

A TEORIA ECONÔMICA DO CAPITAL HUMANO E O RECONHECIMENTO DO PROFISSIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA: história de efetivo direito ou sustentáculo de negação dele?

Alexandra Gomes dos Santos Matos¹

RESUMO: Este trabalho analisa a história da profissionalização docente da educação básica, bem como os impactos da teoria econômica do capital humano nesse ensino, por meio da aferição da qualidade da educação básica pública, avaliando as implicações disso para a economia brasileira. Para tanto, inicialmente, descreve-se a história da profissionalização docente e a forma como ela se deu no Brasil, com ênfase crítica na definição de quem sejam os profissionais da educação básica, segundo a Lei de Diretrizes e Bases. Feito isso, passa-se a definir a proposta da teoria econômica do capital humano, correlacionando o seu desenvolvimento com o apogeu da política de profissionalização docente no Brasil. Por fim, analisam-se os indicadores de qualidade da educação brasileira contemporânea (Sistema de Avaliação Nacional da Educação Básica, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), considerando se a profissionalização do docente da educação básica foi implementada, de modo a conferir efetiva qualidade ao ensino público e evidenciando as implicações econômicas disso para o Brasil. A pesquisa é bibliográfica, com coleta de dados processada na forma qualitativa, que aponta para uma visão elitista da educação brasileira. Assim, verifica-se que a implementação da educação básica, enquanto direito de todos, vai na contramão democrática, demonstrando descompasso entre as normas jurídicas e o exercício da vida em sociedade. Os indicativos de qualidade demonstram o panorama desolador da educação pública, o que torna a economia brasileira menos competitiva, coadunando com os pressupostos da teoria econômica do capital humano.

Palavras-chave: Economia. Educação. Direitos Sociais. Efetividade.

ABSTRACT: This paper analyzes the history of the basic education teacher professionalization, as well as the impacts of the human capital theory by assessing the quality of public education, evaluating the implications of this for the Brazilian economy. To this end, initially, the history of teaching professionalization and the way it took place in Brazil are described, with a critical emphasis on the definition of who are the basic education professionals, according to the Lei de Diretrizes e Bases. Then, the proposal of the human capital theory is defined, and correlating it with the emergence of the teacher professionalization policy in Brazil. Finally, it is analyzed the Brazilian contemporary education quality indicators (Sistema de Avaliação Nacional da Educação Básica, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica and the Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), considering whether the professionalization of the basic education teacher has been implemented, to give effective quality to public education, highlighting the economic implications for the country. It is a bibliographic research, with data collection processed in a qualitative way, which points out to an elitist view of Brazilian education. Thus, the implementation of basic education, as a right for all, goes against the prevalent democratic order, showing a mismatch between legal norms and the exercise of life in society. The education quality indexes demonstrate the tragic panorama of the public education, which compromises the Brazilian economy, consistent with the assumptions of the human capital theory.

Keywords: Economy. Education. Social Rights. Effectiveness.

¹ Professora efetiva de Língua. Graduada em Letras Vernáculas e mestranda do Profletras, ambos pela Universidade do Estado da Bahia. Bacharela em Direito pela Faculdade de Ciências Empresariais. Especialista em Estudos Linguísticos e Literários pela Universidade Federal da Bahia e em Direito Educacional pela Faculdade Futura, onde cursa especialização em Educação e Direitos Humanos.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. HISTÓRIA DA PROFISSIONALIZAÇÃO DOCENTE NO BRASIL: QUEM SÃO OS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA? 3. A TEORIA DO CAPITAL ECONÔMICO E A PROFISSIONALIZAÇÃO DOCENTE NO BRASIL 4. O (NÃO) RECONHECIMENTO DOCENTE E A QUALIDADE DO ENSINO PÚBLICO NO BRASIL. 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

1. INTRODUÇÃO

A teoria econômica do capital humano evidencia a relação entre economia e educação como uma das exigências do mundo moderno. Mesmo antes dela, entre os países europeus, que se lançaram na industrialização desde o século XVIII, tal consciência do valor educacional já era recorrente. O ensino escolar é concebido, por essa corrente teórica, como investimento econômico em capital humano. Tanto é assim que Batistela (2013), em seus estudos, denomina-a de “economia da educação”. Nesse sentido, os aspectos físicos de uma estrutura organizacional compreendem as finanças, os aparatos tecnológicos e demais recursos materiais que precisam ser geridos por pessoas, com habilidade necessária para nortear a organização à qual pertençam. Esse foco no qualitativo humano, como diferencial de êxito dos segmentos organizacionais modernos, enleados em uma acirrada concorrência, estrutura a teoria do capital humano, proposta por Theodore Schultz (1973) e seus seguidores.

Segundo Batistela, a “teoria foi anunciada por Theodore Schultz, em 1960, e seu “nascimento efetivo” teria ocorrido em 1962 em suplemento da revista científica americana *Journal of Political Economy*, dedicado ao tema do investimento em seres humanos”. (BATISTELA, 2013, p. 829). Tal abordagem entraria em choque com a concepção de economia, adotada por países em desenvolvimento, como o Brasil, sobretudo se analisada de acordo com os anseios da segunda metade do século XIX. Nesse período, estava, em pleno vigor, a primeira constituição brasileira, outorgada por D. Pedro I, a de 1824, que autorizava a escravidão, além de não incluir os escravos e os indígenas na pauta educacional. O decreto número 1.331, de 17 de fevereiro de 1854, determinava a não admissão de escravos nas escolas públicas do país, sedimentando uma lógica educacional excludente que não coadunava com o respeito à pessoa humana. Entender esse tempo pretérito é muito salutar para que se compreenda o desalinho entre economia e educação no Brasil. Esse atraso foi determinante para que o país se lançasse na industrialização de modo tão tardio, repetindo o modelo colonizador de educação elitista, com novas inscrições de domínio, como considera Matos (2020).

Mesmo se transformando em República e avançando na área industrial, ainda existia um atraso no nível educacional do povo brasileiro. Nesse momento, deflagra-se, de forma evidente, um conflito entre economia e educação no país. Aquela passou a exigir desta, outro nível de formação do aluno, potencial trabalhador. Este, além de necessitar de um outro tipo de comportamento, precisava também de um conhecimento maior, para que soubesse manusear ferramentas novas, o que engloba os diversos adventos tecnológicos. A escola, frente a essa necessidade, selecionou e classificou aqueles com aptidão para o exercício de comandar, excluindo do seu acesso negros e mulheres, além de estratificar o ingresso ao ensino, conforme fosse a classe socioeconômica do indivíduo. Nessa linha, o cenário era representado por uma “[...] população negra, livre e sem destino e por uma visão de manutenção da grande propriedade rural e de que as mulheres não necessitavam frequentar as escolas e os espaços públicos, além do analfabetismo geral [...]”. (BRASIL, 2005, p.54).

A república no Brasil, como se observa, não teve a mesma conotação europeia, pois não significou efetivação de direitos sociais para o povo. A população, a maioria advinda do campo, permanecia sem direitos básicos, demonstrando o desalinho total entre educação e economia. Nesse sentido, Grau afirma: “[...] o Direito posto por esse Estado Moderno, Estado burguês, encontra seu fundamento de legitimidade exclusivamente na violência, sem compromisso ético. Por isso mesmo [...] a Justiça não é um assunto a ser tratado no quadro do Direito Moderno”. (GRAU, 2012, p.18). Assim, libertar os escravos não teria consonância com a efetiva inserção social dos negros – já que a abolição da escravatura ocorreu em virtude de uma mudança de anseios econômicos: o Brasil deixava de ser um país agrário para se tornar industrial. Nesse sentido, o negro não estaria livre para viver em paridade de direitos com o branco, seria o arranjo de uma nova estrutura fundamentada na mesma ideologia opressora. Agora, sustentada pela figura do operário que, trabalhando por meio de jornadas desumanas, iria fabricar a riqueza de uma minoria, que precisava se manter no poder. A esse clamor, curvou-se a ciência e, por óbvio, não seria diferente o setor educacional, seria tão excludente e desumano quanto o foi o contexto histórico. Paulo Freire muito bem reflete: “seria uma atitude ingênua esperar que as classes dominantes desenvolvessem uma forma de educação que proporcionasse às classes dominadas perceber as injustiças sociais de maneira crítica”. (FREIRE, 1984, p.89).

A função econômica da educação ganha contornos mais concretos, no Brasil, na década de 1930, momento em que eclode o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, como se observa: “na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. [...]”. (BRASIL, 1984, p.407). Esse manifesto trazia uma

política educacional com base em uma educação pública, laica, obrigatória e para todos, que influenciou a constituição brasileira de 1934. A prática destoava da teoria, como assevera Ferraro (2008), sobretudo pelo fato de não haver meios de as pessoas reivindicarem quando da violação desse direito.

Ademais, nesse momento, houve também a incorporação do magistério aos estudos universitários, um dos fatores que vai fazer o ofício de professor se desvincular do “sacerdócio” ou da “vocação”, consolidando uma história, com traços mais contundentes, da profissionalização docente no Brasil. Ainda nesse Manifesto, após 43 anos de regime republicano,   possível ver a persuasão da corrente econômica teórica do capital humano, apesar desta nem ter sido anunciada ainda oficialmente. Da leitura desse documento, verifica-se a seguinte realidade: “[...] dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços [...] não lograram ainda criar um sistema de organização escolar [...]”. (AZEVEDO e *et. al.*, 1932, p.807). Ou seja, não havia alinhamento entre uma educação, que atendesse às demandas reais do país, associada às necessidades da economia moderna, como se compreende ao ler todo o Manifesto.

Esses novos ares educacionais se consolidam em contexto de fragilidade das ideias concernentes a um Estado liberal, isto é, absenteísta, embora, para Grau, mesmo nesse momento, “[...] o Estado era, seguidas vezes, sempre no interesse do capital, chamado a “intervir” na economia”. (GRAU, 2012, p.21). Assim, o Estado moderno, inicialmente, atua no campo econômico para manter o modo capitalista de produção social. Em momento posterior, começa a lógica da “substituição” e “compensação de mercado” (GRAU, 2012, p.19). Nesse sentido, as perspectivas elitistas iriam ganhar novos contornos econ micos e sociais, que iriam se dar por meio da “compensação” de que trata Grau, como se observa: de um lado, “[...] o Estado garante o sistema de Direito Civil, com as instituições básicas da propriedade e da liberdade de contratar [...]”. (GRAU, 2012, p.20); de outro, põe freios a essa atividade, ao delimitar jornada de trabalho, enaltecendo o valor social do exercício laboral, além de valorar os bens sociais, como a educação, assegurando as premissas econômicas da esfera global.

Por isso, Grau pontua que “[...] as imperfeições do liberalismo, bem evidenciadas na passagem do século XIX para o século XX e nas primeiras décadas deste último, associadas à incapacidade de autorregulação dos mercados, conduziram [...] [a] novas funções ao Estado”. (GRAU, 2012, p.21). O cerne da questão é que houve uma substituição, o que faz com que essa função não seja tão inédita assim, como já observado, posto que a intervenção estatal, inclusive na educação, deu-se “[...] através da criação de novas formas de produzir mais-valia –

organização estatal do progresso técnico científico, qualificação profissional dos trabalhadores [...]”. (GRAU, 2012, p.20). O artigo 170, *caput*, com seus respectivos incisos e parágrafo único da Constituição da República Federativa do Brasil, doravante CRFB/88, ilustra muito bem essa análise de Grau (2012), demonstrando que a contemporaneidade reitera, com novas formas de domínio, os mesmos valores. A justiça social é o alinhamento em que se encontra a norma; mas, conforme leitura do parágrafo único do artigo 170 da CRFB/88, “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. (BRASIL, 1988, p.170). Esse dispositivo legal, como assevera Grau (2012), apresenta nítidos contornos compensatórios, vide o valor social do trabalho e a liberdade do exercício econômico, ressalvada a expressa vedação legal.

Em consonância com essas premissas, além dos reclames sociais, fundamentados nas organizações sindicais, a CRFB/88, positiva, em seu artigo 206, em especial os incisos V e VI, a valorização do profissional da educação, cabendo a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) especificar quem eles sejam, bem como as formas de implementar essa profissionalização em um país marcado pela proliferação de professores leigos. Nesse contexto, floresce a inquietação que dá origem a problemática desta pesquisa: em que medida a profissionalização docente na educação básica possibilitou a implementação do que propõe a teoria econômica do capital humano? O relevo do direito educacional, na implementação de demais direitos sociais, como forma de consolidar a dignidade da pessoa humana, princípio basilar da CRFB/88, justifica a temática desta pesquisa. Considerando que a base econômica de um país não deve ser entendida fora de seus eixos educacionais, como defende a teoria do capital humano, a proposta deste trabalho se demonstra inovadora por fazer abordagem à luz da profissionalização docente, não sendo recorrente análise com esse viés de discussão.

Por essa linha, é que se definiu como objetivo geral: **analisar** a história da profissionalização do docente em educação básica, bem como os impactos da teoria econômica do capital humano nesse ensino, por meio da aferição da qualidade da educação básica pública, avaliando as implicações disso para a economia brasileira. Destarte, estabeleceram-se três objetivos específicos, a saber: descrever a história da profissionalização do docente da educação básica e a forma como ela se deu no Brasil, com ênfase crítica na definição de quem sejam os profissionais da educação básica, segundo a LDB; definir a proposta da teoria econômica do capital humano, correlacionando o seu desenvolvimento com o apogeu da política de profissionalização docente no Brasil e analisar os indicadores de qualidade da educação brasileira contemporânea (Sistema de Avaliação Nacional da Educação Básica, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes),

considerando se a profissionalização do docente da educação básica foi implementada, de modo a conferir efetiva qualidade ao ensino público e evidenciando as implicações econômicas disso para o Brasil.

A pesquisa tem natureza própria do que Gil (2002) concebe como revisão bibliográfica, cuja coleta de dados se dá nos moldes qualitativos. Para Chizzotti (2003), essa é a melhor forma de se fazer pesquisa em ciências sociais, posto oferecer ao pesquisador a possibilidade de analisar cada contexto histórico, considerando as suas especificidades e repercussões, de modo peculiar, na seara econômica e educacional, por serem os desdobramentos principais pelos quais se perfazem a temática do trabalho em epígrafe. A relevância educacional, na perseguição dos bens sociais, ganha notoriedade, nesta abordagem econômica, por compreender o período em que a educação é obrigatória no Brasil, constituindo-se como responsabilidade civil do Estado.

A educação básica para todos, independente de comprovação de insuficiência de recursos financeiros, abrange os ensinamentos infantil, fundamental e médio, conforme positivado pela CRFB/88 e regulamentado pela LDB. Se, em pleno século XXI, após tantos anos da segunda Revolução Industrial, o Brasil ainda não atingiu uma educação de qualidade, é muito grave a negação de direito, em tempos democráticos, sobretudo para os desfavorecidos financeiramente, não coadunando com a necessidade de desenvolvimento econômico do país. Por isso, importa averiguar em que medida a profissionalização docente, ao caminhar nessa perspectiva econômica, trouxe, no bojo dos seus ideais, uma educação qualificada para todos, de acordo com os pressupostos da economia da educação.

Nessa cadência, apresenta-se o primeiro tópico, no qual se traçam as diretrizes deste trabalho. No segundo, realiza-se uma breve história da profissionalização docente no Brasil, demonstrando, por meio dos marcos legais da educação, de modo crítico, quem sejam os profissionais da educação básica. No terceiro, a discussão volta-se para a definição do que seja a teoria econômica do capital humano e das propostas a ela vinculadas, demonstrando como o momento de surgimento dela tem consonância com a profissionalização docente no Brasil. Por seu turno, no quarto tópico, verifica-se o que significou qualidade na educação, em diferentes momentos da história da educação do Brasil, observando se a profissionalização do docente da educação básica trouxe efetiva melhoria do capital humano e especificando quais foram as implicações econômicas disso. Para tanto, são feitas análises dos resultados da educação básica no Sistema de Avaliação Nacional da Educação Básica (SAEB), no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e no Programa de Avaliação Internacional de Alunos (PISA). Por fim, no último tópico, apresenta-se a coleta qualitativa deste trabalho, tendo como baliza os

pressupostos teóricos da economia da educação, corolários da dignidade humana, princípio norteador da CRFB/88.

2. HISTÓRIA DA PROFISSIONALIZAÇÃO DOCENTE NO BRASIL: QUEM SÃO OS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA?

Antes de adentrar aos meandros de quem sejam os profissionais da educação básica, é mister entender como os educadores, no Brasil, conquistaram a identidade de categoria profissional. Stockmann (2018) apresenta o seguinte recorte temporal com o fito de explicar como se deu essa profissionalização dos docentes brasileiros: “[...] o primeiro situa-se entre os anos de 1750 e 1834, o segundo, a partir de 1930 e o terceiro na organização de classe dos professores após os anos de 1950 ligadamente às reformas educacionais das décadas seguintes”. (STOCKMANN, 2018, p. 106).

O primeiro momento refere-se à gênese do reconhecimento profissional dos educadores, o momento da reforma pombalina quando ficam instituídas as aulas régias. Estas separaram cada matéria como campo específico de um determinado conhecimento, período de constituição da disciplina “Língua Portuguesa”, como assinala Soares (2012). Nesse percurso, insta observar que a profissionalização do professor está diretamente atrelada ao momento em que o Estado assume a tarefa de organizar o ensino. Por certo, esse processo se dá de modo vagaroso e não linear, apresentando suas problemáticas mesmo na contemporaneidade. O segundo momento, apresentado por Stockmann (2018), não tem como contexto os ideais de abolição da escravatura ou de proclamação da República no âmbito de industrialização tardia do Brasil. Sobre isso, Saviani (2004) faz a seguinte observação:

Nesse clima parecia que, efetivada a abolição da escravatura em 1888 e proclamada a República em 1889, a organização do sistema nacional do ensino seria uma consequência lógica. Mas isso não ocorreu. O novo regime não assumiu a instrução pública como uma questão de responsabilidade do governo central. Assim, serão os Estados que irão enfrentar a questão da difusão da instrução mediante a disseminação das escolas primárias. (SAVIANI, 2004, p. 02).

A expectativa de democracia, que esse momento histórico proporcionava, era ilusória – posto não ter havido efetiva inserção social dos ex-escravos, que continuavam sendo vistos de modo inferior e com o aval científico. Além disso, os primeiros anos de República foram determinados pelo “voto de cabresto”, além da exploração dos operários nas fábricas, que trabalhavam em condição desumana. A educação, organizada para atender esse contexto, em

um processo dialógico², como acentua Bakhtin (2011), não seria pensada para todos, muito menos valoraria a formação do profissional docente. O motivo disso era simples, havia a necessidade de que o país fosse bem representado internacionalmente, mas não havia interesse de que o negro tivesse paridade de direitos com o branco, que o operário ascendesse socialmente, mediante a força de seu trabalho, muito menos se tinha o objetivo do sufrágio universal. Para sustentar tal estrutura, não seria interessante valorizar a formação profissional do professor. Este teria que aliar a função de docente a outra, em um claro aviso de que não era possível se manter com o salário da docência, o que tornava a educação, enquanto direito, vulnerável. Em outras palavras, o não reconhecimento da educação, como direito social, era imprescindível para a programação preconceituosa ter êxito.

Destarte, a organização educacional deveria ser tão excludente quanto as pretensões sociais verdadeiras, por trás dos acontecimentos históricos e de seus aparentes ideais democráticos, através do discurso republicano. Por assim ser, é que Stockmann (2018) não apresenta esse momento como importante para a profissionalização docente, mas o da era Vargas, contexto no qual floresceu o ideário escolanovista. A Escola Nova foi um movimento que buscou renovar o ensino durante a primeira metade do século XX, sendo desenvolvido no Brasil sob o forte impacto de transformações econômicas, políticas e sociais. A urbanização célere e o crescimento da cultura cafeeira trouxeram o progresso industrial e econômico para o país, marcados por graves desordens nos aspectos políticos e sociais. O agigantamento da desigualdade social demonstrava que esse avanço não chegava para todos, o que determinou uma alteração significativa no ponto de vista intelectual brasileiro, conforme se verifica no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova:

Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade. (AZEVEDO e *et. al.*, 1932, p.807).

A era Vargas, tanto no período democrático quanto no ditatorial, apresenta aproximação entre o crescimento da indústria nacional e o dinamismo das reformas educacionais,

² O dialogismo de Bakhtin é chamado também de "relações dialógicas". Para que estas ocorram, faz-se necessário que haja recurso, seja linguístico ou semiótico, na esfera discursiva, constituindo um enunciado que propagará a posição de um dado sujeito social. Por essa via, será possível a interação dos interlocutores sociais, concordando, discordando e/ou fazendo intervenções. O cerne da teoria bakhtiniana é o diálogo que é viabilizado por meio dos enunciados que se comunicam de diferentes formas, no mesmo momento histórico ou não, e com sujeitos discursivos distintos.

evidenciando os sinais mais concretos da profissionalização docente no país. Francisco Campos era ministro da educação, nessa época, e, por conseguinte, foi o implementador dessas reformas, como se observa por meio do artigo 16 do Decreto n.º 21.241, de 04 de abril de 1932:

O professor será nomeado por 10 anos, findo os quais, sendo candidato à recondução no cargo, haverá novo concurso, a que só poderão concorrer, além dele, professores de outros estabelecimentos de ensino secundário, cuja nomeação também tenha sido feita mediante concurso. BRASIL. *Decreto n.º 21241*. Consolida as disposições sobre a organização do ensino secundário e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21241-4-abril-1932-503517-publicacaooriginal-81464-pe.html>>. Acesso em 20 de setembro de 2020.

Frente ao exposto, nota-se que os anseios profissionais dos professores começam, efetivamente, a ganhar contornos no Brasil, nesse momento, no âmbito de uma escola laica, pública, gratuita e para todos, com previsão de concurso público para o professor do Estado. Mas, não havia meios de reclamar judicialmente em caso de não cumprimento estatal, sendo esta, para Ferraro (2008), a grande diferença entre a Constituição de 1934 e a de 1988. Ademais, é também nesse período que ocorrem as lutas sociais em busca de melhores condições de trabalho, o que desemboca na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Outrossim, a legalização do sindicalismo foi um importante avanço para os trabalhadores. Por assim ser, constituiu-se um referencial para a mobilização associativa docente, cujo fortalecimento se deu a partir de 1950, bem próxima do momento em que também começa a ser divulgada a teoria do capital humano. O movimento ainda apresenta algumas vulnerabilidades; mas, sem dúvida, tem demarcado realce na profissionalização do fazer docente brasileiro.

Nessa linha, a CRFB/88, apesar de enunciar políticas de valorização do docente, não especifica quem sejam os profissionais da educação básica, delegando tal tarefa para lei infraconstitucional, LDB. A economia da educação, que valora a importância de investimento em capital humano para o desenvolvimento do país, começa a encontrar uma guarida aparente no Brasil, embora ilusória, com a profissionalização docente e o acesso à educação para todos, conforme discussão que será empreendida no decorrer deste trabalho. Desse modo, há, na CRFB/88, um espaço destinado à educação e outro à economia. Sobre esse último, Grau (2012) pondera:

A contemplação, nas nossas constituições, de um conjunto de normas compreensivo de uma “ordem econômica”, ainda que como tal não formalmente referido, é expressiva de marcante transformação que afeta o Direito, operada no momento em que deixa de meramente prestar-se à harmonização de conflitos e à legitimação do poder, passando a funcionar como instrumento de implementação de políticas

públicas (no que, de resto, opera-se o reforço da função de legitimação do poder). (GRAU, 2012, p.15).

Por essa via, nota-se que a democratização de acesso à educação encontrou seu primeiro óbice na quantidade de profissionais docentes no Brasil, que não era compatível com a demanda de alunos, como assinala Soares (2012). Os três primeiros incisos do artigo 61 da LDB, alterados pela Lei n.º 12.014, de 6 de agosto de 2009, evidenciam qual foi o melhor caminho adotado pelo Brasil, para resolver o problema da insuficiência de profissionais da educação básica, em nítida legitimação de poder da elite agrária que se tornou a “burguesia” brasileira, conforme se verifica:

Art. 61 - Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:
I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;
II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;
III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. *Lei n.º 9.394*, 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>.

O inciso primeiro considera como profissional da educação básica uma pessoa de nível médio. Esta deve atuar, de acordo como o comando legal, nos níveis infantil e fundamental I, como é corroborado pelo artigo 62, também da LDB:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. *Lei n.º 9.394*, 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>.

As competências e habilidades, constantes na Base Nacional Comum Curricular, para esse nível de ensino, não coadunam com o grau de complexidade de assuntos que envolvem a formação de um aluno de nível médio, demonstrando o descompasso entre teoria constitucional e prática na educação do Brasil, com aval da lei. Brandão (2018), ao tecer críticas a essa determinação, expressa pela LDB, expõe: “[...] entendemos que qualquer interpretação diferente [...], por exemplo a de que a LDB exige que todos os professores, dentro de determinado prazo, sejam obrigados a concluir um curso superior, é interpretação equivocada”. (BRANDÃO, 2018, p.157). Nesse sentido, importa trazer à baila Grau, mais uma vez, quando afirma que as “modalidades de atuação – substitutiva e compensatória – são típicas do capitalismo organizado”. (GRAU, 2012, p.20). Em outras palavras, sob a ótica do contexto em

tela, o Estado organiza políticas públicas educacionais, instituindo a educação básica como obrigatória, sedimenta a reclamação dos sindicatos para que haja a profissionalização docente e a valorização dela, em processo de “compensação”.

Todavia, esse mesmo Estado, em linha de *substituição*, continua com as mesmas práticas excludentes, permitindo que atue na formação do infantil e do fundamental I um profissional de nível médio. Cumpre destacar que essa regulação vigora, com maior primazia, nas escolas públicas; já que, na privada, a lógica do mercado determina o maior nível de qualificação profissional possível. Assim, crescem os anseios democráticos da educação no Brasil, todavia a educação do pobre não é a mesma dos mais abastados econômica e socialmente falando. Coadunando com esse entendimento, a Lei n.º 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, a chamada Reforma do Ensino Médio, acresceu, ao artigo 61 da LDB, mais dois incisos, o IV e o V, instituindo também como profissionais da educação:

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36;

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação. *Lei nº 9.394*. Brasília, 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>.

Parece imperar que, na falta de profissional docente, o sistema de ensino público pode conceder o título de “notório saber” para quem assim o deseje. Por óbvio, tal prática não será recorrente na esfera privada pelo motivo anteriormente explicitado, mostrando o que realmente significou essa profissionalização docente no Brasil e o desalinhamento dela com os pressupostos da economia da educação. Nas palavras de Brandão, “[...] a escola privada contrata o profissional diplomado por curso superior ou equivalente e a escola pública contrata o sujeito com ‘notório saber’”. (BRANDÃO, 2018, p.155). Nesse sentido, pouco pode se evidenciar de inédito, em se tratando do quesito em epígrafe – posto que a prática já era constante desde a década de 1970. Sobre isso, Brandão considera “[...] o chamado ‘novo ensino médio’ é apenas e tão somente o ‘velho’ travestido de ‘novo’ [...]”. (BRANDÃO, 2018, p.154). Em outras palavras, são mudanças legais fundamentadas na ideologia excludente, que sempre embasou o ensino no Brasil. Frise-se o “notório saber” será validado, do ponto de vista legal, para o itinerante *Formação técnica e profissional* dessa reforma. Importa considerar que os mais abastados socialmente optam, na maior das vezes, por eixos que o projetem em novas formações acadêmicas, com a expectativa de inserção no nível superior. Ao pobre, cuja opção se dá,

geralmente, pelo eixo profissionalizante, que o projeta, de imediato, no mercado de trabalho, dadas as suas idiossincrasias socioeconômicas, fica reservado, na falta de professor, o “notório saber”, mostrando como é falaciosa a democracia educacional no Brasil.

3. A TEORIA DO CAPITAL ECONÔMICO E A PROFISSIONALIZAÇÃO DOCENTE NO BRASIL

De acordo com os estudos clássicos da economia, há elementos centrais no processo de produção de bens e serviços, o que gera riqueza e influencia o desempenho econômico. Sollow (1956, *apud* Viana e Lima, 2010) demonstrou que o paradigma desse crescimento é proveniente do capital, do trabalho e da tecnologia. Tal estrutura estava baseada “na influência da poupança, da depreciação e na variação populacional para explicar a variação do crescimento da economia”. (VIANA e LIMA, 2010, p.139). Por esse viés, fatores exógenos, como aumento populacional e progresso tecnológico, determinavam o nível de desenvolvimento econômico. Nos termos de Viana e Lima, “mesmo a variável tecnologia fazendo parte do modelo, tal elemento não é explicado no modelo, deixando uma lacuna para inserção de inúmeras pesquisas sobre a origem do progresso tecnológico das nações”. (VIANA e LIMA, 2010, p.139). Frente a essa problemática, começaram a surgir teorias que justificavam o avanço técnico a partir do capital humano.

Para Schultz (1964), o investimento em educação promove a elevação produtiva dos trabalhadores e, por conseguinte, agiganta o lucro capitalista, trazendo impactos positivos sob a ótica econômica. Nessa linha, dá-se relevo ao capital humano como imprescindível no parâmetro de desenvolvimento da economia. Becker (1993), ao definir esse tipo de capital, apresenta-o como uma reunião de capacidades produtivas, gerais ou específicas, que possam ser adquiridas pela pessoa humana, no processo de produção de riqueza. Assim sendo, o sistema econômico de um país é diretamente influenciado pelo nível de capital humano de sua população. Gould e Ruffin (1993, *apud* Viana e Lima, 2010), indo nessa direção, exibem duas categorias de indicadores do desenvolvimento econômico, a saber: os efeitos alavancadores e os efeitos redutores da atividade, ambas infracitadas no Quadro 1:

Quadro 1 – Determinantes do crescimento econômico

Alavancadores do crescimento	Redutores do crescimento

Escolaridade	Gastos do governo em consumo
Investimento em educação	Instabilidade social e política
Investimentos em equipamentos	Barreiras ao Comércio
Nível de capital humano	Socialismo

Fonte: Gould Ruffin (1993 *apud* Viana e Lima, 2010, p. 140).

Os fatores que determinam o crescimento econômico estão atrelados ao que propõe a teoria, em epígrafe, segundo a qual o capital humano, dimensionado pela educação, proporciona melhor desempenho das regiões. Caminhando nessa direção, Viana e Lima declaram o seguinte: “[...] regiões que têm populações com maiores níveis de educação certamente terão maiores probabilidades de prosperidade. Em contrapartida, regiões com níveis inferiores tendem a ser mais estagnadas”. (VIANA; LIMA, 2010, p.141). Schultz considera cinco categorias para mensurar o capital humano: “recursos relativos à saúde e serviços; treinamento realizado no local do emprego; educação formalmente organizada nos níveis elementar, secundário e de maior elevação; programas de estudos para os adultos; migração de indivíduos e de famílias”. (SCHULTZ, 1973, p. 42-43).

Para medir o nível de capital humano, Schultz (1973) leva em consideração os anos escolares completados; o tempo de duração desses estudos e os custos. Nesse sentido, a educação demanda consumo – já que há sempre o custo da sua execução. Em contrapartida, devido à possibilidade de aumentar a renda dos estudantes, a educação pode ser entendida como investimento. Para Viana e Lima, “entre os principais fatores que integram o capital humano estão a saúde, a migração e, de forma especial, a educação”. (VIANA e LIMA, 2010, p.141). Dada a impossibilidade de separar o conhecimento, a saúde e as outras formas possíveis de se configurar o capital humano de um sujeito, é que a teoria em comento se denomina desse modo. O investimento nesse capital determina o valor econômico do homem, permitindo que o trabalhador obtenha rendimentos e melhore a sua condição de vida, como se observa:

[...] a educação promove resultados positivos na área da saúde, por exemplo, uma vez que indivíduos mais conscientes tendem a desenvolver atividades de prevenção a doenças. Há, também, resultados positivos no nível de democracia da sociedade, fazendo com que os indivíduos interajam de forma mais consciente com seus governantes, maior conhecimento de políticas de controle de natalidade. Enfim, a educação propicia resultados positivos tanto no contexto econômico (benefícios monetários), quanto no político, social e cultural, (não-monetários). (VIANA e LIMA, 2010, p.143).

A educação é de suma relevância na perseguição de demais direitos sociais, como já exposto. As políticas educacionais no Brasil e em diversos outros países do mundo, ao dimensionar a importância da educação para o pleno desenvolvimento nacional, buscou impulsionar a profissionalização docente. Este passou a ter responsabilidade na melhoria dos índices da educação básica, na promoção de qualidade social do educando, constituindo-se como um agente de muito relevo no processo de democratização da sociedade brasileira. Segundo Raimann, “na década de 2000, dando continuidade às políticas neoliberais, observa-se tanto a intensificação e a precarização do trabalho dos professores quanto à profissionalização docente entrando na pauta das discussões na agenda governamental”. (RAIMANN, 2015, p. 1388).

Frise-se que a democratização educacional e a profissionalização docente no país encontram-se em alinhamento com a CRFB/88 e a LDB. Ambos os diplomas garantem direitos sociais que se perfazem na proposta de crescimento, exibida pela teoria do capital econômico, embora a efetividade desses direitos não se processe para todos no cotidiano da vida prática. Além disso, a própria LDB apresenta algumas incongruências legislativas, como demonstrado no tópico anterior, que não coadunam com a proposta de um Estado centrado na dignidade humana, quando observada com enfoque crítico.

Nessa cadência, a partir de 1990, o Brasil começa a desencadear o sistema de avaliações em larga escala, o que demonstra a necessidade de aferir a educação, a partir da perspectiva democrática, “[...] objetivando situar o país, diante dos demais países em desenvolvimento, via ranqueamento, em patamares competitivos dentro da proposta de um desenvolvimento econômico sustentável”. (RAIMANN, 2015, p. 1389). Nesse sentido, nota-se que o discurso empresarial e o mercadológico foram incorporados na seara educacional, trazendo repercussões para os profissionais da educação. No dicionário “Trabalho, profissão e condição docente” o verbete profissionalização docente é definido deste modo:

Refere-se aos processos de formação inicial e continuada dos docentes, desenvolvimento profissional, construção da identidade profissional. Duas vertentes de estudos se destacam, uma aborda a profissionalização como processo de formação profissional do professor; a segunda, o processo histórico de construção da docência e identifica as transformações sofridas pelos docentes (SHIROMA; EVANGELISTA, 2010, p.1).

Basso (1998) observa a necessidade de visualizar a profissionalização docente, a partir das condições objetivas e subjetivas, considerando-as como uma unidade. As primeiras englobam o planejamento escolar, a luta por salários mais dignos, dentre outras. As segundas,

por seu turno, envolvem formação e qualificação profissional, assim como outras questões correlatas. Nesse sentido, verifica-se a dicotomia da profissionalização a partir do binômio “docente e Estado:

De um lado, estão os professores que buscam na sua profissionalização tanto a construção de sua identidade quanto o desenvolvimento profissional, lutando por uma educação pública e democrática e, de outro, o Estado controlador e regulador das atividades docentes, que imprime uma visão de eficiência ao processo educativo, sob a lógica da gestão por resultados. Nessa perspectiva, a educação pública vai se transformando em um quase mercado. (RAIMANN, 2015, p. 13892).

Diante dessa forma distinta de entender a profissionalização docente, é que se passa a observar, de modo crítico, se a profissionalização do docente da educação básica foi efetivada, implementando qualidade ao ensino público.

4. O (NÃO) RECONHECIMENTO DOCENTE E A QUALIDADE DO ENSINO PÚBLICO NO BRASIL

A educação de qualidade perpassa pela articulação de políticas que envolvem a gestão democrática, a formação inicial e a continuada dos professores. Para Leão (2007), além da formação, do salário, da jornada de trabalho, da avaliação e dos planos de carreira, é mister a valorização docente como forma de atratividade para o exercício da profissão de professor na educação básica. Todas essas premissas são asseguradas pela CRFB/88, estando devidamente regulamentadas pela LDB e por demais marcos regulatórios da educação.

Por certo que, em contexto de educação democrática, como o é a República Federativa do Brasil, não se pode avaliar a qualidade da educação através da quantidade de pessoas que têm acesso à escola, processo utilizado quando a educação não era direito de todos. De outra forma, a progressão de uma série para outra passou a não ser o melhor modo, desde quando a LDB promoveu o processo de aceleração de anos escolares. Destarte, a partir da década de 1990, proliferou-se a avaliação em larga escala, o SAEB e o IDEB. Além desses exames internos, há o PISA, de âmbito internacional. Todos eles medem a qualidade da educação, sendo realizados em um contexto no qual jaz a profissionalização docente no Brasil.

O Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP) realiza o SAEB com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino público brasileiro, no que se refere à educação básica. As escolas privadas podem fazer parte se assim o desejarem; já as públicas devem participar compulsoriamente. No início, os alunos respondiam a testes de Língua Portuguesa e Matemática, além de um questionário socioeconômico como forma de avaliar de que modo os

fatores contextuais da vida do educando interferem na sua aprendizagem. Apesar de o próprio SAEB, além de diversos estudos científicos, como os de Bortoni-Ricardo (2004), dentre outros, considerarem que há relações de interferência positiva e/ou negativa do contexto socioeconômico do educando no seu nível de aprendizado, o estatuto do magistério da Bahia, à guisa de exemplo, sofreu recente modificação, registrada no seu artigo 82, inciso V:

O Professor e o Coordenador Pedagógico farão jus à Gratificação de Estímulo ao Aperfeiçoamento Profissional e à Melhoria do Ensino, devida em razão da qualificação profissional e da melhoria do desempenho escolar, desde que observados os seguintes requisitos: alcance de meta anual de desempenho pela unidade escolar de lotação do Professor ou do Coordenador Pedagógico. (BAHIA, 2002, on line).

Como se observa, a gratificação de estímulo, uma conquista dos profissionais da educação da Bahia, está condicionada ao “alcance de meta anual de desempenho pela unidade escolar de lotação do professor ou do coordenador pedagógico”, não mais a simples apresentação de certificado de formação continuada pelo docente. Assim sendo, há a responsabilização do professor pelo nível de aprendizado dos educandos, desconsiderando aspectos que não estão sob o domínio da escola, muito menos do docente, como já analisado. Outrossim, essa lei foi promulgada em 2018; mas, em 2020, período de realização desta pesquisa, passados dois anos, o governo ainda não regulamentou, via decreto, qual o parâmetro de avaliação da meta anual de desempenho de cada unidade escolar. Por esse motivo, muitos professores estão sem receber a gratificação, apesar de terem dado entrada em cursos de pós graduação, desde 2018 ou 2019.

Tal panorama é um desestímulo à formação continuada do professor, a qual aparece como uma das formas de valorização dos profissionais da educação, via artigo 67 da LDB. E o pior, o pagamento dessa gratificação começa a ser repassado ao servidor, quando publicado pelo diário oficial, mesmo que esse processo dure vários anos, contados da data em que o profissional deu entrada com o certificado na secretaria de educação, como nos casos já relatados. Ou seja, a lei garante o direito, mas a administração pública o nega por ausência de regulamentação. Nesse sentido, Raimann (2015) disserta sobre uma “desprofissionalização” docente, indo na contramão do que está esculpido na CFRB/88 e regulamentado pela LDB, no artigo 67, incisos II e IV, como se observa:

Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público: aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; [...] progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho. (BRASIL, 1996, on line).

Leão (2007) considera salutar uma política de avaliação docente. Entretanto, abomina essa prática avaliativa quando ela tem caráter pontual e regulatório, que mais penaliza o professor do que o promove. Por esse viés, a alteração no estatuto do magistério da Bahia, promovida pela Lei n.º 14.039, no dia 20 de dezembro de 2018, caracteriza-se como uma política de governo que malogra direitos da categoria, em nítida desvalorização do professor. Nesse sentido, o docente passa a ser responsabilizado pelo aprendizado do educando sem que sejam considerados outros fatores que podem favorecer ou não para esse aprendizado, como a família, o contexto socioeconômico e o próprio empenho cognitivo desse aluno. Trata-se de uma avaliação injusta, desleal, que mais pune o docente do que o promove, além de desestimular os jovens, que pouco se interessam pela profissão, tendo em vista o plano de carreira que tem se modificado constantemente, em prejuízo dos profissionais da educação.

O ensino público tem incorporado a lógica do mercado através da gestão por resultado, que não considera as particularidades educacionais e desprofissionaliza os professores, não ocorrendo o mesmo processo na educação privada. Esta é avaliada pela sociedade, de modo geral, a partir do número de alunos que consegue, após a educação básica, dar prosseguimento aos estudos por meio do acesso ao ensino superior (de preferência, nas universidades públicas). Entender a teoria do capital humano, dessa forma, é ir na contramão da proposta. Frise-se que essa teoria valoriza o investimento em educação, como forma de implementar o crescimento econômico. Ela, inclusive, considera que o investimento reduzido em capital humano está diretamente relacionado a uma baixa condição socioeconômica da população, conforme visto no tópico anterior. Para que os seus efeitos sejam alcançados, como exibido por Schultz (1964), é mister que, na educação pública, esteja embutida a qualidade. Esta, aferida por meio das avaliações em larga escala, deve ser alcançada através de um trabalho conjunto da escola, do Estado, da comunidade, da família, dos alunos e dos professores.

Os docentes, sozinhos, não darão conta da tarefa e, por isso mesmo, precisam ser avaliados a partir do quinhão que lhes cabem, além de terem o direito de condição de trabalho assistido, como exige o artigo 67, inciso VI, da LDB. O Estado, entretanto, não garante um contexto de trabalho adequado ao professor, muito menos formas de dirimir a desigualdade social da população, de forma a melhorar os indicadores de qualidade da educação. Mesmo assim, esse Estado quer colocar o docente para pagar a conta, desmontando a educação, de tal modo que, ao fim da educação básica, os alunos não têm nível de aprendizado de acordo com o que regula os marcos normativos da educação para essa fase. Desse modo, não se alcança o que propõe a teoria do capital humano – posto ter havido uma desprofissionalização docente e um acesso à educação básica não tão democrático assim. Por assim ser, tais aspectos não

garantem a qualidade educacional, como demonstram os resultados do SAEB, do IDEB e do PISA, além do exercício da experiência docente.

O teste do SAEB vem passando, desde a sua implantação na década de 1990, por diversas mudanças. Recentemente, o SAEB vem, de forma gradual, sendo implementado em todos os anos da educação básica, além de ampliar as disciplinas avaliadas nesse exame. Nessa linha, o SAEB constitui-se como um modo de as secretarias e escolas viabilizarem maneiras de melhorar as práticas de ensino, conforme seja o resultado. Apesar dessa teoria de aprendizagem, o desempenho nacional não tem sido exitoso em nenhuma das etapas da educação básica em que é feito o SAEB. Conforme se pode verificar mediante pesquisa no site do INEP, os resultados do SAEB são desoladores ano após ano, desde a sua implementação, demonstrando não haver efetiva revisão da práxis pedagógica e da condição socioeconômica do educando, de modo a ter um percurso mais exitoso na educação brasileira. O último resultado do SAEB, disposto no site do INEP, é o de 2017, que se passa a analisar.

Os testes de Língua Portuguesa para os alunos do quinto ano do ensino fundamental I apresenta uma escala de nível de aprendizado que vai de zero a dez, progredindo, de forma cumulativa, à medida que o aluno vai angariando conhecimento. O Brasil apresenta maior número de alunos na escala quatro (18,24% do total de alunos que fizeram o exame), tendo sua menor projeção na dez (0,87% dos alunos que fizeram os exames). Ou seja, o patamar que reflete o nível de aprendizagem ideal para o educando nessa fase apresenta menor quantitativo de aluno. Tal paradigma perfaz a média de proficiência nacional dos alunos em 214,5, configurando-os no nível um da escala, que engloba alunos com notas iguais ou superiores a 200 e menores que 225 no teste do SAEB. (INEP, 2018, on-line). Na segunda etapa do fundamental, a situação não é muito diferente. Nesse caso, a escala de Língua Portuguesa, transita entre zero e oito, representando, cumulativamente, o avanço da aprendizagem do aluno à medida que a escala ascende.

O maior número de alunos no Brasil se apresenta na escala três (18,33% dos alunos do nono ano que realizaram a prova), ao passo que, na escala de maior nível de aprendizado, a oito, inexistem alunos (0,00% dos alunos do nono ano que realizaram o teste). Tal panorama perfaz a média de proficiência nacional em 258,3, o que situa o Brasil na escala três, abrangendo alunos de desempenho maior que 250 e menor que 275 na prova do SAEB. (INEP, 2018, on-line). O ensino médio tem cenário, de igual modo, pesaroso – posto ter média nacional de 267,6, colocando os estudantes brasileiros dessa fase, no nível dois. Este engloba os estudantes que obtiveram nota maior ou igual a 250 e menor que 275, nos testes do SAEB de Língua

Portuguesa, de uma escala que vai de um a oito, na qual o aluno progride à proporção que for, cumulativamente, ampliando a sua aprendizagem. (INEP, 2018, on-line).

Os testes de matemática não têm panorama diferente do apresentado no parágrafo anterior, quando se tratava de Língua Portuguesa. No fundamental I, a escala vai de zero a dez, obedecendo aos mesmos requisitos abordados anteriormente. O Brasil apresenta maior número de alunos na escala cinco (18,25% dos alunos que responderam ao teste), enquanto a escala de projeção maior, a dez, o pior número (0,53% dos alunos presentes no exame), demonstrando uma média nacional de 224,1, o que configura esses estudantes no patamar quatro da escala, por terem nota igual ou maior que 200 e menor que 225, nos testes. No fundamental II, a escala vai de zero a nove, sendo a maior porcentagem de aluno registrada na escala três (17,96% dos educandos que fizeram os testes). (INEP, 2018, on-line).

A escala nove, que configura o nível de aprendizado ideal para o discente, reflete o menor número de aluno (0,33% dos educandos que realizaram o exame), perfazendo média nacional de 258,3, o que situa o Brasil na escala de nível três, alunos que tiraram nota maior ou igual a 250 e menor que 275 na prova do SAEB. (INEP, 2018, on-line). Em se tratando do nível médio, o resultado é, de igual modo, desolador, com média nacional de 269,74, o que configura o país no nível dois, por abranger aluno com nota maior ou igual a 250 e menor que 275, de uma escala que vai de um a dez, ascendendo o aluno, cumulativamente, à medida que for avançando em aprendizagem, como ocorreu em todos os casos analisados anteriormente. (INEP, 2018, on-line).

Observados os resultados do SAEB de 2017, no âmbito das escolas brasileiras, verificou-se que o Brasil não alcança, na maior das vezes, ao menos, a metade da escala, em cada etapa escolar avaliada. Tal análise demonstra que, apesar da ampliação dos anos de educação básica obrigatória e da democratização de acesso à escola, a qualidade parece não ter acompanhado a trajetória educacional brasileira. Esse dado do SAEB compromete o índice do IDEB; já que o resultado das avaliações é um dos componentes, junto com o fluxo escolar obtido por meio do censo, para que se obtenha a média do IDEB. O índice varia de zero a dez, devendo ser relevante condutor de política pública em favor da qualidade da educação brasileira. É a ferramenta por meio da qual se acompanha as metas de qualidade para a educação básica. O alvo do Brasil para 2022 é alcançar a média “seis” – o que corresponde a um sistema educacional de qualidade do modo como ocorre nos países desenvolvidos – como exibido no site do INEP. No entanto, tal expectativa não tem logrado o êxito esperado como se passa a observar.

Em se tratando do fundamental I, o Brasil teve IDEB de 5,8, em 2017, quando a meta era de 5,5; em 2019³, o IDEB foi de 5,9, quando a meta era de 5,7, como exposto no site do INEP (2020). No fundamental II, indo em direção contrária, o Brasil obteve, em 2017, IDEB de 4,7, sendo que a expectativa era de 5,0 e, em 2019, de 4,9, também inferior à meta esperada, que era de 5,2. No ensino médio, o resultado é, ainda mais, desolador. No ano de 2017, o IDEB foi de 3,8 quando a expectativa era de 4,7. Tal situação é repetida no ano de 2019, momento em que o IDEB foi de 4,2, sendo que a meta era de 5,0. Tal panorama desolador da educação brasileira só é reiterado quando o assunto é a avaliação do país no âmbito internacional por meio do PISA.

O PISA é uma avaliação internacional que afere o nível educacional de jovens através da realização de provas de Leitura, Matemática e Ciências. O exame é realizado a cada três anos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entidade que agrega 30 países em sua formação, tendo todos eles como princípios a democracia e a economia de mercado. O Brasil e outros países que não façam parte da OCDE podem participar do PISA, mediante convite. Sobre o resultado do Brasil no PISA 2018, verifica-se:

A publicação do PISA 2018 – exame internacional que mensura o aprendizado de matemática, ciência, leitura e compreensão de texto de alunos do ensino médio em 79 países – continua a revelar a péssima qualidade da educação da brasileira. O país está em 70º lugar em matemática, 65º em ciência e 57º em leitura. (VIRTUNNEWS, c2021, on-line).

Como se observa, o Brasil ocupa os piores lugares no *ranking* mundial da educação, demonstrando haver sintonia entre os indicadores de qualidade internos e externos. A educação, enquanto direito que é determinante no processo de perseguição de demais bens sociais, deve ser entendida como uma política pública de Estado, não de governo. Assim sendo, independente de quem seja o governante, ministro ou secretário de educação, as forças devem ser empreendidas no sentido de promover uma educação pública de qualidade. Nessa perspectiva, as avaliações realizadas e os seus respectivos indicadores de qualidade devem conduzir a um processo de autoavaliação, no qual Estado e escola devem repensar a sua práxis com a finalidade de perseguir o bem comum.

Coadunando com essa premissa que mostra a relevância do capital humano para o desenvolvimento econômico de um país, o site Virtunews traz reportagem em que se demonstram as consequências da “falta de uma política de Estado para a educação [...]”, qual

³ O site do INEP só exibe, no momento em que esta pesquisa foi realizada, o SAEB de 2017, não operando o mesmo com o IDEB, o qual aparece resultado tanto para o ano de 2017 quanto para o de 2019.

seja: “[...] conduz a ausência de mão de obra qualificada e impacta o crescimento econômico do país”. (VIRTUNNEWS, c2021, on-line). Por essa via, é que se observa a inefetividade da CRFB/88, que garante o direito educacional para todos, assegurando, inclusive, o padrão da qualidade, no entanto não passa de um “mito”, como assegura Grau (2010). Nesse sentido, é salutar retomar a discussão do processo de “substituição” e “compensação”, abordados no primeiro tópico deste trabalho. A liberdade econômica tem como freio o valor social do trabalho, mas isso não vai garantir plena paridade de direitos entre os mais e os menos abastados financeiramente. Pelo contrário, a educação é direito de todos, mas a escola pública tem os piores resultados, projetando seu público para lugares de ocupação inferiores, do ponto de vista socioeconômico. Nessa cadência, observa-se a interferência da educação nos processos econômicos de um país:

Um dos maiores gargalos do crescimento econômico é a falta de mão de obra qualificada. Graças a nossa péssima educação, o trabalhador brasileiro é seis vezes menos produtivo que o americano, quase três vezes menos produtivo que o português e duas vezes menos que o chileno. Se não investirmos seriamente na melhoria da qualidade da educação básica, o Brasil estará condenado a um profundo limitador do crescimento: a produtividade da nossa mão de obra. Seremos obrigados a importar cérebros para poder voltar a crescer e a produzir. (VIRTUNNEWS, c2021, on-line).

A teoria do capital humano, nesse contexto, tem se realizado em um processo de substituição, nos termos de Grau (2012), na medida em que vai dar forma a necessidade de investir em educação, sendo o Estado o “[...] árbitro das competições econômicas, destinado a garantir aos vencedores os frutos de uma luta socialmente desigual”. (GRAU, 2010, p.26). A profissionalização docente ocorre no contexto das avaliações que servem para medir a qualidade educacional do Brasil, demonstrando os seus contrassensos: a luta da categoria na busca por efetivação de direitos e o não retrocesso dos planos de carreira. Sobre isso, pondera Raimann (2015):

Enquanto para os profissionais da educação a sua profissionalização, condições objetivas e subjetivas, tem sido um objeto de luta nos últimos trinta anos a fim de valorizar a profissão, tanto socialmente quanto financeiramente, para os organismos internacionais, governo federal e a sociedade civil, a profissionalização docente significa formar o professor para se adaptar e enfrentar as mudanças que o contexto da sociedade e economia do conhecimento impõe, ou seja, adaptar-se às diferenças culturais, ao uso e ao domínio das TIC, ser flexível diante da reestruturação do mundo do trabalho. (RAIMANN, 2015, p.13902).

Nesse sentido, a educação não apresenta um fim em si mesma, que consolida os ideais da dignidade humana, determinados pela CRFB/88. Ao contrário, o valor da educação é econômico, interpelando a sociedade civil e o Estado. Na corrida para o país se tornar mais

competitivo internacionalmente, é preciso uma educação de “qualidade” e, por isso mesmo, é necessário “profissionalizar” o professor. Sobre esse aspecto, Raimann (2010) pondera que as políticas públicas de profissionalização docente foram implementadas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, apontando “[...] para um controle do processo de formação e trabalho docente, levando à perda de autonomia e, conseqüentemente, à desprofissionalização”. (RAIMANN, 2015, p.13902). Tal perspectiva de análise é própria de uma sociedade capitalista, que segue a tônica de uma aparente “profissionalização”, na qual há professores individualizados, em situação precária, com salários baixos e sem qualquer valorização profissional. Raimann observa que “[...] uma das formas de camuflar a realidade da desprofissionalização é trazer à tona os discursos de sensibilização pela importância do professor para a vida de seus alunos, mediante a sua competência moral e técnica. [...]” (RAIMANN, 2015, p.13902).

O próprio Schultz (1973) sinaliza que diversos autores não concordam com a sua teoria, pelo fato de ele tratar o homem como capital humano, além de utilizar conceitos de investimento e de capital, o que poderia configurar uma atitude moralmente “errada”. Nessa linha, as melhorias educacionais e as demais, advindas com a necessidade de investimento em capital humano, constituem-se como forma de valor instrumental, geração do crescimento econômico, não sendo ressaltado o seu valor intrínseco, um dos principais elementos na constituição do desenvolvimento humano. Por essa via, Sen (2000) observa que o homem não pode ser visto simplesmente como meio, mas, sobretudo, como o fim do exercício educacional. O ser humano, visto como capital, representaria uma nova forma de produção de riqueza, efetivando o processo de exploração do trabalhador. Sobre essas críticas, Viana e Lima (2010) observam:

Com as críticas apresentadas à teoria do capital humano, observa-se que, mesmo atribuindo pontos negativos em relação à teoria, credenciando ou filtrando alguns indivíduos em situações distintas, admite-se a existência de indícios de que o capital humano, dimensionado pela educação, num contexto específico, é um importante meio de ampliação do conhecimento e da capacidade produtiva do trabalhador. E, num contexto amplo, é uma ferramenta para se ampliar a produtividade econômica. (VIANA; LIMA, 2010, p.146).

Não se trata de desmerecer a teoria do capital humano, até porque a proposta que ela traz potencializa o valor educacional como bem coletivo, que impulsiona a economia, apresentando vantagens tanto para o empregador quanto para o empregado. O problema está na forma como são implementadas as políticas educacionais que investem em capital humano, na maioria das vezes, destinadas à parcela específica da sociedade, a elite. Trata-se de considerar que avaliar a educação, sob o estrito viés econômico, pode consolidar desigualdades sociais

atrozes, sob o manto da “profissionalização docente” e da educação para todos. No bojo desse acesso, deve estar embutida a qualidade, bem como uma educação pública que não se distancie da formação promovida pela educação privada, sob pena de ineficácia da norma constitucional, como assevera Grau (2012):

A Constituição formal, em especial enquanto concebida como meramente programática – continente de normas que não são normas jurídicas, na medida em que define direitos que não garante, na medida em que esses direitos só assumem eficácia plena quando implementados pelo legislador ordinário ou por ato do Executivo -, consubstancia um instrumento retórico de dominação. Porque esse o seu perfil, ela se transforma em mito. (GRAU, 2012, p.40).

Para Grau (2012), as constituições formais, como é o caso da CRFB/88, dá proteção demasiada às autonomias dos agentes econômicos, sob a faceta do valor social que anunciam. Desse modo, há nítida distorção da realidade, demonstrando a incongruência da norma principiológica ao postular, à guisa de exemplo, que todos são iguais perante a lei. Esta, para Grau, “[...] é uma abstração, ao passo que as relações são reais” (GRAU, 2012, p.22), o que o faz advogar em favor do reconhecimento da inconsistência dessa norma de igualdade coletiva. Pensar a educação somente por esse viés é corroborar com a histórica luta brasileira dos ricos contra os pobres, fato que iria na contramão do que propõe a teoria do capital humano. Esta, apesar de reconhecer o valor social da educação, está permeada dos ideais capitalistas, não devendo ser concebida apenas na perspectiva de ver no ser humano um meio de alavancar a economia. Por ela ser entendida pelo viés meramente econômico, compreensão mais conveniente para a elite, é que, em lugar da profissionalização docente, tem-se a desprofissionalização, além do panorama desolador da educação pública brasileira.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria do capital humano, proposta por Schultz (1973), demonstra a necessidade de investimento em capital humano, por meio de práticas educativas eficazes, como força motriz para desencadear o crescimento econômico do país. A profissionalização docente, a ampliação dos anos de educação básica obrigatória, bem como o acesso à educação para todos são aspectos determinantes na legislação brasileira para consagrar alinhado com os pressupostos teóricos da teoria em tela. Contudo, questiona-se a efetividade prática desses direitos – já que o Brasil figura os piores níveis educacionais no âmbito nacional e internacional – o que traz impactos negativos para a sua economia.

Frente a esse panorama, Grau (2012) apresenta críticas ao Estado moderno que busca legitimar a autonomia privada da elite, sob a ótica do valor social do trabalho, em um verdadeiro processo de *substituição e compensação*. A LDB, em uma perspectiva contemporânea, corrobora tal premissa ao legitimar um profissional de ensino médio como sendo da educação básica, além de autorizar a existência do “notório saber”, na educação brasileira, para o eixo profissionalizante previsto pela reforma do ensino médio. Por certo, tal alteração legal afeta, sobretudo, os menos favorecidos economicamente – já que a opção por esse tipo de eixo se dá entre essa classe. A escola privada prima quase sempre pela máxima formação – dada a cobrança de seu público-alvo - em nítida demonstração da inefetividade democrática da educação brasileira.

Assim sendo, tem-se feito uma leitura equivocada do que defende a teoria econômica do capital humano – uma vez que o investimento de que ela trata não tem sido implementado para todos. Em que pese as críticas terminológicas que são desenvolvidas contra essa teoria, sabe-se do valor dela para educação quando são obedecidos os princípios democráticos de crescimento do país. Por esse viés, a crítica se direciona ao processo de “desprofissionalização docente”, que busca desestruturar a educação, refletindo as diferenças entre educação pública e privada, em uma clara exibição da falácia que é a democracia educacional. Por assim ser, Grau (2012) considera que a CRFB/88 se perfaz em mito, por não ter plena efetividade naquilo que delinea o seu arcabouço teórico. Destarte, a profissionalização docente, o acesso democrático à educação são verdadeiros contrassensos quando analisados sob a ótica do que propõe a teoria econômica do capital humano, o que tem tornado a economia brasileira, cada vez mais, menos competitiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, Fernando de. (Et. Al). **O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Conferência Nacional de Educação. IV**, 1932. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto_dos_Pioneiros_Educacao_Nova.pdf>. Acesso em 08 de outubro de 2020.
- BAHIA. **Lei n.º 8.261**. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia e dá outras providências. Palácio do Governo do Estado da Bahia, 29 de maio de 2002. Disponível em: http://www.saeb.ba.gov.br/uplo-ads/lei_est_8_261_29-05-02_estatuto_magisterio.pdf. Acesso em: 05 jun. 2021.
- _____. **Lei n.º 14.039**. Altera as Leis nº 8.261, de 29 de maio de 2002, nº 8.352, de 02 de setembro de 2002, nº 10.963, de 16 de abril de 2008, nº 7.990, de 27 de dezembro de 2001, e dá outras providências. Palácio do Governo do Estado da Bahia, 20 de dezembro de 2018. Disponível em: < <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14039-de-20-de-dezembro-de-2018>> Acesso em 01 de novembro de 2020.
- BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. Trad. Paulo Bezerra. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- BASSO, I. S. Significado e sentido do trabalho docente. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XIX, n.44, p.19-32, abril 1998.
- BATISTELA, Airton Carlos. **Das políticas educacionais à economia da educação. IX Congresso Nacional de Educação: Educere**. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná. 23 a 26 de setembro de 2013. Disponível em: <https://educere.bruc.com.br/anais2013/pdf/9574_5285.pdf>. Acesso em 07 de outubro de 2020.
- BEZERRA, Juliana. **Economia do Brasil**. Disponível em: <https://educere.bruc.com.br/anais2013/pdf/9574_5285.pdf>. Acesso em 07 de outubro de 2020.
- BORTONI-RICARDO, Stella Maris. **Educação em língua materna: a sociolinguística na sala de aula**. 4.ed. São Paulo: Parábola Editorial, 2004.
- BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **LDB passo a passo: Lei de diretrizes e bases da educação nacional, Lei n.º 9.394/96 comentada e interpretada, artigo por artigo**. 6 ed., rev. Atual. São Paulo: Avercamp, 2018.
- BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular: Ensino Médio**. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Básica, 2019.
- _____. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 25 de março de 1824. Disponível em: < <https://www.todamateria.com.br/economia-no-brasil/>>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm >. Acesso em 02 de julho de 2019.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. In: SARAIVA. **Vade Mecum Saraiva.** 13^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, pp. 52-163.

_____. **Decreto n.º 1.331-A.** Aprova o Regulamento para a reforma do ensino primário e secundário do Município da Côrte. Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 1854. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1331-a-17-fevereiro-1854-590146-publicacaooriginal-115292-pe.html>>. Acesso em 07 de outubro de 2020.

_____. **Decreto n.º 21. 241.** Consolida as disposições sobre a organização do ensino secundário e dá outras providências. Rio de Janeiro, 04 de abril de 1932. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21241-4-abril-1932-503517-publicacaooriginal-81464-pe.html>>. Acesso em 20 de setembro de 2020.

_____. Decreto-lei n.º 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a consolidação das leis do trabalho. In: SARAIVA. **Vade Mecum Saraiva.** 18^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, pp. 886-100.

_____. Lei n.º 9.394. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm> Acesso em 02 de julho de 2019.

_____. Lei n.º **12.014.** Altera o art. 61 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. Brasília, 6 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2009/Lei/L12014.htm#:~:text=Altera%20o%20art.,devem%20considerar%20profissionais%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 21 de setembro de 2020.

_____. **Lei n.º 13.415.**

Altera as Leis n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei n.º 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei n.º 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília, 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2017/lei/l13415.htm#:~:text=Altera%20as%20Leis%20n%C2%BA,Leis%20do%20Trabalho%20CLT%20aprovada >. Acesso em 21 de setembro de 2020.

_____. Secretaria de Educação Básica. **Educadores e educandos: tempos históricos.** Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, 2005.

CHIZZOTTI, Antonio. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**, 2003, 16(2), pp. 221-236, 2003, Universidade do Minho.

COMO a educação afeta a economia? **Virtunews**, [s. l.], c2021. Disponível em: <<https://virtunews.com.br/como-a-educacao-afeta-a-economia-do-pais/>>. Acesso em: 30 out. 2020.

FERRARO, Alceu Ravanello. Direito à Educação no Brasil e dívida educacional: e se o povo cobrasse? **Educação e Pesquisa**. São Paulo: USP. v. 34, n. 2. p.273-289, maio/ago.2008.

FREIRE, Paulo. **Ação cultural para a liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa?** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA. **Boletim de Desempenho do Colégio Estadual Antônio Balbino no SAEB (2017)**. Brasília, 1 de outubro de 2018. Disponível em:

<http://sistemasprovabrasil.inep.gov.br/provaBrasilResultados/view/boletimDesempenho/boletimDesempenho.seam>. Acesso em: 07 jul. 2019.

IDEB

resultados e metas. Brasília, 15 de setembro de 2020. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

LEÃO, R. F. Comentários. In: BALZANO, S. (Org.). **O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina**. Brasília: CONSED, UNESCO, 2007. p.19-20

MATOS, Alexandra Gomes dos Santos. **O letramento vernacular e o acesso à educação: o direito a serviço de quem?** 2020, p. 21. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Ciências e Empreendedorismo - Santo Antônio de Jesus, 2020.

RAIMANN, Elizabeth Gosttschalg. **A profissionalização docente e seus desafios**. Disponível em: <https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/22668_10962.pdf>. Acesso em 29 de outubro de 2020.

SAVIANI, Dermeval. **A escola pública brasileira no longo século XX (1890-2001)**. III Congresso Brasileiro de História da Educação, Curitiba – 7 a 10 de novembro de 2004.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SCHULTZ, T. W. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.

_____. **O capital humano: investimentos em educação e pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SOARES, Magda. Português na escola: História de uma disciplina curricular. In: Bagno, Marcos, org. **Linguística da Norma**. São Paulo: Edições Loyola, 2012. 141-161.

SHIROMA, E. O. ; EVANGELISTA, O. Profissionalização docente. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

STOCKMANN, Daniel. Breve história da profissionalização docente no brasil. *Perspectivas em Diálogos*, Naviraí, v. 5, n. 10, p. 105-123, jul.- dez. 2018.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. **Capital humano e crescimento econômico. Interações**, Campo Grande, v. 11, n. 2 p. 137-148, jul./dez. 2010.

VIRTUNNEWS. **Como a educação afeta a economia?** Disponível em: <
<https://virtunews.com.br/como-a-educacao-afeta-a-economia-do-pais/>>. Acesso em 30 de outubro de 2020.