

O assalto à educação pelos economistas*

Ana Maria F. Almeida

A idéia de que a desigualdade de renda está no coração do “problema brasileiro” se difundiu amplamente e em meios muito diversos a partir dos anos de 1990. Nós a encontramos no discurso jornalístico certamente, mas também no discurso de políticos e intelectuais. É preciso reconhecer, no entanto, que as discussões sobre as desigualdades no Brasil não nasceram nesse momento e têm sido na verdade uma questão recorrente em inúmeras análises sobre o país. Num certo sentido, o fato de que o “problema da desigualdade” seja hoje enunciado como causa de inúmeras mazelas brasileiras, inclusive a violência (cf. Fajnzylber e Araújo, 2001), por exemplo, indica que ele tenha passado progressivamente a retraduzir problemáticas como as da industrialização e do desenvolvimento na década de 1950. Discutidas com base no problema da desigualdade, essas questões têm sido, assim, tratadas num vocabulário se não novo, pelo menos renovado.

Trata-se de uma mudança histórica, ao mesmo tempo lingüística e conceitual, que não é gratuita nem sem efeitos e que marcou uma inflexão no jogo político para que se permitisse a participação de uma nova geração de economistas profissionais ostentando diplomas e conhecimentos técnicos que procuram valorizar nas arenas de produção e negociação de políticas públicas.

No entanto, como nos períodos anteriores, a educação escolar é mais uma vez tomada como “variável explicativa” fundamental e chamada a ofe-

* Este trabalho foi produzido no quadro de uma pesquisa coletiva financiada como Projeto Temático pela Fapesp (proc. n. 06/56499-0). Agradeço a Letícia Canêdo pela idéia de perseguir essa questão e a Afrânio Garcia pela interlocução constante. Nenhum deles é, claro, responsável pelas eventuais inadequações apresentadas neste texto.

recer a sua contribuição específica para o problema da nação. Como tal, ela passa a ser percebida como uma das arenas em que a competência dos economistas deve se exercer.

Para compreender esses desenvolvimentos contemporâneos, no entanto, é preciso recuperar os processos que permitiram aos economistas se impor como produtores legítimos de políticas educacionais, cujo primeiro resultado mais expressivo foi a tentativa de profissionalizar todo o ensino médio em 1971. Os argumentos econômicos para apoiar as políticas públicas da área educacional nunca mais foram abandonados, embora a cristalização dessa situação tenha se dado de fato nos anos de 1990 com a indicação de Paulo Renato Souza, economista e professor da Unicamp, para ministro da educação do governo de Fernando Henrique Cardoso, posição que ocupou por oito anos.

Este artigo focaliza os processos que permearam a aproximação dos economistas da área da educação no período entre as décadas de 1950 e 1970. Procuo mostrar, particularmente, que essa aproximação pode ser compreendida como parte de uma luta mais abrangente que envolve dois grupos profissionais, o dos bacharéis-educadores e o dos economistas, em disputa pelo reconhecimento de suas competências técnicas como as mais apropriadas às questões de governo, incluídas aí as relacionadas com a educação.

De uma maneira particular, o estudo do protagonismo alcançado pelos economistas na política educacional da década de 1970 oferece uma porta de entrada para se examinar com mais precisão as condições que permitem a certos grupos sair vitoriosos nas competições que estruturam o espaço acadêmico e político.

Os educadores profissionais e a construção da educação nacional

O surgimento no Brasil de especialistas em educação, isto é, profissionais que se enxergam, se apresentam e são conhecidos fundamentalmente por suas idéias, estudos e discursos sobre a educação, pode ser localizado nos anos de 1920.

A Associação Brasileira de Educação (ABE), criada em 1924, desempenhou um papel importante nesse processo. A série de debates e inquéritos promovidos sob sua chancela e tornados visíveis ao público por meio das conferências nacionais de 1927, 1928 e 1929 deram substância à idéia de que a educação era assunto de especialistas. As inúmeras disputas internas

entre os membros também contribuía para isso, na medida em que eram oportunidades para aumentar a visibilidade dos que podiam esgrimir argumentos baseados nos últimos resultados de pesquisas, assim como nas mais avançadas teorias e práticas educacionais. Quando enfrenta a questão educacional em 1930, é à ABE que Vargas recorre, enpenhado que estava em buscar uma solução eminentemente técnica para tratar das questões relativas à organização do Estado, encontrando-a nesse momento dividida sobre a questão da gratuidade e laicidade das escolas públicas¹. Assim, a IV Conferência Nacional em 1931 é promovida pelo governo. Em seguida, este solicita à Associação a elaboração do ante-projeto de um Plano Nacional de Educação. A discussão desse ante-projeto, por sua vez, justifica a realização da V Conferência Nacional, em 1932. A Associação continua a ser requisitada como interlocutor da área educacional do governo nos anos seguintes, a despeito da forte clivagem interna e da oposição externa, principalmente por parte da Igreja Católica, que se tornam cada vez mais extremadas². Isso parece resultar numa mudança de ênfase por parte do governo que, em 1938, incorpora certos segmentos da ABE diretamente aos próprios quadros do Estado sob a chefia de Lourenço Filho, que cria o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep), em 1938, e a *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, em 1944³.

As leis aprovadas ao longo da década de 1940 sob inspiração desses bacharéis-educadores tornam o Estado responsável único pelas diretrizes educacionais e definem a obrigatoriedade da escolarização. Asseguram, assim, que a escola passe a ser um lugar fundamental para o aprendizado de uma cultura comum que supõe, inclusive, a unificação lingüística, e fundamental para a interiorização da percepção de pertencimento à nação. Está em jogo a construção de um indivíduo capaz de sobrepor sua lealdade à pátria àquela que dedica à família ou à religião. As leis orgânicas indicam, nesse quadro, “uma preocupação em reduzir a influência da família, da Igreja, ou quaisquer instituições ligadas à socialização das crianças e jovens, em benefício de uma influência continuada da escola, veiculadora dos valores nacionais” (Schwartzman *et al.*, 2000, p. 106).

A substituição dos bacharéis-educadores pelos economistas no trato com as questões educacionais de Estado é fruto de uma disputa local entre esses grupos profissionais e foi acompanhada por uma transformação na lógica de se pensar a educação, que passa de instrumento de construção da nação e do cidadão a instrumento do desenvolvimento econômico. No entanto, um elemento fundamental desse processo foi a ação concreta de economistas

1. Opõem-se nessa luta os defensores da escola pública gratuita e laica aos defensores do financiamento estatal às escolas confessionais e do ensino religioso nas escolas públicas.

2. Para uma discussão desses confrontos, ver Cury (1986).

3. São bacharéis-educadores alguns dos que vão se tornar os porta-vozes da ABE: Lourenço Filho, Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo. Ver em Miceli (2001) uma discussão sobre os processos que permitem o surgimento desses educadores profissionais.

4. Embora a intuição da relação entre educação e produção da riqueza possa ser retracada a autores como Adam Smith, David Ricardo e Alfred Marshall, a idéia de quantificar a contribuição da educação para o crescimento econômico foi concretamente explorada apenas no final da década de 1950 por Theodore Schultz e Gary Becker, ambos professores do departamento de economia dessa universidade, que promoveram a idéia de que a educação deveria ser analisada como um fator independente na produção (Sweetland, 1996).

5. A América Latina não foi, no entanto, o único destino desses especialistas. Resnik (2006) e Mundy (1999) registram iniciativas semelhantes em praticamente todos os continentes.

norte-americanos e europeus vinculados à Unesco e à Fundação Ford na disseminação de uma noção de planejamento educacional apoiada em cálculos de necessidades de mão-de-obra para o desenvolvimento. No processo, fixava-se nas políticas públicas uma noção de educação baseada na teoria do capital humano produzida no departamento de economia da Universidade de Chicago⁴.

Como mostram Yves Dezalay e Bryant Garth (2002), essa “oferta teórica” disponibilizada por agências internacionais não pode ser compreendida sem se levar em conta as disputas internas do espaço universitário norte-americano e o contexto da Guerra Fria. Eles mostram, particularmente, que os órgãos da Unesco, assim como o Banco Mundial e o FMI, aglutinaram um número importante de economistas da Universidade de Chicago que viam nesses órgãos uma alternativa de participação política diante da impossibilidade de obtenção de postos na administração Kennedy, dominada por grupos dirigentes da costa leste portadores de diplomas das universidades da Ivy League. O contexto da Guerra Fria e, mais tarde, a revolução cubana, impulsionou a Fundação Ford, identificada basicamente com a costa leste, e a United States Agency for International Development – USAID a dedicarem-se “fortemente à profissionalização da economia” (*Idem*, p. 186) como um instrumento de difusão de teorias econômicas alternativas “às abordagens mais estruturalistas da Cepal” (*Idem, ibidem*). Para isso, tanto valiam as teorias monetaristas produzidas em Chicago, como as teorias mais próximas do keynesianismo de Harvard, mesmo que estivessem identificadas em solo norte-americano com grupos opostos, engajados à época numa forte relação de concorrência.

É nesse quadro que os órgãos da Unesco patrocinaram uma intensa circulação de especialistas pela América Latina, principalmente a partir do II Encontro de Ministros da Educação, realizado em Lima, em 1956, iniciando um ciclo de conferências internacionais, seminários regionais e cursos de formação de planejadores, vários deles patrocinados pela Usaid no quadro do programa Aliança para o Progresso⁵.

A consolidação desse processo deu-se com a criação, em 1962, do International Institute for Educational Planning (Iiep), iniciativa conjunta da Fundação Ford e da Unesco, concebido e estabelecido pelo economista formado na Universidade de Chicago Philip Hall Coombs, previamente diretor do programa educacional da Fundação Ford e conselheiro educacional junto ao governo da Índia e da Turquia. Rapidamente o instituto articulou instituições de formação de planejadores que haviam sido

criadas nos anos anteriores em praticamente todos os continentes e criou novas onde essas ainda não estavam presentes. Num certo sentido, isso deve ser percebido como uma resposta ao fato de que, como explicava o diretor geral da Unesco René Maheu no início da década de 1960, ao justificar a criação do Iiep,

[...] os diretores do [...] Fundo Especial das Nações Unidas, da Unicef e do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento haviam indicado, em várias ocasiões, que projetos submetidos com vistas a obter ajuda financeira internacional deveriam ser apresentados no quadro de planos gerais de desenvolvimento no interior dos quais deveria ser dada ênfase especial do desenvolvimento educacional (Maheu, 1965, p. 7)⁶.

Esses movimentos não foram ignorados pelos bacharéis-educadores e Anísio Teixeira chegou a ser *fellow consultant* do International Institute of Educational Planning no início dos anos de 1960. Como testemunha Almir Castro, diretor-executivo da Capes entre 1954 e 1964, durante a presidência de Anísio Teixeira, a idéia de preparação de mão-de-obra para atender o desenvolvimento “era moda, estava no ar. Não só os economistas começavam a ter certa influência mas nós mesmos considerávamos que, se contribuíssemos com o desenvolvimento, outras coisas viriam inexoravelmente” (Ferreira e Moreira, 2003, p. 34).

Não chega a causar estranheza, assim, saber que Anísio Teixeira foi um dos personagens centrais da defesa da efetivação de um vínculo entre o planejamento e a distribuição de recursos para o sistema público de educação, na Lei de Diretrizes e Bases, que viria a ser aprovada em 1961, e da transformação do Inep no órgão central de planejamento da educação. Como chegou a dizer para justificar essas posições: “não podemos deixar de fazer planos. Não há nisso qualquer mistério. Basta agir coerentemente, sistematicamente, levando em conta os objetivos, os meios e as conseqüências desses meios” (Teixeira *et al.*, 1962). É o mesmo Almir Castro quem sublinha que, “embora não fosse um homem de raciocínio estatístico, matemático, Anísio se preocupava muito com a necessidade de formação de mão-de-obra [...] para enfrentar os desafios do desenvolvimento” (Ferreira e Moreira, 2003, p. 35).

No entanto, fazer planos vai se tornar ainda nessa década uma prática esotérica e de difícil apreensão para aqueles que não dispõem do instrumental metodológico adequado, e certos economistas brasileiros encontra-

6. Heyneman mostra que entre 1962 e 1980 “todos os investimentos em educação apoiados pelo Banco [Mundial] requiriam justificativas em termos de demanda de mão-de-obra. Por isso, todos os investimentos do Banco focalizavam as técnicas de análise da [demanda de] mão-de-obra” (2003, p. 317).

vam-se em muito melhor posição para integrar essa nova concepção de educação ao seu arsenal de competências técnicas. Embora os argumentos dos bacharéis-educadores fossem muito parecidos com os dos economistas, ambos os grupos visualizando o planejamento como pré-requisito da ação objetiva e racional, esses últimos dispunham de uma arma que iria se revelar fundamental: a competência estatística e econométrica, tornada divisor de águas entre o planejamento educacional “moderno” realizado por eles e o planejamento dos bacharéis-educadores, que conseqüentemente perderam cacife nessa arena.

O golpe de 1964 oferece uma contribuição particular para o processo, acelerando a recomposição dos núcleos dirigentes. Um dos episódios que explicitam o alijamento dos bacharéis-educadores dos núcleos de definição do futuro da educação brasileira, assim como da definição da Economia como ciência-fonte do planejamento de políticas educacionais, se deu no momento da realização de um seminário organizado pelo Ipes (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais) em outubro e novembro de 1968 na PUC-Rio. O ex-ministro do planejamento, Roberto Campos, foi o conferencista encarregado do Tema IV: “Educação e desenvolvimento social”. Nos debates transcritos consta apenas a intervenção de Mário Henrique Simonsen, com várias perguntas. Em conjunto, as falas dos dois personagens articulam uma crítica aos “defeitos do sistema educacional”. O primeiro seria, segundo Roberto Campos, “o planejamento da educação com bases predominantemente em critérios demográficos”, para cuja solução propõe o “planejamento de mercado” (Ipes, 1969, p. 73). Os anais do evento registram a presença de Anísio Teixeira, na platéia mas não há qualquer sinal de intervenção sua nas transcrições dos debates (Ipes, 1969). O seminário havia sido intitulado “A educação que nos convém”. Era o mesmo título de um artigo programático publicado por ele nas páginas da *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, em 1953⁷.

Os economistas planejadores, a questão educacional e o desenvolvimento

Nesse período, o Inep (e o CBPE) foram deslocados da produção de subsídios para o planejamento educacional pelo Ipea ou, mais precisamente, por uma de suas divisões, o CNRH (Centro Nacional de Recursos Humanos), criado por Arlindo Corrêa Lopes, engenheiro muito ligado a à Consultec e a Roberto Campos, que viria a substituir Mário Henrique Simonsen na presidência do Mobral⁸. Na década de 1960, o Ipea foi o

7. Como se vê, trata-se do mesmo processo de substituição de bacharéis por economistas que ocorreu em outras áreas (Loureiro, 1997).

8. Sobre o CNRH, D. Arthur Gusso (economista, técnico do Ipea desde 1972 e presidente do Inep entre 1991 e 1995) conta que “Arlindo juntou no Ipea as várias equipes que trabalhavam com educação, emprego, saúde e outros temas de política social e criou o CNRH. As equipes seriam interdisciplinares e tratariam da questão em conjunto” (Depoimento em D’Araújo, 2005).

órgão encarregado da elaboração do *Diagnóstico da Educação* sobre o qual se baseou o item “Educação e mão-de-obra” do Plano Decenal de Desenvolvimento. Os pesquisadores encarregados do diagnóstico da Educação teriam sido o próprio Arlindo Lopes Correia, David Carneiro Júnior (engenheiro responsável por cursos de econometria na Faculdade de Economia da Universidade Federal do Paraná, com rápida passagem pela chefia do Departamento de Economia da UnB entre 1964 e 1966 a convite de seu tio, Flávio Suplicy de Lacerda, ministro da educação no período) e Edson Machado, matemático paranaense com passagem também pelo Departamento de Economia da UnB⁹.

A construção da competência dos técnicos economistas do CNRH continuou ao longo da década com o desenvolvimento, no CNRH, de

[...] um grande projeto de cooperação internacional com recursos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e envolvendo todas as agências das Nações Unidas: Unesco, OIT, FAO, OMS com o objetivo de alocar peritos dessas organizações na secretarias gerais dos ministérios setoriais [...] na época consideradas o órgão central de planejamento de cada ministério (Depoimento de Edson Machado em Ferreira e Moreira, 2003, p. 110).

A área educacional não ficou imune a esse processo. Os técnicos do Ipea e os peritos das agências transnacionais assumiram a produção de informações de base e a confecção do orçamento, já que ali “não havia ninguém competente para tal”¹⁰. Concretamente, isso significava produzir informações técnicas em formatos até então desconhecidos, passíveis de serem processadas para fundamentar decisões técnicas cujo alcance era pouco familiar aos técnicos sumariamente formados da época (Mariani, 1982).

É nesse contexto que a discussão sobre a relação entre educação e desenvolvimento foi apreendida no Brasil. Mário Henrique Simonsen, o “matemático humanista” na descrição de Roberto Campos (2001), foi um dos agentes fundamentais desse processo, como bem o demonstra a discussão que apresenta em 1969 sobre “Educação e desenvolvimento” no seu livro *Brasil 2001*. Nisso foi auxiliado pelo próprio Roberto Campos e por João Paulo dos Reis Velloso, ambos também autores do mesmo tipo de análise sobre o papel da educação para o desenvolvimento econômico que deu forma ao já mencionado CNRH¹¹. Tanto a reforma educacional que transformou o ensino médio em ensino técnico no início da década de 1970¹² como a implementação do Mobral são exemplos de

9. Edson Machado migrou ainda na década de 1970 para a Diretoria de Assuntos Universitários do Ministério da Educação (hoje Secretaria Superior da Educação). Foi presidente da Capes entre 1982 e 1989 (Depoimento de Edson Machado em Ferreira e Moreira, 2002). Tornou-se mais tarde chefe de gabinete do ministro Paulo Renato Souza entre 1995 e 2000. Dirige hoje uma instituição de ensino superior privada.

10. Depoimento de Cláudio Moura Castro em D’Araújo *et al.* (2005, p. 107).

11. Cf. R. Campos (1969). Velloso, dividindo a disciplina “Planejamento Geral” com Isaac Kerstenetzky, chegou a fazer parte do corpo docente do primeiro curso de “estudos pós-graduados” em educação, instalado na PUC-Rio em 1965 (cf. Candau, 2005).

12. Para uma discussão dessa reforma e dos princípios que a nortearam, cf. Cunha (s/d, 1980).

política pública gestada nos anos de 1960 que podem ser mais bem apreendidos quando se leva em consideração também esse aspecto dos processos que marcam sua origem.

Com tudo isso, a questão educacional, interpretada pela teoria do capital humano, passou a ser utilizada por uma fração dos economistas dirigentes como um instrumento de compreensão dos processos econômicos que se desenrolavam no período. Uma querela entre economistas no início dos anos de 1970 marca o deslizamento de sentido que vai permitir vincular a questão educacional não só ao problema do crescimento econômico, mas também ao problema da distribuição de renda.

A questão central que mobilizou os interlocutores foi a revelação, a partir de estudos dos dados do censo de 1970, de que a concentração de renda havia aumentado de forma significativa durante a década anterior. No contexto da época, esta constatação tinha fortes implicações políticas porque poderia ser, e de fato foi, tomada como uma avaliação da política econômica adotada durante os primeiros dez anos do regime militar. Foram componentes fundamentais dessa controvérsia, como bem notou José Sérgio Leite Lopes, as regras inéditas de legitimação acadêmica que impuseram, de um lado, a polarização do debate entre dois economistas portadores de títulos de Ph.D. obtidos em universidades norte-americanas dominantes e, de outro, uma estruturação dos argumentos marcada por demonstrações de competência no manejo dos “últimos modelos econométricos” (1973, p. 291).

A concentração de renda e a educação

Como se sabe, a controvérsia girou em torno de um artigo de Albert Fishlow (1972), na época professor do Departamento de Economia da University of California-Berkeley, e da resposta dada por Geraldo Langoni, que era professor da EPGE da Fundação Getúlio Vargas (Langoni, 1973a). O fato de que um deles (Fishlow) tenha obtido o seu Ph.D. em Harvard e o outro em Chicago (Langoni) não é, no contexto da época, um dado sem maiores conseqüências.

Albert Fishlow, autor do primeiro artigo, havia defendido uma tese na área de História Econômica dos Estados Unidos¹³, sob a orientação de Alexander Gerschenkron. Historiador econômico conhecido, expatriado russo na Áustria que havia chegado aos Estados Unidos no momento da Segunda Guerra Mundial, é o autor de duas obras que, ainda hoje, são referências importantes nesse campo de estudos (cf. Gerschenkron, 1943, 1962). No

13. Fishlow, *American railroads and the transformation of the antebellum economy*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

seu livro *Bread and democracy in Germany*, Gerschenkron demonstra o papel positivo do atraso econômico relativo para o desenvolvimento posterior de alguns países (Fishlow, 2003), o que veio a se tornar conhecido como a “hipótese de Gerschenkron”. Sua primeira posição acadêmica nos Estados Unidos, em Berkeley, permitiu-lhe o contato com Hirshman e com Howard Ellis, de quem foi assistente. Em 1944, ele se incorporou ao Federal Reserve Board. Em 1948, tornou-se professor de história econômica em Harvard. Tornou-se conhecido também por um trabalho de 1951 sobre a velocidade do crescimento da economia soviética, no qual mostrava que as técnicas estatísticas empregadas pelos soviéticos não eram as mais adaptadas à análise do crescimento econômico e que, portanto, não refletiam a realidade da economia do país (Dawidoff, 2002). Essa análise, que se tornou conhecida como “o efeito Gerschenkron”, teve óbvias implicações políticas, permitindo desafiar a imagem de eficiência da política econômica soviética.

A vinda de Fishlow ao Brasil dera-se no quadro de uma missão de pesquisa e trabalho chefiada por Howard Ellis e estabelecida no bojo do programa Aliança para o Progresso. Um dos trabalhos que desenvolvera no período fora a orientação de um estudante oriundo de Berkely que analisava os resultados não publicados do censo de 1960. Com o AI-5, Fishlow instou a Universidade de Berkeley a finalizar o acordo de cooperação com o Brasil¹⁴. Isso, no entanto, não encerrou seus contatos com o Brasil, que continuou a visitar como professor independente. Ao tomar conhecimento dos dados do censo de 1970 quando de uma das viagens ao país, ele escreveu um artigo cujo objeto era a comparação entre os dados de 1960 e aqueles de 1970.

Nesse artigo, Fishlow procura mostrar que a renda dos trabalhadores brasileiros havia diminuído durante os anos de 1960 como resultado de dois mecanismos complementares: de um lado, a política explícita de compressão dos salários, concretizada por um controle preciso do aumento salarial explicitado no Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), lançado em 1964, e, de outro, o impedimento legal de os sindicatos lançarem movimentos grevistas ou de questionarem juridicamente o nível dos salários. Isso impedira que os salários fossem ajustados em relação às taxas crescentes de inflação e de produtividade econômica. Como consequência, teria havido uma queda importante do valor do salário mínimo, que implicava, por sua vez, uma redistribuição de rendas dos salários para os lucros no setor urbano do mercado de trabalho. Colocava-se em questão, assim, a política econômica dos militares e, particularmente, as restrições que haviam sido trazidas à organização dos trabalhadores e à livre negocia-

14. A esse respeito, ver os depoimentos de João Paulo dos Reis Velloso e do próprio Albert Fishlow em D’Araújo *et al.* (2005).

ção dos salários entre eles e seus patrões. A conclusão do autor foi apresentada nos seguintes termos:

O aumento da desigualdade é uma medida da falência dos instrumentos monetários e fiscais convencionais aplicados durante a administração Castelo Branco. Num sentido mais amplo, porém, o resultado era um indicador preciso das prioridades: destruição do proletariado urbano [visto] como uma ameaça política e o restabelecimento de uma ordem econômica voltada para a acumulação do capital privado (Fishlow, 1972, p. 400).

15. É interessante notar que embora as posições de McNamara quanto ao aumento da concentração de renda possam ser justificadas pelo seu envolvimento na *War on Poverty* lançada por Lyndon Johnson no início da década de 1960, analistas observam que a “distribuição de renda e desigualdades sociais, [vistas] como causas, mais do que consequências do crescimento econômico, simplesmente não estavam no cardápio do Banco [Mundial] à época (Birdsall e Londono, 1997, p. 33).

O artigo foi apresentado na reunião anual da American Economic Association em dezembro do mesmo ano, numa sessão presidida por Hollis Chenery que, na época, era conselheiro econômico do presidente do Banco Mundial, Robert McNamara. Pouco após a sessão, Fishlow foi convidado à sede do Banco, onde o conteúdo do artigo foi discutido. No início de abril de 1972, no momento da III Reunião da Unctad (United Nations Conference on Trade and Development) em Santiago, McNamara criticou a distribuição de renda no Brasil tendo por base alguns dados do estudo de Fishlow (Entrevista em D’Araújo *et al.*, 2005). Os ecos do comentário chegaram ao Brasil por meio do *Jornal do Brasil*, que publicou um resumo do artigo (23 abr. 1972). No mês seguinte o artigo foi publicado na *American Review of Economics*¹⁵.

Em junho de 1972 foram anunciados, pelo Ministério da Fazenda, os resultados de um estudo encomendado por Delfim Neto a Carlos Geraldo Langoni e preparado no quadro de um acordo entre o Ministério e o Instituto de Pesquisas Econômicas da USP¹⁶.

16. Langoni havia obtido o seu Ph.D. em Economia na Universidade de Chicago, tendo defendido uma tese intitulada *A study in economic growth: the Brazilian case*, sob a orientação de Larry Sjaastad, um especialista da teoria do capital humano. Ver Larry Sjaastad (1962).

Langoni afirmava que a concentração de renda havia sido efeito de um duplo movimento: a aceleração do crescimento econômico num país de renda per capita relativamente baixa e a transformação da estrutura econômica, que passava de uma economia agrária a uma economia industrial. Como resultado, as rendas teriam migrado para os espaços mais produtivos da economia, mas tenderiam a diminuir quando as taxas de crescimento deixassem de ser tão altas e fossem ampliados os setores de mais alta produtividade. Nesse raciocínio, o aumento das taxas de desigualdade teria sido um efeito temporário do crescimento econômico naquela etapa do desenvolvimento industrial brasileiro. Além disso, ele sustentava que o aumento elevado dos salários dos trabalhadores qualificados teria sido resultado da aceleração da velocidade do crescimento da demanda por esse tipo de tra-

balhador (dependente da velocidade do crescimento tecnológico), que não pode ser suprida pelos trabalhadores disponíveis (cuja oferta depende da velocidade da expansão do sistema de ensino e sofre os efeitos do tempo necessário para se completar uma formação). Desse ponto de vista, o crescimento da concentração de renda teria sido o resultado (também temporário) de um desequilíbrio temporário do mercado de trabalho que levaria a um mecanismo autocorretor quando a oferta de trabalho mais qualificado se tornasse maior.

Fishlow, em seu artigo, havia examinado os argumentos relativos ao papel da educação na concentração de renda notando que, no Brasil, “as rendas das famílias são um determinante significativo da frequência à escola” (e não o oposto). Concluía afirmando que o sistema de educação brasileiro era em si mesmo um mecanismo que mantinha a estrutura existente, reservando o acesso aos diplomas àqueles que já eram ricos e sobretudo àqueles cujos pais já eram escolarizados.

O enfrentamento, em solo brasileiro, dessas duas posições não é obra do acaso, mas um outro resultado da circulação internacional de pessoas e teorias promovida pela Aliança para o Progresso no contexto da Guerra Fria. Caso este o de Fishlow, como foi visto, das agências nacionais e de Langoni, que fora estudar nos Estados Unidos inserido num programa de formação do Cendec (Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social do Ipea)¹⁷.

Diferente de Gerschenkron, orientador de Fishlow, Sjaastad tinha vínculos mais próximos com a América Latina, sobretudo com o Chile e a Argentina, onde havia dirigido, no início dos anos de 1960, na Universidad de Mendonza, o primeiro programa para a América Latina concebido no quadro da Aliança para o Progresso. O deslocamento para a América Latina de um combate no qual estavam envolvidos alguns membros do Departamento de Economia da Universidade de Chicago, inclusive Theodore Schultz, que à época ocupava a posição de chefe, são descritos por seu antigo colega em Chicago, Robert Mundell, numa carta-homenagem:

Você provocou um impacto em economistas e amigos em todos os continentes. Mas principalmente na América Latina, onde os “Chicago boys” tornaram-se conhecidos por espalhar o evangelho da sabedoria dos *free markets*, *laissez-faire* e *estabilidade econômica*. Os “Chicago boys” foram algumas vezes associados a Milton Friedman. No entanto, uma vez ouvi nosso amigo Al Herberger reclamar: “Os Chicago boys são meus garotos!” Ele estava certo! Mas sem Larry Sjaastad, que era,

17. Credita-se ao Cendec, sob a direção de Og Leme (ex-aluno de Milton Friedman em Chicago), o envio de vários economistas para realização de doutorado no exterior, alguns deles, ao que parece, com recursos de um acordo Ford-Usaid (entre eles, além de Langoni, Cláudio Haddad, José Julio Senna, Ricardo Varsano). Ver, sobre isso, Campos (2001, p. 807), D’Araújo (2005, p. 196) e o obituário de Og Leme assinado pelo diplomata Meira Penna, disponível no site da associação portuguesa Causa Liberal: <http://www.causaliberal.net/convidados/ogleme.htm>.

pelo menos no início, o imediato de AI, o impacto de Chicago na América Latina teria sido muito menor (*apud* Clemens e Tcha, 2004, p. 67).

Ou, ainda, na carta escrita na mesma ocasião por Allan Meltzer:

Seus esforços permanecem visíveis, e permanecerão visíveis, na medida em que os países da América Latina movem-se tropegamente em direção a políticas mais liberais, pró-crescimento. Foi uma longa luta para quebrar a tradição de Prebish. Você pode estar orgulhoso de que suas contribuições tiveram um impacto substancial para tornar aquela transição possível (*apud* Clemens e Tcha, 2004, p. 64)¹⁸.

18. Talvez seja útil notar que se trata aqui de eminentes profissionais muito conhecidos nos círculos acadêmicos e de governo: R. Mundell é professor em Colúmbia e foi consultor de várias agências de estado norte-americanas, do FMI, do Banco Mundial, de vários governos latino-americanos etc. Ele recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1999. A. Meltzer, por sua vez, foi membro do Council of Economic Advisers de Reagan e nomeado, em 1998, pelo Congresso norte-americano para dirigir uma comissão encarregada de estudar o papel e a *performance* do FMI e do Banco Mundial.

19. Uma posição que está exemplarmente apresentada em Francisco Ferreira (2000).

Os desdobramentos da controvérsia são bem conhecidos, tendo gerado um bom número de réplicas e trélicas por economistas profissionais de diferentes credos (Tolipan e Tinelli, 1973) e contribuído para fixar no cenário político e intelectual os princípios da relação entre educação e distribuição de renda dados pela teoria do capital humano. Para o que nos interessa aqui, importa notar que, embora tenha mobilizado um grupo de jovens economistas que depois ocupariam altas posições de governo ao mesmo tempo em que se inseririam em departamentos de economia de universidades dominantes no Brasil, esses enfrentamentos da década de 1970 não foram suficientes para fundar uma área de especialidade nem nos departamentos de economia mais afinados com a Universidade de Chicago ou com o regime militar e muito menos nos departamentos de educação (Paiva, 2001), ao contrário do que aconteceu em diversos países da Europa e, naturalmente, nos Estados Unidos.

Observações finais

É esse o quadro institucional no qual se dá a retomada da questão educacional na década de 1990. Entre as características fundamentais dessa retomada está a recuperação, em termos muito próximos dos enunciados por Fishlow, da relação entre educação e renda. Esse, afinal, parece ser o sentido da mudança de vocabulário que pode ser sentida nos trabalhos recentes sobre a questão. Nesses estudos, não se nomeia mais o problema em termos de “concentração de renda”. Trata-se agora de “desigualdade de renda”, explicada, é verdade, em termos de capital humano, mas integrada a uma análise sobre o que há de político na distribuição desigual da educação pelos diferentes grupos sociais¹⁹.

É nessa perspectiva que a educação escolar tem sido tomada como objeto de estudos e de política pública por uma nova geração de economistas, formados, como seus dois antecessores, em sua maior parte, nas universidades centrais dos Estados Unidos e às vezes da Inglaterra, participantes numa rede de circulação internacional de formuladores de políticas públicas e interessados em funcionar como *experts* nas lutas pela atualização das competências de Estado e dos dispositivos de governo.

Referências Bibliográficas

- BARROS, Ricardo Paes de *et al.* (2000), “Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil”. In: HENRIQUES, Ricardo (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea, pp. 405-423.
- BIRDSALL, Nancy & LONDONO, Juan Luis. (1997), “Asset inequality matters: an assessment of the World Bank’s approach to poverty reduction”. *American Economic Review*, 87 (2): 32-37.
- CANAU, Vera. (2006), “A PUC-Rio e a pós-graduação em educação no Brasil”. *Educação on Line*, Rio de Janeiro, Departamento de Educação, pp. 1-16.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. (1969), “O investimento humano ou os insumos invisíveis (I, II, e III)”. In: _____. *Ensaio Contra Maré*. Rio de Janeiro, Apec.
- _____. (2001), *Lanterna na popa*. 4 ed. revista. Rio de Janeiro, Topbooks.
- CLEMENS, Kenneth W. & TCHA, MoonJoong (comp.). (2004), *The Larry Sjaastad Letters I*. Economic Research Center, School of Economics and Commerce, The University of Western Australia.
- CUNHA, Luiz Antonio Rodrigues da. (s/d), *A profissionalização do ensino técnico*. Rio de Janeiro, Eldorado.
- _____. (1980), *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- CURY, Carlos Roberto. (1986), *Ideologia e educação brasileira: católicos e liberais*. São Paulo, Cortez.
- DAWIDOFF, Nicholas. (2002), *The fly swatter*. Nova York, Pantheon Books.
- DEZALAY, Yves & GARTH, Bryant. (2002), *La mondialisation des guerres de palais*. Paris, Seuil.
- _____. (2006), “Les usages nationaux d’une science ‘globale’: la diffusion des nouveaux paradigmes économiques comme stratégie hégémonique et enjeu domestique dans les champs nationaux de reproduction des élites d’Etat”. *Sociologie du Travail*, 48 (3): 308-329.
- D’ARAÚJO, Maria Celina *et al.* (orgs.). (2005), *IPEA 40 anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Ipea.

- FAJNZYLBER, Pablo & ARAÚJO, Ari. (2001), “Violência e criminalidade”. In: LISBOA, Marcos de Barros & MENEZES-FILHO, Naércio Aquino. *Microeconomia e sociedade no Brasil*. Rio de Janeiro, Contra Capa/EPGE/FGV, pp. 333-394.
- FERREIRA, Francisco. (2000), “Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional?” In: HENRIQUES, Ricardo (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea, pp. 131-158.
- FERREIRA, Marieta de Moraes & MOREIRA, Regina da Luz (orgs.). (2003), *CAPES 50 anos: depoimentos ao CPDOC/FGV*. Rio de Janeiro/Brasília, Fundação Getulio Vargas/CPDOC/Capes.
- FISHLOW, Albert. (1972), “Brazilian size distribution of income”. *American Economic Review*, 62 (2): 391-402.
- _____. (1973), “Distribuição de renda no Brasil: um novo exame”. *Dados*, 11: 10-79.
- _____. (2003), “Review of Alexander Gerschenkron, economic backwardness in historical perspective: a book of essays” (*site* <http://eh.net/bookreviews/library/fishlow>).
- GERSCHENKRON, Alexander. (1943), *Bread and democracy in Germany*. Berkeley, University of California Press.
- _____. (1962), *Economic backwardness in historical perspective: a book of essays*. Cambridge, Harvard University Press.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio. (2004), “O Projeto Unesco na Bahia”. Comunicação ao Colóquio Internacional “O projeto Unesco no Brasil: uma volta crítica ao campo 50 anos depois”. Salvador, Centro de Estudos Afro-Orientais da Universidade Federal da Bahia (*site* <http://www.fflch.usp.br/sociologia/asag/O%20Projeto%20Unesco%20na%20Bahia.pdf>, consultado em 28/01/2008).
- HEYNEMAN, S. P. (2003), “The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960-2000”. *International Journal of Educational Development*, 23: 315-337.
- IPES. (1969), *A Educação que nos Convém*. Rio de Janeiro, Apec.
- JOHNSON, D. Gale. (1999), *Theodore William Schultz, 1902-1998: a biographical memoir*. Washington, The National Academy of Science.
- LANGONI, Carlos G. (1972), “Papel do investimento em educação e tecnologia no processo de desenvolvimento econômico”. *Ensaios Econômicos*, 4, Rio de Janeiro, FGV/EPGE.
- _____. (1973a), “Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil: uma reafirmação”. *Ensaios Econômicos*, 7, Rio de Janeiro, FGV/EPGE.
- _____. (1973b), *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura.
- LOPES, José Sérgio Leite. (1973), “Sobre o debate da distribuição de renda: leitura

- crítica de uma artigo de Fishlow”. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo-FGV, jul.
- LOUREIRO, Maria Rita. (1999), *Os economistas no governo*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- MAHEU, René. (1965), “Foreword”. In: LYONS, Raymond (ed.). *Problems and strategies of educational planning: lessons from Latin America*. Paris, Unesco-Iiep.
- MARIANI, Maria Clara. (1982), “Educação e ciências sociais: o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos”. In: SCHWARTZMAN, Simon. *Universidades e instituições científicas no Rio de Janeiro*. Brasília, CNPq, pp. 167-195.
- MICELI, Sergio. (2001), *Intelectuais à brasileira*. São Paulo, Companhia das Letras.
- MUNDY, Karen. (1999), “Educational multilateralism in a changing world order: Unesco and the limits of the possible”. *International Journal in Educational Development*, (19): 27-52.
- PAIVA, Vanilda. (2001), “Sobre o conceito de ‘capital humano’”. *Cadernos de Pesquisa*, 113: 185-191.
- REIS, Elisa. (2000), “Percepções da elite sobre desigualdade e pobreza”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15 (42), fev.
- RESNIK, Julia. (2006), “International organizations, the ‘Education-Economic Growth’ Black-Box, and the development of world education culture”. *Comparative Education Review*, 50 (2): 173-195.
- SCHWARTZMAN, Simon *et al.* (2000), *Tempos de Capanema*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas/Paz e Terra.
- SJAASTAD, Larry. (1962), “The costs and returns of human migration”. *Journal of Political Economy*, 70: 80-93.
- SIMONSEN, Mário Henrique. (1969), *Brasil 2001*. Rio de Janeiro, Apec.
- SWEETLAND, Scott R. (1996), “Foundations of a field of inquiry”. *Review of Educational Research*, 66 (3): 341-359.
- TEIXEIRA, Anísio *et al.* (1962), “Conselho Federal de Educação: bases para a elaboração de planos de educação destinados à aplicação dos fundos de ensino”. *Documenta*, Rio de Janeiro, 3: 149-156, maio.
- TOLIPAN, Ricardo & TINELLI, A. C. (1973), *A controvérsia sobre a distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar.

Resumo

O assalto à educação pelos economistas

O artigo examina o processo pelo qual a educação passou, a partir dos anos de 1970, a ser considerada variável explicativa central da desigualdade de renda brasileira e instrumento de política pública a cargo dos economistas. Esse processo foi tributário: (1) da luta, entre os anos de 1930 e 1950, dos educadores profissionais para produzir um saber de Estado sobre a educação; e (2) do sucesso obtido pelos economistas em impor seus modelos de interpretação da realidade nacional nos anos de 1960, alijando os educadores. Em ambos os períodos, a circulação internacional de pessoas e idéias facilitada por governos e agências transnacionais foi um recurso manipulado pelos envolvidos nessa competição.

Palavras-chave: Educação e desigualdade; Circulação internacional; Economistas e educadores.

Abstract

The takeover of the education by economists

The article examines the process through which education from the 1970s onwards became a key variable for explaining the inequality in Brazilian incomes and a public policy tool for economists. Among other factors, this resulted from: (1) the struggle of professional educators between the 1930s and 1950s to produce a policy-oriented body of knowledge concerning education; and (2) the success of economists during the 1960s in imposing their own interpretative models of Brazilian life, displacing the educators. In both periods, governments and transnational agencies facilitated an international circulation of people and ideas, manipulated as a resource by those involved in this competition.

Keywords: Education and inequality; International circulation; Economists and educators.

Texto recebido e aprovado em 17/3/2008.

Ana Maria F. Almeida é professora do Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, 13083-865. E-mail: aalmeida@unicamp.br.