

# EDUCAÇÃO E EMPREGO: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA

MARTIN CARNOY

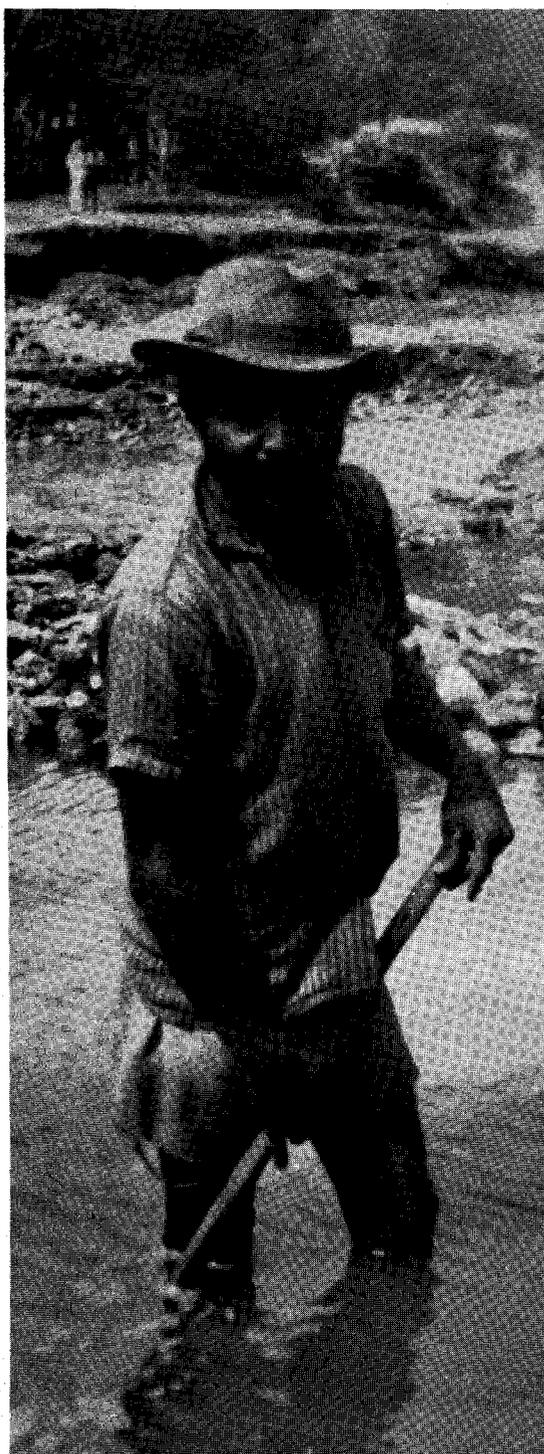
Professor de Educação e Economia na Universidade de Stanford, E.U.A.

## ÍNDICE DO ARTIGO

1ª PARTE — (Publicada nos *Cadernos de Pesquisa* nº 30, set. 79, pp. 79-98)  
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 (IPE) na série *Fundamentos do Planejamento Educacional*. Copyright © UNESCO, 1977. Reprodução proibida.



---

## II. UMA INTERPRETAÇÃO DO PROBLEMA DO EMPREGO NOS PAÍSES NÃO INDUSTRIALIZADOS

---

Tendo analisado as hipóteses das diversas concepções de desenvolvimento e mercados de trabalho, podemos agora prosseguir indicando nossa interpretação "preferida" do problema do emprego e do papel da educação nessa questão, nos países capitalistas não industrializados. Discutimos também, neste capítulo, os problemas do desemprego nos países socialistas. No capítulo seguinte, analisaremos as possíveis soluções alternativas para o desemprego nas economias capitalistas, dentro do contexto de nosso modelo.

### A NATUREZA DO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA NOS PAÍSES DE BAIXA RENDA

A maioria dos países de baixa renda do mundo produz bens de acordo com uma organização de produção capitalista; o enfoque principal de nosso debate será quanto ao fato de que, enquanto é possível aumentar a produção material sob o capitalismo, grande parte do problema do desenvolvimento, definido em termos mais amplos — o que se fabrica, quem cria o pro-

duto e quem o consome —, tem origem na forma pela qual o capitalismo gera essa crescente produção. As características do desenvolvimento capitalista, nos países de baixa renda, variam de país para país em seus detalhes, mas podemos generalizar vários traços principais que podem nos auxiliar a compreender as raízes do problema.

Primeiro, o desenvolvimento capitalista está baseado na posse da propriedade privada, incluindo os meios de produção e o direito individual à proteção de sua propriedade contra transgressões por parte de outros. Teoricamente, qualquer pessoa numa economia capitalista pode possuir capital e utilizá-lo na produção; na prática, entretanto, a distribuição do capital para o processo produtivo é altamente concentrada. Um número relativamente pequeno de indivíduos, na economia capitalista, toma decisões sobre quais os tipos de mercadorias que devem ser produzidos e de que maneira serão fabricados. Além disso, uma vez que os detentores do capital estão basicamente interessados na maximização do retorno daquele capital, tendem a lançar mão de todos os meios disponíveis, inclusive, se possível, do aparelho estatal, tanto para aumentar os retornos de capital quanto para assegurar a manutenção de seu controle sobre o processo produtivo.

Segundo, sob essas condições, não é surpreendente que a tecnologia desenvolvida pelos capitalistas esteja orientada no sentido de reduzir os custos do trabalho, através do controle das organizações trabalhistas e da eliminação, tanto quanto possível, do componente trabalhador qualificado de qualquer processo de produção (Braverman, 1975). Nos países em desenvolvimento, a tecnologia utilizada na produção de bens manufaturados é importada do exterior, reproduzindo, dessa forma, as condições do processo produtivo nos países de alta renda. O argumento usual dos economistas tem sido de que o fato provoca uma alocação inadequada de recursos, já que a importação de tecnologia dos países desenvolvidos resulta num processo de produção baseado nos índices salariais relativos da força de trabalho dessas nações, ao invés de considerar os salários inferiores predominantes nos países de baixa renda. Entretanto, se levarmos em conta que essa tecnologia foi desenvolvida pelos países industrializados basicamente para solucionar problemas do trabalho na produção, que pouco tinham a ver com os níveis salariais globais, e que a questão da mão-de-obra para as indústrias de transformação dos países emergentes é muito semelhante à dos desenvolvidos — eliminação do trabalho qualificado, e controle da administração sobre a força de trabalho pelos executivos — a importação de tecnologia do exterior pela burguesia nacional não resulta na má alocação de recursos, em termos de seus interesses classistas, uma vez que essa tecnologia demonstrou ser eficiente para a consecução daquelas duas metas principais. De qualquer modo, a importação de tecnologia realmente duplica o processo produtivo dos países desenvolvidos no setor “moderno”, e influencia gradualmente a produção agrícola e marginal.

Terceiro, o trabalho nos países capitalistas em desenvolvimento é, portanto, organizado nos moldes das

instituições capitalistas das nações industrializadas, incluindo todos os elementos da distribuição do emprego nesses países, mais as decisões gerenciais tomadas nas companhias estrangeiras visando à maximização do bem-estar global da corporação no exterior, e não necessariamente a prosperidade da filial no país em desenvolvimento. Essas decisões administrativas das corporações estrangeiras compreendem a possibilidade de se reduzir a taxa de crescimento da filial (Chase-Dunn, 1975); a drenagem de recursos valiosos, a preços inferiores, para o país de alta renda; manutenção do controle sobre as principais decisões financeiras e de marketing, etc. (Barnet e Muller, 1975). Embora as multinacionais sejam um fator relevante para se compreender o processo de produção e distribuição nos países em desenvolvimento, é importante entender, além disso, que a organização do trabalho em muitas outras instituições econômicas também constitui uma extensão das necessidades dos países industrializados. Por exemplo, o setor primário de exportação absorve uma parcela significativa do trabalho agrícola dos países de baixa renda na produção de bens de consumo para os países desenvolvidos. A remuneração da mão-de-obra no setor primário de exportação e a organização do trabalho para a produção desses bens são pesadamente influenciadas pelos preços da economia internacional e tipos de matérias-primas necessárias aos países industrializados.<sup>7</sup>

Quarto, a aparente dicotomia da tecnologia e divisão do trabalho entre o setor “tradicional” e o “moderno” pode ser compreendida pela análise do papel que cada uma dessas áreas desempenha no processo de desenvolvimento dos países capitalistas de baixa renda. Onde existe tal dicotomia, o setor moderno dinâmico reflete a ordem de preferência dada pelo Estado capitalista à produção de bens para exportação e consumo pelos grupos de alta renda, e prioridade às indústrias poderosas nacionais (bens de capital), acima das necessidades humanas da maioria do povo do próprio país. Em outras palavras, os setores dinâmicos dos países capitalistas em desenvolvimento são os da exportação e bens de capital, e é para eles que o Estado capitalista desvia o superávit, que as instituições financeiras apoiam e que o governo protege, através de vários subsídios indiretos. Por outro lado, o setor “tradicional” produz “bens de salário” — bens que são consumidos pelos assalariados nacionais. Estes compreendem produtos têxteis de baixa qualidade, mercadorias de consumo doméstico de baixo preço e grande parte dos gêneros alimentícios consumidos nas áreas rurais e urbanas.

Observamos, além disso, que o setor moderno é caracterizado por uma produção monopolística — poucas

---

<sup>7</sup> A escravidão, provavelmente, não constituiu um método de produção capitalista, mas estava intimamente ligada às necessidades da produção capitalista na Europa e nos Estados Unidos — portanto, tem-se afirmado que a escravidão foi uma extensão do processo produtivo capitalista às condições específicas da agricultura (Genovese, 1965).

grandes empresas responsáveis por uma alta porcentagem da produção e empregando elevada porcentagem do trabalho no setor industrial —, enquanto o setor tradicional caracteriza-se por condições altamente competitivas — muitas firmas pequenas disputando o mercado para seus produtos. Assim, um grupo de capitalistas — estrangeiros e nacionais — dos países de baixa renda está ampliando rapidamente a produção de bens fabricados sob condições capitalistas monopolísticas para o mercado interno e, ao mesmo tempo, lutando pela entrada no mercado de exportação em situações mais competitivas. Um outro grupo de “capitalistas estacionários” (não abrangendo a agricultura de subsistência, que produz para atender suas próprias necessidades) tem sua produção voltada unicamente para as necessidades dos consumidores do próprio país e operam nesse mercado sob condições competitivas.

Ambos os setores, contudo, enquanto diferem na forma de organização capitalista da produção (monopólio corporativo versus competitivo)<sup>8</sup>, produzem bens visando maximizar os lucros, e distribuem os produtos àqueles que podem pagar preços mais elevados, não aos que necessitam dos mesmos. Além disso, em cada setor, os bens são produzidos através de processos que maximizam os lucros: se isso implica na manutenção de baixos salários, que assim seja; se significar um crescente controle do processo de trabalho pelos capitalistas/administradores, tanto faz; se vier a prejudicar a saúde e segurança dos trabalhadores, que prejudique.

Quinto, na prática isso resulta numa dualidade entre os setores de produção, com salários mais elevados, tecnologia “moderna” e uma complexa divisão do trabalho, incluindo a segmentação do mercado de trabalho, para aquela área do setor produtivo que fabrica as mercadorias mais rentáveis e os produtos requeridos pelo mercado internacional, bens de capital permanentes para a industrialização e tipos de serviços de alta rentabilidade, destinados ao país; e salários inferiores, com menor distribuição do trabalho, para o setor tradicional. Uma vez que o setor moderno emprega os métodos de produção importados diretamente dos países ricos, tendo como objetivo a maximização dos lucros, não adota como meta básica a absorção da mão-de-obra procedente dos setores de produção da agricultura de subsistência e tradicional urbano. Ao mesmo tempo, o setor “moderno” depende, para seu crescimento contínuo, dos fundos de investimento e do excesso de produção dos setores tradicionais, incluindo a agricultura de exportação. Portanto, de um lado, o setor moderno absorve o resultado da produção econômica do setor tradicional, criando dificuldades para a mão-de-obra sobreviver nessa área, e de

outro, introduz ao mesmo tempo continuamente tecnologia e métodos empresariais que reduzem o volume da força de trabalho necessária ao incremento do capital físico. Esse fato exerce pressão sobre o trabalho, no sentido de abandonar o setor tradicional, o que ocorre em grande quantidade, porém estabelece condições no setor moderno que asseguram que essa mão-de-obra não será absorvida.

Como resultado, observamos nos países capitalistas de baixa renda, em fase de industrialização, o fenômeno universal do crescente desemprego e o crescimento de grandes contingentes populacionais “marginais” urbanos, lutando pelos parcos rendimentos proporcionados pelas indústrias urbanas “tradicionais” ou engajados em serviços à margem do moderno setor industrial e de serviços. Observamos, também, uma crescente desigualdade na distribuição de renda, à medida em que os países capitalistas emergentes se industrializam. Grande parte dessa desigualdade cada vez maior na distribuição de renda deve-se, naturalmente, ao aumento do desemprego e às diferenças salariais marcantes entre o setor moderno e o tradicional, especialmente devido à criação de uma classe profissional, gerencial e para-gerencial, envolvida no controle da produção, da distribuição e dos problemas de trabalho nas grandes corporações do setor “moderno” e na burocracia estatal, em grande parte a serviço desse setor.

Finalmente, não há dúvidas de que é possível aumentar o produto nacional bruto (PNB) *per capita*, num índice acelerado, de acordo com esse tipo de desenvolvimento. Deve ficar claro, entretanto, que a participação do povo nesse aumento do PNB fica limitada a uma minoria, que se infiltra no setor econômico que está promovendo o crescimento e tenciona pagar altos salários às pessoas que desempenhem uma função controladora sobre seus trabalhadores, e aos indivíduos que ingressam na burocracia estatal e são remunerados para incentivar e apoiar os setores dinâmicos. Já existe muita evidência (Adelman e Morris, 1973; Barkin, 1971; Langoni, 1973) a demonstrar a crescente desigualdade de renda nas economias pobres, à medida em que se industrializam e se “modernizam”. Também há indícios (abordados no capítulo I) de que o desemprego aumenta durante o processo de crescimento. Assim, se admitimos que o desenvolvimento capitalista produz um “bolo” maior, devemos reconhecer que a grande maioria do povo dos países capitalistas de baixa renda não participaram do processo de desenvolvimento, dele não participarão durante muitos anos futuros, se é que jamais o farão. Na verdade, como argumentamos, se o setor moderno depende para seus fundos de investimento do saldo econômico gerado pelo setor tradicional, assim como de investimentos do exterior, não há motivos para se esperar que esse processo de desenvolvimento seja capaz de solucionar os problemas de distribuição de renda e de emprego que origina.

Nosso modelo também sustenta que o desemprego não é uma distorção do desenvolvimento capitalista — resultante de interferências externas ao mecanismo de mercado — mas parte integrante do desenvolvimento

<sup>8</sup> Sem entrar em detalhes quanto a essas diferenças, podemos mencionar que as corporações monopolísticas têm pela frente mercados muito mais estáveis que as empresas competitivas e, portanto, podem estabilizar sua força de trabalho e seus mercados através de uma série de mecanismos de controle e hierarquia administrativa inacessíveis às indústrias competitivas (Gordon, Reich e Edwards, 1973).

capitalista nos países de baixa renda (em grande parte, também caracteriza os países capitalistas industrializados). Afirmamos serem os capitalistas, e um Estado que atende amplamente suas necessidades, os que criam as condições para o desemprego, através das escolhas que fazem em relação aos bens que produzem e à tecnologia que utilizam. Ambas as escolhas têm sido feitas, historicamente, não com base na eficiência (maximização da produção), mas na maximização de lucros, a qual está fundamentada não apenas no valor da produção, mas na distribuição do excedente dessa produção entre o capital e o trabalho. Assim, o desemprego deve-se, principalmente, a decisões sobre investimentos e produção dirigidas contra a incorporação do máximo volume da força de trabalho em empregos de período integral, razoavelmente remunerados<sup>9</sup>.

## EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

**E**ntramos nessa descrição um tanto extensa das características do desenvolvimento capitalista das economias de baixa renda porque é essencial compreender esse desenvolvimento para entender a natureza dos sistemas educacionais e sua evolução, nos países em desenvolvimento. Que tipo de sistema educacional poderíamos esperar que o Estado viesse a prover, nesse tipo de situação de "desenvolvimento"? Esperariamos que todos os indivíduos recebessem uma instrução que os ajudasse a participar do processo de crescimento econômico e da tomada de decisões para a produção? Ou antes deveríamos esperar que as crianças fossem educadas pela instituição da escolarização formal, a fim de se enquadrarem nas necessidades do trabalho capitalista (que inclui alguns assalariados altamente remunerados, assim como grandes contingentes de desempregados) e acreditar numa ideologia que justifica a desigualdade do sistema de produção capitalista? Como o sistema educacional distribuiria o ensino, numa sociedade onde os frutos da produção e o acesso aos empregos são injustamente distribuídos?

Para responder a essas questões, precisamos primeiro esclarecer que a difusão do ensino ocidental no Terceiro Mundo foi realizada no contexto do imperialismo e colonialismo (e expansão do mercantilismo e capitalismo) e não pode, em sua forma e objetivos atuais, ser separada

daquele contexto. Assim, embora a educação procedente da metrópole promovesse mudanças de uma hierarquia para outra — da hierarquia tradicional da cultura colonizada para alguma forma de hierarquia do mercantilismo ou capitalismo europeu — essa transformação foi cuidadosamente definida. A estrutura das escolas, visto ser originária da metrópole, baseou-se em grande parte nas necessidades de seus investidores, comerciantes e na sua cultura. Nesse contexto colonial, as escolas ocidentais na Índia e África, por exemplo, ajudaram a formar elites nacionais que vieram a servir como administradores de nível médio e intermediários entre os mercadores estrangeiros e a agricultura colonial, assim como entre os pequenos agricultores que produziam matérias-primas para exportação; desse modo, africanos e indianos instruídos, consciente e inconscientemente, porque faziam parte de um sistema econômico que maximizava os retornos aos capitalistas colonizadores, atuaram no sentido de incorporar os nativos à produção dos bens necessários aos mercados da metrópole; ajudaram a mudar as estruturas sociais a fim de que se enquadrassem nos conceitos de trabalho e relações interpessoais europeus (vide Carnoy, 1974, para exemplos detalhados).

O objetivo explícito e implícito da educação ocidental, então, como foi instituída ao redor do mundo pelos missionários (África inglesa), administradores estrangeiros (África francesa, Índia inglesa) e governos locais dependentes do investimento, comércio e ajuda militar estrangeira (América Latina), era o de tornar o povo útil na nova hierarquia, e não ajudar a desenvolver relações sociais que o levasse além daquela estrutura social para outras. Portanto, o ensino nos países de baixa renda não ajudou o povo a atingir estágios além dessa hierarquia capitalista estrangeira, ou outra hierarquia de classe, mas procurou ajustá-lo às necessidades daquela hierarquia, quer isso o beneficiasse ou não. Embora o modelo dos novos Estados tenha evoluído a partir daquele que caracterizava a Índia e África no início do século para outro mais associado com a América Latina, a situação do ensino, como foi descrita, continua inalterada nos países em desenvolvimento até hoje. A transformação das hierarquias tradicionais em capitalistas ocorre, pelo menos em certos setores, porém não se ensina nas escolas os instrumentos e mudança. A escolarização é uma instituição colonial, cujos agentes, através de seu papel no sistema, terminam procurando (embora nem sempre com sucesso — vide abaixo) fazer com que as crianças se adaptem a certos moldes, formando-as para a execução de papéis e tarefas pré-determinados, baseados em sua classe social. Nem as crianças nem os adultos (inclusive os professores) são levados a compreender sua relação com as instituições (incluindo a escola) e de que forma podem modificar tais instituições a fim de satisfazer suas necessidades. A estrutura e o conteúdo do ensino são estabelecidos por uma burocracia estatal que representa certos interesses de classes, e esses interesses são atendidos pelas escolas. A própria introdução do sistema de ensino constitui um tipo de mudança, mas nessa implantação as escolas são organizadas a fim de levar as crianças a um determinado nível de consciência social,

---

<sup>9</sup> Por exemplo, enquanto o investimento público na produção agrícola pode ter importantes implicações na redução do desemprego e fluxo dos trabalhadores rurais para as áreas urbanas, assim como no incentivo ao suprimento de gêneros alimentícios, essa decisão de investimento viria a reduzir as margens de lucros dos industriais urbanos, tanto por causa do custo crescente da mão-de-obra não qualificada das áreas urbanas quanto pela redução dos investimentos públicos na infra-estrutura urbana que subsidiavam o crescimento industrial.

e não mais adiante.

O Estado, na economia capitalista de baixa renda, é fundamental para nossa compreensão da função do sistema educacional no processo de "desenvolvimento". O Estado, no Terceiro Mundo atual, geralmente atua no sentido de "guiar" o desenvolvimento ao longo de determinado curso; nessas economias pobres, serve de intermediário entre os investidores estrangeiros, outros governos, burguesia doméstica, aristocracia latifundiária e classes periféricas da sociedade. O Estado, portanto, adota uma ideologia de desenvolvimento, através do sistema escolar e outras instituições, que reflete o domínio de certos grupos da sociedade, os quais procuram controlar o aparelho estatal durante determinado período de tempo. A maioria dos governos do Terceiro Mundo, que apoiam o tipo de desenvolvimento capitalista acima descrito, promovem uma ideologia que não fica condicionada apenas às necessidades da burguesia local e dos elementos oligárquicos tradicionais de sua sociedade, mas visa também satisfazer os interesses ideológicos dos investidores e governos estrangeiros, que exercem uma forte influência sobre aquela sociedade específica. Assim, quando a burguesia doméstica e, talvez, a burocracia governamental, são dependentes do investimento estrangeiro e ajuda ao setor industrial, para seu contínuo sucesso econômico, tendem a condicionar suas próprias necessidades àquelas dos poderes externos. O sistema escolar reflete essa aproximação condicionada ao desenvolvimento, não apenas na socialização das crianças para se enquadrarem nas várias divisões de uma hierarquia baseada em classes, estruturada para a produção de bens sob esse processo de desenvolvimento condicionado — tanto através do volume quanto da espécie de educação a elas proporcionada —, como ainda na tentativa de alimentar nas crianças determinados padrões culturais, também condicionados pelo papel intermediário do Estado. Por exemplo, o uso do inglês ou francês em muitos países africanos e asiáticos, como linguagem dominante, ajusta-se a esse modelo cultural. Como Frantz Fanon e Albert Memmi descreveram em detalhes (Fanon, 1968; Memmi, 1965), o ensino em língua estrangeira altera a personalidade da criança — cria uma identificação dividida nas crianças que lhes causa dificuldades em identificar-se tanto com a cultura à qual pertencem quanto àquela a que aspiram. Por um lado, consideram sua cultura tradicional inferior e, por outro, não podem ser plenos partícipes da cultura estrangeira, que lhes é apresentada como desejável e superior. Assim, o Estado, servindo ao capital estrangeiro e intermediários domésticos (capitalistas ou burocráticos) cria condições, através do sistema educacional, para um desenvolvimento pessoal que aliena e torna difícil a realização das necessidades humanas dentro da sociedade, baseada nos próprios recursos e capacidades do indivíduo.

A oferta de ensino formal pelo governo, portanto, está organizada na maior parte, ou inteiramente, no sentido de suprir as necessidades do grupo (ou grupos) que dominam o aparelho estatal. No caso dos países capitalistas em desenvolvimento, onde uma burguesia doméstica "moderna" controla ou influencia o poder

do Estado, observamos que este é utilizado como mecanismo de apoio para atender as necessidades de força de trabalho e posição ideológica dessa burguesia, de acordo com sua interpretação quanto à forma ótima de desenvolvimento. Conforme debatemos, essa posição visa essencialmente o ingresso da economia nacional no mundo "moderno", através da importação de tecnologia, incentivos à produção de bens para consumo dos estrangeiros e de um pequeno grupo de pessoas no próprio país, e racionalização de outras instituições domésticas, inclusive a burocracia estatal e o sistema escolar, a fim de se adequarem aos modernos setores da produção.

**A**rgumentamos que esse processo de modernização provoca uma dualidade, mesmo no setor industrial. As necessidades do trabalho são muito diversas para o setor industrial moderno e para os setores tradicionais da economia, provavelmente não tanto por causa dos vários tipos de tecnologia utilizada nos dois setores, mas devido às hierarquias desenvolvidas na unidade de produção moderna versus a tradicional (Stone, 1974). Além disso, as áreas tradicionais têm seus excedentes drenados para financiar o crescimento do setor moderno, o que faz com que o valor do ensino nessa área seja muito inferior ao do setor econômico em rápido desenvolvimento.

Não é incomum, sob tais condições, que o ensino rural tenha baixa prioridade para os capitalistas urbanos e tecnocratas/administradores que dominam as economias de baixa renda, em fase de industrialização e "modernização". Apesar disso, os mesmos capitalistas e administradores estão preocupados com a formação de um vasto exército de reserva de trabalhadores qualificados e semi-qualificados nas áreas urbanas, que venham a exercer pressão no sentido de reduzir os salários dos trabalhadores qualificados, acelerando o crescimento industrial e a acumulação de capital (lucros). Podem, também, estar interessados na socialização das crianças de populações marginais para que aceitem o destino de permanecer na base da estrutura das classes urbanas. O Estado modernizante, portanto, pode ampliar maciçamente o ensino primário, e mesmo secundário, tanto para produzir uma vasta reserva de força de trabalho instruída quanto para ajudar a legitimar as desigualdades do processo de desenvolvimento (Carnoy, 1974).

Observamos, então, que os sistemas educacionais dos países capitalistas de baixa renda, em fase de industrialização, caracterizam-se por uma enorme disparidade entre a rede escolar rural e urbana, mesmo ao nível primário. As escolas rurais são mal equipadas; em muitos locais, o ensino para séries diferentes é ministrado em escolas com apenas uma sala de aula e, geralmente, devido à insuficiência de classes, falta de motivação, os estudantes rurais cursam no máximo uns poucos anos letivos. Além disso, o currículo para a educação rural é um cur-

rículo urbano, desenvolvido nas cidades, e, até mesmo, nas capitais de países estrangeiros já industrializados. Nas áreas urbanas, a qualidade e quantidade do ensino público varia amplamente entre as diferentes classes sociais. Em muitos países "modernizantes", uma proporção significativa do ensino secundário disponível é particular, constituindo um eficiente mecanismo seletivo para excluir os filhos de famílias mais pobres da educação universitária gratuita proporcionada pelo Estado. As crianças de famílias de classe operária que chegam ao nível secundário, geralmente são canalizadas para o treinamento vocacional, ao invés de receberem a preparação acadêmica necessária para se qualificar para o ensino universitário. Finalmente, quando o nível superior de ensino se amplia, para atender às necessidades burocráticas do Estado, e das corporações, surgem grandes diferenciais salariais entre aquelas carreiras seguidas pelos filhos de famílias pobres que cursam a universidade e as profissões que requerem estudo em período integral, tais como medicina e engenharia (tornando difícil trabalhar e, ao mesmo tempo, frequentar a universidade) que são exercidas basicamente pelos jovens procedentes das famílias de renda elevada.

Todo o sistema escolar, portanto, é altamente estratificado em classes, sendo a maioria dos recursos estatais para a educação destinada àquele tipo de ensino que prepara as crianças para o trabalho no setor "moderno" e para o nível gerencial e técnico de treinamento requerido por esse setor<sup>10</sup>. Por outro lado, os jovens que têm possibilidade de trabalhar nessa área econômica recebem uma parcela muito diminuta dos recursos governamentais para a educação<sup>11</sup>. Além disso, o currículo, nos diversos níveis de ensino, destina-se a preparar as pessoas para o setor moderno. Se os jovens não encontram trabalho nessa área econômica, a escolarização que obtiveram também os deixou despreparados para as tarefas que irão desempenhar na agricultura tradicional ou nos setores marginais urbanos da atividade econômica. Não obstante, o ensino realmente desempenha um importante papel na socialização dessas crianças, levando-as a crer que seu

fracasso não significa a falência do sistema, mas sua própria incapacidade para o bom desempenho escolar e, conseqüentemente, inaptidão para obter os tipos de empregos que são altamente remunerados. Esta a principal função "legitimadora" do ensino público. Apesar disso, mesmo quando o sistema educacional expande-se rapidamente, elevando o nível médio de escolarização, o número de empregos disponíveis no setor moderno não cresce de forma tão acelerada e, portanto, constatamos que o sucesso escolar não significa a obtenção de empregos naquele setor para a maioria das pessoas. Mesmo quando apresentam maior nível instrucional, ainda não se acham preparadas para desempenhar mais eficientemente as tarefas requeridas pelo setor tradicional.

Assim, numa situação de "desenvolvimento", tal como encontramos nos países capitalistas em industrialização, a maioria dos indivíduos recebe uma instrução que não os capacita a obter empregos de média ou alta remuneração (caso sequer consigam emprego) no setor moderno, nem os ajuda a modernizar o setor tradicional. Não se trata de um acidente, nem do resultado das "ineficiências" do sistema escolar. Pelo contrário, o sistema foi elaborado, historicamente, para funcionar de uma forma que deixasse a massa popular incapaz de participar do desenvolvimento social e econômico, porque a economia era e é organizada no sentido de maximizar essa participação para uns poucos, ao invés de muitos. As escolas vão ainda mais além: procuram convencer as crianças e suas famílias que o baixo nível de capacidade em que se encontram, depois de frequentarem a escola, é o máximo de aptidão que podem atingir. Assim, não somente o sistema educacional deixa de ajudar os indivíduos a maximizar sua produtividade econômica e social como, nesse tipo de desenvolvimento, torna-se necessário convencer os que atuam abaixo de seu potencial produtivo que se encontram na melhor posição possível condizente com suas habilidades, e que o sistema realmente os ajudou a alcançar essa posição "melhor".

<sup>10</sup> Enquanto Foster argumenta que alguns sistemas escolares africanos estão franqueados às crianças de classes sociais inferiores, há evidência, no Quênia, por exemplo, de que o tipo de escola secundária (baixo custo/alto custo) em que os concludentes do ensino primário ingressam é de natureza classista altamente discriminatória, e num mercado de trabalho de elevado desemprego a espécie de escola secundária freqüentada torna-se causa cada vez mais importante do sucesso econômico (Mwaniki, 1973).

<sup>11</sup> A porcentagem dos recursos estatais destinados à universidade, relativamente ao ensino primário, em quase todos os países capitalistas de baixa renda dependentes, é impressionante — muitos deles destinam de 25 a 30 por cento do orçamento educacional global ao ensino superior, quando menos de 2-3 por cento dos estudantes freqüentam a universidade. Um Estado relativamente progressista, como o México, reservou em 1963 mais de 10 por cento dos fundos públicos às universidades, para atender a 1 por cento dos estudantes (Carnoy, 1964).

#### A EXPANSÃO DO ENSINO NUMA ECONOMIA CARACTERIZADA PELO DESEMPREGO

**D**e acordo com nosso modelo, numa economia capitalista o Estado amplia intensamente a escolarização, de acordo com as necessidades do capital industrial, embora o Estado moderno também responda às pressões da classe média e operária para aumentar o investimento na educação (ensino secundário para crianças da classe operária e universitário para a classe média), desde que esse investimento não venha de encontro aos interesses capitalistas. A existência do desemprego tende a aumentar a demanda pelo ensino, por parte da população em idade escolar. O fato pode ser uma fonte de contradição no desenvolvimento capitalista.

Como o desemprego contribui para o desenvolvi-

mento da educação? Argumentamos que o desemprego está mais concentrado nos trabalhadores jovens do que nos mais velhos. Inicialmente, à medida em que ocorre a expansão do ensino numa sociedade, quase todos com instrução primária completa, digamos, estão capacitados a encontrar empregos de regime integral nos setores onde a remuneração é mais elevada. Observamos, entretanto, que o setor moderno não absorve os instruídos (nesse caso, concludentes do curso primário) tão rapidamente quanto a expansão do sistema escolar. Na verdade, o fato de que a obtenção de melhores empregos, no passado, requeria essencialmente instrução primária completa, exerceu considerável pressão sobre o governo no sentido de desenvolver o ensino elementar. Mas, à medida em que os concludentes do curso primário começam a encontrar maior dificuldade para conseguir melhores cargos, as pressões para expansão concentram-se nas escolas secundárias, já que os empregadores acham conveniente exigir dos jovens nível de instrução secundária, para empregos que anteriormente requeriam apenas educação primária. O custo de oportunidade de frequência à escola secundária cai verticalmente, quando os concludentes do ensino básico passam a encontrar maiores dificuldades em se empregar, ao deixarem a escola. Em outras palavras, o crescente desemprego dos indivíduos com instrução primária reduz a previsão de rendimentos daqueles que estão decidindo se cursam ou não a escola secundária. Uma vez que os custos institucionais da escola secundária pública (tais como salários de professores e custos de capital) são financiados pelos recursos públicos, a previsão de queda dos rendimentos salariais eleva bruscamente o lucro econômico privado, relativamente ao custo privado da frequência ao ensino secundário. Eventualmente, com a rápida expansão da escola secundária, o mesmo fato ocorre nesse nível, os concludentes do segundo grau ficam sujeitos a crescentes taxas de desemprego e o custo alternativo do ensino universitário particular decresce em relação aos lucros. Novamente, visto serem os jovens que suportam o maior impacto do desemprego, os rendimentos dos secundaristas, nos primeiros anos após a diplomação (à época em que poderiam estar frequentando a universidade), sofrem maior decréscimo em função do desemprego do que a renda dos primeiros concludentes do ensino secundário e universitário. Portanto, os custos privados caem em relação aos benefícios futuros esperados da educação universitária, e aumenta a pressão para o acesso à universidade, por parte dos secundaristas (vide Blaug *et al.*, 1969; Carnoy, 1972; Thias e Carnoy, 1969).

Agora, nesse modelo de desenvolvimento educacional, utilizamos o instrumento neoclássico das taxas de retorno como chave para descrever o comportamento individual e grupal. Não é necessário, entretanto, confiar nesse instrumento para se chegar à mesma análise sobre a expansão do sistema escolar: à medida em que o Estado procede à expansão do ensino, a fim de atender a necessidade de trabalho qualificado barato e socializado no setor moderno, eleva-se o nível médio de escolaridade dos desempregados. Grupos de trabalhadores que se encontravam em situação relativamente privilegiada

verificam que seus filhos — se possuidores do mesmo nível instrucional dos pais — terão muito mais probabilidades de desemprego e obtenção de empregos menos estáveis. Além da pressão "moderna" normal no sentido de desejar que os filhos cheguem a um nível educacional superior àquele que conseguiram, pais e filhos pressionam por uma quantidade ainda maior de instrução, apenas para se manterem em equilíbrio. A pressão do setor capitalista no sentido de aumentar a oferta de trabalho qualificado, em níveis cada vez mais elevados de aptidões (a fim de reduzir as pressões que visam a diminuir os custos do trabalho nessas aptidões) origina um excesso de oferta de qualificações em níveis inferiores, provocando uma pressão adicional dos próprios estudantes para disponibilidade de mais educação.

Enquanto a explosão educacional jamais teve a oposição dos capitalistas industriais, até agora, a crescente educação dos trabalhadores e o desemprego dos instruídos podem estar originando contradições no desenvolvimento capitalista:

Primeiro, parece haver um temor cada vez maior, nos círculos internacionais mais "progressistas" de que o desemprego dos indivíduos de melhor nível educacional represente uma ameaça política mais significativa à estabilidade dos governos favoráveis à iniciativa privada do que a inatividade dos menos instruídos. Assim, a expansão do ensino desejada pelos capitalistas para o aumento dos lucros pode colocar em perigo o desenvolvimento contínuo do capitalismo se, realmente, for correto, esse aspecto político do desemprego da força de trabalho instruída. A contradição primária, é claro, está na inabilidade ou relutância da produção capitalista em absorver a mão-de-obra disponível nos empregos de período integral. É esta contradição básica que produz a contradição secundária potencial, da maior politização entre os desempregados de maior nível educacional.

Segundo, o rápido crescimento do nível médio de escolaridade da força de trabalho e, particularmente, o aumento do número de graduados com maior nível instrucional, além e acima do ponto em que podem ser absorvidos nos tipos de trabalho que esperam conseguir, cria uma brecha entre as expectativas dos diplomados, em todos os níveis de ensino, e os empregos que finalmente obtêm. A criação de empregos no setor moderno tem lugar mais lentamente que o aumento do número de graduados. Os cargos estão em constante ascendência, em termos de escolaridade dos trabalhadores que os ocupam, porém há pouca modificação na natureza das funções. Poderíamos esperar uma elevação da alienação psicológica, a menos que as expectativas dos graduados fossem reduzidas, antes de começarem a trabalhar (Coleman *et al.*, 1973). Portanto, deveria aumentar a insatisfação no trabalho, mesmo levando-se em consideração que a existência de um vasto contingente desempregado, disponível para assumir os empregos dos que não trabalham com afinco, viesse a evitar a queda da produtividade ainda que haja descontentamento. Isso significa, porém, que o temor de ser despedido, ao invés da satisfação no trabalho, torna-se cada vez mais o meio de manter a força de trabalho na linha.

Terceiro, existe também uma contradição no uso dos recursos, nessas economias de baixa renda. Enquanto a economia geralmente é "pobre em recursos físicos e humanos", investe-se mais do que pode ser plenamente utilizado em capital humano. Colocado de outra forma, existem recursos de capital humano ociosos, quando a economia carece de capital em geral. Em nosso modelo, esse fato resulta do comportamento voltado para a maximização de lucros, por parte dos capitalistas e executivos; a política governamental é orientada no sentido de aumentar os lucros, ao invés de ampliar o mercado de trabalho. Isso conduz ao "desperdício" (do ponto de vista social) de "recursos humanos escassos". A contradição ocorre quando esse desperdício é suficientemente amplo para exercer um efeito significativo sobre a taxa de crescimento econômico. Embora as margens de lucro possam permanecer elevadas, mesmo com baixos índices de crescimento, uma economia em estagnação pode elevar a rupturas e instabilidades políticas. Esse fato, por seu lado, poderia interferir no crescimento capitalista e na reprodução de seu sistema produtivo.

A expansão do ensino, então, enquanto parte crítica do desenvolvimento capitalista e reconstituição hierárquica (Bowles e Gintis, 1974; Carnoy, 1974), implica em contradições para uma ampliação adicional, em grande parte por causa do persistente desemprego da força de trabalho nas economias capitalistas, mesmo com rápido crescimento econômico. Devemos compreender, entretanto, que a existência de uma grande massa de trabalhadores desempregados também exerce pressões sobre os assalariados — instruídos ou não — no sentido de se sujeitarem às normas de produção e ao adequado comportamento profissional. De modo semelhante, a evolução educacional significa uma crescente socialização do trabalhador no local de trabalho (Inkeles, 1974). Assim, enquanto o desemprego e o ensino originam contradições na expansão capitalista, são componentes cruciais da mesma.

Como discutiremos no próximo capítulo, as soluções propostas pelos economistas ortodoxos para o desemprego da mão-de-obra instruída baseiam-se na mediação das contradições provocadas pelo ensino ampliado. Essa mediação, como veremos, depende da redução direta do número relativo da força de trabalho altamente instruída e da diminuição de suas expectativas profissionais. Assim, embora não seja esta a intenção das soluções propostas, sua adoção permite que o desemprego continue como forma de controle do trabalho e reduza, dessa forma, os custos da mão-de-obra para os capitalistas. As medidas alternativas que sugerimos concentram-se, pelo contrário, na melhor utilização dos trabalhadores qualificados, evoluindo para uma política de pleno emprego através da exacerbação das limitações criadas pela força de trabalho instruída sem trabalho, reduzindo assim as prerrogativas de poder de decisão de capitalistas e executivos.

Nossa análise dos problemas do emprego, nas economias capitalistas, recomenda o abandono da confiança que se deposita na expansão capitalista como solução para o desemprego e subemprego. Sugerimos que o sistema educacional nos países capitalistas de baixa renda não é necessariamente "atrasado" ou muito "tradicional", correspondendo antes a relações na produção que emanam da condição de dependência econômica e social dessas sociedades. Assim, as reformas na organização atual da produção e no sistema escolar que serve a esta pode produzir alguns aperfeiçoamentos marginais na situação do trabalho — pode até mesmo reduzir a inatividade da mão-de-obra instruída (deixando o índice geral de desemprego basicamente intocada) caso se adote a improvável medida de se restringir o acesso ao ensino superior — mas não vai muito além no sentido de eliminar as altas taxas de franco desemprego subsistentes nos países em desenvolvimento.

Chegamos, portanto, à conclusão de que, se um país emergente tem sérias intenções de criar uma economia de pleno emprego, deve considerar alternativas para a produção capitalista. Sugerimos que o setor público, através da concessão de crédito às cooperativas de trabalhadores, ou por meio de empregos diretos, deverá ser fundamentalmente responsável pelo pleno emprego. Não obstante, temos consciência de que tal política, se executada, criará seus próprios problemas: já existem formas diversas de economias socialistas que operam a "pleno emprego", e que enfrentam novos tipos de dificuldades.

Basicamente, quando uma economia volta-se para a política de pleno emprego, ou de trabalho garantido, remove-se a ameaça do desemprego, utilizada de forma muito eficiente pelos empregadores, na produção capitalista, visando aumentar a produtividade do trabalhador. O próprio elemento de ansiedade psicológica, inerente à pobreza calcada no desemprego, não mais pode ser acionado para manter os assalariados trabalhando arduamente. Os problemas de produtividade nas economias socialistas são ligados, naturalmente, as diferenças salariais muito menores entre os trabalhadores menos e mais remunerados, o que, até certo ponto, diminui o incentivo para a promoção; e pela falta de disponibilidade de bens para o consumidor, o que também reduz o estímulo para a procura de maiores rendimentos.

Em muitos desses países, contudo, os estímulos salariais ainda são suficientes para motivar os trabalhadores no sentido de maior produção, havendo numerosos outros incentivos. Primeiro, deve-se reconhecer que aqueles trabalhadores que acreditam na reversão do produto de seu trabalho para seu benefício, de alguma forma, através do investimento estatal para uma melhor vida futura, ou pelo desenvolvimento de uma empresa dirigida pelos próprios trabalhadores (possibilitando-lhes

aumentar seu nível de consumo posterior), ao invés de incorporar-se aos lucros de um empregador privado, tendem a produzir mais eficientemente (Carnoy e Levin, 1976; Melmen, 1956). Segundo, nessas condições, os grupos de trabalhadores podem ser motivados a competir uns com os outros, caso se identifiquem com as metas políticas do Estado. Terceiro, a posição individual dentro das unidades de produção geralmente está associada à produtividade de um indivíduo ou grupo e à sua "consciência" e liderança políticas.

Verifica-se, então, a transferência da ameaça de desemprego e dos estímulos puramente salariais — a combinação desses dois fatores dependendo do mercado de trabalho, ficando os segmentos mais elevados, ou aquelas qualificações de grande demanda, com os incentivos salariais, e os trabalhadores do mercado secundário com a motivação do desemprego — para incentivos salariais, acrescidos de um complexo sistema de estímulo não salarial, derivado da maior identificação dos trabalhadores com as metas políticas do Estado. Sob tal sistema de estímulos, o volume de trabalho depende, em grande parte, da crença mantida pelos assalariados de que sua atividade está conduzindo a alguns benefícios futuros, coletivos e individuais, resultantes do progresso econômico nacional e mesmo das transformações políticas no Terceiro Mundo, como um todo. Enquanto verifica-se nas economias capitalistas exortações para um aumento da produção, visando os objetivos políticos e econômicos nacionais, e os métodos básicos dessas sociedades para incrementar o processo produtivo centralizam-se nas perdas e ganhos individuais, decorrentes de uma produtividade maior ou menor, nas economias socialistas o próprio programa do socialismo constitui o incentivo principal para o crescimento da produção.

A crescente confiança nos incentivos não salariais, a par do adiamento forçado do consumo de bens resultantes da maior produtividade individual, nem sempre apresenta um bom resultado, e mesmo quando esses fatores têm êxito uma parcela significativa da força de trabalho pode não corresponder às condições impostas da produção socialista. Na medida em que a eliminação do franco desemprego e a redução das diferenças salariais diminuem o incentivo ao trabalho, o franco desemprego é substituído pela inatividade cada vez maior, particularmente nas áreas urbanas: Em outras palavras, por diversos motivos as pessoas podem trabalhar menos, ainda que tenham um emprego de "período integral". Em Cuba, por exemplo, em fins de 1960, existia o sério problema dos operários que trabalhavam quatro horas por dia, ao invés de oito, tanto nas áreas rurais quanto nas urbanas. Não apenas era insuficiente o incentivo salarial para um trabalho mais intenso como também, ainda que existisse essa motivação, os bens de consumo racionados estavam em tão baixo nível de disponibilidade que um rendimento adicional não poderia ser transformado em consumo extra. Mais ainda, uma elevada parcela do grupo adolescente não estudava nem trabalhava, embora houvesse oferta de emprego (Carnoy e Wertheim, 1972)<sup>12</sup>.

Até certo grau, existiram ou existem os mesmos tipos de problemas de subemprego, em todas as economias

socialistas. Observe-se que não estamos analisando o subemprego provocado por ineficiências no processo de planejamento ou sistema de distribuição — subemprego que resulta da falta de investimentos materiais no local certo e ocasião correta, deixando os trabalhadores desocupados mesmo quando altamente produtivos. Embora esse subemprego constitua um problema evidente nas economias socialistas dirigidas (e, com freqüência, também nas sociedades capitalistas), a maioria dos países agrícolas subdesenvolvidos, produtores de gêneros alimentícios e safras para exportação, são provavelmente menos sensíveis ao subemprego desse tipo do que ao das pessoas que produzem abaixo de sua capacidade, por não estarem motivadas a trabalhar arduamente, uma vez que não têm medo de ficar sem trabalho e alimento.

**E** quanto ao subemprego da mão-de-obra instruída, nas economias socialistas? Uma das metas políticas mais importantes, em todas as economias planejadas, consiste em aperfeiçoar a preparação formal de todos os trabalhadores da sociedade, na crença de que isso aumentará a produtividade. À semelhança das economias capitalistas, no sentido de que o ensino formal proporciona uma experiência comum não-cognitiva, juntamente com a transmissão de informação cognitiva, infere-se que a produtividade dos trabalhadores que atuam com outros provavelmente aumentará, especialmente se lhes forem destinados empregos que lhes permitam adquirir experiência a fim de estabelecer sua instrução formal. Mas, como nas economias capitalistas, as sociedades socialistas enfrentam a dificuldade de conseguir que os indivíduos aceitem o ensino vocacional, porque essa escolarização é considerada inferior ao treino acadêmico, como forma de se alcançar *status*. Mais ainda, há uma crescente pressão, ao longo do tempo, visando a expansão do ensino universitário, e num grau considerável — embora não tão amplo como nas sociedades capitalistas — o sistema escolar serve como reforço da estrutura da nova "classe" tecnocrática socialista. Alguns países, como a China, passaram por lutas constantes destinadas a impedir o aparecimento de uma nova e permanente hierarquia, através, por exemplo, de uma limitação severa da educação universitária. A Europa Oriental e a União Soviética, a despeito dos vários mecanismos corretivos na distribuição das vagas universitárias, de forma a que os filhos de camponeses e trabalhadores tivessem cada vez mais acesso ao ensino universitário (Tomala,

---

12 Ambos os problemas foram solucionados, ou estão em vias de resolução, nos primeiros anos desta década: Cuba retornou aos incentivos salariais, tornou disponíveis bens de consumo de alto preço, tais como televisores, e os adolescentes foram incorporados diretamente nas forças armadas, obras públicas e escolas vocacionais.

Kwiecinski e Borowicz, 1976), permitiram o desenvolvimento de novas hierarquias.

Não obstante, o desemprego da mão-de-obra instruída, como tal, não existe nas sociedades socialistas. Em primeiro lugar, já que a base política do governo socialista é formada pelos operários e camponeses, o ensino primário, secundário e vocacional recebem uma porcentagem muito maior do orçamento para a educação do que o universitário. A expansão do ensino superior na Europa Oriental, por exemplo, tem sido acelerada nos anos recentes, mas esse incremento ocorreu somente após mais de vinte anos de investimento nos níveis educacionais inferiores e na evolução industrial. Cuba somente começou a ampliar a instrução universitária em 1967, mais de sete anos depois da revolução de 1959, e essa expansão ficou confinada a certas faculdades técnicas. Como foi mencionado, a China restringiu a educação universitária, especialmente após a Revolução Cultural. Assim, o subemprego da força de trabalho instruída é limitado pela expansão relativamente mais lenta do ensino superior nas sociedades socialistas, uma limitação que se torna possível por causa das diferenças nas bases políticas dos governos socialistas e capitalistas, e devido à ausência de desemprego para os indivíduos com níveis de escolarização inferiores.

Além disso, o subemprego fica circunscrito pelo controle maior das profissões escolhidas pela juventude que ingressa na universidade. Por exemplo, assim como nas economias capitalistas, a medicina nos países socialistas é tema de estudo preferido, em grande parte devido ao prestígio de ingresso na faculdade de medicina (embora em alguns países socialistas o médico tenha mais oportunidade de obter rendimentos paralelos do que outros profissionais, atendendo a clientes particulares). A maioria das sociedades socialistas começa a constatar que se encontram com excesso de médicos, em relação a outras profissões. Cuba enfrentou o problema criando dificuldades para o ingresso nas faculdades de medicina e encaminhando os estudantes mais inteligentes para carreiras mais técnicas (Carnoy e Wertheim, 1975). A Polônia está aumentando os índices de admissão requeridos para o ingresso em outras faculdades (tais como engenharia química) a fim de elevar seu prestígio em relação à medicina (Tomala, Kwiecinski e Borowicz, 1976). A União Soviética transformou a medicina numa profissão eminentemente feminina e os baixos salários pagos aos médicos levou os homens a optar por outras carreiras. De forma semelhante, as escolhas de profissões, na economia dirigida, são influenciadas em outros aspectos, tanto por meios diretos (eliminando, ou reduzindo amplamente as dimensões de determinadas faculdades) quanto indiretamente, através da oferta de incentivos não salariais para o ingresso à faculdade adequada.

Todas essas alterações na quantidade de graduados estão compatibilizadas com o planejamento da mão-de-obra destinada à expansão industrial ou agrícola, e embora esse planejamento tenha caído em descrédito nos países capitalistas de baixa renda (Blaug, 1970), no mundo socialista o programa de treinamento profissional

pode ser muito mais vinculado ao planejamento econômico. Além disso, em muitos países o treinamento de alto nível está intimamente ligado aos empregos reais disponíveis, através da exigência de que o estudante universitário, para receber treino de nível mais elevado, seja recomendado a partir de uma situação de trabalho (China) ou trabalho em empregos específicos, como parte de sua instrução superior (Cuba e a maioria dos países da Europa Oriental). A íntima conexão entre ensino e trabalho — aqueles que recebem educação superior devem trabalhar a fim de continuar sua instrução — reduz a possibilidade de se preparar indivíduos para empregos inexistentes. Nos países socialistas de baixa renda, então, o paradoxo dos “escassos” recursos humanos subempregados ou desempregados — os de maior nível educacional — sofre uma redução significativa através de medidas restritivas e controladoras que seriam de difícil aplicação em sociedades onde a classe média e a burguesia têm interesses adquiridos numa universidade ampliada e subsidiada, uma universidade que é também um meio de legitimização da estrutura de classes existente. Resta ver se a universidade chegará a exercer a mesma função para uma classe tecnocrática, conduzindo também, conseqüentemente, ao “super-dimensionamento” e “excesso de instrução” dos trabalhadores nas economias socialistas.

---

### III. MEDIDAS PROGRAMÁTICAS PARA PLANEJADORES

---

Antes de nos voltarmos às soluções que propomos para o problema desemprego/subemprego, e ao papel da educação nessas soluções, examinaremos as respostas apresentadas no contexto do que Gorz (1967) chama de “reformas reformistas”. Tais reformas, segundo Gorz, têm como condição básica a preservação da ordem social e do sistema de produção capitalistas; portanto, as mudanças recomendadas atacam o problema na suposição de que o próprio sistema produtivo não pode ser modificado, e provavelmente não o será, porque é essencialmente eficaz e equitativo, embora existam nele muitas falhas que deveriam ser corrigidas.

As sugestões dos reformadores reformistas aparecem nos relatórios da Organização Internacional do Trabalho, conferências em agências e fundações internacionais<sup>13</sup> e

---

<sup>13</sup> Vide, por exemplo, Edwards, 1974, para uma coleção de ensaios sobre o desemprego nos países menos desenvolvidos, preparada para a Fundação; especialmente, Edwards e Todaro (1973).

relatórios especiais sobre educação (Coombs, 1968; Coombs e Ahmed, 1974; Faure *et al.*, 1972; Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, 1973). Blaug (1973) resume todas essas recomendações em dois grupos de soluções para o desemprego da força de trabalho instruída — “tradicional” e “radical” — mas a característica de ambos é a hesitação no tratamento dos problemas do emprego, como parte integrante de um sistema capitalista de produção. As forças sistêmicas dessa produção (por exemplo, a luta de classes) que consideramos fundamentais para a explicação do desemprego, são colocadas à parte. Ao invés disso, como discutimos agora, até mesmo as assim chamadas soluções “radicais” — alicerçadas na análise ortodoxa e dualista dos mercados de trabalho nos países de baixa renda — procuram mediar as contradições implícitas no sistema educacional em acelerado crescimento das economias capitalistas que apresentam altos índices de emprego.

Blaug resume as soluções da seguinte forma:

Primeiro, o controle quantitativo dos estudantes que ingressam nas universidades constitui a resposta isolada mais importante para o problema do desemprego. Obviamente, se existirem muitos graduados universitários a serem absorvidos na força de trabalho, a redução do número de novos formandos que ingressam no mercado tende a diminuir o desemprego de universitários o que, por seu lado, tem o efeito de poupar os recursos destinados à educação e (espera-se) limita as aspirações profissionais dos jovens que ingressam na classe trabalhadora. Além disso, desde que a taxa social de retorno estimada para vários países parece inferior às taxas do ensino primário e secundário<sup>14</sup>, isso indica o valor de se restringir a oferta de educação superior e utilizar os recursos para a criação de empregos. Assim fazendo, os países estariam, portanto, “aperfeiçoando a estrutura do desemprego instruído — evitando o emprego de recursos dispendiosos na produção de graduados universitários não aproveitáveis — conquanto não se pretenda que esse fato, por si mesmo, venha a reduzir o franco desemprego e subemprego” (Blaug, 1973, p. 42).

O controle quantitativo poderia ser alcançado por diversos meios: (a) diretamente, através da limitação do número de vagas disponíveis, adotando-se scores mais elevados para o exame vestibular ou tornando-se as provas mais difíceis; (b) transferindo os custos do ensino universitário, do governo para os pais; a instituição de taxas para a instrução secundária e superior, combinada com bolsas de estudo ou empréstimos para os estudantes necessitados, possibilitaria qualquer combinação social de estudantes (conforme Blaug); (c) a seleção por meio de quotas a nível imediatamente inferior ao universitário (escola secundária), como variante do controle quanti-

tativo, também poderia concorrer para afetar a distribuição regional ou tribal daqueles que são quantitativamente controlados; (d) adiamento do acesso à universidade por dois ou três anos após a conclusão do ciclo secundário; durante esses anos, o secundarista engrossaria a força de trabalho, obtendo melhor perspectiva da realidade profissional e das oportunidades disponíveis. Além disso, o adiamento da admissão também resultaria em cortes na frequência universitária, pelo menos para o período inicial (assim que o primeiro grupo que teve seu ingresso adiado começasse a cursar a universidade, as matrículas seriam ampliadas novamente, a menos que nesse meio tempo fossem impostas outras restrições quantitativas).

Segundo, a outra maneira principal para reduzir a demanda pelo ensino universitário, no modelo ortodoxo, consiste em intervir no setor do diferencial de salários do mercado de trabalho. Uma vez que o governo subsidia o ensino universitário, resulta o argumento de que as taxas sociais de retorno devem ser baixas, mas os coeficientes particulares — lucros proporcionais aos custos privados (renda prevista e custos diretos privados da escolarização) — podem ser muito mais elevados e servir de incentivo para as pessoas continuarem sua instrução, mesmo considerando os poucos benefícios que essa atitude traz para a sociedade. Já que os governos da maioria dos países em desenvolvimento não apenas são os provedores da educação como também os principais empregadores da força de trabalho instruída, é possível, através da intervenção direta, alterar a estrutura salarial do setor público de forma a reduzir a taxa privada de retorno para a escolarização e, assim, a demanda pelo ensino superior. Não apenas argumenta-se que a mão-de-obra qualificada é “muito bem paga” na área governamental, mas que as escalas salariais estão rigidamente vinculadas aos requisitos de ensino e idade, reduzindo significativamente o estímulo para o bom desempenho das funções; quando uma pessoa pertence ao funcionalismo, tem garantia de alta remuneração e aumentos salariais baseados unicamente no aspecto antigüidade.

Conforme ressaltamos anteriormente, a Turquia, na década de 30 e 40, reduziu o diferencial de remuneração governamental para graduados universitários e isso levou a um declínio na demanda pelo ensino superior (Ozelli, 1968). Na década de 50, contudo, quando a Turquia começou a se modernizar, defrontou-se com uma extrema carência de engenheiros e técnicos. Além disso, não possuímos dados quanto ao número de turcos que foram estudar e viver no exterior. Tal política pode reduzir o desemprego educacional doméstico, ao mesmo tempo em que conduz à perda de recursos humanos através da emigração.

Terceiro, profissionalização dos currículos — na suposição de que os empregos e o atual treinamento acadêmico são “incompatíveis”, muitos reformadores sugerem que o problema do desemprego pode ser minorado através da preparação de estudantes destinados mais especificamente aos cargos disponíveis no mercado de trabalho. Ademais, inferem que a migração rural/urbana

<sup>14</sup> Psacharopoulos (1972) argumenta que as taxas sociais para o ensino superior são realmente baixas, enquanto Carnoy (1972) sustenta que apenas podem parecer inferiores, porque não se leva em consideração a classe social para explicar as diferenças de renda dos concluintes dos diversos níveis escolares.

é exacerbada pelo ensino acadêmico de tendência urbana, ministrado nas escolas elementares rurais, uma vez que não se proporciona aos jovens qualificações proveitosas para a agricultura, tendem a abandonar as áreas rurais a fim de procurar empregos nas cidades. Além de resolver o problema da migração, a ruralização dos currículos é considerada por alguns reformadores como a forma principal para solucionar os problemas do desemprego rural e do desenvolvimento (Coombs e Ahmed, 1974).

Concordamos com Blaug, contudo, em que a vocacionalização dos currículos, incluindo a inserção da experiência de trabalho nos currículos escolares, não tornará os estudantes melhor preparados para o mercado de trabalho. Na verdade, o registro histórico do ensino profissionalizante na realização dessa meta, em sociedades tão diversas como os Estados Unidos (Grubb e Lazerson, 1975) e Gana (Foster, 1965) é um tanto desolador. Assim, embora a inclusão da orientação prática no currículo das escolas possa ser uma boa coisa em si mesma, simplesmente porque pode tornar a escola um local menos maçante e fazer com que os estudantes da classe média não tenham tanto desprezo pelo trabalho manual ou sejam tão "auto-confiantes", "... não devemos considerar a idéia da experiência de trabalho como remédio, especialmente a curto prazo, seja para o desemprego dos instruídos, para o franco desemprego ou pobreza" (Blaug, 1973, p. 53).

No que diz respeito aos problemas da migração rural/urbana, "pensem os leigos o que quiserem, a maioria dos educadores admitirá que o ensino agrícola nas escolas não pode manter os africanos na zona rural; isso pode ser conseguido apenas pela transformação do campo num local melhor para se viver. . . Não se trata de negar que deveria ser feito um esforço para transmitir às crianças das escolas primárias alguns simples e básicos princípios sobre o bom uso da terra e melhor manejo dos animais e, genericamente, a aplicação da aritmética, ciências e mesmo do inglês a tópicos relacionados com a agricultura. Mas o ensino do 'amor pela agricultura' viria a requerer não apenas uma reforma no currículo escolar como também uma modificação de vulto no treinamento dos professores, o que poderia ocorrer somente através de uma campanha nacional visando a promoção do progresso rural" (p. 51).

Em semelhante linha de raciocínio, propõe-se a alternância das expectativas profissionais dos estudantes, antes de ingressarem no mercado de trabalho, como forma de induzir os de maior nível educacional a aceitar empregos mais associados com o ensino secundário. Alguns recentes trabalhos do IPE sugerem a conciliação das atitudes e expectativas de alunos, formandos e empregadores com a capacidade de emprego dos graduados, através de um sistema de informação ensino/emprego, a ser utilizado por estudantes, formandos e tomadores de decisão nacionais (Sanyal e Yacoub, 1975).

Existe uma nítida possibilidade de que eventualmente esses sistemas de informação levariam os graduados universitários a aceitar trabalho de menor *status*, adaptando-se à desvalorização do ensino superior. Isso,

porém, apenas solucionaria, se tanto, a questão do desemprego da mão-de-obra instruída. Caso os graduados universitários comecem a aceitar empregos de *status* inferior, os secundaristas terão maior dificuldade para encontrar trabalho. Se estes, por seu lado, aceitarem a depreciação do ensino secundário, exercerão crescentes pressões sobre o sistema universitário a fim de aumentar o número de concludentes do curso primário, ou substituí-los, e assim por diante. O processo de informação nada faz no sentido de criar mais empregos; simplesmente desloca as pessoas de um lado para o outro.

Quarto, considera-se a preparação para a atividade por conta própria uma solução concebível para o problema do emprego, caso o ensino formal puder provocar "motivação realizadora" nos estudantes, estímulo que poderia levá-los a trabalhar por conta própria, criando empregos não apenas para si mesmos como para outros. Entretanto, Blaug não alimenta muitas esperanças quanto ao desenvolvimento de tais valores nas sociedades emergentes, muito mais orientadas em direção a um planejamento central e vínculos empregatícios com o setor público do que com o empresariado do setor não organizado. Ressalta que o processo de desenvolvimento parece estar mais associado ao declínio da atividade por conta própria do que com sua evolução.

Quinto, educação fora da escola, ensino não formal, programas de alfabetização e sistema educacional sem escolas. Parece incorreto enquadrar todas essas sugestões sob uma categoria, mas são variantes típicas da mesma noção: as escolas são dispendiosas, não atingem uma grande parcela da juventude (particularmente nas áreas rurais), não estão suficientemente orientadas para as necessidades do trabalho ou da comunidade e mesmo, no caso do argumento pela desescolarização, constituem um obstáculo ao ensino. A flexibilidade, custos inferiores e características de aprendizado mais relevantes das possibilidades do ensino fora da escola, exequível na maioria dos países, são atraentes para educadores e cientistas sociais (vide Labelle, 1975, para um retrospecto da "teoria" do ensino não formal), porém existe uma considerável mescla de razões para essa atração, desde um desejo implícito de mediar as contradições do desenvolvimento capitalista (Coombs e Ahmed, 1975; Faure *et al.*, 1972) à motivação um tanto explícita no sentido de se utilizar a educação não formal (inclusive a alfabetização) como instrumento para modificar a estrutura da sociedade capitalista (Freire, 1971; Illich, 1971; Reimer, 1971). Qualquer que seja a motivação, contudo, dentro do contexto do desenvolvimento capitalista, o mesmo argumento empregado por Blaug relativamente à vocacionalização do currículo escolar pode ser aplicado a qualquer tipo de ensino não formal: a fonte primária de contradições no desenvolvimento capitalista, incluindo-se o desemprego, é o próprio sistema de produção. Conquanto a educação não formal possa ser menos dispendiosa do que a convencional, e os estudantes que a recebem mais motivados, o fato é que os rendimentos resultantes (acesso a maiores salários, profissões de maior prestígio) do ensino fora da escola, ainda que provavelmente elevados em relação

aos custos totais, são muito baixos comparados ao retorno privado e absoluto da escolarização formal. É provável, portanto, que os indivíduos ao receberem instrução não-formal sejam os que não podem ingressar no processo de diplomação do ensino convencional, altamente recompensador — nas sociedades capitalistas, as classes sociais inferiores. Na verdade, observamos que onde o setor público envolveu-se nos programas de ensino não-formais, essas "oportunidades" educacionais, de baixo custo e parcos resultados, são reservadas para as populações marginais urbanas e rurais que não têm acesso à educação convencional (Coombs e Ahmed, 1975; Papagiannis, no prelo). Sob tais circunstâncias, o argumento de Foster sobre a falácia do ensino vocacional poderia muito bem ser empregado para a educação fora da escola: dada a estrutura de recompensas nas sociedades capitalistas em desenvolvimento, trata-se de um produto que ninguém comprará, a menos que a alternativa de maior valor seja inexistente.

Muito curiosamente, os argumentos de Illich em favor do ensino fora da escola foram utilizados para apoiar a educação não-formal para os pobres, sem levar em conta a questão do sistema educacional estratificado em classes (também não abordado adequadamente por Illich) nem o efeito sobre a mobilidade inter-gerações do ensino desescolarizado para um grupo da sociedade e, ao mesmo tempo, instrução convencional para outros. Certamente esse tipo de estratégia não pode ser considerado eficaz para a redução do desemprego, embora possa diminuir as expectativas de emprego dos menos instruídos. Dizemos "possa" porque não há evidências de que aqueles que recebem educação fora da escola realmente tenham expectativas inferiores. É muito provável que as famílias das classes baixas sintam-se ainda mais reprimidas por não lhes ser permitido enviar seus filhos às escolas formais.

De forma geral, seríamos críticos dessas soluções, como inadequadas para solucionar os problemas do desemprego. É verdade que o desemprego dos instruídos pode ser reduzido pela diminuição do número de pessoas que ingressam nas escolas, particularmente nos níveis superiores. Tal redução pode ocorrer através de controles quantitativos, alteração da estrutura salarial ou (durante um curto período) adiamento do ingresso ao ensino universitário. Isso pouparia recursos que poderiam ser utilizados para a criação de empregos e, conseqüentemente, contribuir para a solução do desemprego global, mesmo levando-se em conta que uma porcentagem substancial dos recursos destinados ao ensino superior é alocada aos salários de professores (os quais, supõe-se, ficariam desempregados em conseqüência dos cortes no ensino universitário).

A atração básica em restringir-se o ensino superior não parece ser o fato de que seja solução para o desemprego global, mas sim o temor de que os desempregados instruídos, de algum modo, sejam mais perigosos politicamente do que os não qualificados (o caso de Sri Lanka constitui um bom exemplo). O registro das soluções apresentadas para o desemprego e pobreza nas sociedades capitalistas industrializadas (com muito mais

recursos) é um tanto deficiente. A vocacionalização dos currículos, esquemas de ensino e treinamento específico para os "difíceis de serem empregados" simplesmente não funcionaram (Levin, 1976).

Finalmente, as soluções educacionais para o desemprego, "quantitativas e qualitativas" — como Blaug as denomina — evitam abordar as bases político-sócio-econômicas do sistema educacional. Está esse sistema isolado da estrutura social e de produção? São as decisões educacionais independentes das relações de poder subjacentes à sociedade? Ao estudar muitas das soluções propostas temos a impressão de que nós, tecnocratas e planejadores, demonstrando o resultado "racional" de nossas medidas, podemos vê-las adotadas pela estrutura do poder político. Por exemplo, a restrição do acesso ao ensino superior constitui uma resposta direta ao desemprego dos instruídos, porém o que nos leva a crer que o governo deseja tomar essa decisão política? Talvez, a despeito do desemprego, a mobilidade das classes médias urbanas emergentes (que podem constituir parte importante da base política de apoio ao governo pró-livre empresa) seja acelerada pela contínua expansão do ensino universitário, de forma que trata-se de uma questão política crucial para esse grupo (Schiefelbein, 1975). Possivelmente, apesar da absorção da força de trabalho instruída, as grandes empresas considerem interessante tal incremento, a fim de que os salários da mão-de-obra especializada diminuam com o decorrer do tempo ("na verdade, o desemprego dos instruídos, num país como a Índia, levou a um firme declínio dos rendimentos reais associados às qualificações educacionais" — Blaug, 1973, p. 62). Considerando essas duas pressões em favor da ampliação do ensino universitário, que governo pró-capitalista em desenvolvimento viria a aplicar com sucesso medidas para deter essa expansão?

## UMA APROXIMAÇÃO ALTERNATIVA

**E**m nossa concepção do problema do desemprego, a concentração nas "distorções" do sistema de mercado de "livre empresa" com vistas à redução do desemprego não faz sentido. Pelo contrário, temos de considerar as estratégias ocupacionais em termos de: (a) contexto político; e (b) natureza do desemprego nos diferentes segmentos do mercado.

Considerar o desemprego "politicamente" significa que devemos tratá-lo como parte do conflito entre capital e trabalho sobre a aplicação de recursos. Conforme observamos, de acordo com nossa concepção, não há evidências de que os industriais e latifundiários estejam comprometidos com a eliminação do alto desemprego, nos países de baixa renda. Na verdade, do ponto de vista da maximização de lucros, não têm interesse em fazê-lo. O desemprego, em grande parte, é uma questão trabalhista e somente nas sociedades capitalistas em que os

assalariados exercem considerável e franco poder político é que se atingiram baixos níveis de desemprego<sup>15</sup>.

Naturalmente, o conceito de que o exercício do poder político pelas organizações trabalhistas deva constituir a base de uma estratégia voltada para o pleno emprego contraria frontalmente a estratégia neoclássica dos economistas: nesta última, as organizações dos trabalhadores constituem uma fonte de distorção no funcionamento do sistema de livre mercado, ajudando a provocar desemprego através do aumento de salários acima do produto marginal da força de trabalho. Uma vez que não aceitamos a hipótese, inerente ao modelo neoclássico, de que a produtividade marginal iguale-se aos salários e origine empregos, não podemos aceitar a conexão causal entre organizações trabalhistas, influências sobre os salários e desemprego global. Não interessa aos sindicatos a existência de um exército de reserva de desempregados; quanto mais unido o mercado de trabalho, maior o poder econômico das associações de trabalhadores. Entretanto, os industriais, nacionais ou estrangeiros, lucram financeiramente com a presença de um exército de reserva: este exerce pressão decrescente sobre os salários. Somente o temor das possíveis repercussões políticas do alto desemprego — desestabilizando, como resultado final, a produção capitalista —, e a preocupação dos industriais mais progressistas de que esses efeitos paralelos sociais nocivos do desenvolvimento capitalista venham a colocar em questão a legitimidade do sistema, é que tornam a burguesia, classe média e burocracia aliada propensas a reduzir o desemprego. Devemos ser realistas quanto ao grau de comprometimento desses grupos na resolução do problema do desemprego, quando existem outros meios, inclusive a repressão direta e a socialização escolar, para os quais podem se voltar, e geralmente o fazem.

Assim, nossa estratégia para resolver o problema depende da criação de força política entre os trabalhadores e camponeses, empregados e desempregados. O fato não implica em que os planejadores e políticos devam negligenciar a conscientização dos capitalistas, executivos e latifundiários para a necessidade de se implementar medidas que visem a redução do desemprego. Do nosso ponto de vista, porém, tal orientação pode ser acelerada por uma situação onde os movimentos de operários e camponeses constituam importantes fatores políticos. Essa estratégia também não implica em

que todas as organizações trabalhistas sejam igualmente eficazes; dada nossa concepção de um mercado de trabalho segmentado, haveria pressão dos sindicatos, sob as condições do desenvolvimento capitalista, no sentido de proteger seus próprios trabalhadores e obter vantagens econômicas a seu favor, ao invés de participar de um movimento coletivo visando um aumento de salários global e pleno emprego, à custa dos lucros. Os interesses capitalistas, conforme nossa análise, procuram separar os diversos grupos de trabalhadores uns dos outros, levando-os a competir entre si por uma fatia maior da quota salarial. Uma organização de trabalhadores consciente dessa segmentação e do papel mais coletivo necessário para a consecução do pleno emprego, obviamente será mais eficiente, como base política, do que outra fundamentalmente interessada em resguardar a remuneração de seus associados. Além disso, supondo-se que a segmentação constitua uma importante característica dos mercados de trabalho, as estratégias dos grupos de trabalhadores ou de governos trabalhistas terão de variar em conformidade com o segmento da força de trabalho com o qual se está lidando. A curto prazo, temos de operar a partir das condições de cada segmento do mercado, tais como elas existem.

Na hipótese, então, de um governo trabalhista ou de um poderoso movimento sindical numa sociedade capitalista, que tipos de medidas poderiam ser tomadas para reduzir o desemprego? E que papel a educação poderia desempenhar nessas medidas?

Podemos dividir os desempregados em diversos grupos principais:

1. Uma grande parcela de inativos que é marginal ao núcleo da força de trabalho urbana. A juventude, trabalhadores de classes sociais mais baixas, incluindo a primeira geração de migrantes das zonas rurais para as áreas urbanas, e muitas mulheres, enquadram-se nessa categoria.
2. Os desempregados qualificados em início da idade de trabalho. A longo prazo, esse grupo enfrenta constantemente a ameaça de obsolescência, representada pela introdução de nova maquinaria ou reorganização de uma indústria, à medida em que as empresas são compradas e vendidas.
3. Jovens desempregados, altamente instruídos. Em alguns países, a juventude de alto nível educacional está simplesmente esperando um pouco mais pela espécie de emprego que espera obter, pois essas ocupações foram se tornando mais escassas em relação ao número de graduados; as expectativas profissionais não foram reduzidas de forma suficientemente rápidas. Entretanto, em outros países, os jovens instruídos encontram-se desempregados de modo muito semelhante àqueles com menor nível instrucional: constituem um novo grupo marginal ao núcleo da força de trabalho e, como outros grupos marginais da juventude, podem atravessar vários anos aceitando trabalho provisório, não profissional, antes de conseguirem um emprego permanente.

---

<sup>15</sup> Isso levanta a importante questão quanto ao papel das organizações trabalhistas (ou sindicatos) em defesa do emprego. Como sabemos, a força política dos sindicatos operários, nas economias capitalistas, varia amplamente. Em épocas de dificuldades econômicas, ou em situações onde o poder global do movimento torna-se limitado, os sindicatos com frequência servem para elevar a condição econômica dos associados, às custas da exclusão de não associados. Argumentar, porém, que essa exclusão constitui uma medida da força de um sindicato é absurdo; pelo contrário, uma organização sindical poderosa procurará ampliar seu quadro associativo e conseguir benefícios econômicos para uma proporção maior da força de trabalho, às custas do capital.

Ao propor medidas de redução do desemprego, temos de considerar sua diversidade em cada um desses grupos, e determinar o efeito que as políticas geradoras de emprego exercerão nos mesmos, isoladamente. É duvidoso, por exemplo, que níveis mais elevados de ensino e maior volume de treinamento venham a produzir algo de proveitoso para a mão-de-obra marginal, quando o nível médio de escolaridade da força de trabalho também se encontra em ascensão. Como salientamos, isso elevaria a instrução média dos desempregados, porém não criaria empregos. Por outro lado, o readesmentamento dos desempregados qualificados, em início de idade de trabalho, poderia minorar a dificuldade de se criar novos empregos, quando as aptidões atuais ficarem obsoletas. Estando em atividade, os trabalhadores especializados também se encontram em condições de se organizarem para garantir os empregos: uma estratégia de preservação do trabalho implicaria na luta pela manutenção dos empregos, em face do fechamento de fábricas e dispensa temporária de trabalhadores, bem como um esforço pela inclusão de uma política de contratação e demissão nos acordos de negociação coletivos. Assim, a estratégia para a mão-de-obra já empregada, ou especializada e engajada no centro da força de trabalho urbana durante um longo período de tempo é diferente daquela para os que atravessam dificuldade em conseguir empregos urbanos.

Observe-se novamente que as estratégias aqui sugeridas foram estabelecidas num contexto político específico: presumimos que os trabalhadores e camponeses têm suficiente força política para pressionar os capitalistas no sentido de procederem a mudança contra seus interesses, e que o governo seja suficientemente pluralista ou tenha bastante interesse burocrático na manutenção da estabilidade política a fim de atender a algumas reivindicações dos trabalhadores. O leque de possibilidades políticas representado por essas hipóteses é muito amplo e, naturalmente, não assumimos uma posição estática. Pelo contrário, as estratégias propostas visam solucionar o problema do desemprego através de uma dinâmica em que o trabalho assuma uma força política e econômica cada vez maior.

## AÇÕES PROPOSTAS

### UMA POLÍTICA GERAL PARA AUMENTO DO NÍVEL DE EMPREGOS

**A** Organização Internacional do Trabalho (vide os Relatórios de Países, da OIT), e outras, sugerem que a oferta de empregos pode ser ampliada através do desenvolvimento e utilização de tecnologia para o trabalho mais intensiva, e tornando-se a produção agrícola (que já é de trabalho intensivo) e a vida rural mais compensadoras. Concordamos em que essas medidas gerais, provavelmente em detrimento dos lucros, poderiam funcionar no sentido da ampliação do emprego global. Entretanto, as implicações políticas dessas deci-

sões na economia dos países emergentes de livre mercado devem ficar bem claras; em nossa concepção, não foi por acidente ou planejamento inadequado que adotaram a tecnologia de capital intensivo e os investimentos urbanos, mas antes políticas dirigidas especificamente para o subsídio e promoção dessa tecnologia e investimento. A única forma de incrementar a intensidade do trabalho no setor moderno (enquanto a área privada continuar tomando decisões sobre investimento de capital e desenvolvimento tecnológico) consiste em subsidiar tecnologias que utilizem trabalho e não capital. A única maneira de tornar mais compensadora a vida rural — criando um pólo mais lucrativo para os investimentos dos pequenos agricultores — está na modificação da estrutura de preços, de modo que sejam mais favoráveis à produção agrícola, especialmente quanto aos gêneros alimentícios consumidos no país<sup>16</sup>.

Numa situação em que o governo não deseje nacionalizar a produção ou incentivar a utilização da força de trabalho diretamente, através da intervenção estatal no processo produtivo, ainda deve enfrentar o poder político da burguesia urbana e da classe média para realizar reformas que favoreçam os camponeses e a mão-de-obra urbana. Se permitir a elevação de preços dos gêneros alimentícios (beneficiando os pequenos agricultores), o salário real dos trabalhadores urbanos sofrerá uma redução, a menos que se permita, também, o aumento de sua remuneração nominal. Isso, por seu lado, diminuirá os lucros, especialmente nas indústrias competitivas ou naquelas que exportam para um mercado mundial agressivo. Além do mais, a substituição dos subsídios ao capital pela subvenção ao trabalho, ou tecnologia de trabalho intensivo, também favorecerá o trabalho, em relação ao capital. Somente um governo bastante forte politicamente para suportar a pressão dos capitalistas urbanos poderia eliminar os subsídios para o capital e substituí-los por subvenções ao trabalho, e fixar preços mais elevados para os produtos agrícolas, mesmo levando em conta que muitas empresas podem ficar indiferentes quanto à subvenção ao capital ou trabalho, uma vez que seus lucros não serão necessariamente afetados por uma transferência de subsídios.

Ao mesmo tempo, o desaceleramento do fluxo da mão-de-obra das áreas rurais, através de sua transformação num local mais compensador para se viver, mediante uma crescente disponibilidade de créditos a baixos juros para os pequenos proprietários, ampla reforma agrária, preços mais altos para os produtos agrícolas, etc., poderia exercer uma pressão ascendente sobre a remuneração da força de trabalho urbana, caso a oferta de mão-de-obra de baixo preço fosse afetada por essas medidas. Como afirmamos acima, a migração em massa da força de trabalho rural para as cidades criou

---

<sup>16</sup> T.W. Schultz, em recente artigo, argumenta que os preços dos produtos agrícolas precisam, basicamente, refletir seu valor no mercado mundial a fim de tornar a vida rural mais rentável (Schultz, 1976).

o problema das favelas, mas provavelmente beneficiou extremamente os capitalistas, à procura de mão-de-obra depreciada. Assim, todas essas medidas, se instituídas, têm importantes implicações nas alterações da distribuição da renda entre a classe trabalhadora e, indubitavelmente, sofreriam forte oposição por parte daqueles grupos que viessem a perder com a mudança de orientação. Os planejadores não devem ser ingênuos quanto a essas conseqüências políticas de um programa de pleno emprego.

Além disso, a fim de superar o efeito sobre o desenvolvimento de uma possível fuga de capital estrangeiro e nacional amedrontados pela política de emprego da mão-de-obra, também seria necessário investir recursos públicos diretamente no processo produtivo e incrementar a produtividade do trabalhador. Com métodos de produção mais intensamente baseados no fator trabalho, o principal meio disponível para o setor público, a fim de obter maior rendimento por trabalhador, seria através da mobilização de massas e da motivação política. Uma estratégia de pleno emprego, portanto, compreende não apenas a implementação de medidas antagônicas aos interesses de capitalistas e executivos, mas também a preparação para resistir à reação dos setores privados da produção em resposta à ação governamental pró-trabalho. Geralmente, as medidas de mobilização das massas são ainda mais antagônicas aos interesses do capital particular, uma vez que requerem o desenvolvimento de uma consciência coletiva empreendedora ou "auto-suficiente", antitética ao relacionamento empregador-empregado e ao conceito de que o capital privado deve tomar decisões pela massa de trabalhadores e camponeses da sociedade.

## SEGURANÇA NO EMPREGO

Aqueles atualmente empregados, ou integrados nas categorias tradicionalmente de baixo desemprego, tais como operários qualificados, vendedores e escriturários, etc., devem considerar que os setores dinâmicos, de alta remuneração, do sistema de livre empresa, podem contratar um número muito limitado de pessoas, e estão constantemente procurando formas de substituí-las por trabalhadores mais baratos (homens por mulheres, trabalhadores qualificados por semi-qualificados — empregando tecnologias diferentes — e assalariados nacionais pela mão-de-obra estrangeira mais depreciada) ou incrementar a oferta de trabalho, através do ensino e treinamento financiados pelo povo, de forma que sejam pressionados no sentido de reduzir suas reivindicações salariais. Assim, para esses assalariados, o movimento com vistas à segurança no trabalho deve ser um elemento-chave numa estratégia de pleno emprego. Como foi debatido anteriormente, a segurança no emprego significa uma luta pela manutenção dos cargos, em face do fechamento de fábricas e dispensa tempo-

rária de trabalhadores, pela inclusão de políticas de admissão e demissão nos acordos coletivos de negociação, assim como garantias de readestramento e readmissão, no caso de inviabilidade de produção.

A segurança no emprego, naturalmente, é uma questão muito mais séria nos períodos de baixo crescimento econômico do que quando a economia se encontra em rápida expansão; a longo prazo, porém, as garantias aos trabalhadores qualificados de qualquer profissão — mesmo àqueles que necessitam de novo treinamento transcendem os ciclos econômicos. A experiência da ocupação da *Triumph Motorcycle* pelos trabalhadores, na Inglaterra (Carnoy e Levin, 1976) demonstra que a tomada das fábricas pode constituir uma medida eficaz de preservação dos empregos, durante o período de operação das empresas, e que o fechamento de indústrias e as demissões em massa podem ser impedidas pela ação do operariado. Além disso, indica que a participação do trabalhador nas decisões sobre contratações e demissões necessariamente não reduz a produtividade, mesmo quando essa participação gera expectativas de estabilidade de empregos.

A segurança no trabalho também apresenta implicações para o planejamento educacional. Na situação atual, os trabalhadores qualificados podem ser contrários à ampliação do ensino, por um lado, devido à ameaça potencial que um trabalhador jovem, mais instruído, representa para seus empregos, mas, por outro, podem ser a favor a fim de que seus filhos venham a ter uma oportunidade de mobilidade ascendente. Enquanto uma limitação do crescimento das universidades, através do sistema de quotas ou altos custos por aluno, poderia receber o apoio dos profissionais em atividade, com base na manutenção dos empregos, do mesmo modo, estes se oporiam à restrição, em razão de que se estaria negando o acesso universitário a seus filhos. Uma vez que o tempo de serviço também integra o conceito que o povo tem de sua segurança no trabalho, geralmente os profissionais e trabalhadores qualificados mais velhos são a favor da ampliação do ensino, porque as carreiras de seus filhos torna-se uma variável mais importante para eles, na política educacional, do que sua instabilidade no emprego.

Se as organizações trabalhistas são capazes de conseguir garantias e segurança para o trabalho, através do processo político, a pressão crescente em favor da expansão educacional parece exercer o seguinte efeito sobre a área do ensino: uma vez que os trabalhadores qualificados não mais estariam preocupados quanto à perda de seus empregos para os novos graduados, com maior escolaridade, aquela oposição potencial do grupo ao crescimento educacional desapareceria. Entretanto, outros efeitos da proteção ao trabalho provavelmente absorveriam este. Por exemplo, a efetiva segurança no trabalho diminuiria as pressões dos empresários no sentido da ampliação do ensino, visto que a ameaça potencial de um exército de reserva desempregado, de maior nível educacional e composto de jovens, seria significativamente reduzida: um trabalhador qualificado não poderia ser intimidado pela existência de mão-de-obra quali-

ficada inativa se, por exemplo, sua organização sindical tivesse o direito de veto a qualquer admissão ou demissão que ocorresse na fábrica ou empresa agrícola. Além disso, qualquer extensão da proteção ao emprego aos programas de trabalho garantidos (debatidos acima) viria a aumentar as expectativas de renda da juventude, transformando-se num incentivo à continuação da escolarização. Em outras palavras, a redução do desemprego dos jovens aumentaria os custos particulares da frequência à escola. Não seria tão necessário chegar a níveis cada vez mais elevados de instrução para se conseguir um emprego. No conjunto, então, o efeito líquido da proteção ao trabalho estaria em diminuir a pressão pela ampliação do ensino, se a segurança no trabalho não ficar limitada a um pequeno número de trabalhadores de "elite". Se assim for, como ocorre em muitos países de baixa renda atualmente, aumentaria a pressão no sentido de se obter suficiente escolaridade para obtenção desses empregos de elite.

### CRIAÇÃO DE EMPREGOS

Isso nos deixa com a grande massa dos desempregados — a força de trabalho marginal — e o grupo bem menor da juventude com instrução universitária. O problema ocupacional mais difícil, naturalmente, está no primeiro grupo. Parte dele poderia ser absorvida através de subsídios ao trabalho para as indústrias privadas (e outra parte limitada, a longo prazo, através de uma taxa de crescimento populacional menor). Tais subsídios poderiam assumir várias formas:

Primeiro, um subsídio direto às firmas, por trabalhadores empregados. Se assumir a forma de um subsídio à folha de pagamentos (um crédito governamental baseado no volume de salários pagos) haverá uma tendência para beneficiar a contratação dos trabalhadores mais instruídos, altamente remunerados, reduzindo assim o efeito sobre a admissão da força de trabalho marginal. Recomendaríamos, portanto, que se for empregado um crédito sobre salários ou outra forma de subvenção, deveria basear-se no número de assalariados em atividades (recebendo salários), assim como na folha de pagamentos (neste último caso, para impedir o arrolamento de trabalhadores fantasmas com vistas à recepção do crédito). Em outras palavras, a fórmula de subsídios deveria premiar o crescente emprego de mais trabalhadores, assim como o oferecimento de maiores salários.

Segundo, na maioria dos países (em desenvolvimento e industrializados) o sistema de previdência social está organizado de forma a taxar mais pesadamente os salários de trabalhadores de menor renda do que os que têm elevada remuneração, tributando o empresário pela utilização de técnicas trabalho-intensivas (tributa-o por todo assalariado adicional que contrata permanentemente), e, em muitos casos, chega mesmo a tributar mais o empresário, proporcionalmente, pelos trabalhadores

de menores salários do que pelos melhor remunerados. Nos Estados Unidos, por exemplo, somente os primeiros US\$ 15.000 dos rendimentos do assalariado são tributados para finalidades de previdência social (tanto a contribuição do empregado quanto do empregador). Do ponto de vista do empresário, existe assim uma ligeira tendência para contratar menos trabalhadores altamente remunerados e mais assalariados com salário inferior. Recomendaríamos a mudança da tributação básica da previdência social, de uma taxa sobre a folha de pagamentos para um imposto progressivo direto sobre a renda, tanto sobre o rendimento individual quanto da empresa. Isso tornaria o sistema tributário mais gradual, eliminando o efeito anti-trabalho do imposto. Um outro esquema temporário viável para transferir parte das taxas de previdência social para impostos progressivos diretos sobre a renda e empresas consiste em excluir dos encargos da previdência social (contribuições do empregador e empregado) os menores salários, reunindo o montante através de tributação direta mais elevada sobre os rendimentos e, paralelamente, continuar seguindo o esquema tributário da previdência social na fonte, sobre os salários mais altos. Isso exerceria o efeito de incentivar os empresários a contratar trabalhadores menos qualificados, com menores salários.

Embora essas sugestões possam ter alguma influência no aumento do número de contratações de trabalhadores, especialmente os não-qualificados, assalariados com alto risco de desemprego, o fato é que muitos dos que procuram trabalho não serão empregados, nos países em desenvolvimento (ou, também, nos países altamente industrializados) sem a intervenção direta do governo nos mercados de trabalho, intervenção até mesmo além de prover subsídios ao trabalho para o setor privado e de apoio à segurança no emprego reivindicada pelos grupos de trabalhadores. Em outras palavras, não há evidência de que um sistema de livre mercado venha a "desobstruir" o desemprego nos países de baixa renda além das remunerações de subsistência, especialmente porque o governo já é um importante empregador. Ao se discutir o emprego direto, a questão principal é como o governo deveria contratar todas essas pessoas. O debate desenvolve-se em torno de três conceitos principais:

1. Emprego direto pelo governo central, para projetos de obras públicas, tais como represas, sistemas de esgotos, irrigação, construção de escolas, etc. A vantagem dessa contratação direta é a criação rápida de empregos; as desvantagens estão em que os efeitos multiplicadores do emprego são diminutos e os projetos de grandes obras públicas — devido ao longo tempo em que a maioria delas começa a exercer efeitos sobre a produção de bens — são inflacionários<sup>17</sup>. Por outro lado, o governo poderia intervir diretamente na produção de bens de consumo, inclusive produtos agrícolas, e concentrar-se em projetos que demandem pouco investimento de capital. O argumento contra o emprego direto por parte do governo, do último tipo, é que o setor público é um produtor muito ineficiente, comparado à

livre iniciativa. Entretanto, se o objetivo da produção visa não apenas menores preços como também pleno emprego, o setor público pode realmente ser mais eficiente que o privado.

2. Consideramos, entretanto, que existe uma outra desvantagem no emprego direto pelo governo central: existindo no único empregador principal e nenhum controle descentralizado dos trabalhadores e gerentes de produção locais, há o perigo evidente de que as normas burocráticas predominem sobre os métodos de produção e emprego, assim como a probabilidade de reprimir os incentivos para a crescente produtividade e criatividade. Por esse motivo, preferimos o financiamento governamental a cooperativas de produtores, como forma de criação de empregos, ao invés da contratação direta pelo governo. Essas cooperativas poderiam ser unidades de produção controladas pelos trabalhadores/consumidores, e produzir de acordo com um plano setorial. Poderiam contratar jovens, pessoas idosas consideradas muito velhas pelos empregadores para atuar no setor privado, e a força de trabalho marginal em início de idade de trabalho. Na verdade, poderiam constituir o embrião de uma rede de unidades de produção pública, descentralizada, organizada para produzir bens e serviços para as comunidades, para as metas de produção e consumo nacionais, e mesmo para a exportação. Abrangeria transportes, gêneros alimentícios, pequenos produtos manufaturados e manutenção — praticamente tudo, inclusive a competição com o setor privado dos mesmos bens.
3. Tanto o financiamento das cooperativas quanto o emprego direto dos desempregados poderiam ser vinculados a programas de treinamento — não programas de treinamento para colocação no setor privado, mas programas que proovessem as qualificações necessárias às cooperativas de produção locais, às fábricas administradas pelos trabalhadores com financiamento de recursos governamentais e para emprego no próprio setor público. Os programas de treinamento seriam elaborados a fim de preparar os indivíduos para os empregos existentes e sobre os quais o setor público exercesse algum controle, de forma que pudesse haver alguma conexão entre o treinamento proporcionado e os empregos disponíveis.

Mais importante, a preparação poderia ser realizada como parte do trabalho, e haveria muito mais oportunidades de se realizar o treinamento entre trabalhadores

qualificados e não-qualificados, e através da rotatividade ocupacional (Carnoy e Levin, 1976).

Conforme afirmamos acima, a redução do desemprego dessa forma, especialmente entre os jovens, tenderia a diminuir a pressão sobre a ampliação do sistema educacional, devido às crescentes oportunidades de rendimentos para a juventude. Além disso, se a promoção ou os melhores empregos nas cooperativas controladas pelos trabalhadores dependesse menos da educação e mais do desempenho (estariam os trabalhadores propensos a recompensar a aptidão e o desempenho mais, e o treinamento formal menos do que os executivos?) como Blaug sugeriu para o setor governamental, isso daria ênfase bem menor à escolaridade como instrumento para se conseguir emprego e melhores cargos. Sugerimos que uma política de pleno emprego, realizada dessa forma, viria a restringir o ensino no sentido da diplomação, aumentando sua finalidade para satisfazer as necessidades reais de qualificação no processo produtivo.

Todos esses programas são orientados com vistas à construção de uma estrutura de emprego paralela ao setor privado e, em alguns casos, até mesmo competindo com este. Tal estrutura paralela teria como principal meta o emprego, e não o lucro. Embora em termos de rentabilidade possa ser menos "eficiente" do que o setor privado, em função do desenvolvimento humano seria muito mais eficiente. Poderia, também, gerar uma série de bens e serviços de real utilidade para a economia e, se adequadamente planejada, criar unidades administradas pelos trabalhadores de natureza muito mais democrática do que as corporações do setor privado.

Nessa estratégia, o desemprego da mão-de-obra instruída é resolvido de duas formas: primeiro, os jovens recém graduados podem encontrar trabalho no setor público e utilizar suas capacidades formais no treinamento de outros assalariados ou na própria produção. Podem, também, aprender outras aptidões na área governamental e deslocar-se para o setor privado com melhor preparação para o trabalho. Segundo, o desemprego da força de trabalho com maior nível educacional é diminuído, porque a pressão para acesso à universidade decresceria, dada a disponibilidade de empregos para os graduados universitários, e até mesmo concludentes da escola primária, com a possibilidade de continuação dos estudos posteriormente.

O ponto principal da estratégia apresentada, porém, está em que a solução para o desemprego e subemprego da mão-de-obra instruída, assim como para a rápida e incontrolável migração das áreas rurais para o conglomerado urbano de cidades superpovoadas, não reside na reestruturação do sistema educacional ou mesmo na criação de novos métodos de ensino, mas na reformulação do sistema produtivo. Não mais podemos esperar o surgimento de empresários individuais para organizar as finanças, *marketing* e geração de novos empregos; embora existam muitos empresários talentosos nos países de baixa renda, a produção de bens e serviços sob uma organização de produção capitalista não maximiza o emprego — maximiza lucros (o retorno do investi-

---

<sup>17</sup> No aspecto positivo, os rendimentos auferidos pelos trabalhadores em tais projetos provavelmente seriam gastos quase que inteiramente em alimentação, roupas e outros produtos básicos, que são fabricados por métodos relativamente absorvedores de mão-de-obra. Esse fato exerceria um importante efeito múltiplo sobre o nível de emprego, desde que o governo permitisse a elevação dos preços desses produtos (pelo menos, a curto prazo).

mento). Além disso, a produção de muitos bens nesses países é monopolizada, existindo ainda maior poder açambarcador nos mercados de crédito. A capacidade empresarial coletiva e cooperativa constitui uma solução muito mais viável para o problema do desemprego nos países de baixa renda, e esse tipo de reestruturação, acreditamos, seria o mais proveitoso para incorporar a massa da juventude inativa e a força de trabalho marginal na produção controlada pelos trabalhadores, dinâmica e financiada pelo governo, tanto nas áreas rurais quanto urbanas.

## EDUCAÇÃO E EMPREGO

O planejador pode facilmente argumentar que na maioria das economias capitalistas dos países de baixa renda a possibilidade de reformas na estrutura de produção, e a mobilização das massas, é tão remota que constitui um ideal utópico. Nosso intuito, porém, deve ser considerado exatamente este: um objetivo a ser mantido em mente, no planejamento do ensino e dos programas de emprego. Quando o planejador se confronta com reformas educacionais alternativas, deveria (de acordo com nosso modelo) julgar tais esquemas não somente em termos de quanto ensino tencionam prover, mas em função do montante de poder econômico relativo que transferem aos trabalhadores e camponeses. Argumentamos que a ocorrência de reformas educacionais geralmente não desloca a economia em direção ao pleno emprego; pelo contrário, leva os pobres a esperar a mobilidade de seus filhos ou sua própria maior produtividade (e renda) enquanto atribui a eles muito pouco de cada. Afirmamos aqui que o planejador deveria avaliar essas reformas em campos eco-políticos, compreendendo que as inovações educacionais, combinadas com programas de pleno emprego, poderiam muito bem estabelecer as condições para um maior poder econômico da massa, de forma a que as reformas de vulto, tendentes a ajudar os grupos de baixa renda, fossem combinadas com programas econômicos para os pobres. De outro modo, a reforma educacional não seria mais do que um mediador de contradições — um adiamento da solução do problema da pobreza e da participação da massa na vida econômica e política do país.

Isso significa, por exemplo, que a introdução do ensino não-formal nas áreas rurais ou urbanas marginais tem de ser acompanhada de programas econômicos que possibilitem à população dessas áreas a obtenção de poder econômico, em detrimento dos grupos mais ricos da sociedade. Sem esses programas econômicos, a educação não-formal torna-se um meio de levar esperança aos pobres com poucas possibilidades de obter qualquer benefício econômico. Se, entretanto, o ensino rural for acompanhado por uma extensão de crédito aos pequenos agricultores, preços mais elevados para os produtos que eles podem fabricar, reforma agrária, assessoria para a gestão

de cooperativas e compra ou arrendamento de maquinaria, então existe uma possibilidade real de que essa educação conduza à maior produtividade e maior número de empregos nas áreas rurais. Do mesmo modo, os programas de ensino vocacional para trabalhadores urbanos devem estar vinculados à sua contratação, ao término do processo de treinamento, como descrevemos acima.

Não obstante, o planejador deve ter muito cuidado ao determinar — pelo menos aproximadamente — quem pagará o custo do crescente poder econômico dos pobres. No caso da força de trabalho camponesa, por exemplo, um aumento do retorno para os gêneros alimentícios poderia ser suportado basicamente pelos trabalhadores urbanos, ao invés dos detentores do capital e dos perceptores de altos rendimentos (visto que os grupos urbanos de baixa renda, tais como os trabalhadores, gastam uma porcentagem maior dos salários em alimentação — especialmente em produtos caseiros — do que os que têm maior renda). A fim de que isso não ocorra, os planejadores interessados nos grupos de baixa renda deveriam desenvolver um sistema de preços e controles, visando transferir os custos de um aumento da renda dos camponeses para as pessoas que têm altos rendimentos, incluindo os detentores do capital físico, e, ao mesmo tempo, desenvolver esquemas de treinamento visando aumentar a produção, em resposta à elevação das rendas.

Os salários mais elevados e o maior número de empregos, oferecidos aos trabalhadores urbanos qualificados, poderiam ser financiados pela transferência dos recursos destinados aos pobres rurais, ou através de seu desalojamento da terra, dessa forma exercendo-se pressão decrescente sobre os salários pagos aos trabalhadores urbanos não-qualificados. Esse parece ser o método empregado na maioria dos países capitalistas para dividir a classe trabalhadora, e opor politicamente os trabalhadores qualificados contra os não-qualificados e os camponeses (vide debate sobre segmentação, acima). O planejador interessado no aumento do nível de emprego (e, por inferência, em transferir o poder econômico para os pobres) precisa não apenas elaborar inovações educacionais destinadas a ajudar os pobres a obter qualificações, porém trabalhar com planejadores econômicos que possam apontar-lhes as prováveis medidas distributivas e de emprego que deveriam acompanhar tais inovações a fim de torná-las efetivas para as pessoas às quais supõe-se que deveriam estar servindo. Essa coordenação da reforma educacional com o planejamento econômico, para o emprego e redistribuição do poder econômico, é precisamente o oposto da maioria dos processos de planejamento dos países capitalistas de baixa renda, onde as decisões sobre reformas educacionais são tomadas com base numa série de objetivos implícitos, educacionais e econômicos, em grande parte definidos pelos grupos cujos verdadeiros interesses estão associados à manutenção de uma economia com excesso de oferta de mão-de-obra e de trabalho qualificado e, acima de tudo, à reprodução de uma organização de produção capitalista, mesmo às custas do desemprego e da pobreza permanentes.

Embora não consideremos apenas papel do ensino (não entrosado com programas para realmente diminuir o desemprego de grupos onde ocorrem altos índices de inatividade), pode ser possível uma vinculação cada vez maior da escola com o trabalho. Isso foi sugerido nos Estados Unidos e em outros países capitalistas (vide, por exemplo, Coleman et al., 1973) como forma de modificar as expectativas de emprego da juventude, a fim de reduzir a instabilidade política inerente ao desemprego e subemprego da mão-de-obra instruída. Países como o Panamá estão iniciando programas em áreas rurais, onde os estudantes de 2º grau (*secundária*) trabalham durante determinado número de horas por semana, em propriedades agrícolas vinculadas à escola (Del Cid, 1976). A venda dos produtos dessas fazendas ajuda a financiar o ensino, enquanto o processo de lavar a terra, como parte do currículo escolar, prepara os estudantes para serem agricultores mais produtivos. O México desenvolveu um programa de ensino secundário avançado (*bachillerato*) que leva os estudantes a trabalhar em projetos sociais, como parte de sua educação (Ornelas, 1976). O programa mexicano é semelhante, em alguns aspectos, ao projeto desenvolvido pelo Antioch College, Ohio (Estados Unidos), que permite ao estudante trabalhar um ano pelos créditos universitários, e ao programa do Goddard College, Vermont (Estados Unidos), o qual integra ensino universitário e trabalho.

Tais programas constituem esforços interessantes e proveitosos no sentido de tornar a educação mais "relevante" para os estudantes, nos vários níveis escolares. No caso do Panamá, as escolas rurais destinam-se, também, a tornar o ensino secundário menos dispendioso para o governo. Entretanto, de acordo com a argumentação de Blaug, existe o perigo de que os programas escola/trabalho, nas economias capitalistas — particularmente aqueles destinados aos camponeses e menores trabalhadores urbanos —, conquanto possam desenvolver as qualificações dessas crianças, desenvolvem, na realidade, aptidões de baixa cotação na economia e que apresentam uma alta possibilidade de se tornarem obsoletas ou de pouca demanda, assim condenando a juventude dessas classes uma vez mais ao segmento menos remunerado da força de trabalho, a despeito do aperfeiçoamento de sua escolaridade.

A esse respeito, deveríamos comparar as conseqüências das reformas escola/trabalho com seu funcionamento em Cuba e na China, de onde se originaram muitas delas. Na China, o ensino secundário e superior está ligado diretamente aos locais de trabalho, rurais e urbanos. Na verdade, a juventude é selecionada, nas instituições de ensino superior, por seus colegas-trabalhadores, tanto em termos de seu potencial de realização acadêmica quanto de seu desempenho profissional. E mesmo cursando a escola, os estudantes continuam a aplicar seus conhecimentos a situações de trabalho (as instituições de ensino superior estão ligadas às unidades de produção). Após a conclusão da escolaridade, os estudantes retornam a seu

local de trabalho. Assim, o desemprego e subemprego educacionais praticamente não existem, e os custos do ensino superior, em termos de rendimentos previstos, são grandemente reduzidos (Instituto Educacional Anglo-Chinês, janeiro de 1974).

Em Cuba, o problema da carência de mão-de-obra agrícola, resultante em grande parte da definição — por volta de 1963 — da agricultura como o setor principal do desenvolvimento cubano, bem como o compromisso ideológico de integrar os setores rurais e urbanos, e a obrigação de desenvolver um "novo homem" socialista, voltado para o trabalho, levou os cubanos a desenvolverem primeiro "escolas para a zona rural", onde os estudantes secundários das áreas urbanas passavam quarenta e cinco dias por ano trabalhando na produção agrícola e, eventualmente, "escolas na zona rural", frequentadas por estudantes de nível secundário, urbanos e rurais, onde exerciam atividades de trabalhadores agrícolas durante vinte horas por semana nas fazendas administradas pela escola (com a participação do estudante) e cuja produção estava vinculada ao plano agrícola. As "escolas na zona rural" tornaram-se a principal característica do desenvolvimento educacional cubano, desde 1969. Deve-se ressaltar, novamente, que tanto os estudantes rurais quanto urbanos estagiam nessas escolas, não apenas os estudantes rurais. Na verdade, à exceção das escolas vocacionais (baseadas no modelo da Escola Vocacional Lenin, próxima a Havana) a serem implantadas em cada uma das dezesseis províncias de Cuba, todas as escolas secundárias serão na zona rural e exigirão que os estudantes, como parte de seu currículo regular, trabalhem na terra durante o ciclo escolar de quatro anos. Até mesmo as novas escolas vocacionais urbanas mantêm os alunos produzindo bens manufaturados: os estudantes da Escola Vocacional Lenin, por exemplo, fabricam todos os rádios transistorizados de Cuba e, ao mesmo tempo, fazem a montagem e instalação de mini-computadores (Carnoy e Wertheim, 1975).

Não é nosso objetivo entrar em detalhes quanto à natureza dessas inovações educacionais na China e em Cuba, mas deve ficar claro, das breves observações aqui expressas, que existe muito para os planejadores dos países de baixa renda aprender dessas experiências. Os dois países reduziram o custo da oferta de ensino secundário e superior à massa de jovens, aparentemente sem diminuir a qualidade do treinamento acadêmico nesses níveis. De fato, há evidências de que o desempenho acadêmico em Cuba realmente elevou-se, de forma substancial, nas escolas "campestres", em relação aos métodos tradicionais de ensino. A produção agrícola e industrial dos estudantes de nível secundário não apenas reduz os custos do ensino como, provavelmente, produz um lucro líquido material para o setor da educação secundária, em adição à produção de qualificações acadêmicas ou vocacionais, consideradas fatores multiplicativos da produtividade futura dos estudantes envolvidos (Carnoy e Wertheim, 1975). Ao mesmo tempo, a situação escola/trabalho vem de encontro aos objetivos ideológicos socialistas de construir a cooperação do trabalho e reduzir as diferenças entre a experiência urbana e rural.

Haveria muita dificuldade para inserir tais programas num contexto de desenvolvimento capitalista, especialmente com os mesmos objetivos em mente. Não há probabilidade de que os pais das classes médias e alta permitam o comparecimento de seus filhos a escolas onde as crianças trabalhem em funções agrícolas ou industriais. Na verdade, a própria essência da educação capitalista é a formação das crianças conforme funções sociais e de classe muito diferentes. Não obstante, de acordo com nossa concepção de que o planejador educacional pode manter objetivos "utópicos" em mente, enquanto trabalha na *política real* de sua sociedade, sugerimos que podem ser tomadas medidas para o desenvolvimento de programas de trabalho, especialmente aos níveis superiores de ensino, nos países capitalistas de baixa renda, visando reduzir a distância social entre os trabalhadores da produção e os futuros profissionais. Os programas também determinariam, com maior precisão, o mercado de trabalho para certas profissões. Deve ficar claro, contudo, que a menos que haja muito maior controle, tanto do mercado de trabalho quanto do número e tipo de pessoas em treinamento nas universidades públicas e particulares, permanece uma alta probabilidade de ocorrência de desemprego entre os mais instruídos.

**E** quanto aos programas trabalho/estudo, a níveis inferiores de escolaridade? No Panamá, onde os estudantes rurais exercem atividades agrícolas vinculadas à escola, o trabalho/estudo certamente é proveitoso para o desenvolvimento de qualificações agrícolas, e provavelmente reduz o custo do ensino quando o produto é comercializado. Entretanto, a menos que esses tipos de programas educacionais sejam combinados com mudanças nas possibilidades de desenvolvimento econômico da vida rural, essas escolas rurais de produção não elevarão necessariamente o nível de emprego nas áreas rurais, e podem apresentar um resultado econômico muito baixo. Na verdade, enquanto continuarem a ministrar temas acadêmicos que podem ser úteis para a obtenção de empregos nas áreas urbanas, provavelmente nem mesmo chegarão a estancar o fluxo da migração rural-urbana. Assim, a inovação das escolas de produção rurais pode reduzir o custo do ensino para a juventude do interior, mas não se pode esperar que apenas essa reforma resolva o problema do desemprego. Por outro lado, as escolas de produção rurais, em combinação com reformas estruturais que beneficiem o campesinato, poderiam realmente contribuir para elevar o nível de emprego nas áreas rurais, obter maior produtividade e uma redução do fluxo rural-urbano (o que, por seu lado, viria a reduzir o desemprego urbano).

Os programas trabalho/estudo, por outro lado, se adaptariam bem no quadro das cooperativas de produção e outros empregos governamentais. Se aos jovens que já estão trabalhando e recebem recomendação das

unidades de produção para prosseguir os estudos fosse dada preferência de acesso ao ensino universitário, em relação aos inativos, haveria considerável incentivo à juventude no sentido de primeiro encontrar empregos e depois estudar.

Mesmo dada essa possibilidade, não podemos esperar que as situações escola/trabalho, nas áreas rurais e urbanas (através do ensino industrial vocacional para os filhos de trabalhadores urbanos) possam começar a eliminar a dicotomia rural-urbana ou romper a estrutura de classes nas zonas urbanas e rurais, a menos que se exija de todos a frequência a essas escolas. O desenvolvimento das escolas de produção para uma classe da sociedade, combinado com o treinamento acadêmico conducente à universidade, para as crianças das classes sociais mais altas, pode simplesmente eliminar o desemprego da força de trabalho instruída (reduz as pressões pela ampliação do ensino universitário, através de restrições ao ingresso nesse nível), conservando inalterados os altos índices de desemprego entre a mão-de-obra rural e os pobres urbanos marginais.

O desenvolvimento do ensino, portanto, em associação com a produção, proporciona interessantes possibilidades, mesmo nas sociedades capitalistas, particularmente quanto à viabilidade de auto-custeio da educação. Tais programas, entretanto — como esperamos ter tornado bastante claro — não reduzem o desemprego por si mesmos, nem dão poder econômico aos pobres. Na verdade, fazer com que os estudantes exerçam atividades na produção agrícola e industrial, enquanto existe desemprego na força de trabalho ativa, não faz muito sentido, e esse é o dilema das sociedades capitalistas de baixa renda, de baixo rendimento *per capita* mas de certa forma incapazes de utilizar plenamente o potencial humano capaz de produzir. Muitas das sugestões que fizemos em nosso plano de ação implicam na reorganização do modo através do qual são produzidos os bens, modificando, particularmente, o controle das tomadas de decisão quanto à produção e a prioridade atribuída ao lucro sobre o emprego. Tais alterações não são realizadas facilmente nos países de baixa renda; na verdade, perguntamos se podem sequer chegar à consecução, sem considerável organização dos grupos de trabalhadores e camponeses, e conflitos entre aqueles que desejam o desenvolvimento econômico de forma a premiar a burguesia urbana e classes médias e os que almejam o crescimento através de um tipo de estrutura política e econômica com base nas massas. O conflito é acentuado pelo interesse das potências mundiais na rota desenvolvimentista escolhida.

Acautelamos, portanto, o planejador contra a crença de que as reformas "não reformistas" podem ser facilmente executadas, assim como o precavemos contra a presunção de que os problemas do desemprego em geral, e da força de trabalho instruída, possam ser resolvidos tornando-se o desenvolvimento capitalista mais "racional". O desemprego, e a ampliação do desemprego pela estabilidade no trabalho, esbarram em algumas relações de poder básicas do processo de produção. O tipo de sugestão que apresentamos somente pode ser implementado sob certas condições políticas, deve fazer parte de

uma estratégia global para modificar o controle da quantidade de bens que devem ser produzidos e de quem recebe os frutos da produção e, portanto, requer a organização de uma base política de massa. Fundamentalmente, a situação de cada país é única, e a estratégia utilizada para o aumento do nível de emprego deve emanar da cultura política e econômica daquela determinada sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADELMAN, L., e MORRIS, C.T. *Economic growth and social equity in developing countries*. Stanford, California, Stanford University Press, 1973.
- ANGLO-CHINESE EDUCATIONAL INSTITUTE. *Education in China*. London, ACEI, 1974.
- BARKIN, D. "Acceso a la educación superior y beneficios que reporta en Mexico". *Revista del Centro de Estudios Educativos*, 1971.
- BARNET, R., e MULLER, R. *Global reach*. New York, Simon & Schuster, 1975.
- 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.
- BOWLES, S. e GINTIS, H. *Schooling in capitalist America*. New York, Basic Books, 1974.
- BRAVERMAN, H. *Labor and monopoly capital: the degradation of work in the 20th century*. New York, Monthly Review Press, 1975.
- CARNOY, M. *The cost and return to schooling in Mexico*. (Tese de Ph. D. não publicada, University of Chicago, Department of Economics, 1964).
- "Class analysis and investment in human resources", *Review of radical political economics*, nºs 3 e 4, inverno de 1971, pp. 56-81.
- "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.
- Education as cultural imperialism*. New York, David McKay, 1974.
- and LEVIN, H. *The limits of educational reform*. New York, David McKay, 1976.
- and WERTHEIM, J. *Economic change and educational reform in Cuba, 1955-74*. Washington, World Bank, 1976.
- CHASE-DUNN, C. "International economic dependence in the world-system". (Tese de Ph. D. não publicada, Stanford University, 1975).
- COLEMAN, J., et al. *Youth: the transition to adulthood*. Chicago, University of Chicago Press, 1973.
- COOMBS, P.H. *The world educational crisis: a systems analysis*. New York, London, Toronto, Oxford University Press, 1968.
- and AHMED, M. *Attacking rural poverty: how non-formal education can help*. Baltimore, Johns Hopkins Press, 1974.
- DEL CID, C.E. "La reforma educativa de Panama en las areas rurales". Stanford University School of Education, agosto de 1976 (mimeo).
- EDWARDS, E.O. (ed.). *Employment in developing nations: report on a Ford Foundation study*. New York, Columbia University Press, 1974.
- and TODARO, M. "Educational demand and supply in the context of growing unemployment in less developed countries". *World Development*, março/abril, 1973.
- FANON, F. *The wretched of the earth*. New York, Grove Press, 1968.
- FAURE, E., et al. *Learning to be: the world of education today and tomorrow*. Paris, Unesco, 1972.
- FOSTER, P. *Education and social change in Ghana*. London, Routledge and Kegan Paul, 1965.
- FREIRE, P. *Pedagogy of the oppressed*. New York, Herden and Herder, 1971.
- GENOVESE, E. *The political economy of slavery: studies in the economy and sociology of the slave youth*. New York, Pantheon Books, 1965.
- 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.
- GORZ, A. *Strategy for labor: a radical approach*. Boston, Beacon Press, 1967.
- GRUBB, N., and LAZERSON, M. "Rally round the workplace: continuities and fallacies in career education". *Harvard educational review*, vol. 45, novembro de 1975, pp. 451-74.
- ILLICH, I. *Deschooling society*. New York, Harper and Row, 1971.
- INKELES, A. and SMITH, D. *Becoming modern: individual change in six developing countries*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1974.
- LABELLE, T. (ed.). *Educational alternatives in Latin America: social change and social stratification*. Los Angeles, UCLA Latin American Center Publications, 1975.
- LANGONI, C. *A distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Expressão e Cultura, 1973.
- LEVIN, H. "Educational reform: its meaning". in CARNOY, M. and LEVIN, H. (eds.). *The limits of educational reform*. New York, David McKay, 1976.
- MELMEN, S. *Dynamic factors in industrial productivity*. Oxford, Basil Blackwell, 1956.
- MEMMI, A. *The colonizer and the colonized*. Boston, Orion Press, 1965.
- 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).
- ORNELAS, C. "The politics of the College of Sciences and Humanities (CCH) in Mexico". Stanford University School of Education, 1976 (mimeo).
- OZELLI, T. "Costs and returns of educational investment in the First Turkish Republic". (Tese de Ph. D. não publicada, Columbia University, 1968).
- PAPAGIANNIS, G. *Nonformal education and national development: a study of the Thai mobile training school and its effects on adult participants*. Stanford University, tese de Ph. D., no prelo.
- REIMER, E. *School is dead: an essay on alternatives in education*. New York, Doubleday, 1971.
- SANYAL, B.C., and YACOB, E.S.A. *Higher education and employment in the Sudan*. Paris, International Institute for Educational Planning, 1975.
- SCHIEFELBEIN, E. "The politics of national planning: the Chilean case". *Educational planning journal of the international planners*, vol. 1, nº 3, janeiro de 1975.
- SCHULTZ, T.W. "On economics, agriculture and the political economy". Artigo elaborado para a International Conference of Agricultural Economists, Nairobi, 26 de julho a 4 de agosto de 1976.
- STONE, K. "The origins of job structure in the steel industry". *Radical review of political economics*, vol. 6, nº 2, verão de 1974, pp. 113-173.
- TOMALA, J.; KWIECINSKI, Z., and BOROWICZ, R. "Access to higher education: reform in Poland". Washington, World Bank Economics Dept., setembro de 1976 (mimeo).
- THIAS, H., and CARNOY, M. "Cost-benefit analysis of education: a case study on Kenya". Washington, World Bank (Occasional Paper), 1969.