

Educação, Salários e Desigualdade: A Situação Europeia e o Caso Português

Pedro Telhado Pereira¹ e Pedro Silva Martins²

1. Introdução

A recente Cimeira de Lisboa demonstrou a crescente importância consagrada, na Europa, à educação e formação, nomeadamente como meio para preparar os cidadãos europeus para os “desafios” da globalização e das novas tecnologias, instituindo na Europa uma verdadeira sociedade e economia do conhecimento.³

O entendimento actual é que a globalização origina importantes transformações nas sociedades europeias em termos da importância das qualificações. Um exemplo destas alterações está na diminuição da procura enfrentada pelos trabalhadores menos qualificados, uma vez que aumentam as alternativas para a localização das indústrias, nomeadamente em países com mão de obra mais barata.

Por outro lado, as inovações tecnológicas exigem trabalhadores com qualificações mais sofisticadas (como saber trabalhar com computadores ou lidar adequadamente com maquinaria sofisticada, por exemplo). Este fenómeno (“skill-biased technological change”) constitui mais um factor que retira interesse, em termos de mercado de trabalho, aos indivíduos com menores qualificações ou com qualificações ultrapassadas.

O resultado conjunto destes dois factores é, assim, invocado para explicar o padrão de crescente desigualdade de rendimentos que se verifica na maior parte dos países ocidentais, com particular incidência nos Estados Unidos. Alguns também atribuem o menor crescimento da União Europeia em relação aos Estados Unidos ao atraso em converter-se à sociedade da informação e conhecimento.

Perante este contexto, a resposta política que tem sido defendida com maior intensidade, nomeadamente nesta Cimeira, consiste em promover o enriquecimento educacional das pessoas. E isto tanto para os mais jovens (através da frequência de níveis superiores de ensino) como para os menos jovens (através da “aprendizagem ao longo da vida”). Conseguir-se-ia, assim, aumentar simultaneamente o crescimento económico e a coesão social, vencendo-se o conhecido “trade-off” eficiência-desigualdade.

Há, no entanto, por detrás desta atitude política algumas hipóteses que importa enunciar e avaliar. Para admitir que a educação contribui, por um lado, para aumentar os rendimentos das pessoas e, por outro, para diminuir a desigualdade na sociedade é preciso admitir que os sistemas educativos conseguem preparar os actuais alunos para um bom desempenho no mercado de trabalho. Doutra maneira, é também necessário impor que mais financiamento para o ensino traga bons resultados, tanto em termos de competências adquiridas pelos alunos como em termos do seu sucesso no mercado de trabalho.

Embora estas hipóteses pareçam razoáveis, a verdade é que muitas delas não têm sido suficientemente analisadas.⁴ Neste artigo procuramos contribuir para colmatar esta lacuna, analisando os resultados sobre a situação de quinze países europeus,⁵ tanto em termos da rendibilidade da educação como da relação

¹ Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa (email: ppereira@fe.unl.pt) e Investigador do CEPR (Londres) e IZA (Bona).

² Assistente de Investigação na FEUNL (email: psmart@fe.unl.pt).

³ Veja-se, por exemplo, a entrevista ao Primeiro-Ministro português no número de Janeiro desta revista.

⁴ O impacto do financiamento das escolas tanto nos resultados dos alunos como no seu sucesso no mercado de trabalho é um tema que não se encontra analisado de todo na Europa. Existem alguns resultados para os Estados Unidos, que indicam que estas ligações são muito ténues ou mesmo inexistentes (ver ‘Does Money Matter? The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success’ (1996), editado por Gary Burtless, Brookings Institution Press, Washington, D.C).

⁵ Os países são: Alemanha (ALE), Áustria (AUS), Dinamarca (DIN), Espanha (ESP), Finlândia (FIN), França (FRA), Grécia (GRE), Holanda (HOL), Noruega (NOR), Irlanda (IRL), Itália (ITA), Portugal (POR), Reino Unido (RU), Suécia (SUE) e Suíça (SUI).

entre educação e desigualdade.⁶ Aproveitamos também para descrever o caso português em maior pormenor.

2. A Rendibilidade da Educação

Quanto ganha a mais uma pessoa por frequentar um nível de ensino mais elevado? A resposta a esta pergunta tem grande importância para orientar correctamente tanto as escolhas privadas como as escolhas públicas no domínio da educação.⁷ Uma vez que a educação é um investimento caro (tanto em termos directos como indirectos) é fundamental perceber e *quantificar* os benefícios envolvidos.

Esta tarefa, a análise económica da educação, começou com a teoria do capital humano, desenvolvida por Gary Becker, Prémio Nobel da Economia em 1992. Segundo Becker, a educação corresponde a um investimento que cada pessoa faz em si própria, a que estão associados, por um lado, custos directos (propinas, por exemplo) e indirectos (remunerações não auferidas durante o período de estudo) e, por outro lado, rendimentos (os salários mais altos que se espera auferir em relação aos que seriam recebidos caso a pessoa não tivesse frequentado um determinado nível de educação).

Jacob Mincer veio mais tarde apresentar uma metodologia concreta para analisar o contributo da educação para os rendimentos.⁸ Através da análise de bases de dados com informação sobre as características de trabalhadores é possível aferir o aumento médio percentual dos salários associado à frequência de um ano extra de educação, controlando-se para diferenças de experiência e outras características que ajudem a explicar as diferentes remunerações dos trabalhadores.⁹

É importante referir que esta abordagem ignora as críticas relacionadas com a selectividade ou endogeneidade do processo de escolha dos níveis de educação. A chamada “teoria do sinal” (que rivaliza com a teoria do capital humano) defende que não é a educação que faz com que as pessoas sejam mais produtivas, acontecendo sim que as pessoas desde logo mais produtivas escolhem ter mais educação. A educação funcionaria assim como um sinal dessa maior produtividade para os potenciais empregadores, não tendo para além disso qualquer efeito produtivo.¹⁰

Neste trabalho, em que se adoptam as abordagens de Becker e Mincer, analisam-se bases de dados de quinze países europeus, representativas de cada país e comparáveis internacionalmente.¹¹ Consideram-se, ainda, dois pontos no tempo, o princípio da década de 1980 e os meados da década de 1995.

O primeiro resultado a destacar consiste na dicotomia dos níveis educacionais entre a Europa do Sul e os restantes países. Enquanto estes últimos apresentam médias superiores a 11 anos de escolaridade – ver Gráfico 1 – Portugal, Espanha, e Grécia surgem com níveis inferiores a 10 anos, sendo Portugal um caso extremo com um nível médio de 7 anos de escolaridade.

⁶ Este trabalho é baseado em ‘Does Education Reduce Wage Inequality? Quantile Regressions Evidence From Fifteen European Countries’, Working paper 379, FEUNL e enquadra-se no projecto ‘PuRE - Public Funding and Private Returns to Education’ (www.etla.fi/PURE), apoiado pela Comissão Europeia.

⁷ Tenha-se em consideração que os países da OCDE gastam em média 5.9% do seu PIB em Educação.

⁸ ‘Schooling, Experience and Earnings’ (1974), Jacob Mincer, NBER, Nova York.

⁹ É importante mencionar que esta perspectiva, utilizada neste trabalho, considera somente os benefícios material e privado da educação. Todas as externalidades que estão associadas à educação, para além dos seus benefícios que extravasem os rendimentos auferidos pelo trabalhador, são ignorados. Diferenças na qualidade das escolas também não são analisadas.

¹⁰ Este é um debate que está longe de estar encerrado. No entanto, a última evidência sugere de uma maneira muito clara que a educação tem um impacto causal forte nos rendimentos, como a teoria do capital humano assume. Veja-se ‘The causal effect of education on earnings’ (1999), David Card, Handbook of Labour Economics, vol. 3, North-Holland, Amsterdão.

¹¹ Só homens é que foram considerados, uma vez que a análise da população feminina levanta alguns problemas relacionados com as diferentes taxas de participação no mercado de trabalho e os diferentes níveis de emprego a tempo parcial.

O segundo resultado refere-se à heterogeneidade da remuneração da educação nos vários países europeus considerados. Estas rendibilidades oscilam entre 4% (Suécia) e 12% (Portugal), sendo a rendibilidade média de 7%. Apesar da diversidade destes valores, é de referir que estas taxas estão a convergir entre os países europeus, uma vez que os países com rendibilidades mais altas têm visto as suas rendibilidades diminuir e vice-versa.

O caso português – associado à taxa de rendibilidade da educação mais elevada da Europa – é uma excepção a esta regra de convergência, uma vez que este valor tem estado a aumentar desde 1982 e, pelo menos, até 1995.¹² Este aumento está intimamente relacionado com os baixos níveis de educação escolar da força de trabalho portuguesa. Em 1995 cerca de 80% da população activa não tinha mais que 9 anos de escolaridade; mais de 40% ficava-se pela antiga 4.^a classe...

A principal responsabilidade por esta tendência crescente está no resultados dos diplomados do ensino superior, cuja remuneração tem aumentado significativamente durante o período analisado. Enquanto em 1982 um licenciado recebia, em média, mais 79% que um diplomado do ensino secundário, este valor já atingia 125% em 1995. Por outro lado, esta progressão é muito menos notória para outros níveis de ensino: a diferença de remuneração entre um detentor do ensino secundário e um do ensino básico (9.º ano) ficava-se por 20% em 1982 e 33% em 1995.

3. *Desigualdade dos Rendimentos*

Outro aspecto que importa esclarecer é a relação entre escolaridade e desigualdade. Se as políticas que apostam na formação têm uma dimensão de coesão social, no sentido de promover uma distribuição mais equilibrada de rendimentos, então é importante averiguar em que sentido o aumento recente dos níveis de escolaridade tem influenciado a desigualdade dos salários.

Desde já, é importante referir a grande disparidade dos níveis de desigualdade de salários entre os países que consideramos. Comparando os salários horários no nonagésimo e décimo percentil¹³ das distribuições dos salários em cada país, Portugal e Irlanda exibem os níveis mais elevados: um português (ou um irlandês) com um salário alto recebe cerca 3,5 vezes mais que o seu concidadão com salário baixo – ver Gráfico 3.

Por outro lado, nos países escandinavos, conhecidos pelas suas preocupações de equilíbrio na distribuição dos rendimentos, a diferença entre os dois estratos económicos é muito menos pronunciada. Um sueco (ou norueguês ou dinamarquês) com alto salário recebe por hora cerca de 1,5 vezes o que recebe um seu compatriota com baixo salário .

Em termos dinâmicos, assiste-se, na generalidade dos casos, a um aumento da desigualdade no período analisado (até meados dos anos 90). Este fenómeno é mais visível precisamente para os países que nos princípios dos anos 80 exibiam os mais altos níveis de desigualdade (Reino Unido e Espanha, além de Portugal e Irlanda).

Neste altura é importante frisar que a desigualdade não tem, necessariamente, de ter a conotação negativa que muitos lhe atribuem. Ela pode derivar de diferentes preferências das pessoas em relação a trabalho e lazer. Pode também acontecer que haja muita mobilidade na distribuição de rendimentos, minorando assim o impacto da pobreza.

Além disto, convém ter presente que a desigualdade constitui um fortíssimo sinal para as pessoas saberem em que actividade investir os seus factores produtivos (tempo, trabalho, capital). Impor uma

¹² Ver 'Returns to Education in Portugal, 1982-1995: High and Rising' (1999), Pedro Telhado Pereira e Pedro Silva Martins, mimeo, FEUNL (disponível em www.fe.unl.pt/~psmart).

¹³ Estamos a comparar salários abaixo dos quais existem 90% das observações com salários abaixo dos quais existem 10% das observações.

igualdade artificial leva à distorção dos incentivos, conduzindo a uma ineficiente aplicação dos recursos, com os consequentes problemas em termos da capacidade produtiva das economias.

Tendo frisado este ponto, interessa-nos então averiguar em que sentido e em que medida tem estado a educação ligada à desigualdade nos vários países europeus considerados. Para esta análise, recorreremos à comparação dos níveis de rendibilidade da educação para diferentes pontos da distribuição de rendimentos. Enquanto que na secção anterior a análise da rendibilidade é feita em termos de médias, aqui isolamos os efeitos da educação para determinados subconjuntos de pessoas, definidos pela sua posição relativa quanto aos seus salários.¹⁴

Os nossos resultados indicam que, na maioria dos países europeus, a rendibilidade da educação é mais elevada para as pessoas mais bem pagas, tendo em consideração as suas características (incluindo o seu nível de educação). Isto é, o aumento percentual de rendimentos associado à frequência da níveis de ensino mais altos é maior para aquelas pessoas que, para cada nível de educação, têm salários mais elevados – ver Gráfico 4. Dos quinze países considerados, as excepções a esta situação limitam-se à Alemanha, Dinamarca, Grécia e Itália.¹⁵ Por outro lado, todos países exibem padrões semelhantes ao longo do tempo, com excepção de Portugal. Aqui a diferença entre o contributo da educação para os mais bem pagos e os menos bem pagos agudiza-se ao longo do tempo: enquanto em 1982 esta diferença era reduzida, ela passa a ser bastante significativa em 1995.

Em termos gerais, este resultado – rendibilidades da educação mais elevadas para indivíduos mais bem pagos – sugere que a dispersão de rendimentos associada a cada nível de escolaridade aumenta para níveis de escolaridade mais elevados. Por exemplo, a dispersão de rendimentos entre os licenciados é superior à dispersão dos rendimentos entre os diplomados do ensino básico ou do secundário.

Uma possível explicação para estes resultados está no papel que os factores idiossincráticos (como a motivação ou a capacidade intelectual) dos trabalhadores poderão ter em termos das suas performances no mercado de trabalho. Estes resultados sugerem uma interacção positiva entre habilidade e educação, pela qual o impacto – positivo ou negativo – de tais factores idiossincráticos no rendimento aumenta para níveis de escolaridade mais elevados.

Esta é uma conclusão na linha das apresentadas no influente e polémico livro “The Bell Curve”¹⁶ que, para o caso dos Estados Unidos, sugere que são as diferenças nos níveis de “ability” (inteligência) das pessoas os principais responsáveis pelos seus diferentes níveis de sucesso sócio-económico: é a natureza (“nature”) e não a educação (“nurture”) que tem preponderância nos resultados dos indivíduos.

4. Conclusões

Qual tem sido a relação entre a educação e os níveis de rendimentos e de desigualdade na Europa nos últimos quinze anos? Em que medida poderá a educação e a formação promover a sociedade do conhecimento na Europa e, ao mesmo tempo, aumentar os níveis de produtividade e combater a desigualdade? Será o nível europeu, em contraponto ao nível nacional, o mais adequado para lidar com estas questões? São estas algumas das perguntas para cuja resposta procurámos contribuir.

O primeiro ponto a notar é o da heterogeneidade entre os países europeus. Em termos dos níveis de escolaridade das forças de trabalho, há alguma convergência entre os países da Europa não-

¹⁴ Em termos técnicos, utilizamos regressões de quantis (ver ‘Regression Quantiles’ (1978), Roger Koenker e Gilbert Bassett, *Econometrica*) em vez de regressões de mínimos quadrados (OLS), o procedimento mais convencional. Este tipo de análise justifica-se quando se está perante situações de heterogeneidade. Nestes casos, as análises por médias, por muito sofisticadas que sejam, serão sempre incompletas.

¹⁵ Refira-se que os resultados para a Grécia e a Itália são baseados em salários líquidos, o que os influencia no sentido de a rendibilidade da educação convergir ao longo da distribuição, como acontece neste caso.

¹⁶ ‘The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life’ (1995), Richard Herrnstein e Charles Murray, Free Press, New York.

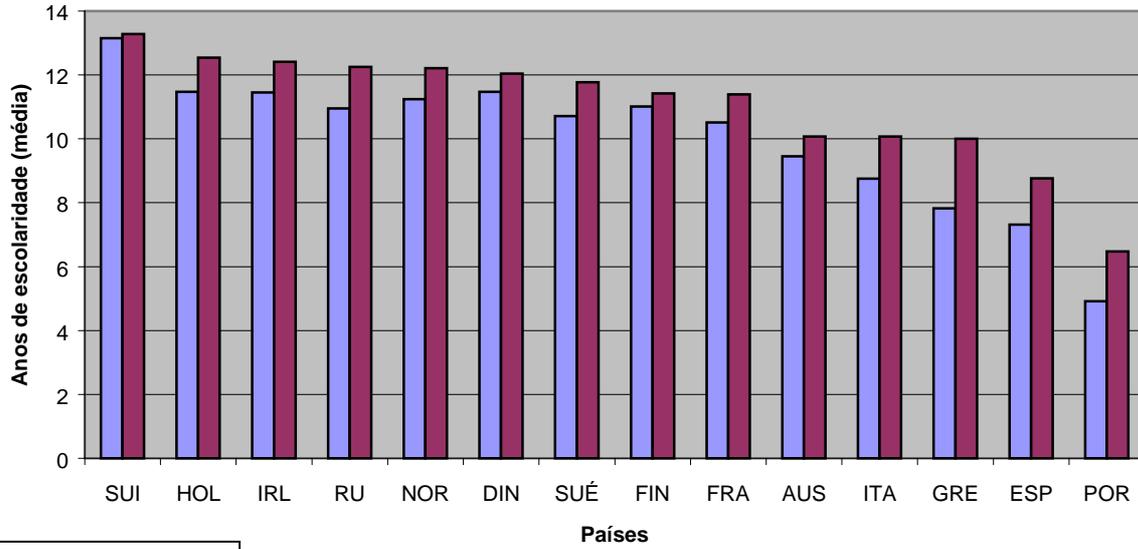
mediterrânica, uma vez que elas apresentam médias que rondam entre 11 e 12 anos. No entanto, os países da Europa do Sul, com Portugal à cabeça, destacam-se pela negativa, com valores inferiores a 10 anos de escolaridade. Quanto aos níveis de desigualdade, a diferença de rendimentos entre ricos e pobres conhece claramente grandes oscilações na Europa. Enquanto na Escandinávia estes índices são de cerca de 100% e estão estáveis, em Portugal e na Irlanda atingem valores superiores a 350% e têm vindo a crescer.

Esta heterogeneidade também se encontra ao se analisar a rendibilidade da educação – o incremento médio de rendimentos associado à frequência de mais um ano de escolaridade. Aqui existe também uma dispersão significativa, uma vez que estes níveis de rendibilidade oscilam entre 4% (Suécia) e 12% (Portugal), sendo em média de 7%.

Um último ponto refere-se às perspectivas da educação, tal qual como ela se tem caracterizado até agora, de promover uma distribuição mais equilibrada de rendimentos. Aqui a nossa resposta é ambígua. Por um lado, é notório que pessoas mais educadas apresentam níveis de rendimento claramente superiores, o que levaria a uma resposta positiva.

No entanto, os nossos resultados sugerem também que as características idiossincráticas de cada pessoa interagem positivamente com a educação. Para níveis de escolaridade mais altos, estas características desempenham um papel mais importante para explicar o sucesso económico da pessoa. Dito de outra maneira, a educação será, cada vez mais, uma condição necessária para atingir o sucesso e o bem-estar material mas, cada vez menos, uma condição suficiente para alcançar tal objectivo. É um resultado que deverá ser tido em conta aquando da implementação das conclusões da Cimeira de Lisboa.

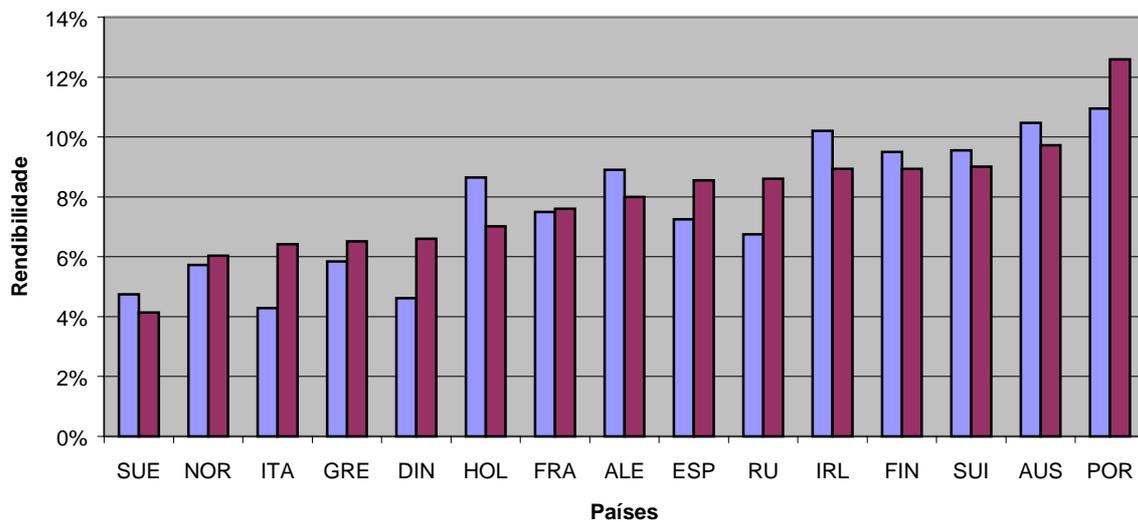
Gráfico 1 - Escolaridade da Força de Trabalho, 1980 e 1995



Fonte: Cálculo dos autores.

■ 1980 (ou ano mais próximo) ■ 1995 (ou ano mais próximo)

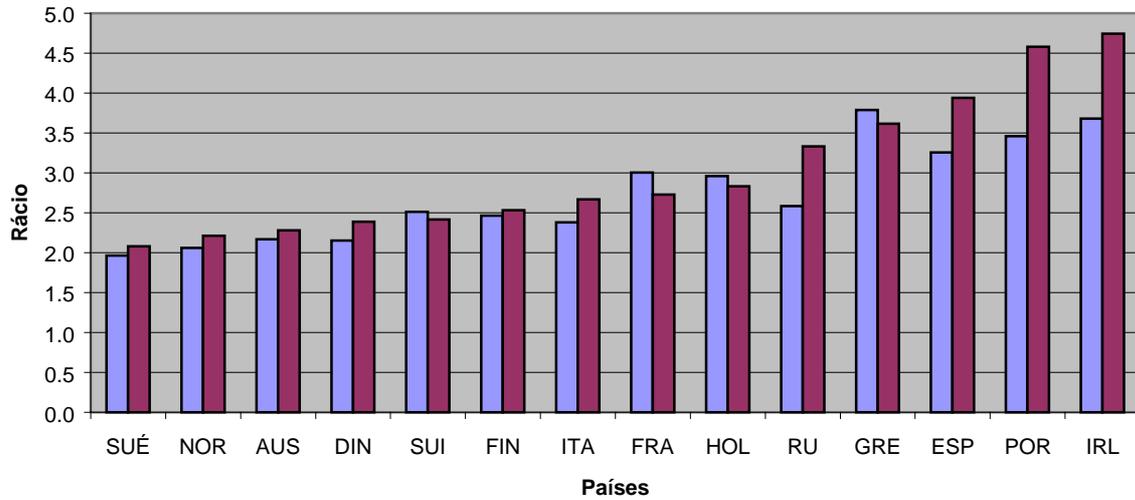
Gráfico 2 - Rendibilidade da Educação (OLS) 1980 e 1995



■ 1980 (ou ano mais próximo) ■ 1995 (ou ano mais próximo)

Fonte: Cálculo dos autores. Nota: Os resultados de todos os países baseiam-se em salários brutos, com exceção da Áustria, Itália e Grécia.

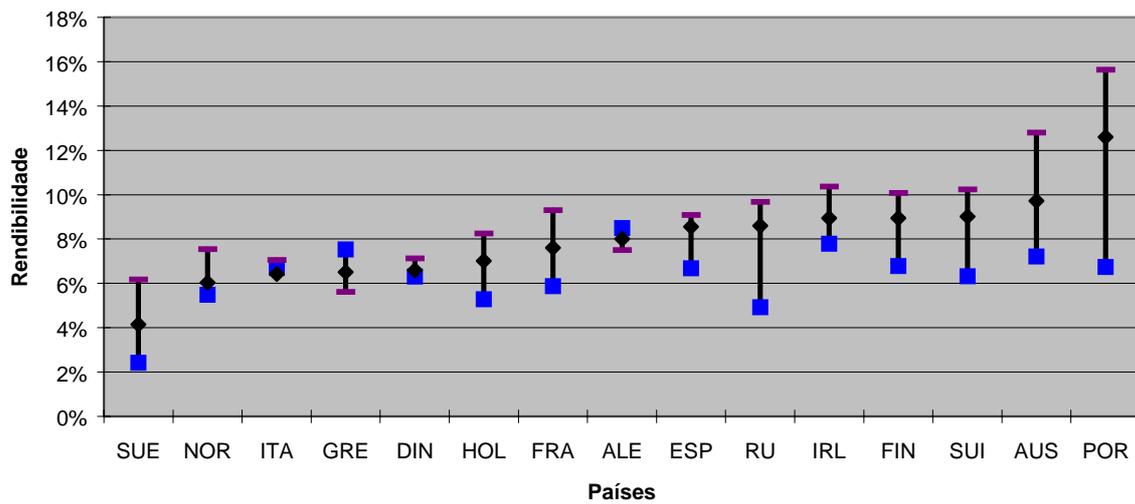
Gráfico 3 - Desigualdade de Salários, 1980 e 1995
(rácio entre 9.º e 1.º decis - salários horários brutos)



Fonte: Cálculo dos autores.
Nota: Resultados para Alemanha não disponíveis.

■ 1980 (ou ano mais próximo) ■ 1995 (ou ano mais próximo)

Gráfico 4 - Rendibilidade da Educação, 1995
(OLS e 1.º e 9.º decis)



Fonte: Cálculo dos autores.

■ 1.º decil ■ 9.º decil ◆ OLS (média)