

Educação, crescimento e desenvolvimento económico: notas e reflexões¹

Carlos Nuno Castel-Branco²

24-03-2011

Introdução

A discussão da ligação entre educação, crescimento económico e desenvolvimento precisa de uma (ainda que breve) reflexão teórica. Existem tradições teóricas em que as análises e políticas sobre educação são baseadas, e estas tradições podem e devem ser verificadas e questionadas se alguma vez pretendermos desenvolver um entendimento mais claro sobre a relação entre educação, crescimento e desenvolvimento económico.

Capital humano – crítica ao argumento

A abordagem neo-clássica, dominante ainda entre economistas da educação, relaciona educação, crescimento e desenvolvimento económico por via da noção de capital humano. Isto são qualificações e conhecimentos definidos como activos adquiridos por pessoas em resultado de investimento, deliberadamente realizado para esse efeito, na educação, e que resulta em retornos atractivos para os indivíduos e para a sociedade, medidos pela comparação dos custos de oportunidade da educação (tempo e recursos gastos com educação) com os benefícios da educação (definidos pela produtividade e rendimentos mais altos ao longo da vida que resultam da educação). Portanto, o aumento do capital humano, por via da educação, permite aos indivíduos e à sociedade promover o seu progresso económico pelo impacto que a acumulação de capital humano tem na produtividade e no rendimento.

Esta análise modificou os argumentos sobre a importância da educação, tendo aparentemente introduzido um factor económico (a taxa de retorno no capital humano acrescido). Portanto, a educação deixou de ser discutida a partir do seu propósito cultural e moral, social (coesão e identidade) e político (direito humano, cidadania), para se concentrar na noção de ser um meio pelo qual indivíduos adquirem activos para promover o seu próprio progresso económico. De uma

¹ Comunicação apresentada na Reunião Anual de Revisão conjunta entre o Governo de Moçambique e parceiros da cooperação, organizada pelo Ministério da Educação, que se debruçou sobre a Política e Estratégia da Educação (24 e 25 de Março de 2011, em Maputo).

² Doutoramento em economia, Director do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e Professor Associado na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. carlos.castel-branco@iese.ac.mz.

perspectiva de construção nacional e social, a educação passou a ser um instrumento de valorização racional dos indivíduos e da melhoria das suas condições competitivas no mercado.

O enfoque da análise e intervenção sobre a educação com base nas taxas de retorno económicas, para além de negligenciar aspectos fundamentais da educação (mencionados acima), gera quatro problemas adicionais e relacionados entre si: (i) o enfoque da educação passa para um leque limitado e muito específico de questões (resposta a necessidades profissionais imediatas, sobretudo nas engenharias); (ii) a abordagem da educação e da investigação fica meramente operacional e funcional, com as questões a serem determinadas por interesses e planos corporativos definidos fora da educação e investigação, para responder a perguntas "objectivas"; (iii) a educação passa a ser tratada como *black box*, cujo conteúdo e significado ninguém discute, e negligenciando o tratamento do processo de ensino e aprendizagem; e (iv) o enfoque do investimento e das intervenções centra-se na quantidade (quantidade de pessoas com acesso à educação, ou quantidade de educação recebida por cada pessoa) à custa da qualidade da educação.

As análises sobre as taxas de retorno de educação tendem a generalizar conclusões independentemente da especificidade histórica, social, cultural, económica e política em que essas conclusões foram atingidas. Pior, uma vez feitas as generalizações, as abordagens sobre educação e a qualidade e fiabilidade da investigação sobre educação tornam-se inquestionáveis. Basta, pois, repetir a conclusão A ou B de um estudo para justificar "investimento deliberado na educação", sem questionar o estudo nem o tipo de sociedade e de modo de vida associados a tais conclusões A ou B. Na melhor das hipóteses, esta abordagem enfatiza as externalidades da educação (falhas do mercado e de informação, para justificar a intervenção pública; ou impactos da educação em aspectos colaterais do desenvolvimento económico).

Mas a análise da educação com base em capital humano (que trata as pessoas como bens e as suas qualificações e capacidades como activos discretos e adquiríveis para propósitos de desenvolvimento económico) e nas taxas de retorno (que assume mercados perfeitos, ou discute imperfeições como desvio das normas; que é incapaz de tratar da educação no seu contexto social, económico e político; e que é inadequada para explicar a formação específica dos sistemas de educação), de facto não trata das questões de educação nem de nenhum assunto específico da educação. Retira da análise da educação a histórica, a cultura e a sociedade, e atribui-lhe valores racionais a-históricos e a-sociais.

Um bom exemplo deste problema é a argumentação em torno da educação das raparigas que, negligenciando o contexto histórico, social e político mais geral em que as relações e desigualdades de género são formadas e reproduzidas, foca o debate em motivações de eficácia económica argumentadas por via de investigação muito questionável. Além disso, o enfoque destas motivações (pela educação das mulheres) nem sequer é a melhoria da posição da mulher na força de trabalho social, mas sim a melhoria da posição dos seus filhos. Em outras palavras, este argumento nem sequer questiona a divisão de trabalho nas famílias e na sociedade, pretendendo apenas melhorar a produtividade da mulher na provisão das funções que lhe são atribuídas no contexto das relações e divisão de trabalho já existentes. Portanto, em vez da educação servir para enfrentar as causas históricas, sociais e políticas da discriminação de género no contexto da transformação das relações de trabalho prevaletentes na sociedade e nas famílias, trata apenas de prover "qualificações" para aumentar o "valor dos activos" individuais dos indivíduos de género feminino de modo a aumentar a

sua produtividade numa função social dada e não questionada, como se a posição "inferior" da mulher na sociedade resultasse de os seus "activos" (qualificações) serem de valor inferior ao dos homens, e a melhoria dessa posição social se resumisse ao aumento da produtividade da mulher na provisão de serviços (alimentação, saúde, educação, etc.) que permitem melhorar da posição dos seus filhos no futuro.

Mitos associados com o conceito do capital humano

O conceito de capital humano permite derivar uma série de argumentos e pressupostos, dos quais abordaremos apenas dois que estão na moda dos discursos políticos: educação para o mercado e educação para o auto-emprego.

Mito da educação para o mercado

Como resultado da abordagem de capital humano, a eficácia da educação é frequentemente discutida em função da, e restrita à, sua capacidade de responder às necessidades do mercado. Implicitamente, educação é vista como um instrumento de formação do exército de trabalhadores dotados de qualificações que, por um lado, respondam às necessidades do capital e, por outro lado, coloquem esses trabalhadores numa melhor condição competitiva no mercado. Para além de que esta análise requer uma visão de mercados perfeitos – onde as imperfeições são apenas um desvio da normalidade e podem ser corrigidas em direcção a essa normalidade –, que absorva a oferta de capital humano, ela enfrenta alguns outros problemas. Por um lado, abstrai-se do processo social, económico e político de formação dos mercados, seus conflitos e suas necessidades. Por outro lado, funciona dentro de parâmetros de mercado limitados e estáticos, em que os impactos da própria educação na transformação qualitativa das relações de produção, das tecnologias, dos padrões de produção e consumo e, portanto, das necessidades dos mercados não são tomados em conta. Adicionalmente, restringe educação a uma função instrumental e à aquisição de um leque reduzido de qualificações. Requer, ainda, que os "activos" (qualificações) adquiridos sejam suficientemente flexíveis para responder a quaisquer que sejam as exigências dos mercados que, em condições perfeitas, estão em constante mutação. Finalmente, reduz o conceito "necessidades do mercado" ao conceito "qualificações", mais ou menos técnicas e mais ou menos neutras relativamente à organização social e técnica da produção e dos mercados, e dos conflitos sociais que lhes são inerentes.

Mito do auto-emprego

Frequentemente, a noção de auto-emprego, por vezes também denominada "empreendedorismo", é usada para lidar com as imperfeições do mercado e com as imperfeições do modelo que liga educação ao desempenho económico por via da noção do capital humano. Portanto, em vez de se questionar por que é que as ligações, taxas de retorno e externalidades previstas no modelo de capital humano não se desenvolvem ou desenvolvem-se de forma muito desigual, adopta-se uma medida de

correção desses desvios da norma que é promover o auto-emprego. Gera-se, então, a noção de que a educação tem que dar às pessoas as capacidades de se auto-empregarem ou se tornarem empreendedores. Para além do facto de que este tipo de abordagem não consegue explicar porque é que os professores que deveriam ensinar auto-emprego não são, eles próprios, auto-empregados, a abordagem é, de facto, uma tentativa de evitar pensar na educação no contexto da transformação do mercado de trabalho, e das relações e conflitos económicos, políticos e técnicos que lhe são inerentes.

Auto-emprego não é, nem pode ser, a solução para os milhões de crianças e adultos que em cada ano percorrem o processo de ensino-aprendizagem. Numa economia capitalista, auto-emprego significa tornar o indivíduo numa unidade capitalista, menor ou maior, mais ou menos especializada, mais ou menos formal/informal ou organizada, mas que cresce, adquire economias de escala e se torna mais ou menos dominante, ou se mantém informal ou não organizada a um nível precário de actividade.

Auto-emprego, que parece ser um expediente intelectual ou político para não discutir a base social e a economia política da educação e do desenvolvimento, transforma a formação de empresários numa questão meramente determinada pelo capital humano individual, sem história e sem contexto social.

Na sua generalidade, auto-emprego como solução, e como foco da educação, é uma ilusão.

Educação como sistema de provisão

Uma abordagem alternativa à noção de capital humano é pensar na educação como um sistema de provisão. Educação é provida por uma série de actividades económicas e sociais em que as pessoas se engajam – desde a construção das escolas até à formação de professores, funcionamento dos mercados de trabalho para professores e estudantes, e desenvolvimento dos currícula. A provisão da educação é localizada não apenas numa sequência lógica e restrita que envolve pré-escola – escola – pós-escola, mas é também interactiva com a série de actividades e relações económicas, políticas, sociais e culturais que compõem a vida da sociedade, a vários níveis (da família à "Nação", passando pela escola, posto de trabalho, bairro). O processo e conteúdo da educação e o seu impacto são articulados e relacionados com estruturas, relações e processos sociais e os conflitos que lhes são inerentes, os quais são dependentes de interesses económicos e políticos. Como resultado, a formação e evolução dos sistemas de educação são definidos e só são compreensíveis à luz dos interesses económicos e políticos que dão forma à educação, interesses esses que por vezes estão em aberto conflito entre si. Portanto, a educação é parte orgânica da construção de ideologias e relações de poder, e a escola é um campo de treino para inserção social num contexto económico e político concreto, quer reproduzindo as relações e atitudes que se esperam necessárias para a manutenção das estruturas, relações e processos económicos e políticos dominantes, quer desafiando tais estruturas, relações e processos.

Portanto, a questão central no que diz respeito à educação para crescimento e desenvolvimento está relacionada (i) com a qualidade da escola e do ensino-aprendizagem, como interacção social, técnico-científica, económica, política e cultural, e não apenas com a provisão de um tipo específico de qualificações; (ii) com o desafio às necessidades, exigências e imposições sociais, políticas e técnico-

científicas de cada momento; e (iii) com a envolvente económica, social e política do processo de educação e integração social.

Em última análise, depende do que queremos dizer com "educação" e com "desenvolvimento", e como entendemos essas noções em contextos históricos específicos.

Esta discussão permite colocar uma série de questões. Primeira, investigação e educação são, por definição, factores dinâmicos e activos que criam novos desafios, abordagens, conhecimento, oportunidades, capacidades e conflitos. Portanto, pensar na educação e na investigação como instrumentos ao serviço de mercados retira à educação e investigação o seu carácter dinâmico transformador da sociedade e dos processos sociais de produção (portanto, de transformador e criador de mercados e novas necessidades). Isto não quer dizer que educação não qualifica pessoas para responder a necessidades de produção, mas que restringir a educação às necessidades prevaletentes da produção é restringir a educação (e as pessoas) a meros agentes passivos.

Segunda, a ligação entre educação e produção começa com a qualidade básica da educação. Esta qualidade é técnico-científica, mas também social e pedagógica (modo de vida e de trabalho, valores e ética) e de cidadania (capacidade, oportunidade e motivação para aprender continuamente e para pensar criticamente), pois desenvolvimento é o desafio constante e crítico do que existe e a construção do que ainda não foi sonhado. Desenvolvimento é um desafio – desafio ao que está estabelecido, desafio e questionamento das "verdades" que outrora foram inovações, desafio às nossas capacidades e limitações. Se cada geração tivesse seguido, à letra, o conselho dos seus pais, ainda estaríamos na idade da pedra – não teríamos desafiado nada, nem o conhecimento outrora estabelecido como verdade inquestionável; nem teríamos desafiado a nossa ignorância desconhecida, os valores, expectativas e ambições que outrora faziam sentido. Desenvolvimento não acontece por simples repetição, pelo que educação e investigação não podem ser meros instrumentos de comunicação de conhecimento.

Socialização, no sistema de educação, vai para além da comunicação de regras e disseminação do conteúdo de manuais; envolve, sobretudo, a totalidade do funcionamento da escola, das relações de poder, ética, relevância e qualidade do ensino-aprendizagem.

A relação entre a educação formal pública e a economia (que é apenas uma das várias vias de comunicação entre educação e desenvolvimento), requer a integração da educação com estratégias industriais concretas, isto é, com uma visão clara e concreta do desenvolvimento. Como é óbvio, a definição dessa visão é, em si, um campo de intensa luta social e política pelo poder de influência e pelo controlo dos processos de apropriação de recursos, organização da produção e distribuição da riqueza. Logo, educação é parte orgânica desta luta.

Finalmente, é necessário o reconhecimento do carácter multifacetado, variado e complexo, por vezes contraditório, daquilo a que chamamos educação. Por exemplo, a ligação entre os sistemas públicos de educação – com objectivos públicos mais gerais ainda que aplicados a ramos específicos da ciência e da tecnologia – e os sistemas corporativos de formação profissional para o trabalho – por exemplo, através de centros específicos de formação organizados e geridos por sindicatos ou associações económicas, é parte do sistema de educação. A escola geral ou técnica e a Universidade

não podem fornecer, por via dos seus currícula gerais, prover todas as especialidades necessárias à sociedade. A educação também integra os sistemas de formação profissional ligados às várias indústrias, mas também as formas como a sociedade, as escolas, as indústrias e as empresas se organizam para inovar, aprender, generalizar novo conhecimento e promover e valorizar o trabalho e a iniciativa criadora.

Portanto, a relação entre educação e desenvolvimento não se faz fundamentalmente pela transformação de uma dada quantidade de conhecimento em produtos e rendimentos; faz-se, sobretudo, pela forma como educação interage com os processos sociais, económicos e políticos envolvidos na apropriação e controlo dos recursos, da organização da produção e da distribuição da riqueza. Isto, a noção de capital humano é incapaz de entender e explicar.