

EDUCAÇÃO E EMPREGO: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA
(1ª Parte)

MARTIN CARNOY

ÍNDICE DO ARTIGO

- 1ª PARTE — Prefácio
Introdução
I — Teorias sobre Mercados de Trabalho e Desemprego
- 2ª PARTE — II — Uma interpretação do problema do emprego nos países não industrializados
III — Medidas programáticas para planejadores

Traduzido do original em inglês: «Education and employment: a critical appraisal» por Carlos Márcio Chaves. Publicação do Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIPÉ) na série Fundamentos do Planejamento Educacional.

Copyright © UNESCO, 1977. Reprodução proibida.

FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

TÍTULOS DA SÉRIE

1. Que é planejamento educacional?
P. H. Coombe
2. Os planos de desenvolvimento da educação e o planejamento econômico e social.
R. Poignant
3. Planejamento educacional e desenvolvimento de recursos humanos.
H. Harbison
4. O planejamento e o administrador educacional.
C. E. Beeby
5. Contexto social do planejamento educacional.
C. A. Anderson
6. Custos dos planos educacionais.
J. Vaisey, J. D. Chesswas
7. Problemas da educação rural.
V. L. Griffiths
8. Planejamento educacional: função do consultor.
Adam Curle
9. Aspecto demográfico do planejamento educacional.
Ta Ngoc Châu
10. Análise do custo e das despesas da educação.
J. Hallak
11. A profissão de planejador educacional.
Adam Curle
12. Condições para o êxito no planejamento educacional.
G.C. Ruscoe
13. Análise de custo-e-benefício no planejamento educacional.
Mauren Woodhall
14. Planejamento educacional e juventude desempregada.
Archibald Callaway
15. Política de planejamento educacional nos países em desenvolvimento.
C. D. Rowley
16. Planejamento educacional para uma sociedade plural.
Chai Hon-Chan
17. Planejamento do currículo para escola primária em países em desenvolvimento.
H. W. R. Hawes
18. Planejamento de assistência educacional para a segunda Década de Desenvolvimento.
H. M. Phillips
19. Estudo no estrangeiro e desenvolvimento educacional.
William D. Carter
20. Planejamento educacional realístico.
K.R. McKinnon
21. Planejamento educacional e desenvolvimento rural.
G. M. Coverdale
22. Planejamento educacional: opções e decisões.
John D. Moutgomery
23. Planejamento do currículo escolar.
Arieh Lewy
24. Fatores de custo no planejamento de sistemas de tecnologia educacional.
Dean T. Jamison
25. O planejador e a educação permanente.
Pierre Furter
26. Educação e emprego: uma avaliação crítica.
Martin Carnoy

PREFACIO

A relação entre educação e emprego sempre foi uma das maiores preocupações do planejamento educacional. Na verdade, uma das razões principais pela adoção de algumas formas de planejamento educacional em muitos países foi o desejo de se alcançar melhor entrosamento entre os graduados dos diferentes níveis e setores do sistema de ensino e as necessidades e possibilidades do mercado de trabalho. Durante os últimos vinte anos, as projeções das necessidades de força de trabalho constituíram a base de muitos planos educacionais, e continuam a desempenhar importante papel no planejamento educacional. Ao mesmo tempo, a relação entre ensino e emprego ainda é dificultada por diversos problemas: a ampliação dos sistemas educacionais ultrapassa a capacidade de absorção do mercado de trabalho; o desenvolvimento do ensino desperta expectativas por parte dos estudantes, e de suas famílias, que uma economia de crescimento mais lento não pode satisfazer; existe uma considerável diferença na compatibilização dos concludentes com as oportunidades de emprego, entre regiões de um país, categorias profissionais, tipos de escolas, etc.

Como resultado, o desemprego ou subemprego de concludentes — da escola primária aos graduados universitários — tornou-se um fator de crescente preocupação e mesmo de descontentamento político potencial, em muitos países. A situação é bastante séria, a ponto de levantar a questão de que os planejadores educacionais ainda tenham (se jamais tiveram) uma compreensão adequada do pleno alcance da dinâmica do mundo do trabalho, em geral, e das complexidades dos mercados de trabalho, em particular. Muito esforço foi realizado por inúmeros economistas, durante os anos recentes, para se chegar

a uma melhor compreensão dos problemas do desemprego no contexto do desenvolvimento e subdesenvolvimento, e nós, do IIPE, sentimos que era mais do que oportuna a ocasião para elaborar uma avaliação crítica do estado atual dessa evolução, apresentando-a aos leitores dos **Princípios de Planejamento Educacional**.

Martin Carnoy, renomado economista no campo do desenvolvimento, atualmente lecionando na Stanford University, baseou-se tanto em sua ampla experiência de pesquisa na América Latina e África quanto em suas reflexões teóricas sobre a relação entre desenvolvimento e emprego, para nos fornecer tal avaliação. Seu estudo vai consideravelmente além dos aspectos técnicos e metodológicos, característicos de alguns dos modelos anteriores da força de trabalho no planejamento educacional, colocando os problemas do desemprego e subemprego no contexto mais amplo da conjuntura econômica, política e social com a qual se deparam os países emergentes. Dessa análise originam-se várias conclusões dirigidas aos planejadores educacionais, tendentes a estimular um considerável número de debates e novas considerações quanto à função do planejamento educacional, capacitando-os, portanto, a melhor enfrentar as complexidades do emprego e subemprego. Apreciei, como estou certo de que o farão os leitores desse artigo, a franqueza com que Carnoy abordou esse problema crucial, indicando-nos que os problemas da relação ensino e emprego são de tal vulto que resistem a soluções puramente técnicas e têm de ser vistos no contexto global da economia política do desenvolvimento.

Hans N. Weiler
Diretor, IIPE

INTRODUÇÃO

Há dez anos atrás, os economistas dos países industrializados consideravam que os mais importantes estrangulamentos no crescimento econômico dos países emergentes ocorreriam porque faltava-lhes força de trabalho «de alto e médio nível». O planejamento da mão-de-obra foi considerado uma solução parcial para esse problema. Uma década mais tarde, contudo, os países não industrializados enfrentam um aparente «excesso» de trabalhadores altamente instruídos; o nível médio de escolarização da força de trabalho aumentou, o mesmo não ocorrendo com a média instrucional da mão-de-obra desempregada. Mais ainda, o desemprego não apresenta sinais de decréscimo, mesmo levando em conta que os desempregados — em média — em teoria estão mais adequadamente preparados para participar do crescimento da economia.

Como exemplo desse problema, a Tabela 1 apresenta a evolução do desemprego pleno na América Latina, entre 1950 e 1965. A Organização dos Estados Americanos (O.A.S., 1971, p. 1) descreve a situação da seguinte forma:

«A situação geral de emprego na América Latina, em seu conjunto, constitui um dos desequilíbrios entre as massas populares e as estruturas econômicas do hemisfério. O rápido crescimento populacional da região, a velocidade da urbanização e o alto volume da força de trabalho constituem partes de uma complexa situação sócio-econômica, que pode ser sumariamente descrita como crise de emprego, manifestada parcialmente por uma taxa relativamente alta de franco emprego — especialmente nas áreas urbanas — mas também por um vasto subemprego e baixo índice de participação».

Na Ásia, a situação é provavelmente pior (Mehta, 1968, p. 24-5):

«Os planos de desenvolvimento industrial dos países da ECAFE não exerceram qualquer impacto ponderável sobre a situação global do trabalho, e as oportunidades de emprego permaneceram muito aquém do crescimento da força de trabalho. Em alguns países, como a Índia, Paquistão e Ceilão, os contingentes de reserva de empregados e subempregados, ao fim do período do plano, revelaram-se maiores do que em seu início — indicando que as novas oportunidades de emprego não acompanharam o crescimento da força de trabalho. Tais dados, como se infere prontamente, indicam que a situação no setor de empregos está assumindo proporções muito sérias. Na República da Coreia, a despeito de todos os esforços para a industrialização, o número de pessoas empregadas e subempregadas, aumentou, em 1963, para 703.000 e 2.200.000, respectivamente. Apesar do rápido desenvolvimento das indústrias de transformação nas Filipinas, avalia-se que o número total de desemprega-

T A B E L A 1

POPULAÇÃO, FORÇA DE TRABALHO E EMPREGO NA AMÉRICA LATINA, 1950-65

	1950	1955	1960	1965
População total (milhares)	151.116	173.104	199.307	229.691
Taxa de participação (% da população total)	34,85	34,80	34,70	34,60
Força do trabalho (milhares)	52.664	60.240	69.160	79.473
Pessoas empregadas (milhares)	49.739	56.077	62.866	70.651
Pessoas subempregadas (milhares)	2.925	4.163	6.294	8.822
Taxa de subemprego (% da força de trabalho)	5,60	6,90	0,10	11,10

Fonte: Organização dos Estados Americanos, 1971, p. 2.

dos aumentou de 540.000, em 1959, para 577.000, em 1960, 618.000, em 1961 e 632.000, em 1962. Na Índia, estima-se que o número cresceu de 5 milhões, ao início do 2º Plano de Desenvolvimento, para 9 milhões, durante o período do 3º Plano, e espera-se que seja da ordem de 9-10 milhões, ao início do período do 4º Plano de Desenvolvimento. Em outros países, como a Indonésia, Burma ou República do Vietnã, onde os planos de desenvolvimento permaneceram praticamente inoperantes, devido tanto à instabilidade política quanto à séria carência de recursos externos e internos, o impacto do planejamento para o desenvolvimento sobre o emprego foi até mesmo menos significativo».

Já no início da década de 60, o desemprego entre os concludentes da escola primária, na África Ocidental, era muito alto (Callaway, 1961), e depois da independência, com o maior crescimento do ensino, começou a penetrar nas profissões de nível secundário e universitário, a despeito de sua natureza elitista (Thias e Carnoy, 1969).

Turnham (1971) informa que a taxa de franco desemprego, em fins de 1960, era de 13,6 por cento na Colômbia, 7,9 por cento na Venezuela, 9,8 por cento na Malásia, 11,6 por cento nas Filipinas, 15,0 por cento em Sri Lanka, 11,6 por cento em Gana e

14,9 por cento no Quênia. O índice no Chile, no mesmo período, aproximava-se de 9 por cento (Calvo et al., 1975), e agora (1976) é de quase 20 por cento (Frank, 1975). Em Porto Rico, na década de 40, 50 e princípio de 1960, a despeito do rápido crescimento populacional e da emigração maciça, a taxa chegou perto de 12-14 por cento (Carnoy, 1972). Recentes pesquisas nas áreas urbanas do México (Secretaria de Industrias y Comercio, 1975) apresentam uma taxa oficial de pleno desemprego, na Cidade do México, Monterrey e Guadalajara, da ordem de 8 por cento. É claro que a maioria dessas cifras foram registradas durante determinado período de tempo (fins de 1960), quando as condições econômicas nos países industrializados eram relativamente boas e, portanto, a demanda (e preços) das matérias-primas do Terceiro Mundo (com exceção do petróleo e açúcar) estavam em alta, em relação à situação em 1974-75.

Os economistas apresentaram muitas razões para essas altas taxas de desemprego; de modo geral, atribuem à falta de capital disponível, nos países de baixa renda, a dificuldade em se criar suficiente número de empregos para a força de trabalho ociosa. Tal obstáculo é exacerbado, argumenta-se, pelo crescimento populacional acelerado e baixo nível educacional (qualificação) do grupo com idade para ingressar na força de trabalho (o que torna difícil contratar trabalhadores e atrair investimentos estrangeiros). De acordo com essa análise, a solução para o desemprego está em incrementar a formação de capital físico e investir no ensino. Um maior afluxo de capital criaria mais empregos, e mais educação reduziria a taxa de natalidade (mais mulheres instruídas prefeririam ter menos filhos), fazendo com que a população tivesse mais acesso ao emprego.

Embora haja alguma evidência de que o aumento da escolarização para as mulheres realmente reduz os índices de fertilidade (Holsinger, 1975; Todaro, 1977), as taxas de crescimento populacional caíram muito lentamente, se tanto, nos países de baixa renda, em fase de industrialização, a despeito de um acréscimo no nível médio de escolaridade, entre as mulheres. Assim, na melhor das hipóteses, o efeito do ensino sobre o afluxo ao setor do trabalho aparece apenas a muito longo prazo. Mais ainda, o aumento de capital por trabalhador, e as altas taxas de crescimento econômico, não reduziram a porcentagem de desemprego, e o maior nível educacional por assalariado parece ter feito pouco mais, na área do desemprego, do que aumentar o nível médio de escolaridade entre os desempregados.¹

O fracasso dessas estratégias de desenvolvimento, visando reduzir o desemprego, levanta sérias questões sobre o potencial de qualquer política educacional des-

tinada a contribuir, de forma significativa, para a consecução do pleno emprego e, nesse sentido, alcançar pleno emprego nas sociedades de baixa renda, sob uma organização de produção capitalista.

Nas estratégias desenvolvimentistas das décadas de 50 e 60, como é natural, a educação e os planejadores educacionais deviam desempenhar um papel-chave na geração do desenvolvimento e emprego. Mas se o ensino não atua significativamente para reduzir o desemprego, pode ocorrer limitações no papel do planejador educacional, em qualquer estratégia ocupacional. É uma questão examinada neste artigo. Analisaremos, se possível, o que existe quanto à forma pela qual os programas educacionais foram desenvolvidos nas sociedades capitalistas, e que, aparentemente, fez com que exercesse pouco efeito sobre o trabalho, nas duas últimas décadas. Sendo o caso, a correção dessas deficiências dos programas poderia tornar a política educacional um instrumento efetivo para a diminuição do desemprego. Na verdade, grande parte da literatura recente (vide, por exemplo, Blaug, 1973; Faure et al., 1972) parece implicar em que alguns problemas do desemprego, especialmente da mão-de-obra instruída, poderiam ser minorados pelo aperfeiçoamento do sistema educacional e desenvolvimentos tais como maior orientação agrícola, visando a escolarização nas áreas rurais (ensino fora da escola), melhor adequação do currículo escolar secundário aos empregos disponíveis, etc.

Por outro lado, é provável existirem razões estruturais, inerentes ao desenvolvimento capitalista, que tornem o planejamento educacional um tanto irrelevante para o problema do emprego. É bem possível que o desemprego de pessoas instruídas seja uma condição preferida pelos empregadores urbanos — um resultado desejável do investimento estatal na infraestrutura, em seu proveito, apesar de algumas consequências políticas indesejáveis. Em outras palavras, o contínuo e elevado desemprego global, e a emergência de desempregados instruídos, pode não constituir ineficiência de um sistema que de outra forma seria racional, mas um resultado lógico e desejável do fato de se evitar carências de trabalho, em todos os níveis de qualificação, e exercer pressões sobre os salários, para baixo, e na produtividade, no sentido ascendente.

Antes de prosseguirmos na análise dessas possíveis relações entre educação e emprego, e das teorias econômicas a elas subjacentes, deveremos nos perguntar se o desemprego é realmente uma questão importante, e se o desemprego da força de trabalho instruída deve ser considerado separadamente daquele dos não qualificados.

É o Desemprego uma Questão Importante?

Embora possa parecer uma questão retórica, merece discussão. Blaug (1973) ressalta, por exemplo,

¹ Para um resumo dessas questões gerais sobre o desemprego, nos países de baixa renda, vide Barnett, in Edwards, 1974.

que o Programa Mundial de Emprego da Organização Internacional do Trabalho (OIT) tinha como objetivo original persuadir os países de baixa renda a tornar o pleno emprego o alvo central da política econômica, mas quando o problema foi estudado pela OIT, tal objetivo foi alterado para um que «procure enfatizar a pobreza como o problema crucial do desenvolvimento econômico» (p. 2). No relatório da OIT da Colômbia (I.L.O., 1971), a questão do emprego é redefinida como sendo «basicamente um problema de renda inadequada e apenas, em segundo plano, como de oportunidades de trabalho insuficientes». Em consequência, o propósito último da política não consiste apenas em prover mais empregos, porém maior número de cargos da espécie que garanta rendimentos suficientes para a manutenção de um padrão de vida razoável (Blaug, 1973, p. 2-3). Blaug prossegue, argumentando que a aproximação, através da renda, para se avaliar o desemprego, é mais abrangente que a definição tradicional de franco desemprego mais subemprego (a qual analisaremos abaixo). Além disso, uma vez adotada essa aproximação mais ampla ao problema do desemprego, o exame da questão transforma-se numa análise dos motivos pelos quais os países são pobres, assim como das razões pelo baixo volume de emprego (p. 5).

O argumento de que o problema do desemprego é realmente um problema de pobreza não pode ser negado; em geral, aqueles com maiores probabilidades de desemprego, são os que têm maior tendência a ser pobres. Do mesmo modo, o desemprego permanente, por definição, é pobreza. Contudo, vale distinguir o desemprego da baixa renda, como dois componentes separados da pobreza: se um trabalhador tem rendimentos baixos, mas pelo menos lhe é garantida essa renda escassa (ajustável às alterações de preços das mercadorias), todas as semanas e durante todos os anos de sua vida, pode-se estar certo de que ele e sua família jamais passarão fome. Remove-se um elemento importante da pobreza — insegurança e medo. Na verdade, esse componente de insegurança que acompanha taxas altas e seculares de desemprego e, ciclicamente, índices ainda mais elevados, não fica necessariamente limitado àqueles que são pobres. Como estão verificando os profissionais dos países de alta renda, o espectro da falta de rendimentos e os efeitos psicológicos dessa condição pairam sobre uma fração muito alta da população, em todos os países, com exceção de umas poucas economias capitalistas. Assim, argumentaríamos que a eliminação do desemprego (ou — o que vem a dar na mesma — a garantia de uma colocação para todo aquele que deseje trabalhar) é em si mesma um importante fator de desenvolvimento, mesmo naquelas economias onde esse trabalho garantido significa baixos salários.

Não apenas o trabalho assegurado — ausência de franco desemprego — é um problema separado do

problema da baixa renda; aparentemente, é muito mais fácil reduzir prontamente o desemprego do que aumentar a renda *per capita*, de forma rápida e durante um longo período de tempo. Governos socialistas, tais como a Bulgária, China, Cuba, Polônia, Romênia, URSS e Iugoslávia — todos países de baixa renda na época de suas revoluções — reduziram o desemprego de modo relativamente rápido, desde que instituíram uma política de empregos garantidos. Por outro lado, o aumento da renda *per capita* nesses países tem sido uma tarefa mais difícil.

Quando os mais instruídos ficam sem trabalho, podem ocorrer custos adicionais para a sociedade, além da ansiedade psicológica que o desemprego produz nos desempregados; os custos educacionais retiraram da economia recursos reais, alguns dos quais suportados diretamente pelos que procuram ensino, e outros pelos contribuintes em geral (um estudo recente — Jallade, 1974 —, sobre o sistema fiscal colombiano, contudo, demonstra que as taxas e gastos governamentais são regressivos, de forma que podemos concluir que os relativamente pobres, nos países de baixa renda, subsidiam a instrução dos relativamente ricos). Além disso, como Coombs (1968) sugere em seu livro *World educational crisis*, o desemprego da força de trabalho instruída pode constituir uma ameaça política à ordem estabelecida, o que não sucede com os não qualificados. Ambos os fatores (custos e ameaça política) originaram preocupações quanto ao fracasso em se colocar plenamente todos os assalariados de maior nível educacional em trabalhos adequados a suas aptidões.

Não obstante, a despeito dessas apreensões, devemos nos perguntar se a disponibilidade de um exército de reserva de desempregados instruídos é totalmente disfuncional ou um desperdício de recursos, mesmo numa economia de baixa renda, supostamente carente de trabalho qualificado. Em primeiro lugar, a existência do desemprego qualificado significa pressão sobre os assalariados, no sentido de trabalharem mais devido ao medo de perder o emprego (substituídos por outros, mais jovens e mais instruídos). Também exerce pressão para baixo, sobre os salários dos mais qualificados, e talvez impeça sua elevação no mesmo ritmo em que poderiam esperar, se fosse menor o suprimento de novos graduados. De qualquer ângulo que se observe, a maior afluência de graduados secundários e universitários — mesmo que não possam ser plenamente empregados — pode servir para aumentar a taxa de retorno ao capital físico ou, pelo menos, impedir a queda desse retorno. Assim, é muito provável que os capitalistas e executivos de corporações não estejam particularmente interessados em medidas que solucionem os problemas econômicos do desemprego e do excesso de oferta de mão-de-obra qualificada, uma vez que para eles um excesso de pessoal instruído possui algum valor. Temos de reconhecer,

é claro, que uma «oferta excessiva» de trabalho altamente adestrado não significa necessariamente abundância de todos os tipos de capacidades requeridas pelos empregadores; estes últimos queixam-se, com frequência, de que a safra recente de graduados não atende às suas necessidades de aptidões.

Em resumo, então, o desemprego e subemprego, em si mesmos, são importantes questões isoladas do problema da pobreza ou mesmo do crescimento econômico, uma vez que têm ramificações psicológicas e distribucionais que ultrapassam o problema da eficiência da economia. Entretanto, de um ponto de vista, o desemprego qualificado deveria ser tratado diferentemente do desemprego global, já que podemos afetar diretamente a direção do suprimento da força de trabalho instruída, através da política de despesas públicas (enquanto as diretrizes que afetam o suprimento da força de trabalho total têm efeito a muito longo-prazo). Além disso, os desempregados de maior nível educacional custaram à sociedade recursos reais superiores àqueles destinados aos não qualificados. Podem, também, representar uma ameaça à estabilidade política de uma sociedade, ao contrário dos trabalhadores manuais. Por outro lado, existe uma outra análise que — sem negar a possível validade das diferenças de custo social para os desempregados qualificados e os não instruídos — argumenta que o desemprego dos que possuem maior nível educacional representa uma extensão lógica de uma política econômica voltada para a maximização de lucros. Tal maximização implica na geração de um excesso de oferta de trabalhadores mais especializados, assim como de menor qualificação e, nesse sentido, infere que o desemprego de alto nível e de baixo nível instrucional constitui parte e parcela do mesmo problema: uma política geral visando criar maior número de empregos. Portanto, o problema e as soluções para o desemprego dos trabalhadores instruídos, nessa análise, não pode ser isolado do problema do desemprego global.

Desemprego e Subemprego

A estimativa tradicional do desemprego, utilizada pela maioria dos países, consiste em relacionar todos os desempregados que procuram trabalho durante a «semana de referência» da pesquisa sobre emprego. Chama-se a isso «franco desemprego». Entretanto, quando as taxas de franco desemprego são elevadas, muitos do que poderiam estar procurando colocação, num mercado de trabalho restrito, não têm incentivos para fazê-lo. Inexiste forma de determinar o montante desse número, mas podemos medir as taxas de participação da força de trabalho pelo fator tempo: em períodos de desemprego relativamente alto, os índices de participação da força de trabalho também podem cair, fornecendo alguma indicação quanto ao número de pessoas que são desestimuladas a ingressar

na força de trabalho (vide a Tabela 1, para taxas de participação na América Latina).

As cifras sobre o «franco desemprego» são enganosas, em outros aspectos: primeiro, uma taxa percentual de desemprego indica a percentagem de desempregados e das pessoas à procura de trabalho, numa semana em particular. Embora represente um indicador percentual de desempregados, em qualquer semana do ano, não mede a percentagem dos que estão engajados na força de trabalho e que ficam desocupados durante algum tempo, naquele ano. Assim, não indica a percentagem da população atingida pela ansiedade do desemprego, durante períodos variáveis naquele ano. Por exemplo, o período de tempo médio em que alguém fica sem trabalho, nos Estados Unidos, gira em torno de quinze semanas; em 1974, quando o número médio de desempregados nos Estados Unidos chegou perto de 5 milhões, 18,3 milhões ficaram sem trabalhar por algum tempo, durante o ano (*Dollars and sense*, 1976, p. 10) — cerca de 22 por cento da força de trabalho. Em outros termos, a taxa de «franco desemprego» não determina a percentagem da força de trabalho em atividade durante uma fração do ano. Os dados de 1974 para os Estados Unidos implicam, por exemplo, em que menos de 80 por cento da população economicamente ativa esteve empregada, em todo o ano.

Segundo, mesmo estas últimas cifras não apreendem inteiramente o problema do «desemprego visível e invisível». Não apenas grande parte da mão-de-obra dos países de baixa renda provavelmente trabalha menos semanas por ano do que gostaria, como também muitos não atingem o número integral de horas trabalhadas por semana. Quando um relatório sobre emprego registra que alguém esteve em atividade na semana de referência, geralmente não especifica quantas horas semanais aquela pessoa trabalhou. O indivíduo pode cumprir dez horas semanalmente e ainda ser designado como empregado. Esse problema, incidentalmente, não se limita aos países de baixa renda; nos Estados Unidos, em meados de 1960, cerca de 45 por cento da força de trabalho operou em regime parcial (menos de quarenta horas por semana) ou durante parte do ano (menos de quinze semanas anuais). Agora, num país de renda alta, uma fração significativa desses trabalhadores de meio-período, em atividade durante parte do ano, pode preferir o trabalho em regime parcial. É difícil dizer, sem um plano experimental, quanto desse subemprego é voluntário e involuntário. Quanto mais baixa a renda familiar média em um país, mais provável que o trabalho em regime parcial seja involuntário, uma vez que, na suposição de existir uma curva retrocedente da oferta (uma curva na oferta de trabalho na qual, em certos níveis salariais, remunerações mais elevadas reduzirão o montante de empregos oferecidos) homens e mulheres apresentam maior tendência para trabalhar mais horas e mais semanas quando se encontram na

pobreza do que na ocasião em que já atingiram altos níveis de consumo.

Terceiro, a definição de subemprego pode ser ampliada para incluir não apenas aqueles que trabalham durante menos semanas e horas do que poderiam desejar, caso estivessem disponíveis empregos em período integral, como também os que exercem atividades onde não utilizam plenamente suas aptidões, ou ainda aqueles trabalhadores que poderiam produzir mais, caso seu trabalho fosse organizado de forma diferente. Como Blaug observa (1973, p. 4), essa é uma definição de subemprego sob o ponto de vista da produtividade, argumentando que, em certo sentido, o trabalhador apresenta menor produtividade do que poderia, caso fosse empregado de forma mais eficiente. A parte interessante dessa argumentação consiste em suas ramificações para o potencial humano em operação, pois Jensen demonstrou (valendo-se de dados de Inkeles-Smith: Inkeles e Smith, 1974) que os trabalhadores aumentam seu Q.I. trabalhando em fábricas, ao passo que não o conseguem na atividade agrícola ou em ofícios urbanos não industriais. Se esses resultados estão certos, implicam em que grandes segmentos populacionais dos países de baixa renda não são apenas subempregados porque trabalham em setores tradicionais (onde poderiam produzir mais sob uma organização do trabalho mais «moderna»), mas por não concretizarem seus níveis de desenvolvimento potencial, porque o tipo de atividade que executam aparentemente requer padrões de raciocínio relativamente mais simples, comparados aos que seriam capazes de apresentar.

Quarto, a natureza do desemprego pode ser diferente para os instruídos, em relação aos carentes de ensino. Podemos verificar que os desempregados de alto nível educacional são, em média, mais jovens que os menos qualificados; o desemprego da mão-de-obra educada pode ocorrer, basicamente, no período imediatamente posterior à graduação, e constituir um período de «busca» de um emprego condizente com as expectativas do graduado. Trata-se de uma decisão inteiramente racional e de um investimento de sua parte, especialmente se o primeiro trabalho constitui um determinante importante para empregos posteriores. Evidentemente, deveríamos distinguir entre o desemprego representado pela procura de «bons» empregos e aquele resultante de uma suspensão temporária de um trabalho que o assalariado deseja manter.

A Distribuição do Desemprego

Embora as taxas de desemprego, nas sociedades não industrializadas, sejam elevadas e incluam os indivíduos altamente escolarizados, o franco desemprego é aparentemente mais baixo entre as pessoas de alto nível educacional do que entre os menos instruídos. Isso seria particularmente verdadeiro se analisarmos os índices de desemprego dentro de gru-

pos etários (Blaug, 1973, p. 9-11; Blaug et al., 1969). Parece que a procura do trabalho mais especializado cresce mais rapidamente do que a demanda da mão-de-obra menos qualificada; os empregadores substituem os trabalhadores menos escolarizados pelos mais instruídos, dentro de uma razão capital-trabalho decedente.² Nessas condições, podemos presumir que há maior probabilidade de incidência de franco desemprego entre alguns grupos populacionais do que em outros, e que a eliminação do desemprego origina consequências distribucionais.

Primeiro, a origem social constitui um importante fator determinante do volume de escolarização que a pessoa obtém. Se é o pobre que tende a obter um nível de ensino inferior, e os ricos os mais elevados, o franco desemprego atinge os pobres mais duramente do que os ricos. O índice de inatividade é geralmente mais baixo entre os mais escolarizados do que entre os menos instruídos.

Segundo, o franco desemprego atinge as pessoas de diferentes classes sociais, com o mesmo nível educacional, de forma diversa. Os que pertencem às classes sociais inferiores têm maior probabilidade de ficar desempregados do que os procedentes de classes sociais mais elevadas, mesmo quando possuem o mesmo número de anos de ensino (Carnoy, Sack e Thias, 1976). Parte desse efeito deve-se aos tipos de escolas frequentadas pelas várias classes sociais: as crianças de famílias abastadas ingressam em escolas particulares ou nas melhores escolas públicas e universidades (urbanas ou suburbanas, de alto custo), enquanto as crianças mais pobres frequentam escolas rurais ou provinciais (Mwaniki, 1973). Os empregadores, quando têm escolha, geralmente preferem os primeiros aos últimos. Isso se deve em parte, também, às ligações com o mercado de trabalho, pouco desenvolvidas pelas famílias pobres.

Além da disseminação do franco desemprego, existe evidência de que pessoas com menor grau de instrução — aquelas procedentes de classes sociais inferiores — trabalham menos horas por semana, e menos semanas por ano, do que as dotadas de maior nível educacional (Eckaus, 1973). Mesmo ao nível universitário, as profissões geralmente associadas aos estudantes da classe média baixa, tais como pedagogia e humanidades, requerem menos horas de trabalho por ano do que aquelas ministradas nas faculdades das classes sociais mais elevadas, tais como

2 Carnoy e Marenbach, 1975. Mostramos que a taxa de retorno ao ensino primário nos Estados Unidos diminuiu, apesar de um decréscimo do número absoluto de pessoas com instrução primária, na força de trabalho, enquanto o índice de retorno com relação ao colégio permaneceu estável, e a porcentagem de retorno relativa à universidade elevou-se (possuímos dados sobre rendas de graduados pelas universidades apenas para o período de 1959-69), a despeito do rápido aumento do número de pessoas com esse nível de ensino na força de trabalho.

engenharia e medicina (Carnoy, 1975). Os que obtêm mais instrução e ensino de maior prestígio têm acesso a empregos que não somente são melhor remunerados por hora, como requerem (ou permitem) que trabalhem mais horas. Os indivíduos mais instruídos, portanto, não apenas têm maior oportunidade de conseguir trabalho, como mais probabilidade de conseguir empregos que lhes permitem obter maiores rendimentos, através de maior volume de trabalho.

Finalmente, devemos reconhecer a existência de uma porcentagem significativa de desemprego entre os jovens (15-24 anos de idade), e isso afeta de forma ponderável nossas estimativas da relação entre educação e desemprego, uma vez que os jovens são mais instruídos do que os integrantes mais velhos da força de trabalho (Blaug, 1973). É verdade que os jovens têm poucas responsabilidades familiares e, portanto, deveriam apresentar menor ansiedade quanto ao fato de ficarem inativos. Desse modo, os planejadores poderiam argumentar que o custo social (como o apresentamos) do desemprego seria consideravelmente mais baixo caso este fosse imparcialmente distribuído sobre todos os grupos etários. Nesse sentido, o sistema econômico parece racional ao destinar maior risco de desemprego àqueles que sofrem menos com a inatividade. Esse padrão de desemprego, contudo, apresenta importantes implicações para o planejamento educacional, como veremos: taxas elevadas de desemprego e subemprego, entre a juventude, significam que o custo da obtenção de ensino adicional também é mais baixo, produzindo mais pressão no sentido da ampliação do sistema escolar, elevando a escolaridade média dos desempregados e aumentando o volume da força de trabalho qualificada (parcialmente empregada).

Com todas essas noções de desemprego, subemprego e distribuição do desemprego assediando nossa análise, o planejador pode perguntar-se como enfrentar o problema do emprego. Estamos sugerindo que o planejador tenha em mente os custos sociais do desemprego, do ponto de vista humano: que tipos de medidas econômicas ajudam todo o povo, numa determinada sociedade de baixa renda, a obter fluxos de rendimentos seguros, procedentes do trabalho, permitindo-lhe trabalhar todo o tempo, caso deseje fazê-lo? Isso, obviamente, não soluciona o problema das baixas rendas e da satisfação do trabalhador, uma vez que a remuneração atribuída a esse emprego em regime integral pode ser ínfima e a atividade difícil e indesejável. Nem resolve o problema do baixo consumo per capita, já que, como em Cuba, pode haver disponibilidade de trabalho e salários razoavelmente elevados, mas relativamente pouca disponibilidade de bens de consumo. Não obstante, o pleno emprego, sustentamos, reduz o importante elemento de medo/ansiedade dos trabalhadores (possivelmente também diminuindo a produtividade) inerente a um mercado de trabalho de alto desemprego (supomos que o

pleno emprego poderia atenuar as taxas de rotatividade ou, pelo menos, a ansiedade associada à rotatividade, quando os períodos de oferta de trabalho coincidem com uma situação de elevado desemprego). E, enquanto uma política de pleno emprego pode reduzir a produtividade média, provavelmente existem outras formas mais humanas de incremento da produção do que ameaçar os trabalhadores com demissões. Do mesmo modo, o problema das condições de trabalho e da satisfação do trabalhador pode ser tratado independentemente da questão do desemprego.

Qual o Papel do Planejamento Educacional na Solução do Problema do Desemprego e Subemprego?

Tendo esses objetivos em mente, o que pode fazer o planejador educacional para aperfeiçoar a situação do emprego, numa sociedade de baixa renda? Argumentaremos que a resposta a essa questão reside, em grande parte, na concepção que o planejador tem do funcionamento da economia e da conseqüente natureza dos mercados de trabalho.

Por um lado, podemos supor que o desenvolvimento capitalista é inerentemente benéfico, numa forma tecnicamente determinística, a todos aqueles que vivem e trabalham nesse contexto econômico. Consideraríamos, então, que as distorções da economia e do mercado de trabalho constituem as causas principais do desemprego, e que a ineficiência dos investimentos públicos representa um determinante básico do desemprego/subemprego educacional. Com base nessas suposições, pode-se responsabilizar o plano de ensino pelo desemprego, nos seguintes aspectos: (a) aceleração da migração para as cidades, provendo-se educação geral nas áreas rurais, ensino inútil para o aumento da produção agrícola, mas que aumenta expectativas de trabalho e renda que não podem ser satisfeitas nas zonas rurais; (b) «excesso de instrução», relativamente aos empregos que os indivíduos podem obter, de forma que efetivamente permaneçam fora da força de trabalho durante longos períodos de tempo, ao invés de aceitarem trabalhos abaixo de suas expectativas; e (c) «ensino inadequado», a fim de que não possam encontrar empregos proporcionais a suas aptidões, adquiridas na escola. O planejador, por seu lado, pode contribuir para a diminuição do desemprego dos indivíduos instruídos através de (a) criação de ensino a baixo custo, adequado ao grande número de empregos de baixo nível da economia (particularmente atividades rurais), dessa forma reduzindo (ou modificando) as expectativas dos diplomados; (b) limitando o número de graduados emergentes de instituições educacionais; e (c) promovendo (através do planejamento) uma melhor compatibilização entre aptidões de nível superior, necessárias à economia, e aquelas ensinadas nas escolas (Blaug, 1973; Emmerij, 1972).

Não obstante, mesmo sob a hipótese da «racionalidade» capitalista, permanece a séria questão quanto à responsabilidade do planejamento educacional pelo desemprego dos instruídos; na verdade, como Blaug ressaltava, a desativação da mão-de-obra instruída pode ser mais uma questão de desemprego da juventude do que o fato dos trabalhadores serem «excessivamente instruídos» ou «inadequadamente ensinados». A questão do papel do planejador, então, deveria ser transferida para o problema da resolução do desemprego dos jovens.

Numa diferente série de hipóteses acerca do desenvolvimento capitalista, e resultante estrutura dos mercados de trabalho, o processo de produção é organizado para beneficiar basicamente os possuidores de capital, executivos e seus aliados burocráticos. A grande maioria de trabalhadores participantes é manipulada para cumprir os objetivos desses grupos de elite. Tais suposições indicam que o desemprego não é produto de distorções num sistema de produção, de outra forma sólido e racional, mas originado pelas elites capitalistas/burocráticas que procuram maximizar seus próprios lucros. O investimento público em programas educacionais, que parecem ineficientes do ponto de vista das pessoas pobres e das massas rurais, geralmente são racionais em termos dos objetivos capitalista-burocráticos. Sob tais hipóteses, estão mal dirigidas as falhas atribuídas à ampliação do ensino para os desempregados instruídos, desviando a atenção da procura pelas causas reais do desemprego, que residem na natureza da produção capitalista, particularmente na relação antagônica entre administradores e empregados, e na pressão dos capitalistas em favor de uma política governamental geradora de excesso de mão-de-obra e de um superávit de trabalho qualificado. A expansão do ensino destinado à força de trabalho, nesta análise, não aumenta nem diminui o desemprego, de forma significativa; simplesmente eleva o nível médio de escolaridade dos trabalhadores empregados e desempregados. Também pode modificar a característica do subemprego; este, nas áreas rurais (em termos de horas trabalhadas por ano) desloca-se para um pleno desemprego nas áreas urbanas, e os trabalhadores tornam-se cada vez mais instruídos (de acordo com suas expectativas) em relação ao trabalho que obtêm, dessa forma aumentando o «subemprego invisível» urbano.

No restante deste trabalho, analisaremos as teorias sobre mercado de trabalho em que se apoiam essas diferentes concepções de educação e desemprego, e as diferentes estratégias delas originárias.

I. TEORIAS SOBRE MERCADOS DE TRABALHO E DESEMPREGO

O papel da educação em relação ao emprego depende, fundamentalmente, de como concebemos o funcionamento da economia e seus mercados de tra-

balho. A fim de se compreender os conceitos dos economistas quanto ao desemprego, e as estratégias propostas para eliminá-lo, precisamos, antes de tudo, estudar os modelos básicos que adotam. Apresentamos aqui, sucintamente, três desses modelos: a teoria ortodoxa dos mercados de trabalho permanentes, as teorias dualistas de mercados de trabalho e as teorias radicais/marxistas particularmente aquela do mercado de trabalho segmentado e do exército de reserva dos desempregados.

Teoria Ortodoxa

A teoria ortodoxa, ou neoclássica, do desenvolvimento, a despeito do muito que possam dizer aqueles que enfatizam sua aproximação empírica, de eliminação de problemas, tem suas raízes na ideologia capitalista e está intimamente ligada a uma organização capitalista de produção idealizada. A maioria dos economistas ortodoxos, portanto, faz uma aproximação ao problema do desenvolvimento considerando-o uma questão de organização da economia, de uma forma que se assemelha intimamente a um sistema de livre empresa «controlado», caracterizando os que trabalham nesse sistema à semelhança de trabalhadores, executivos e empresários das economias industriais. Naturalmente, existem muitos economistas ortodoxos que reconhecem a ocorrência de diferenças entre os problemas de desenvolvimento dos países não industrializados, atualmente em fase de emergência, e os padrões desenvolvimentistas dos países industrializados, há um século atrás. Não obstante, há na teoria ortodoxa uma linearidade explícita e continuidade de transformação: o desenvolvimento é um processo linear e contínuo, que ocorre de forma incremental. Isso implica numa aproximação não histórica à evolução econômica, considerando-se o problema dos países de baixa renda, atualmente, como carência das qualidades que tornam os países de renda elevada relativamente ricos. Além disso, o processo de produção, conforme essa teoria, é aquele do qual todos os indivíduos participam igualmente e têm livre escolha, embora alguns possam ser «mais espertos» e mais «motivados» do que outros. De qualquer forma, a teoria carece de qualquer conflito intrínseco entre grupos, visto que os interesses e possibilidades individuais (refletidos no sistema de preços) dominam quaisquer vínculos grupais. Igualmente, a teoria considera as relações econômicas entre os países capitalistas como desprovidas de conteúdo político — os países pobres e ricos negociam como iguais no mercado internacional, governado por preços objetivamente fixos de bens e serviços.

Nesse contexto, a concepção ortodoxa de emprego/desemprego deriva dos conceitos de equilíbrio competitivo e produtividade marginal; no equilíbrio competitivo, a mão-de-obra recebe salários equivalentes à sua contribuição marginal para a produção. Se

houver interferência no equilíbrio competitivo, tanto nos produtos de mercado quanto no próprio mercado de trabalho, distorcendo os custos de investimentos, pode resultar o desemprego. Em outras palavras, mais pessoas que podem trabalhar sob os salários vigentes desejarão fazê-lo, já que a remuneração é superior ao produto marginal dos desempregados.

Nos primeiros modelos desenvolvimentistas ortodoxos, o trabalho era tratado como entidade homogênea, e assim os economistas falavam do produto marginal da mão-de-obra como se todas as horas de trabalho humano fossem as mesmas. Entretanto, nas duas últimas décadas, a economia neoclássica incorporou diferenciais de aptidões no conceito de trabalho, através da teoria capital humano. Nessa teoria, o que se requer e o que é oferecido ao mercado de trabalho não é a força humana homogênea, mas as características do trabalhador. O modelo capital humano pressupõe que a capacidade produtiva do indivíduo, ou o valor de seu trabalho na estrutura da produção, é determinado pelo montante dos investimentos em capital humano gerador de renda. Algumas pessoas têm melhor saúde, escolarização e treinamento. Assim, o conceito enfoca as decisões e opções do trabalhador entre os investimentos nas capacidades produtivas, e as decisões do empregador individual em contratar determinadas combinações de qualificações que integra a outros investimentos na produção, aos preços predominantes para as diversas capacidades produtivas.

Nas explicações sobre o desemprego e as soluções para o mesmo, a economia ortodoxa formula o conceito de trabalho, tanto como horas/homem homogêneas quanto como capital humano (características do trabalhador), e em ambos os casos aceita a existência de leis gerais que se aplicam igualmente a todos os indivíduos no mercado de trabalho. Assim, seja uma hora/homem de trabalho ou um ano de escolarização, o mecanismo do mercado considera esses fatores (preços) de forma semelhante, em toda a extensão do mercado de trabalho daquela economia; supõe-se que, num equilíbrio competitivo, o mercado para horas/homem de trabalho ou para vários investimentos em qualificações fique «nítido»; caso isso não ocorra, infere-se que, em certo sentido, o mercado que estão desempregados. Ou seja, dada a existência de distorções e, se puderem ser eliminadas, alcança-se o pleno emprego.

As implicações da teoria ortodoxa para uma estratégia de pleno emprego devem ser claras: o desemprego é provocado pelas distorções da economia; eliminem-se essas distorções e será atingido o pleno emprego. Quanto à relação entre o ensino e o desemprego, a teoria ortodoxa, em sua forma mais estrita, teria de colocar a culpa do desemprego sobre aqueles que estão desempregados. Ou seja, dada a existência de desemprego numa economia, devido a distorções do mercado (provocadas, por exemplo, pela interven-

ção inadequada do Estado no sistema econômico, ou em virtude da existência de monopólios na produção) que estão além do controle do trabalhador individual, cada assalariado em potencial teria de enfrentar uma série de decisões quanto ao investimento no capital humano. Se tomarem as decisões corretas, ingressarão nas fileiras daqueles constantemente empregados, e caso tomem medidas erradas, engrossarão o contingente dos freqüentemente desempregados. Os inativos, então, são aqueles que não investiram na série de características «correta», inclusive a quantidade ou tipo de escolarização adequada que lhes daria uma alta probabilidade de obtenção de emprego na escala salarial «distorcida» predominante.

Naturalmente, o modelo não considera os objetivos do trabalhador simplesmente em termos de probabilidades de emprego, pois os indivíduos não maximizam apenas o cargo, mas também a segurança no trabalho e os rendimentos esperados (ou salários). Alguns preferem ocupações onde existe elevada taxa de desemprego, mas uma oportunidade de conseguirem altos rendimentos, enquanto outros podem optar por empregos de menor remuneração, com boas probabilidades de trabalho permanente (no caso, aqueles com instrução primária). Mesmo assim, no modelo ortodoxo, os menos instruídos apresentam maiores índices de desemprego, em relação aos de maior nível instrucional, em parte porque lhes falta a série adequada de características necessárias para serem contratados, dadas as condições da economia. A solução para esse problema consiste tanto em corrigir as distorções econômicas que produzem o desemprego quanto em prover trabalhadores dotados das características, quantidade e tipo de escolarização que venham a aumentar suas possibilidades de emprego, ou realizar ambas as correções.

Examinamos a questão considerando a maioria dos recentes relatórios sobre desemprego. Soluções desse gênero foram propostas, começando com a «Guerra contra a Pobreza», nos Estados Unidos, há dez anos atrás, na qual recursos maciços foram alocados à escolarização e treinamento da juventude desempregada (Levin, 1976, apresenta uma excelente análise do fracasso da teoria ortodoxa em reduzir o desemprego durante aquele período), e culminando agora numa série de relatórios da Organização Internacional do Trabalho. Por exemplo (Blaug, 1973, p. 5-6, resumindo o Relatório da OIT, da Colômbia):

“... uma taxa cambial superdimensionada, juntamente com um sistema de quotas de importação e taxas de juros subsidiadas, reduziram o custo do capital, enquanto um elaborado sistema de leis trabalhistas elevou o preço real do trabalho para os empregadores. De forma semelhante... a capacidade da agricultura para absorção de maiores contingentes de trabalho foi contida pelo fracasso na subdivisão das grandes propriedades e conseqüente promoção da agricultura familiar. Finalmente, e de modo ainda

mais polêmico, estabelece [o relatório da OIT da Colômbia] um elo direto entre o problema do emprego e a distribuição de renda altamente desigual que caracteriza a Colômbia, assim como quase todos os outros países em desenvolvimento”.

Sobre o desemprego da força de trabalho instruída, após criticar o conceito do relatório da OIT, de «incompatibilidade» entre as expectativas dos diplomados, geradas por um sistema de ensino tradicional, e as oportunidades de emprego criadas pelo mercado de trabalho, Blaug argumenta que o problema real reside na estrutura salarial da economia; a remuneração da força de trabalho mais instruída é estabelecida em níveis muito elevados pela burocracia governamental (a qual, não participando da economia de maximização de lucros, cambial, não precisa fixar salários iguais ao produto marginal). Uma «estrutura salarial distorcida» conduz, simultaneamente, ao «excesso de investimento na educação» e ao desemprego da mão-de-obra mais educada.

Assim, as distorções originam o desemprego. Quanto a isso, existe concordância. Aparentemente, porém, há considerável divergência, na teoria ortodoxa, quanto às razões para os indivíduos investirem em métodos que podem manter ou aumentar, ao invés de reduzir, suas oportunidades de ficarem desempregados. Por um lado, os relatórios da OIT apontam a existência de instituições (escolas estatais) que são distorções em si mesmas, criando um produto não adequado para o moderno processo de produção capitalista. De outro, Blaug argumenta que os indivíduos não estão mal orientados em seus investimentos (na verdade, estão maximizando suas expectativas salariais), mas que com os salários vigentes o sistema não pode absorver todos que desejam empregos bem remunerados.

Existem outras razões para o investimento incorreto: (a) sistemas de informação ineficientes, de modo que os estudantes não sabem quais os tipos de trabalho disponíveis, tendendo a investir nas qualificações inadequadas; e (b) desequilíbrios, ou ajustamentos, na economia, provocados pelas novas formas de tecnologias que levam grandes massas de trabalhadores ao desemprego porque não foram treinados para executar o novo tipo de trabalho. Ambos os fatores, segundo se afirma, colocam os estudantes na posição de avaliar incorretamente o valor de determinadas aptidões. Uma vez feita a opção, o estudante tanto pode ficar sem trabalho quanto, como no segundo caso, encontrar emprego mas chegar à inatividade alguns anos depois, porque o tipo de funções para as quais foi treinado tornou-se obsoleto ³.

3 Durante a Revolução Industrial na Inglaterra, por exemplo, os comerciários eram substituídos a cada década, e novas categorias de trabalhadores qualificados, tais como mecânicos, tiveram grande procura, apenas para mais tarde entrarem em declínio e serem substituídas por mão-de-obra ainda mais qualificada (Thompson, 1963).

Nesta análise das causas do desemprego, e com base na hipótese da teoria ortodoxa de um mercado de trabalho estável, contingentes cada vez mais numerosos de mão-de-obra qualificada podem e serão absorvidos pelo mercado de trabalho caso sua remuneração decline, em relação aos salários de trabalhadores menos instruídos. Assim, uma política adequada para reduzir o desemprego dos assalariados com maior nível educacional consiste em diminuir sua remuneração, especialmente no setor público com seus altos níveis salariais. Mesmo que isso não aumente o emprego, devido à rigidez do mercado de trabalho, argumenta-se que a longo prazo o efeito das reduções salariais será sentido na diminuição da oferta da mão-de-obra instruída, uma vez que o retorno para investimento na educação sofrerá um declínio. ⁴ De forma semelhante, o aumento do custo da escolarização para o indivíduo, fazendo com que ele ou sua família suportem uma proporção crescente do custo total do ensino, tenderá a limitar a oferta do trabalho qualificado, em relação à demanda, reduzindo o desemprego da mão-de-obra educada.

Mas, e quanto à relação entre a expansão do ensino e o desemprego global? A teoria ortodoxa identifica qualquer relação entre o crescente nível educacional da força de trabalho e o emprego? Pouco existe a indicar uma política bem delineada resultante dessa teoria. Por um lado, os instruídos parecem ter maior probabilidade de pleno emprego do que os menos qualificados, especialmente quando os trabalhadores rurais são excluídos da análise. O fato, porém, não deve ser considerado um indicador (embora muitos planejadores tenham interpretado os dados dessa forma) de que o aumento da média de escolarização acarrete níveis mais baixos de desemprego. A medida em que cresce o número do pessoal mais instruído, relativamente aos cargos de alto nível disponíveis, o valor do ensino superior, em termos de pleno emprego, entrará em declínio; a teoria ortodoxa prediria esse resultado. A despeito do declínio em valor, contudo, a teoria sustenta que o crescente investimento na educação eleva a taxa de crescimento da economia e, conseqüentemente, o número global de empregos disponíveis para todos. ⁵ Isso, juntamente com a suposta diminuição da natalidade, na medida em que se eleva a média instrucional das mulheres, constitui o mais forte argumento isolado da teoria ortodoxa a favor do aumento do emprego global, como resultado de uma evolução na média educacional da força de trabalho. Ironicamente, de acordo com esse raciocínio, o desemprego dos instruídos pode aumentar, enquanto a taxa de desemprego total decresce. Isso depende, em grande parte, do padrão de investimentos

4 Foi o que aconteceu na Turquia, nas décadas de 30 e 40, quando o governo reduziu os salários relativos dos indivíduos de nível educacional mais elevado (Ozelli, 1968).

5 Vide Carnoy, 1977; e Hallak, 1974, para um resumo desses argumentos.

na educação: se o nível médio de escolarização da força de trabalho sofrer um acréscimo, através de investimentos maciços no ensino superior, em relação aos outros níveis, a análise ortodoxa prediria haver maior probabilidade do desemprego entre os indivíduos de nível educacional mais elevado do que se ocorresse um aumento no nível médio de escolarização, por meio de investimentos relativamente volumosos, aos níveis primário e ginásial.

Tudo parece indicar uma relação positiva entre o aumento da escolaridade e o pleno emprego global. Contudo, a expansão do ensino, de acordo com a teoria ortodoxa, pode originar uma elevação dos índices de emprego (através dos efeitos da natalidade e do crescimento populacional) ao mesmo tempo em que aumenta o franco desemprego; a expansão do ensino nas áreas rurais pode estimular a migração do campo para a cidade (Todaro, no prelo), transformando o subemprego rural em franco desemprego urbano. Novamente, a solução dada pela teoria ortodoxa para esse problema reside na eliminação das «distorções», que produzem diferenciais de salários persistentes, urbano/rurais e no serviço público. Com a correção das taxas cambiais, redução das tarifas de proteção à indústria e revogação dos acordos sindicais coletivos, os índices salariais nas áreas urbanas deveriam declinar, relativamente à remuneração agrícola, dessa forma bloqueando o fluxo para as cidades e reduzindo a taxa de franco desemprego.

Ao se reverem as predições e soluções da teoria ortodoxa, tem-se pouca dúvida de que não haja alguma validade na análise. É provável, por exemplo, que o aumento do número de graduados exerça uma pressão decrescente sobre os salários, elevando suas probabilidades de desemprego; a redução dos salários do pessoal de nível superior, no setor governamental, como Blaug sugere, provavelmente diminuiria a pressão sobre as universidades e teria o efeito de reduzir o desemprego de universitários graduados; é provável que um melhor aconselhamento nas escolas viesse a limitar o período de espera para a obtenção de empregos, após a graduação dos estudantes; e a redução dos salários tenderia a aumentar a taxa de emprego. A restrição dos subsídios ao capital (baixas taxas de juros, tarifas protecionistas, taxas cambiais pró-capital) também poderia desacelerar a adoção de tecnologia de capital intensivo e incrementar o desenvolvimento de tecnologia de trabalho intensivo — e, portanto, geradora de empregos (International Labour Office, 1971).

Não obstante, embora tudo isso possa ser analiticamente correto, e as medidas sugeridas, portanto, proveitosas no sentido de reduzir o desemprego, as sugestões da teoria ortodoxa apresentam duas sérias dificuldades: primeiro, é questionável se muitas das soluções propostas, tais como um melhor ajustamento entre o currículo e as oportunidades de trabalho, po-

dem fazer algo mais do que diminuir o desemprego global e da mão-de-obra instruída marginal, mesmo a longo prazo; dispêndio de energia e recursos na busca desses tipos de solução provavelmente constituiriam um curso de ação decepcionante para os planejadores. Segundo, e mais importante, o conceito global de eliminação das «distorções» da economia e do mercado de trabalho, como base para solucionar o problema do desemprego, impede o exame da existência muito mais profunda sobre o porquê da existência dessas supostas distorções. O fato de argumentar, como nos relatórios da OIT, que «uma distribuição de renda mais equitativa venha a contribuir para aumentar o nível de emprego, pela alteração do padrão de consumo no sentido de maior utilização do trabalho» (Blaug, 1973, p. 6); que a alteração do sistema tarifário, taxas cambiais, assim como das leis trabalhistas, eleve a oferta de emprego; ou que uma política de redução dos vencimentos dos burocratas governamentais de nível universitário concorra para desestimular a procura de ensino superior, etc., não explica o motivo que originou essas medidas, em primeiro lugar.

Na verdade, enquanto a economia ortodoxa parece evitar as implicações políticas das «distorções», está realmente adotando uma concepção específica do papel do Estado no desenvolvimento capitalista; tal concepção, exposta por Schumpeter (1951), sustenta que a burocracia governamental age quase que inteiramente para seus próprios fins (burocráticos), interferindo no eficiente funcionamento de um sistema de livre empresa politicamente «neutro». Impostos, taxas cambiais, leis trabalhistas, etc., emanam de uma burocracia governamental interferente, de acordo com sua interpretação autônoma das necessidades da sociedade e conforme o que sua liderança acredita ser necessário para sobreviver politicamente. Assim, a correção das distorções está nas mãos dos planejadores e políticos esclarecidos; ou, nos modelos mais ortodoxos, na retirada do governo do mercado de trabalho. As distorções, portanto, são erros que podem ser corrigidos quando um governo de visão decide fazê-lo. O desemprego em geral e da mão-de-obra instruída constituem o resultado desses equívocos; portanto, o desemprego de qualquer espécie é considerado uma ineficiência devida à intervenção ineficaz do governo num sistema econômico de livre-empresa, que de outra forma seria eficiente. Além disso, a economia ortodoxa supõe que todos têm igual acesso ao Estado causador de distorções; trabalhadores e capitalistas, nas economias capitalistas, são parceiros iguais no processo político e econômico. Daí o conceito da origem puramente monetária da transformação tecnológica e do desemprego, e a suposição crucial de que o custo do capital e do trabalho é igual a algum preço neutro de «equilíbrio» baseado numa «produtividade marginal» de investimentos, objetivamente estabelecida e com base nos preços de bens.

Teorias Dualísticas dos Mercados de Trabalho

Um dos primeiros desafios à concepção neoclássica do problema do desenvolvimento foi o conceito do dualismo econômico (Boeke, 1953; Higgins, 1959; Myint, 1964). O dualismo propunha a existência de barreiras ao desenvolvimento que provocavam não-linearidades. Alguns setores da economia eram desenvolvidos e outros não, e isso não era simplesmente o resultado da presença de recursos em uma área e sua ausência em outra. Mais precisamente, a natureza da força de trabalho ou dos organizadores da produção, em um setor, era essencialmente diversa de outro; o fato tornava a evolução do setor atrasado muito mais difícil do que subentendido pela teoria neoclássica.

A origem do dualismo foi considerada inicialmente como sendo cultural: nos setores de produção «modernos», ou influenciados pela Europa, os trabalhadores respondiam aos incentivos salariais como nos países industrializados e os mercados de trabalho operavam de forma semelhante aos mercados de trabalho europeus. Mas nos setores «tradicionais» os assalariados não eram estimulados pela ética capitalista de acumulação e competição e, assim, trabalhavam apenas o suficiente para satisfazer as necessidades econômicas mínimas. Os salários mais elevados no setor tradicional, de acordo com essa teoria, originaram um menor volume de trabalho por parte dos trabalhadores nacionais. O subemprego nas áreas rurais resultou do fato das pessoas não desejarem trabalhar com mais afinco, porque possuíam tudo de que essencialmente precisavam, dentro de seu padrão de vida cultural. Nesse sentido, o pleno desemprego foi invenção dos setores modernos, capitalistas, uma vez que as comunidades rurais tradicionais partilhavam o trabalho disponível e cuidavam dos incapacitados para as atividades de produção.

Mas é na versão técnica da economia dual que encontramos as causas do desemprego e dos diferenciais dos salários urbano-rurais discutidas em maior detalhe. O setor moderno, nessa versão, paga salários relativamente altos e utiliza tecnologia moderna. Contudo, o setor moderno emprega apenas uma parcela diminuta da força de trabalho. A maioria dos trabalhadores está no setor agrícola ou na produção de serviços de baixos preços, onde a remuneração aproxima-se do nível de subsistência e a tecnologia é primitiva e de trabalho intensivo. A essência do dualismo tecnológico reside, portanto, nas tecnologias empregadas nos dois setores: de capital intensivo (importada da Europa) no moderno, que absorve poucos trabalhadores em relação ao capital investido, e tecnologia de trabalho intensivo do setor tradicional. O acesso da mão-de-obra ao setor moderno é limitado: o crescente investimento nessa área produz um número muito baixo de novos empregos. Ao mesmo tempo, as poupanças e investimentos no setor tradicional são dificultadas, devido ao nível do trabalho de subsistência

nesse setor e ao comportamento Malthusiano do crescimento populacional.

O dualismo tecnológico levou indiretamente a um modelo de mercado de trabalho de «competição pelo emprego» (Thurow e Lucas, 1972). De acordo com esse modelo, a «produtividade» é um atributo dos empregos, não das pessoas. Aqueles cargos em que o trabalhador opera com equipamento moderno são de alta produtividade, e os assalariados entram em fila para conseguir esses empregos. Uma vez que um trabalhador é contratado, as habilidades cognitivas necessárias para elevar sua produtividade até a produtividade da função são aprendidas através de programas de treinamento formais e informais. O critério principal utilizado pelos empregadores na seleção de candidatos aos empregos é a «treinabilidade». Os trabalhadores que possuem as características de raça, sexo, educação, idade, testes psicológicos e experiência anterior, que os empregadores sentem que reduzirão os custos de treinamento, vão para a cabeça da fila e recebem os «melhores» empregos.

O dualismo tecnológico e o modelo de competição pelo emprego sustentam que os salários não constituem do suprimento de mão-de-obra; o excesso de oferta não provoca a queda dos salários, uma vez que estes são função dos cargos, não dos indivíduos, e a natureza de um emprego é função da tecnologia a ele associada. O desemprego, também, é uma função do investimento em capital físico e da intensividade desse capital. Assim, o subemprego e o desemprego dependem da capacidade do setor moderno em absorver a força de trabalho em empregos modernos, de período integral.

Nesse modelo, a educação desempenha um papel ambíguo. Por um lado, a mão-de-obra instruída é mais «treinável» e, portanto, mais capaz de conseguir os empregos de período integral, permanentes, associados ao setor moderno de capital intensivo. Por outro, o aumento do nível médio de escolarização pouco efeito exerce sobre o número de empregos disponíveis ou sobre a produtividade dos trabalhadores em empregos modernos, uma vez que o trabalho nesse setor depende amplamente do investimento em capital e da tecnologia (grande parte da qual provém do exterior), e não do nível educacional dos trabalhadores contratados, sendo a produtividade uma função do cargo, não das características dos assalariados. A educação, portanto, produz conseqüências distributivas (quem será empregado e despedido) mas não acelera o crescimento (exceto, talvez, pela diminuição dos custos de treinamento) ou aumenta as possibilidades de emprego no setor moderno. Essas variáveis são determinadas externamente à educação, geralmente pela tecnologia e investimento estrangeiros.

Além disso, no modelo de competição pelo emprego, o aumento da quantidade de trabalhadores escolarizados não afeta os níveis salariais da força

de trabalho instruída. No modelo ortodoxo, a rigidez salarial e, na verdade, o desemprego (o fracasso do mercado em reduzir salários e desobstruir o mercado de trabalho) devem ser explicados pela interferência governamental, através das leis de salário mínimo e do reconhecimento dos sindicatos como possuidores de direitos de negociação coletiva. Isso é considerado uma distorção externa que incide no funcionamento do mercado de trabalho. O modelo de competição pelo emprego, porém, concebe os salários como uma função da maneira pela qual os capitalistas dirigem os mercados de trabalho: identificando certos salários com determinada tecnologia ou características do emprego, o empresário está relativamente fixo no que deseja pagar para a execução de uma tarefa em particular e quanto ao número de trabalhadores que deseja contratar. A tecnologia escolhida para a produção de um produto específico, por seu lado, é estabelecida basicamente por aquela utilizada para fabricar a mercadoria nos países altamente industrializados, visto ser a tecnologia com a qual o capitalista e seus técnicos estão familiarizados. Portanto, o desemprego é função das decisões capitalistas, não das resoluções de um governo trabalhista, e a modificação dos tipos de qualificações da força de trabalho pouca influência terá na mudança da estrutura salarial ou na quantidade de pessoas empregadas no setor moderno.

A existência de uma vasta burocracia paralela a um setor capitalista moderno relativamente limitado, na maioria dos países de baixa renda — burocracia que absorve uma alta parcela da força de trabalho instruída —, complica a dualidade do modelo de competição pelo emprego: como é estabelecida a estrutura salarial da burocracia? Existe uma «tecnologia» burocrática importada, que impede a queda dos salários no setor público? Em certo sentido, pode-se argumentar que a estrutura salarial e a «tecnologia» da burocracia pública de muitos países foi herdada dos antecessores coloniais e, assim, constitui um setor importado, do tipo moderno. A alteração dessa estrutura salarial provavelmente demandaria toda uma nova ordem hierárquica na burocracia. E, até certo ponto, a remuneração no setor público pode estar intimamente vinculada às estruturas salariais do setor privado moderno, as quais, por seu lado, conforme esse modelo, são determinadas pela tecnologia importada. Assim, embora Blaug possa estar certo ao sugerir que as estruturas salariais do setor público devem ser responsabilizadas, em grande parte, por um «excesso de oferta» de trabalho instruído, as mesmas podem não ser independentes de uma organização particular de produção de bens e serviços; a recomendação de mudança nos diferenciais salariais do setor público pode implicar na modificação da tecnologia empregada, tanto na produção de serviços governamentais quanto em bens industriais.

Teorias Radicais/Marxistas de Produção e Segmentação do Mercado de Trabalho

Ao contrário da teoria ortodoxa e das teorias do dualismo econômico, as teorias econômicas radicais* pressupõem que a relação social básica da produção, sob o capitalismo, não é o mecanismo de preços nem a tecnologia, mas a relação do capitalista com o trabalhador, a qual, em condições modernas, está concretizada no relacionamento do trabalho com a administração. Enquanto é do interesse da direção representar essa correspondência como cooperativa, a fim de convencer a força de trabalho a comportar-se de acordo com seus objetivos, segundo a teoria radical a relação trabalho/administração é essencialmente antagonista e está enraizada no conflito inerente ao capitalista e às classes trabalhadoras quanto ao excesso de produção.

Em contraste com os modelos ortodoxos, então, as teorias radicais são explicitamente históricas, focalizando-se sobre a natureza histórica da luta entre trabalhadores, detentores e administradores do capital. Além disso, quando os proprietários e os administradores do capital não são apenas nacionais, mas estrangeiros, a teoria inclui a contenda histórica entre o capital estrangeiro (apoiado por diversas organizações militares) e os trabalhadores e camponeses. Assim, o desenvolvimento constitui um processo histórico não-linear (dialético) enraizado no conflito de classes, o qual tenciona modificar a natureza da economia e das instituições sociais que favorecem uma classe em detrimento de outra.

O modelo de segmentação do mercado de trabalho, derivado da teoria radical, é um sistema de forças orgânico que restringe as opções acessíveis aos diferentes grupos da força de trabalho. A unidade básica de análise não é mais o indivíduo e sua livre escolha, mas os grupos ou categorias que enfrentam objetivamente as diferentes situações do mercado de trabalho que, de forma sistemática, condicionam suas «preferências» e restringem seu limite de opções efetivo. O comportamento desses grupos ou classes, então, condiciona o desenvolvimento subsequente da tecnologia e estruturas salariais. Os modelos ortodoxos especificam parâmetros institucionais e a seguir analisam o equilíbrio resultante das escolhas individuais maximizadoras de rendimentos, dentro desses parâmetros. As teorias da segmentação procuram explicar a evolução das próprias instituições como o produto das interações de grupos ou classes com interesses objetivamente diversos, interesses estes determinados pelo desenvolvimento anterior das instituições.

* O termo «radical» é utilizado pelo autor para se referir a teorias de inspiração marxista, como é usual na literatura americana. (N. do E.)

A teoria da segmentação do mercado de trabalho, portanto, pretende refutar as hipóteses da teoria ortodoxa, de que os empregadores que maximizam os lucros avaliam os trabalhadores em termos de suas características individuais, e de que todos os assalariados têm um amplo leque de opções entre empregos e diferentes formas de treinamento. A teoria da segmentação sustenta, pelo contrário, que o mercado de trabalho está fragmentado em grupos estáveis, identificáveis mais exatamente pelas características grupais permanentes. Aqueles que se enquadram em um ou outro desses grupos possuem diferentes padrões de vida profissional, derivada não da escolha ou avaliação individual do trabalhador, mas em grande parte da estrutura do mercado para determinados tipos de trabalho.

Se o mercado de trabalho é caracterizado por segmentos, e cada segmento, por seu turno, diversamente remunerado (em salários e segurança no emprego), não tanto por causa das diferenças na «produtividade marginal», porém mais devido a fatores políticos e sociais, os padrões de emprego não serão afetados basicamente por alterações na estrutura da economia (o crescimento do setor moderno em relação ao tradicional, por exemplo), nem pelas reformas educacionais na distribuição e níveis de ensino e outras características pessoais, exceto quando essas transformações afetam a força política dos vários segmentos, particularmente a capacidade dos trabalhadores em cada segmento de aumentar sua segurança no emprego durante o curso de sua existência, em relação aos trabalhadores de outras seções. O emprego-desemprego-subemprego na teoria radical, portanto, não é basicamente um problema tecnológico (crescimento econômico), nem uma questão das características capital humano dos assalariados, mesmo levando-se em conta que se trata de variáveis importantes, mas fundamentalmente um problema político, dependente da força política, das organizações trabalhistas em relação aos capitalistas e executivos. O modelo de segmentação do mercado de trabalho considera que uma política de pleno emprego requer que o trabalho obtenha força política em detrimento dos detentores do capital, a fim de modificar os métodos de contratação e as prerrogativas de demissão dos administradores, assim como os tipos de tecnologia adotados para a produção de bens. Na verdade, a análise histórica das teorias da segmentação revela que a segmentação em si é o resultado de uma divisão cada vez maior da força de trabalho (separando um grupo do outro), de forma a que os trabalhadores entrem em competição pela segurança no trabalho e partilha da quota salarial, ao invés de unirem-se com os demais assalariados, de outros segmentos, visando à consecução de uma política de

pleno emprego e ao aumento do volume da remuneração, relativamente aos retornos de capital.⁶

A teoria da segmentação também discorda implicitamente do modelo de competição pelo emprego quanto ao fato de que a oferta de mão-de-obra venha a afetar os níveis salariais e a produtividade. De acordo com a análise radical é através da existência de um exército de reserva de desempregados (entrar na fila) que as reivindicações salariais dos trabalhadores são mantidas em baixo nível e se eleva a produtividade. Portanto, é do interesse dos capitalistas e administradores que a economia apresente desemprego em todos os níveis de qualificações, a fim de controlar as exigências da força de trabalho e jogar diferentes grupos de assalariados uns contra os outros, na busca de segurança empregatícia e participação no produto salarial. O emprego da força de trabalho instruída, nesse modelo, representa uma extensão, à crescente parcela do pessoal administrativo, dos métodos utilizados pelos empregadores para manter sob controle a mão-de-obra barata, não-qualificada. Assim que os escriturários e técnicos começam a sentir que podem exigir da classe capitalista/gerencial condições de trabalho diversas daquelas sob as quais operam os industriários e trabalhadores não-qualificados, ocorre um grande aumento no número de graduados treinados para realizar o trabalho administrativo, em relação à quantidade de empregos disponíveis. Os técnicos e burocratas em potencial não têm mais segurança quanto às funções administrativas, nem qualquer garantia de trabalho. Sob tais circunstâncias, deveremos esperar o declínio das reivindicações desse grupo de assalariados e de sua força política (Braverman, 1975, capítulo 15).

Sem detalhar os modelos de segmentação do mercado de trabalho, que ressaltamos em outro lugar (Carter e Carnoy, 1974), podemos resumir alguns dos principais aspectos do sistema. Primeiro, todas as variantes da segmentação pressupõem e procuram determinar a existência de vários tipos de emprego no mercado de trabalho, cada qual com critérios diversos para a admissão, promoção, métodos de supervisão, condições de trabalho e níveis salariais, e cada um tendo grupos diferentes no preenchimento dos cargos. Os vários segmentos foram classificados como: segmento «primário independente», abrangendo funções que requerem criatividade e auto-iniciativa por parte dos trabalhadores; segmento «primário subordinado», incluindo os cargos que exigem conformidade a normas externamente impostas (ao contrário da internalização de regras necessárias à execução

6 Talvez o melhor exemplo atual da derrota desse processo, pelo trabalho organizado, seja o da Suécia, onde os trabalhadores controlam o Legislativo e têm influência decisiva sobre as prerrogativas dos administradores com relação às resoluções a respeito do emprego. A Suécia, também, apresenta uma das taxas menos elevadas de desemprego, entre os países capitalistas industrializados.

das funções do segmento primário independente), e segmento «secundário», que compreende empregos requerendo um mínimo de treinamento no trabalho, mínimo de qualificação e resposta a ordens simples, diretas.

A principal explanação teórica da segmentação é aquilo que denominamos variante «controle social». A formulação mais explícita dessa teoria é apresentada por Gordon, Reich e Edwards (1973), e Edwards, Reich e Gordon (1975). As diferenças entre suas concepções da segmentação e a de Piore (1973) residem, em grande parte, na rejeição da hipótese deste último de que a «produtividade» é basicamente uma relação técnica, determinada pela quantidade e tipo de maquinária disponíveis. Para Gordon, Reich e Edwards, a «produtividade» está baseada, fundamentalmente, nas relações sociais, e não em um vínculo tecnológico. Na verdade, o próprio desenvolvimento da tecnologia é refreado pela necessidade de reproduzir as relações sociais existentes. Aqueles cuja renda e status dependem da manutenção do controle sobre o processo de produção estão interessados apenas nos progressos tecnológicos que venham a ampliar seu domínio sobre a mesma.

Na versão radical do modelo da segmentação do mercado de trabalho, então, a identidade produtividade/rendimentos é praticamente abandonada, embora se considere que no mercado secundário de trabalho os salários estejam muito mais ligados à oferta e procura de mão-de-obra do que no mercado primário. A estrutura salarial, nessa teoria, é explicada por fatores diversos, dependendo de qual versão for escolhida. Em todas elas, entretanto, a estrutura salarial é influenciada e dominada basicamente por variáveis exógenas à produtividade individual: discriminação sexual, racismo, costumes, «métodos de dividir e conquistar», organização da produção pelos empregadores, poder de monopólio, natureza dos mercados de produtos das empresas, burocracia, considerações de status, manutenção da estrutura da classe em face de regras «discriminativas», são fatores primordiais, não-humanos, não-produtividade, que afetam a estrutura salarial, entre e dentro dos segmentos do mercado de trabalho.

A questão da estrutura do emprego, na teoria da segmentação do mercado de trabalho, portanto, desloca-se do âmbito dos fatores examinados que afetam a produtividade para a análise da própria estrutura institucional de salários e empregos e das forças sócio-político-econômicas que influenciam as alterações estruturais. A teoria implica em que a estrutura do emprego não é determinada e nem mesmo necessariamente ligada à ampliação da produtividade. A correlação entre a educação e a experiência com o emprego, portanto, não estabelece que mais ensino e mais prática contribuam para maior produtividade e probabilidade de trabalho; portanto, a conexão entre essas características dos trabalhadores e o emprego

não é fundamentalmente econômica (no sentido de aumento da produção), mas tende a ser muito mais sócio-institucional.

A teoria da segmentação vai além, ao sustentar que, em determinados setores do mercado de trabalho, tais como o secundário, a natureza do mercado é tal que o desemprego supera o dos segmentos primário subordinado e primário independente (Harrison, 1972); em outras palavras, empregados e empregadores esperam freqüentes paralisações de trabalho e empregos instáveis, sendo a produção organizada pelos empresários com essa «flexibilidade» em mente. Uma vez institucionalizados tais padrões, os trabalhadores começam a aceitar o desemprego periódico como gênero de vida e isso, também, vem reduzir suas reivindicações políticas sobre o sistema. Além do mais, a relação da educação e experiência com o emprego (semanas trabalhadas por anos e horas de trabalho por semana) pode ser menos importante no mercado de trabalho secundário do que no primário, onde a instrução e prática podem determinar o acesso a empregos de regime integral.

As implicações da análise radical para a política de emprego, então, são diretamente opostas à teoria ortodoxa, em vários aspectos:

1. Enquanto a teoria ortodoxa sugere que o desemprego da força de trabalho não-qualificada representa o resultado das deficiências do ensino e treinamento (preparação insuficiente para a contratação), o modelo da segmentação sustenta que o desemprego não-qualificado é consequência do tipo de ocupações destinadas aos não-qualificados: tais empregos são intrinsecamente instáveis, a fim de satisfazer as necessidades dos capitalistas e administradores. Assim, a expansão do ensino e treinamento daqueles que trabalham nesse mercado de trabalho «secundário» não aumentará a probabilidade de emprego dos não-qualificados.
2. A existência de um vasto contingente de força de trabalho inativo, originário da migração rural/urbana e da marginalidade urbana, conforme o modelo da segmentação, não é produto de distorções no sistema de livre-empresa, mas consequência das medidas estatais, coerentes com a pressão capitalista para manutenção de baixos salários. Assim, qualquer tentativa no sentido de adotar-se uma política de pleno emprego, a não ser através da redução de salários dos trabalhadores dos segmentos primário subordinado e secundário, encontrará a oposição drástica do capital industrial.
3. Ainda que os salários estejam muito desvalorizados, a teoria radical do mercado de tra-

balho afirma que o pleno emprego não pode ser alcançado: a tecnologia do setor moderno de vanguarda, importada dos países já desenvolvidos, está dirigida contra a força humana; na verdade, os capitalistas preferem uma tecnologia que reduza suas necessidades de mão-de-obra, já que o trabalho é uma fonte constante de conflitos de classe e inerentemente antagônica ao objetivo capitalista. Em consequência, mesmo quando os salários são bastante inferiores, os investidores podem escolher uma tecnologia que empregue cada vez menos trabalhadores, para cada dólar marginal investido.

Dessa forma, a política de emprego, no modelo da segmentação, focaliza a natureza dos mercados de trabalho e não as características dos trabalhadores daqueles mercados. Quando ocorre desemprego na força de trabalho instruída, por exemplo, a teoria da segmentação concentra-se na análise do tipo de mudança por que passam os empregos dos concluintes do ciclo secundário e universitário, ao invés de examinar a natureza de sua instrução ou a «incompatibilidade» entre a educação e o emprego. Caso as taxas de desemprego sejam mais elevadas entre os menos instruídos, a análise da segmentação viria a estudar os traços distintivos dos cargos, e não as características dos trabalhadores que desempenham aqueles trabalhos. Uma política de pleno emprego, para qualquer desses grupos, teria de enfrentar a alteração das características de emprego das profissões de cada segmento onde há ocorrência de alto desemprego.

Do ponto de vista da teoria radical, isso implica na focalização sobre as rendas estatais e políticas de emprego (diretas ou indiretas), todo o tempo, mas não — como poderia argumentar a teoria ortodoxa — porque o Estado esteja interferindo no funcionamento regular do sistema de livre-empresa e sim por tratar-se de uma força poderosa que ajuda os capitalistas na preservação de seus lucros, em face de uma força de trabalho inquieta e das exigências trabalhistas visando a uma participação maior no superávit. Ao mesmo tempo, o aparato estatal é a principal arena do conflito político entre as classes operárias e camponesas, a classe dos executivos industriais, a burguesia comercial e os latifundiários (em muitos países, os mais importantes detentores das propriedades agrícolas são a burguesia industrial e comercial). É através do aparelho estatal, então, que se evidencia a força política dos assalariados de vários segmentos do mercado de trabalho, e da classe trabalhadora como um todo, atuando sobre os rendimentos e a segurança no emprego. A intervenção do Estado, através de medidas diretas ou indiretas, argumenta-se, pode modificar (e tem modificado) os salários e condições de trabalho dos diferentes grupos,

muito mais rápida e significativamente do que as modificações das características pessoais dos trabalhadores.

Não devemos considerar, necessariamente, que a estrutura de empregos é determinada pela espécie de bens produzidos, especialmente se adotarmos a versão de Gordon/Reich/Edwards da teoria da segmentação; nessa versão, a maximização dos lucros pelos capitalistas, e não a eficiência do processo produtivo, determina a organização da produção, a distribuição do trabalho e a estrutura do emprego/subemprego/desemprego. Assim, a natureza dos empregos e as características das pessoas que os assumem são essencialmente inseparáveis. As características profissionais dos cargos e a escolaridade das pessoas em diferentes empregos, de acordo com Gordon/Reich/Edwards, são muito mais variáveis do que o modelo capital humano (e os empregadores) nos levaria a crer.

Não obstante, as mudanças no padrão de investimento e na organização do ensino e treinamento podem ser correlacionadas com alterações nos padrões de emprego e com o nível de desemprego/subemprego, caso as forças que modificam tanto a educação quanto o emprego os transforme da mesma forma, no mesmo período. Podemos supor que um governo «progressista» venha a alterar o grau de despesas com a educação, ao mesmo tempo em que segue uma política de pleno emprego.

O debate neste capítulo, entretanto, não chegou a abordar a capacidade do ensino, numa estrutura de emprego inalterada, de modificar os que conseguem empregos estáveis e aqueles que obtêm cargos instáveis. A versão Gordon/Reich/Edwards da teoria da segmentação constitui uma teoria baseada em classes, que considera não apenas as características profissionais de empregos, mas examina quais os grupos da sociedade que tendem a ocupar os diversos tipos de trabalho. É possível, embora certamente improvável, que o Estado intervenha no sistema educacional, sem interferir na estrutura empregatícia, a fim de modificar o caráter classe/raça do sistema escola/treinamento. Assim, poderia ser instituída uma política através da qual os camponeses e homens e mulheres da classe operária fossem admitidos aos níveis mais elevados do ensino, em número superior à sua porcentagem na população. Se os métodos de contração não mudam — continuando os anos de escolaridade a constituir importante causa de acesso aos diversos segmentos do mercado de trabalho — a reformulação do acesso à educação em prol das diversas classes sociais poderia alterar a mobilidade inter-gerações entre os empregos mais e menos estáveis, sem prejudicar o padrão intra-gerações dos cargos ocupados. Naturalmente, não é fácil conceber tal política sem a modificação dos métodos de produção ou, pelo menos, uma alteração radical do poder político/militar. Mas é possível e proveitoso, em teoria, distinguir

entre mudanças na mobilidade inter-gerações e reformulações na distribuição de empregos (avaliados conforme o tempo de atividade por ano) e o papel da educação em cada uma dessas alterações. Se a escolaridade continua sendo um importante critério de

seleção profissional, seu papel na transformação da mobilidade é muito mais lógico do que a função que desempenha na modificação da taxa de desemprego ou na distribuição de empregos estáveis/instáveis, dentro de determinada organização de trabalho.

(continua no próximo número)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

(1ª parte)

- BLAUG, M. *An introduction to the economics of education*. London, Allen Lane The Penguin Press, 1970.
- . *Education and the employment problem in developing countries*. Geneva, International Labour Office, 1973.
- , LAYARD, R. e WOODHALL, M. *The causes of graduate unemployment in India*. London, Allen Lane The Penguin Press, 1969.
- BOEKE, J.H. *Economics and economic policy of dual societies*. New York, 1953.
- BRAVERMAN, H. *Labor and monopoly capital: the degradation of work in the 20th century*. New York, Monthly Review Press, 1975.
- CALLAWAY, A. «School leavers in Nigeria». *West Africa*, 25 de março; 1, 8 e 15 de abril, 1961.
- CALVO, C. et al. *Education and reform in Chile, 1964-70*. Palo Alto, California, Center for Economic Studies, 1975 (mimeo).
- CARNOY, M. «The rate of return to school and the increase in human resources in Puerto Rico». *Comparative education review*, vol. 61, nº 1, fevereiro de 1972, pp. 68-86.
- . «University education in the economic development of Peru». *Consejo Nacional de Universidades Peruanas*, Lima, 1975.
- . «Education and economic development: the first generation». *Economic development and cultural change*, vol. 25, suplemento, 1977, pp. 428-448.
- , and MARENBACH, D. «The return to schooling in the United States». *Journal of human resources*, vol. X, nº 3, verão de 1975, pp. 312-331.
- ; SACK, R. and THIAS, H. *The payoff to better schooling: a case study of Tunisian secondary schools*. Washington, World Bank, 1976.
- CARTER, M., and CARNOY, M. «Theories of labor markets and worker productivity». Palo Alto, Center for Economic Studies, 1974.
- COOMBS, P.H. *The world educational crisis: a systems analysis*. New York, London, Toronto, Oxford University Press, 1968.
- Dollars and sense*. Somerville, Economic Affairs Bureau: nº 17, maio de 1976, pp. 14-15.
- ECKKAUS, R. *Estimating the returns to education: a disaggregated approach*. Berkeley, The Carnegie Commission, 1973.
- EDWARDS, E.O. (ed.). *Employment in developing nations: report on a Ford Foundation study*. New York, Columbia University Press, 1974.
- EDWARDS, R.; REICH, M., and GORDON, D. *Conference on labor market segregation*. Harvard University, Lexington, D. C. Heath, 1975.
- EMMERIJ, L. «Research priorities of the world employment programme». *International labour review*, vol. 105, nº 5, maio de 1972, p. 415.
- FAURE, E., et al. *Learning to be: the world of education today and tomorrow*. Paris, Unesco, 1972.
- FRANK, A.G. «An open letter about Chile to Arnold Harberger and Milton Friedman». *Review of radical economics*, vol. 7, nº 2, verão de 1975, pp. 61-76.
- GORDON, D.; REICH, M., and EDWARDS, R. «A theory of labour market segmentation». *American economic review*, vol. LXIII, nº 2, maio de 1973, pp. 359-365.
- HALLAK, J. *A qui profite l'école*. Paris, Presses Universitaires de France, 1974.
- HARRISON, B. «Education and underemployment in the urban ghetto». *American economic review*, dezembro de 1972, pp. 796-812.
- HIGGINS, B. *Economic development: principles, problems and policies*. New York, Norton, 1959.
- HOLSINGER, D.B., and KASARDA, J.D. «Does schooling affect birthrates?». *School review*, vol. 84, nº 1, novembro de 1975, pp. 71-90.
- INKELES, A. and SMITH, D. *Becoming modern: individual chance in six developing countries*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1974.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *The Colombia employment programme*. Geneva, International Labour Office, 1971.
- JALLADE, J.P. *Public expenditures on education and income distribution in Colombia*. Washington, World Bank, 1974.
- JENSEN, A.R. *Genetics and education*. New York, Harper & Row, 1972.

- LEVIN, H. «Educational reform: its meaning». in CARNOY, M. and LEVIN, H. (eds.). *The limits of educational reform*. New York, David McKay, 1976.
- MEHTA, M. *Industrialization and employment with special reference to countries of the ECAFE*. Bangkok, Asian Institute for Economic Development and Planning, 1968, pp. 24-25.
- MWANIKI, D.N. «Education and socio-economic development in Kenya: a study of the distribution of resources for education». (Tese de Ph. D. não publicada, Stanford University, 1973).
- MYINT, U.H. *The economics of developing countries*. New York, Praeger, 1964.
- ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, GENERAL SECRETARIAT. *Employment and growth in the strategy of Latin American development: implications for the seventies*. VII Annual Meeting of the Inter-American Economic and Social Council (CIES), Panamá, setembro de 1971, p. 1.
- OZELLI, T. «Costs and returns of educational investment in the First Turkish Republic». (Tese de Ph. D. não publicada, Columbia University, 1968).
- PIORE, M. «On the technological foundations of economic dualism». Massachusetts Institute of Technology, Working Paper nº 110, maio de 1973.
- SCHUMPETER, J.A. *Imperialism and social classes*. New York, Augustus M. Kelley, 1951.
- SECRETARIA DE INDUSTRIAS Y COMERCIO, DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA. *Encuesta de Hogres*. México, Document ENH-P-1, 1975.
- THIAS, H., and CARNOY, M. «Cost-benefit analysis of education: a case study on Kenya». Washington, World Bank (Occasional Paper), 1969.
- THOMPSON, E.P. *Making of the English working class*. New York, Vantage Books, 1963.
- THUROW, L., and LUCAS, R. «The American distribution: a structural problem». (Comunicações à Joint Economic Committee). Washington, U.S. Government Printing Office, maio de 1972.
- TODARO, M.P. «Education, migration and fertility». In SIMMONS, J. (ed.), *Investment in education: national strategy options for developing countries*. Washington, The World Bank, no prelo.
- TURNHAM, D. *The employment problem in less developed countries: a review of evidence*. Paris, OECD Development Centre, 1971.