M. (1966). **Economics of Education**: A Selected Annotated Bibliography. London: Pargamon Press Ltd.

_____. (1985). **Where Are We Now in the Economics of Education?** In: *Economics of Education Review*. v. 4, n. 1, p. 17–28.

BROOKOVER, W. (1955). **A Sociology of Education**. In: PEREIRA, L. & FORACCHI, M. M. (1976) (Orgs.). *Educação e Sociedade: leituras de sociologia da educação*. 7ª ed. São Paulo: Ed. Nacional, p. 80-88.

BROWN, S. & SESSIONS, J. (2004). **Signaling and screening**. In: JOHNES & JOHNES (2004). *International Handbook on the Economics of Education*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

CEPAL (1962). **Desenvolvimento Econômico e Perspectivas**. In: PEREIRA, L. (Org.) (1974). *Desenvolvimento, Trabalho e Educação*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, p. 64-79.

CÂNDIDO, A. (1995). **O papel do estudo sociológico da escola na sociologia educacional**. In: PEREIRA, L. & FORACCHI, M. M. (Orgs.) (1976). *Educação e Sociedade: leituras de sociologia da educação*. 7ª ed. São Paulo: Ed. Nacional, p. 7-18.

DEBEAUVAIS, M. (1962). **The concept of human capital**. In: *International Social Science Journal*. France: UNESCO, v. XIV, n. 4, p. 60-76.

- _____. (1986). **The Balance Between the Different Levels of Education**. In: *International Economic Association Conference: The Economics of Education*. London. v. 1-50, n. 17, p. 523-547.
- DURKHEIM, E. (1955). **Educação e sociologia**. In: PEREIRA, L. & FORACCHI, M. M. (1976) (Orgs.). *Educação e Sociedade: leituras de sociologia da educação*. 7ª ed. São Paulo: Ed. Nacional, p. 34-48.
- DWORKIN *et al* (2013). **The Sociology of Education**. Research Committee 04. *Sociopedia.isa*. DOI: 10.1177/2056846013122
- ECHEVARRÍA, J. (1962). **Funções da Educação no Desenvolvimento**. In: PEREIRA, L. (Org.) (1974). *Desenvolvimento, Trabalho e Educação*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, p. 17-29.
- EDDING, F. (1986). **Expenditure on Education: Statistics and Comments**. In: *International Economic Association Conference: The Economics of Education*. London. v. 1-50, n. 17, p. 24-71.
- EICHENGREEN, B. (2000). **A Globalização do Capital: Uma História do Sistema Monetário Internacional**. Trad. Sérgio Blum. 1ª ed. Editora 34 Ltda. São Paulo. Cap. 4 “O Sistema de Bretton Woods”; Cap. 5 “Do câmbio flutuante à unificação monetária”.
- FERNANDES, F (1960). **Ensaio de sociologia geral e aplicada**. In: PEREIRA, L. & FORACCHI, M. M. (1976) (Orgs.). *Educação e Sociedade: leituras de sociologia da educação*. 7ª ed. São Paulo: Ed. Nacional, p. 6.
- GASPAR, D. (2015). **O dólar, os conflitos distributivos nacionais e a cooperação monetária europeia**. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Cap. 1 “Introdução”; Cap. 5 “A retomada da liderança do SMI e o Sistema Monetário Europeu”.
- GINSBURG *et al*. (1990). **National and World-System Explanations of Educational Reform**. In: *Comparative Education Review*. v. 34, n. 4, p. 474-499.
- HOBBSBAWM, E. (2003). **A Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991**. Trad. Marcos Santarrita. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras. Cap. 9 “Os anos dourados”; Cap. 10 “Revolução Social”.
- JOHNES, G. (1993). **The Economics of Education**. New York: Palgrave MacMillan. Cap.1 “Introduction”; Cap. 2 “Human Capital”.
- KUHN, T. S. (2000). **The Road Since Structure – Philosophical Essays, 1970-1993, with an autobiographical interview**. Chicago: The University of Chicago Press.
- _____. (2017). **A Estrutura das Revoluções Científicas**. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 13ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva.
- LAWSON, T. (1997). **Economics & Reality**. New York: Routledge. Cap. 2 “Realism, Explanation and Science”; Cap. 15 “Economic Science Without Experimentation”

- LEIGH, A. (2018). **Randomistas**: how radical researchers changed our world. Australia: La Trobe University Press. Cap. 7 “Valuable Experiments in Poor Countries”.
- LEWIS, A. (1968). **Education and Economic Development**. In: *Readings in the Economics of Education*. France: UNESCO, p. 135-145.
- MANNHEIM, K. (1945). **Diagnosis of our time**: wartime essays of a sociologist. 3ª ed. Edimburgo: University Press.
- PAPI, G. U. (1986). **General Problems of the Economics of Education**. In: *International Economic Association Conference: The Economics of Education*. London. v. 1-50, n. 17, p. 3-24.
- PEREIRA, L. (Org.) (1974). **Desenvolvimento, Trabalho e Educação**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- PEREIRA, L.; FORACCHI, M. M. (Orgs.) (1976). **Educação e Sociedade**: leituras de sociologia da educação. 7ª ed. São Paulo: Ed. Nacional.
- RUSSELL, B. (2013). **Sobre a Educação**. Trad. Renato Prelorentzu. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp.
- SCHULTZ, T. W. (1961). **Investment in Human Capital**. In: *The American Economic Review*. v. 51, n. 1.
- _____. (1973). **O Capital Humano**: Investimentos em Educação e Pesquisa. Trad. Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar Ediotres.
- SEN, A. (2002). **Sobre Ética e Economia**. Trad. Laura Teixeira Motta. 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- SHEEHAN, J. (1975). **A Economia da Educação**. Trad. Fernando Castro Ferro. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- SMITH, A. (1983). **A Riqueza das Nações, Investigações Sobre sua Natureza e suas Causas**. Trad. Luiz João Baraúna. v.1, Livro 1, Capítulo X. São Paulo: Abril Cultural.
- STIGLITZ, J. (1975). **The Theory of “Screening”, Education, and the Distribution of Income**. In: *American Economic Review*. v. 65, n.3, p. 283–300.
- TEIXEIRA, P. N. (2000). **A Portrait of the Economics of Education, 1960-1997**. In: *History of Political Economy*. v. 32, n. 5, p. 257-288.
- VAIZEY, J. (1968). **What some economists said about education**. In: *Readings in the Economics of Education*. France: UNESCO, p.50-59.
- WITTE, J. (1999). **The Market Approach to Education**: an analysis of America’s first voucher program. New Jersey: Princeton University Press. Cap. 2 “The Enduring Controversy over Educational Choice”.

WOESSMANN, L. (2014). **The Economic Case for Education**. European Expert Network on Economics of Education (EENEE) Analytical Report N° 20.

WOODHALL, M. (1974). **The Investment Approach to Educational Planning**. *The Fundamentals of Educational Planning: Lecture – Discussion Series*. N° 32. UNESCO: International Institute for Educational Planning. Paris.