

## O custo de uma educação para a democracia

### Resumo

Este artigo parte da convicção de que há uma relação intrínseca entre educação e democracia e mostra, com base em dados oficiais, como, no Brasil, o acesso à educação, em especial, aos níveis mais elevados do ensino com garantia de aprendizagem, é um direito negado a muitos brasileiros. Mais do que isso, ele é negado, particularmente àquelas crianças, jovens e adultos pertencentes às famílias mais pobres, ou que vivem no campo, ou que compõem a população negra, condições que, normalmente se agregam numa mesma pessoa. O texto também problematiza a noção de que basta mais educação, qualquer uma, ou de que basta ampliar a escolaridade média da população para o país dar o sonhado passo rumo a uma democracia substantiva, inclusiva e imune a golpes. Somente uma perspectiva ampla de educação, que vá além da mera preparação para os testes padronizados, da disputa pelo maior IDEB, uma educação de perspectiva freiriana, pode fazer a diferença na formação do povo de um país. Por fim, faz uma discussão do modelo de gestão adequado e da demanda de recursos para uma educação pública de qualidade numa perspectiva democrática.

**Palavras-chave:** educação de qualidade; financiamento da educação; custo aluno qualidade.

**José Marcelino de Rezende Pinto**

Universidade de São Paulo –  
USP – Ribeirão Preto/SP – Brasil  
jmrpinto@ffclrp.usp.br

### Para citar este artigo:

PINTO, José Marcelino de Rezende. O custo de uma educação para a democracia. *Revista Linhas*. Florianópolis, v. 24, n. 54, p. 32-53, jan./abr. 2023.

**DOI:** 10.5965/1984723824542023032

<http://dx.doi.org/10.5965/1984723824542023032>

## The cost of an education for democracy

### Abstract

This article is based on the conviction that there is an intrinsic relationship between education and democracy and shows, based on official data, how, in Brazil, access to education, in particular, to the highest levels of education with guaranteed learning, is a right denied to many Brazilians. More than that, it is denied, particularly to those children, young people and adults belonging to the poorest families, or who live in the countryside, or who belong to the black population, conditions that normally combine in the same person. The text also problematizes the notion that more education, any form of education, is enough, or that it is enough to increase the average schooling of the population for the country to take the dreamed step towards a substantive, inclusive democracy, immune to coups. Only a broad perspective of education, which goes beyond mere preparation for standardized tests, the dispute for the highest IDEB, an education from a Freirean perspective, can make a difference in the formation of the people of a country. Finally, it discusses the appropriate management model and the demand for resources for a quality public education from a democratic perspective.

**Keywords:** quality education; education financing; quality student cost.

## El costo de una educación para la democracia

### Resumen

Este artículo parte de la convicción de que existe una relación intrínseca entre educación y democracia y muestra, a partir de datos oficiales, cómo, en Brasil, el acceso a la educación, en particular, a los niveles más altos de educación con garantía de aprendizaje, es un derecho negado a muchos brasileños. Más aún, se niega, particularmente a aquellos niños, jóvenes y adultos pertenecientes a las familias más pobres, o que viven en el campo, o que integran la población negra, condiciones que normalmente se conjugan en una misma persona. El texto también problematiza la noción de que basta más educación, cualquier forma de educación, o que basta con aumentar la escolaridad media de la población para que el país dé el paso soñado hacia una democracia sustantiva, incluyente e inmune a los golpes. Sólo una mirada amplia de la educación, que vaya más allá de la mera preparación para las pruebas estandarizadas, la disputa por el máximo IDEB, una educación desde una perspectiva freireana, puede marcar la diferencia en la formación de las personas de un país. Finalmente, se discute el modelo de gestión adecuado y la demanda de recursos para una educación pública de calidad desde una perspectiva democrática.

**Palabras clave:** educación de calidad; financiación de la educación; costo alumno calidad.

Nossas atuais instituições educacionais gratuitas são do mais alto valor para o Estado. A manutenção delas envolve uma grande despesa e muito cuidado, mas é um desembolso sábio. O conhecimento é mais barato que a ignorância. A ignorância é um fator perigoso e custoso sob qualquer forma de governo e, sob um regime republicano, é destrutiva<sup>1</sup>.  
(FOGG, 1874, p. 508)

A epígrafe que abre este artigo, cuja variante mais comum é: “se você acha a educação cara, experimente a ignorância”, soa extremamente atual após a catástrofe bolsonarista, aliada ao resultado apertado no segundo turno a favor de um projeto de governo com um compromisso claro com a democracia, com a ciência e com a civilidade. Este artigo procura, inicialmente, discutir alguns elementos da negação histórica do acesso à educação à população brasileira, em especial, aos mais pobres, aos negros e à população que vive no campo. Em seguida, pretende também problematizar a noção de que qualquer educação, qualquer arranjo de escola, ou de que a mera escolarização da população garante uma sociedade democrática. Por último, faz uma discussão do modelo de gestão necessário e da demanda de recursos para uma educação pública na perspectiva democrática.

---

<sup>1</sup> Tradução livre.

## A negação histórica do direito à educação

A tabela 1, construída a partir dos dados da PNAD contínua do IBGE, relativos ao 4º trimestre de 2021, apresenta os indicadores de escolaridade para a população brasileira de 14 anos ou mais.

Tabela 1 - Escolaridade da população de 14 anos ou mais (2021)

Escolaridade	Milhões	%
Sem instrução ou menos de 1 ano de estudo	8,4	4,9%
Ensino fundamental incompleto	46,8	27,2%
Ensino fundamental completo	15,2	8,8%
Ensino médio incompleto	14,3	8,3%
Ensino médio completo	51,6	29,9%
Ensino superior incompleto	9	5,2%
Ensino superior completo	27	15,7%
<b>Total</b>	<b>172,3</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IBGE, 2021.

Considerando que, pelo menos desde 1971, o ensino fundamental (ou equivalente) é obrigatório, constata-se que mais de 55 milhões de brasileiros não tiveram esse direito assegurado. Mesmo considerando que a faixa etária utilizada como referência inicia-se aos 14 anos, preocupa o baixo índice da população com, pelo menos, a educação básica completa, que representa cerca de 51% do total.

Com relação ao acesso à educação superior, comparando com outros países, as estatísticas da OCDE (2022) mostram que, em 2021, no Brasil, apenas 21% da população de 25 a 34 anos possuía formação em nível superior, enquanto a média dos países da OCDE era de 47%, sendo 69% na Coreia do Sul; 51% nos EUA; 47% em Portugal; 41% no Chile e 27% no México. E com o agravante de que, no Brasil, 75% das matrículas encontram-se no setor privado, o que aumenta a dificuldade do acesso.

Um segundo aspecto a se considerar, tão grave quanto a negação do direito à educação, é a desigualdade do acesso. Alguns indicadores selecionados são apresentados na tabela 2, a partir do importante trabalho feito pelo INEP (2022) de monitoramento do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Tabela 2 - Indicadores selecionados de desigualdade no acesso à educação (2019)

	20% + ricos	20% + pobres	Brancos	Negros	Urbano	Rural
Atendimento 0 a 3 anos (%)	54	27	41	34	40	20
15 a 17 anos no E. Médio ou concluído (%)	91	61	80	71	76	65
Anos de estudo (18 a 29 anos)	13,6	9,9	12,3	11	12	10,4
Analfabetismo funcional (%)	6	21	8	14	11	29

Fonte: INEP, 2022.

Os dados apresentados na tabela 2 indicam como os valores médios de acesso à educação podem ser enganosos quando se analisa um país com as desigualdades que marcam nossa história, com quase quatro séculos de escravidão institucionalizada e sem uma política consistente de reforma agrária. Considerando o impacto que a educação infantil representa na chance de continuidade com sucesso nos estudos, é inaceitável que a taxa de atendimento na faixa de 0 a 3 anos seja o dobro entre os 25% mais ricos da população, ante os 25% mais pobres, assim como entre a população urbana e rural e de sete pontos percentuais (p.p.) de diferença entre brancos e negros. Essa tendência se mantém quando se analisa a proporção dos jovens de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio ou que o tenham concluído: diferença de 30 p.p. entre ricos e pobres; 9 p.p. entre brancos e negros e 11 p.p. entre população urbana e rural. Uma consequência natural desse processo aparece na quantidade de anos de estudo da população de 18 a 29 anos, lembrando que a meta do PNE é de 12 anos: quase quatro anos de diferença entre ricos e pobres, 1,3 anos entre brancos e negros e 1,6 anos entre cidade e campo.

Por fim, o indicador de analfabetismo funcional: 250% maior entre os mais pobres; 75% acima para os negros frente aos brancos e 164% maior na população rural ante a urbana. Considerando que este dossiê é fruto de uma demanda da Associação Brasileira de Alfabetização (ABALF), este indicador merece algumas considerações. Em primeiro lugar, não se pode entender como alfabetizada aquela pessoa com a mera capacidade de escrever um bilhete simples (critério da PNAD do IBGE e que é declaratório). Nesse sentido, o critério de alfabetismo funcional (que variam entre os países) trata-se de um avanço, pois considera a capacidade de usar a linguagem (palavras e números) de forma integrada à vida cotidiana. No esforço de buscar um critério para medir o analfabetismo funcional, o INEP, contudo, considera qual a porcentagem da população de 15 anos ou

mais de idade que não sabe ler ou escrever (analfabeto absoluto), ou que não concluiu as séries iniciais do ensino fundamental. Trata-se de uma medida objetiva, mas que está longe de atender o conceito mais amplo de alfabetização funcional<sup>2</sup>.

Concluindo este tópico, fica claro que num país em que os grupos dirigentes pouco valorizaram a democracia em seus cinco séculos de história, não seria de se esperar que adotassem postura distinta quanto à oferta educacional, em especial para a população negra, ou para a que vive no campo e que, não por acaso, são também os mais pobres. Essa constatação, contudo, não ignora os avanços, particularmente nos marcos legais, mas também na ampliação do acesso à educação básica nos últimos anos, em especial a partir da Constituição Federal de 1988 (PINTO, 2018).

### Nem toda escolarização é boa, nem toda escola educa para a democracia

De uma maneira geral, há uma visão otimista quanto aos efeitos da escolarização, em particular por parte dos pesquisadores, que, obviamente, só ocupam seu papel social e escrevem artigos como este porque tiveram uma trajetória educacional favorável. Além disso, há elementos concretos que reforçam este sentimento: de uma maneira geral, as pesquisas no Brasil e no mundo indicam uma correlação positiva entre escolaridade e maior tolerância religiosa, oposição à pena de morte, ou à ideia de que a pobreza esteja ligada à preguiça (MENDONÇA, 2012; PINTO, 2014).

Um alerta recente contra esse otimismo foi dado na última eleição presidencial do Brasil, em 2022, em especial quando se compara o perfil dos eleitores dos candidatos Lula e Bolsonaro. Mesmo considerando o desprezo à ciência e à educação do então presidente Bolsonaro, ele manteve a dianteira nas pesquisas entre aqueles com maior escolaridade, chegando às vésperas do segundo turno (ELEIÇÕES..., 2022) com 51% das intenções dos votos válidos entre os entrevistados com nível médio e superior; perdendo, contudo, por 61% a 39%, para Lula, entre os eleitores com ensino fundamental. É evidente, que o resultado da pesquisa traz também uma forte clivagem de classe, pois, no Brasil, como já lembrava Anísio Teixeira, educação é privilégio de classe. Assim, segundo a

---

<sup>2</sup> No Brasil vale conhecer o esforço feito pela Ação Educativa, em conjunto com o Instituto Paulo Montenegro, com a criação do Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional (Inaf) que usa uma metodologia mais cuidadosa (BATISTA; RIBEIRO, 2004).

mesma pesquisa, enquanto Lula vencia por 61% a 39% entre os entrevistados com renda de até dois salários mínimos (SM); entre aqueles com mais de 10 SM, o resultado era exatamente o inverso. O que explica o resultado das urnas, e o país, é que enquanto o primeiro grupo representava 46% da amostra, o segundo correspondia a menos de 4%.

Esse exemplo é importante para lembrarmos que historicamente a escola destinada à maioria da população, constituiu-se como uma barreira à progressão dos mais pobres e como um filtro socioeconômico e racial que cumpre um papel central em legitimar as desigualdades de classe, como problematizou Pierre Bourdieu (NOGUEIRA; NOGUEIRA, 2002). A lógica de constituição da escola de massas no mundo foi centrada na instrução do mínimo necessário para formar um trabalhador disciplinado e contente com sua posição subordinada (ENQUITA, 1989).

Paulo Freire (1978, p. 103), quando resgata a experiência de alfabetização do Movimento de Cultura Popular do Recife no início da década de 1960, ressalta a opção pelo “Círculo de Cultura” “em lugar de escola, que nos parece um conceito, entre nós, demasiado carregado de passividade”. O mesmo educador, quando Secretário da Educação em São Paulo, optou pelo desenho menos institucionalizado do MOVA (Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos) ciente das barreiras que a população mais pobre, em especial, os adultos não alfabetizados, enfrenta na escola. Nesse sentido, como trabalho de conclusão de curso dos alunos da EJA da escola do Assentamento Sepé Tiarajú, em Serra Azul-SP (PEREIRA, 2022), foi produzido um livro pelos estudantes que traz depoimentos sobre suas respectivas trajetórias escolares. Seguem dois excertos:

Na minha época, não tinha uniforme; os alunos que não acompanhava as aulas repetiam e ficava pra trás; não tinha recreio e não dava merenda; eu e meus irmãos não tinha como levar merenda [...]. Nenhuma professora me deixou boa lembrança, porque ela batia em mim, porque eu chegava atrasada, pois tinha que ajudar meu pai na olaria. Ela colocava de castigo no milho ou dava reguada, deixando a gente para trás sem aprender. (Maria Aparecida, 55 anos) (PEREIRA, 2022, p. 28)

Tinha uniforme, era obrigado a ir de uniforme. Havia muitos alunos que reprovava mais de uma vez, eu mesmo reprovei dois anos em cada série. Os alunos que não obedecia ficava atrás da porta. [...] tinha tarefas de casas, muitas tarefas. [...] a merenda era na sala, uns minutos antes do recreio, era sopa, comia nas canecas. Não podia ir ao banheiro e nem beber água; só na hora do recreio. (Sebastiana Gomes, 52 anos) (PEREIRA, 2022, p. 38)

Com essas considerações, não se deseja negar as conquistas dos movimentos sociais e dos educadores comprometidos com a ampliação da escolaridade da população trabalhadora e por uma pedagogia alinhada com os ideais de Paulo Freire, mas o fato é que a escola pública brasileira ainda é fortemente marcada pela lógica da seletividade e pelo preconceito em relação às famílias pobres e à população negra.

Um dos conceitos que reforçam esse processo, e que está na ordem do dia, é a noção de meritocracia. Trata-se de uma palavra prenhe de ambiguidades. É evidente que quando se pretende selecionar um professor ou um engenheiro, por exemplo, deve-se buscar critérios para escolher mais capacitados e preparados para o cargo. Por isso, desenvolveu-se o instrumento do concurso público. A questão-chave é: o que se entende por capacidade, por mérito e como aferi-los. O indicador mais comum são as provas de conhecimento, a escolaridade, o currículo escolar, todos com forte viés de classe.

Como já alertava Mikhail Bakunin, em texto original de 1870:

Sucede a princípio que um operário muito inteligente se vê obrigado a emudecer ante um erudito tonto, que lhe faz calar não por maior finura de espírito, da qual carece, mas por instrução, da qual o operário é privado e que o outro pôde receber, pois enquanto sua estupidez se desenvolvia cientificamente nas escolas, o trabalho do operário lhe vestia, lhe dava casa, o alimentava e lhe proporcionava tudo, os professores e os livros necessários a sua instrução. (BAKUNIN, 1979, p. 34)

Na esteira da chamada ‘meritocracia’ reforça-se um sistema educacional baseado na competição entre alunos por notas e prêmios; entre os professores, diretores e escolas, por bonificações, com uma profusão de exames standardizados, com forte influência dos EUA, onde redundaram em fracasso (RAVITCH, 2011). Em geral, ressalta a autora, onde aplicado este sistema gera fraudes, treinamento para as provas e empobrecimento curricular.

Nesse sentido, é preocupante o fato desse caminho ser o escolhido pelo governo federal, eleito em 2022. É o chamado modelo Cearense, que teve sua origem e tem sua principal referência na cidade de Sobral. Se, de um lado, é louvável o esforço feito pelos municípios daquele estado, em projeto de longo prazo, diga-se de passagem, de melhoria

da educação, é preciso estar atento para o fato de que os educandos estão sendo formados sob uma lógica essencialmente competitiva e baseada em estímulos financeiros para educadores (bônus) e prefeitos (critérios de distribuição do ICMS). Embora sempre seja necessária cautela com indicadores, o elevado IDEB de Sobral não tem se refletido na qualidade de vida de sua população. Assim, com base no IBGE (2020), o salário mensal dos trabalhadores assalariados (2020) é o 15º do estado (em 184); o PIB por habitante (2020) é o 9º do estado e o 2.627º do país (em 5.570); a taxa de mortalidade infantil ocupa a posição 92º, no estado, e 2.632º no Brasil. Já seu IDH (2010) era o 2º do estado e o 1.486º do país. Em 2003, seu índice Gini era de 0,47 e a incidência de pobreza de 49,3%, tudo com base nos indicadores integrados na plataforma IBGE-Cidades<sup>3</sup>. A mesma abordagem pode ser aplicada aos indicadores do estado do Ceará, que apresenta o 3º maior IDEB nos anos iniciais, e o 1º nos anos finais (2021), mas ocupa a 17ª posição no IDH, entre as unidades da federação. Além disso, o município com o maior IDEB do Brasil, em 2021, Ararandá, também no Ceará, em 2010 (último ano disponível), ocupava, no IDH, a posição 153º no estado e 4.395º no país. Em síntese, pode-se dizer que boas notas em exames não representam, necessariamente, uma educação de qualidade com impacto nos indicadores de vida das pessoas. Já uma escola que garanta uma formação integral e que não vise apenas a preparação para exames, apresenta bons resultados em rankings avaliativos, como é o caso das escolas técnicas, no Brasil, e do sistema educacional da Finlândia.

Tendo clareza de que o potencial transformador de um sistema educacional é limitado por arranjos macroestruturais que passam pela distribuição de oportunidades e de renda, pelo modelo de uso e ocupação do solo, pelo acesso ao crédito, entre outros fatores, no contexto de uma sociedade capitalista dependente, entende-se que é possível construir uma escola de qualidade, mas que tenha como foco as camadas populares, como perspectiva uma democracia substantiva e como objetivo “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, conforme estabelece o art. 205 da Constituição Federal. No próximo item serão sugeridos alguns elementos que deveriam compor este projeto educacional

---

<sup>3</sup> Chamando atenção para o alerta de Diane Ravitch, o autor, no início de 2004, em visita a Sobral, tomou ciência por parte do então Secretário de Educação de que os professores estavam fraudando o sistema de avaliação, que era baseado em fichas que eram mostradas aos estudantes para avaliar seu grau de letramento. Os avaliadores começaram a observar que os alunos, ao apresentar-lhes uma ficha de leitura, ‘liam’ um conteúdo distinto daquele que estava escrito, ou seja, tinham decorado o conteúdo das fichas, mas não as identificavam corretamente.

transformador e será feita uma estimativa de seu custo considerando a população que está dentro da escola bem como aquela que ali deveria estar.

## Princípios de gestão e recursos financeiros compatíveis com uma educação para a democracia

Um primeiro ponto quando se pensa em uma escola inclusiva e emancipatória, no contexto da realidade educacional brasileira, relaciona-se com o padrão de administração das redes públicas de ensino. E aqui vale trazer uma citação de Karl Marx, ainda bastante atual, quando no texto escrito em 1875, “Crítica ao programa de Gotha” do partido operário alemão, ressalta:

Isso de educação popular a cargo do Estado é completamente inadmissível. Uma coisa é determinar, por meio de uma lei geral, os recursos para as escolas públicas, as condições de capacitação do pessoal docente, as matérias de ensino etc., e velar pelo cumprimento destas prescrições legais mediante inspetores do Estado, como se faz nos Estados Unidos, e outra coisa completamente diferente é designar o Estado como educador do povo! Longe disso, o que deve ser feito é subtrair a escola a toda influência por parte do governo e da Igreja. [...] [na verdade], é o Estado quem necessita receber do povo uma educação muito severa. (MARX, 1975, p. 241)

Sempre ressaltando o contexto em que o texto (na verdade uma carta) foi escrito, numa época em que o Estado se constituía basicamente dos aparatos repressivos da burguesia sobre o proletariado (Sociedade Política numa concepção gramsciana), com uma carga tributária que mal chegava a 10% do PIB (hoje supera os 30% nos países desenvolvidos), a questão do “Estado como educador do povo” ainda precisa ser debatida. Quando olhamos concretamente as redes públicas de educação básica, em 2020, com 107 mil escolas municipais, 30 mil estaduais e menos de 700 estabelecimentos federais, o que menos se constata é um controle popular sobre a escola pública. Basta dizer que na rede municipal, que responde por 78% desse total de escolas, 75% dos diretores são escolhidos por livre nomeação do Executivo (ALVES; PINTO, 2020). Nos municípios com até 10 mil habitantes, que respondem por 44% do total, esse índice supera os 80%.

Assim, o primeiro passo que se sugere é uma mudança radical nesse modelo de gestão; alteração que, com a política de fundos, em especial com o novo Fundeb, é de operacionalização relativamente fácil, embora envolva uma engenharia política complexa. O ponto de partida é a constatação de disfuncionalidade de duas redes públicas<sup>4</sup> atendendo os alunos da educação básica, em geral com padrões muito distintos de oferta no mesmo município. A título de exemplo, no estado de São Paulo, por exemplo, um estudante que frequenta uma escola municipal recebe, em geral, um padrão de atendimento (condições de oferta, remuneração docente etc.) muito melhor que o seu colega que frequenta uma escola estadual. Já no Maranhão, a situação é exatamente inversa. Isso acontece porque, em São Paulo, os municípios são mais ricos e menos municipalizados que no Maranhão. E essa situação perdura, mesmo com os avanços na política de fundos, em especial com a complementação VAAT feita pela União. Isso ocorre porque, embora o Fundeb abranja em uma mesma cesta contábil parte significativa dos recursos estaduais e municipais destinados à educação, em cada ente federado, a gestão dos recursos continua dividida entre redes estaduais e municipais. O modelo que aqui se propõe é a transformação dos atuais conselhos municipais de acompanhamento e controle social (CACCS) do Fundeb em conselhos gestores de todas as escolas de educação básica existentes num dado município, mas com modificações importantes. Em primeiro lugar é fundamental alterar a divisão de poder na composição desses conselhos, assegurando-se, pelo menos, a metade dos assentos para pais e alunos, o que não é difícil, visto que já há uma lei federal que regulamenta o seu funcionamento, basta alterá-la.

É importante lembrar que o parágrafo único do art. 11 da LDB faculta a criação de “sistema único de educação básica” (BRASIL, 1996) entre estados e seus municípios. Em segundo lugar, é preciso mudar a natureza jurídica dos conselhos. O formato de autarquia (que rege universidades federais e estaduais, conselhos profissionais, órgãos como o IBGE e o Conselho Superior do Ministério Público, entre outros) parece ser mais o adequado, pois assegura o caráter público e estatal, associado à autonomia administrativa, financeira e de gestão de pessoal.

---

<sup>4</sup> Não se considerará a rede federal de educação básica pela sua insignificante participação nas matrículas públicas (1%, em 2020).

No atual do desenho da política de fundos, essas organizações de gestão das escolas públicas de educação básica poderiam ser autarquias estaduais, mas nada impede que sejam autarquias federais. Seriam então 5.570 autarquias, que não estariam sob o controle de prefeitos ou governadores, com a função de receber todos os recursos destinados à educação, contratar o respectivo secretário de educação e implementar uma regra geral de escolha de equipes gestoras, a ser definida em lei federal que regulamente a escolha da equipe de direção das escolas, norma ainda inexistente. Um sistema interessante e coerente com a Meta 19 do PNE 2014-2024 é aquele utilizado pela rede estadual de Minas Gerais, que adota uma prova de conhecimento em caráter de habilitação, seguida de consulta pela comunidade e que já existe há vários anos (MINAS GERAIS, 2015).

Um segundo ponto relaciona-se à formação e à forma de seleção dos professores. Ao contrário dos países desenvolvidos, que buscam formar seus professores em cursos de pós-graduação em instituições públicas altamente seletivas (PINTO, 2009), a estratégia adotada pelo Brasil é inundar o mercado de licenciados, em sua maioria formados em cursos privados de baixa qualidade. Segundo dados do INEP, sistematizados pelo Laboratório de Dados Educacionais (LDE) da UFPR, de 2016 a 2019, o Brasil formou cerca de um milhão de licenciados, 45% deles na modalidade a distância e 70% formados em instituições privadas.

Considerando que, segundo a mesma fonte, em 2020, a educação básica possuía 2,2 milhões de professores, isso significa que a cada 8,8 anos é possível repor todos os docentes que, no entanto, trabalham, pelo menos, 25 anos para se aposentar. Ou seja, há um excesso de profissionais formados, o que contribui para achatamento das remunerações. Isso mostra também que a sempre citada falta de professores é um mito; o que existe, na verdade, é a pouca atratividade da profissão (PINTO, 2014). Mesmo em áreas como Física e Química em que havia uma carência, o problema foi solucionado com a criação das licenciaturas nessas disciplinas nos institutos federais.

Toda essa fartura de profissionais com déficits de formação não seria um problema se houvesse um sistema robusto e competitivo de seleção via concursos públicos; isso porque, apenas a rede pública de formação superior, tem capacidade de assegurar cerca de 70 mil licenciados concluintes por ano, o que atenderia a demanda,

além de possuir grande capacidade de crescimento, pois a razão concluintes/vaga ainda é baixa em algumas áreas. A questão central é que os concursos são escassos e como a remuneração e a carreira não atraem os licenciados com melhor formação, estes partem para outras áreas, ou para a carreira acadêmica.

Há ainda uma má e uma boa notícia. A má: em 2020, apenas 59% dos professores da rede estadual eram efetivos ou estáveis, e 72% na rede municipal, o que implicava em quase 600 mil professores com contratos temporários, precários, ou via CLT (INEP/LDE). A boa notícia é que com mudanças que tornem a remuneração e a carreira atrativas é possível provocar uma entrada massiva de novos profissionais qualificados no magistério público, via concursos adequadamente reformulados como se discutirá. Como salienta Maria Helena Souza Patto, é fundamental melhorar a formação profissional dos educadores, entendida não apenas como “treinamento técnico”, mas como

formação intelectual consistente que os instrumente para uma reflexão crítica a respeito da escola e da ação pedagógica numa sociedade de classes, que os capacite a “identificar o inimigo” corretamente e, por esta via, poderem se aliar aos seus alunos na luta pela escolaridade dos trabalhadores. (PATTO, 1992, p. 120)

Neste artigo, ela mostra a enorme dificuldade que as escolas e os educadores apresentam para lidar com as crianças e jovens das famílias pobres, situação também observada pelo autor deste artigo em mais de 30 anos de supervisão de estágios da licenciatura. Prevalece o discurso de responsabilizar os estudantes e suas famílias pelo fracasso escolar, assim como um discurso saudosista sobre a escola do passado, onde só eram aceitos e progrediam os ‘alunos que realmente queriam aprender’. Há aqui também um evidente componente de classe social, uma vez que boa parte dos profissionais do magistério origina-se de camadas da baixa classe média que tende a ser hostil ao proletariado e a considerar sua posição social como decorrente de seus esforços pessoais e capacidade individual.

Não à toa, o MST, nas escolas dos assentamentos, prioriza docentes que tenham um vínculo com a luta pela reforma agrária, bem como lutou e conseguiu a criação, no âmbito do PRONERA, da Pedagogia da Terra, voltada à formação de professores das

escolas do campo. Todos esses elementos são centrais no processo de formação profissional e na modelagem dos concursos públicos.

Nesse particular é preciso redesenhar os concursos para os profissionais do magistério que, hoje, basicamente, envolvem uma prova de conhecimentos específicos à etapa de ensino, ou disciplina de atuação e algumas questões envolvendo a legislação do ensino. É fundamental que os concursos para o magistério sejam de preferência regionalizados (considerando apenas as escolas de um município), com um tempo mínimo de permanência em cada escola (para evitar os processos de remoção que penalizam os estudantes das escolas de periferia e da zona rural) e direcionados ao perfil dos estudantes (por exemplo, educação do campo, ou EJA), que ocorram anualmente e que, além de prova de conhecimentos, envolvam também a realização de provas didáticas em situações reais de ensino.

Quanto à carreira dos educadores, não obstante o avanço que representou o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) e a garantia de 1/3 da jornada remunerada para atividades de planejamento e avaliação, há que se avançar em normativas nacionais que estabeleçam um diferencial mínimo de remuneração considerando a formação docente, pois, hoje, o PSPN caminha para ser o teto salarial; que a dedicação exclusiva a uma única escola seja o regime de trabalho preferencial e que se priorize a realização do 1/3 extraclasse na própria escola, pois a tarefa educativa é essencialmente coletiva e pressupõe estabilidade, integração e muito diálogo de toda a equipe escolar, da cozinheira (que deve se tornar a técnica em alimentação escolar) ao professor, passando pelos demais trabalhadores da escola (AZANHA, 2.000) sob a coordenação do Conselho de Escola que não deve ser presidido pelo diretor, para assegurar seu potencial de controle social. Por isso, educação não combina com a terceirização dos serviços de limpeza, alimentação, vigilância e com os contratos temporários de trabalho. Sem falar na própria terceirização do ensino, que é o que ocorre com os convênios e parcerias que infestam a educação infantil nos municípios mais ricos do Brasil, criando as ‘máfias das creches’, como em São Paulo.

Contudo, atrair para o magistério os licenciados mais preparados e comprometidos com uma educação emancipadora passa, necessariamente, por remunerar melhor os trabalhadores da educação, o que tem como pressuposto ampliar

os gastos com educação do país, uma vez que de 80% a 90% do que se gasta com ensino é destinado à remuneração dos seus profissionais.

Para estimar a demanda de recursos para essa rede pública de educação com foco na cidadania e na democracia que aqui se desenha, tomar-se-ão como referência alguns trabalhos. O principal deles é o estudo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação intitulado “CAQi e CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?” (CAMPANHA, 2018). Diferentemente do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), cuja referência é o valor necessário por estudante nas diferentes etapas e modalidades para se garantir condições básicas de qualidade a todas as escolas, aqui se considera o CAQ, Custo Aluno-Qualidade, cuja referência internacional é o patamar de gasto por aluno dos países desenvolvidos e, no Brasil, a rede federal de ensino técnico.

Assim, também serão considerados dados relativos à rede federal de educação profissional e tecnológica, às redes privadas e aos países da OCDE (PINTO, 2021). Nesse artigo, como o objetivo é apenas dar uma dimensão da demanda de recursos para uma nova concepção de sistema educacional, considerando a população escolarizável, vamos usar um valor comum de custo/aluno para as etapas de pré-escola até o ensino médio e EJA, pois não há grandes variações entre os custos nessas etapas e modalidades, ainda mais considerando que, no modelo proposto não haverá mais escolas estaduais e municipais, mas apenas escolas públicas administradas por um conselho gestor.

Em todas elas, com exceção da EJA, a jornada será integral de 7h/dia. A referência salarial usada no estudo da Campanha foi o Salário Mínimo Necessário calculado pelo Dieese, cujo valor em janeiro de 2023 correspondia a R\$ 6.641,58 (DIEESE, 2023). Para este artigo, usaremos como referência um custo/aluno de R\$ 1.500/mês (R\$ 18.000/ano) o que permitiria pagar uma remuneração média de R\$ 8.000/mês para um professor com especialização em dedicação exclusiva e jornada semanal de 40h, garantindo-se 1/3 de hora-atividade. Já para creche, será adotado um custo/aluno distinto, considerando a menor razão de crianças por adulto e a maior duração de jornada escolar (10h/dia), adotando-se o valor de R\$ 3.000/aluno-mês (R\$ 36.000/ano).

Além disso, será considerado um adicional de 30% para as escolas rurais, cuja ideia inicial é que, ao contrário da situação atual na qual 69% das matrículas concentram-se no ensino fundamental (41% nos anos iniciais desta etapa), seja uma escola do campo que

englobe todas as etapas e modalidades da educação básica, para que se ganhe economia de escala e garanta a escola próxima da moradia. Considerando a baixa densidade da população rural, essa escola deve adotar formas inovadoras de multisseriação.

Um pressuposto comum à concepção pedagógica dessa proposta é a vinculação entre teoria e prática, educação e trabalho, valorizando-se igualmente o trabalho intelectual e manual com o fortalecimento da autonomia e da postura crítica por parte dos educandos tendo por base uma proposta pedagógica construída coletivamente pela comunidade escolar. Uma referência importante de modelo pedagógico são os ginásios vocacionais, que funcionaram em caráter experimental no estado de São Paulo, entre 1961 e 1969 e foram extintos pela ditadura militar (CHIOZZINI, 2003) e algumas experiência na própria rede federal de educação básica e em algumas escolas técnicas estaduais.

No dimensionamento do número de alunos a serem atendidos, foi considerada, na faixa etária de 0 a 17 anos, a matrícula atual, abatendo-se 10% que seria a demanda residual atendida pela rede privada (em 2020 esse índice era de 18%). Seriam então 40 milhões de estudantes. Resta considerar a população fora da escola nessa faixa, cuja expansão seria toda atendida pelo sistema público. Para a faixa de 4 a 17 anos considerou-se 100% de atendimento, pois é o que determina a Constituição Federal. Para a faixa etária de 0 a 3 anos, em que a garantia de vaga é um direito das famílias e crianças, mas não uma obrigação, tomou-se como referência um atendimento de 70% da faixa etária, embora a meta do PNE seja de 50%, pois esse é o índice de cobertura entre os 10% mais ricos, faixa em que, de fato, a família pode escolher<sup>5</sup>.

Assim, seria um adicional de 3,5 milhões de matrículas de 0 a 3 anos e 2,9 milhões de 4 a 17 anos, totalizando, assim, 6,8 milhões de matrículas de 0 a 3 anos e 39,6 milhões de 4 a 17 anos no sistema público. Resta o desafio histórico da demanda da EJA. Segundo dados do Censo Escolar/LDE, em 2020, havia 61,4 milhões de pessoas entre 18 e 64 anos que estavam fora da escola ou não tinham concluído a educação básica, sendo 13 milhões na zona rural. Segundo a mesma fonte, a matrícula total de EJA, em 2020, era de 3

---

<sup>5</sup> É importante ressaltar o grande avanço que é a legislação e a oferta da educação infantil pública e gratuita no Brasil, mesmo quando comparadas aos países ricos (CORREIA, 2021).

milhões, e o mais grave, com uma redução de 2 milhões de vagas (40%) desde 2007, primeiro ano do Fundeb.

Esse dado é um forte indicador do efeito perverso da política de fundos para essa modalidade de ensino (PINTO, 2021). Assim, como referência, será considerada aqui uma matrícula anual de 10 milhões de estudantes na EJA, ao mesmo valor de R\$ 1.500/aluno-mês, pois embora a jornada tenda a ser noturna e, portanto, menor que 7h/dia, a razão alunos/turma deve ser menor, sem abrir mão da possibilidade de turmas diurnas. Por fim, para efeito do cálculo do adicional rural, considerou-se uma matrícula em creche de 1,5 milhão, 6,5 milhões na faixa de 4 a 17 anos e 2 milhões na EJA, usando como parâmetro o índice de 20% da matrícula pública total para as escolas do campo (em 2020, a taxa era 13%).

Quadro 1 - Demanda de recursos para uma educação básica pública de qualidade e inclusiva – 2022

Etapa/modalidade	Faixa etária (anos)	Matrículas (milhões)	Valor-aluno ref. (R\$)/mês	Custo (% do PIB)**
Creche	0 a 3	6,8	3.000	2,7
Pré-escola → E. Médio	4 a 17	39,6	1.500	7,7
EJA	18 a 64	10	1.500	2,0
Ed. do campo (adicional)	-	8	900/450*	0,5
Total	0 a 64	-	-	12,9

Fonte: Estimativas do autor a partir de dados do Censo Escolar do INEP sistematizados na plataforma do LDE/UFPR (2020).

Obs.: \* Para a Educação do Campo o adicional de R\$ 900 aplica-se às creches (1,5 milhão) e o de R\$ 450 às demais matrículas estimadas. Cabe comentar que as matrículas da educação do campo já estão contabilizadas nas linhas de 1 a 3; aqui se estima apenas o valor adicional.

\*\* PIB de referência de 2022 (considerando crescimento de 3% sobre 2021): R\$ 9,2 trilhões.

Os dados do quadro 1 mostram aquilo que os países desenvolvidos já sabem há muito tempo, uma educação de qualidade não pode ser barata. Nessa estimativa que chegou a um total de 12,9% do PIB, ainda não foram contabilizadas as demandas para a educação superior pública e profissional (que giram em torno de 1,4% do PIB atualmente).

Esse percentual do PIB a que se chegou no quadro 1, e que supera, em muito, a meta de 10% do PIB, para 2024, estabelecida no PNE 2014-2024, pode assustar e produzir uma sensação de inviabilidade da proposta aqui rascunhada. Contudo, é importante lembrar que o PIB brasileiro está estagnado desde 2014, quando o plano foi aprovado. A título de exemplo, estimando um crescimento real médio anual de 6%, desde 2014, plenamente compatível com o potencial econômico do país, a estimativa feita no quadro 1, cairia para 7,6% do PIB, em plena coerência com a meta 20 do PNE 2014-2024, considerando as demandas do ensino profissional e superior.

### Considerações finais

Este artigo parte da convicção de que há uma relação intrínseca entre educação e democracia e mostra, com base em dados oficiais, como, no Brasil, o acesso à educação, em especial, aos níveis mais elevados do ensino com garantia de aprendizagem, é um direito negado a muitos brasileiros. Mais do que isso, ele é negado, particularmente àquelas crianças, jovens e adultos pertencentes às famílias mais pobres, ou que vivem no campo, ou que compõem a população negra, condições que, normalmente se agregam numa mesma pessoa.

O texto também problematiza a noção de que basta mais educação, qualquer uma, ou de que é suficiente ampliar a escolaridade média da população para o país dar o sonhado passo rumo a uma democracia substantiva, inclusiva e imune a golpes. Somente uma perspectiva ampla de educação, que vá além da mera preparação para os testes padronizados, da disputa pelo maior IDEB, uma educação de perspectiva freiriana, pode fazer a diferença na formação do povo de um país.

Ressalta ainda que uma educação para a democracia pressupõe um modelo distinto de gestão das redes de ensino e das escolas. Nessa proposta, as escolas deixam de ser ‘estaduais’, ou ‘municipais’, constituindo-se, apenas, enquanto escolas públicas, coordenadas em cada município por um conselho gestor eleito pela comunidade escolar, fora do controle de prefeitos e governadores. Será também uma escola com equipes de direção eleitas pela comunidade escolar e cuja administração deve ser compartilhada com um conselho de escola autônomo também eleito. A fiscalização do sistema caberá aos

órgãos estatais de controle e aos conselhos estaduais e federal, que devem ser reformulados.

Defende-se também a mudança na lógica de formação de professores e na maneira de sua seleção mediante concursos públicos. Os professores são tão fundamentais para a qualidade da educação que os futuros mestres devem ser escolhidos a dedo, entre os mais vocacionados das melhores instituições formadoras. Para isso, obviamente, há que haver remuneração e carreiras estimulantes.

Outro postulado importante: uma escola de qualidade numa perspectiva democrática não pode se destinar apenas àqueles segmentos que já se encontram escolarizados; é fundamental abrir suas portas para as crianças, jovens e adultos excluídos, particularmente os últimos, muitos com lembranças dolorosas dos bancos escolares. Por fim, essa escola para a democracia precisa de financiamento adequado, pois se uma educação de qualidade não é barata, mais cara é a opção pela ignorância e pelo negacionismo, como a história recente do Brasil ensinou.

Mas será possível construir uma escola focada na cidadania, na autonomia do educando, no vínculo entre educação e trabalho, teoria e prática, nos limites do capitalismo brasileiro? Experiências do passado, como os Ginásios Vocacionais de São Paulo (1961-1969), e vários estabelecimentos da rede federal, atualmente, e algumas escolas técnicas estaduais mostram que sim.

As estimativas feitas de demanda financeira, mesmo considerando valores por aluno abaixo das mensalidades das escolas frequentadas pela classe média alta, indicam percentual significativo do PIB, acima mesmo dos 10% da meta 20 do PNE. Essa constatação só reforça os estrangimentos macroestruturais que limitam as políticas educativas. Assim, lutar por uma escola comprometida com a inclusão e com a democracia implica em lutar por um novo modelo econômico, que se livre do rentismo que parasita o Estado brasileiro, que possui um presidente da república eleito pela nação, mas um presidente do Banco Central indicado a dedo pelo mercado (RONCAGLIA, 2023). Essa luta teve uma conquista importante na eleição de 2022, mas foi só uma primeira batalha.

## Referências

- ALVES, T.; PINTO, J. M. R. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**, São Paulo, v.10, p. 1-23, 2020.
- AZANHA, J. M. P. **Proposta pedagógica e autonomia da escola**. São Paulo: SE/CENP, 2000.
- BAKUNIN, M. **O socialismo libertário**. São Paulo: Global Editora, 1979. (original de 1870, A instrução integral).
- BATISTA, A. A. G.; RIBEIRO, V. M. M. Cultura escrita no Brasil: modos e condições de inserção. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 1-15, 2004.
- BRASIL, **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996.
- CAMPANHA, “**CAQi e CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?**” São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018.
- CHIOZZINI, D. F. **Os ginásios vocacionais: a (des)construção de uma experiência educacional transformadora (1961-1969)**. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Unicamp, Campinas, 2003.
- CORREIA, M. A. A. **A educação da criança pequena na região da Emilia-Romagna na Itália: um estudo sobre organização, gestão e financiamento**. 2021. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da USP, São Paulo, 2021.
- DIEESE. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em 02 fev. 2023.
- ELEIÇÕES, 2022. **Instituto DataFolha**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2022/10/na-vespera-da-eleicao-lula-tem-52-e-bolsonaro-48.shtml>. Acesso em 02 fev. 2023.
- ENGUITA, M. F. **A face oculta da escola: educação e trabalho no capitalismo**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.
- FOGG, A. J. (org.) **The Statistics and Gazetteer of New Hampshire**, Cap. VI, p. 508. Concord, New Hampshire: D.L. Guernsey Publisher, 1874. Disponível em: <https://quoteinvestigator.com/2016/05/03/expense/>. Acesso em: 02 fev. 2023.
- FREIRE, P. **Educação como prática de liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Rio de Janeiro, 2020 e 2021.

INEP. **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022**. Brasília, DF: INEP-MEC, 2022.

LDE/UFPR. **Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná**. Curitiba, 2020. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

MARX, K.; ENGELS, F. **Crítica ao programa de Gotha**. São Paulo: Global, 1975.

MENDONÇA, R. Inclinação conservadora em SP impulsiona Russomanno. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 set. 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1157902-inclinacao-conservadora-em-sao-paulo-impulsiona-russomanno.shtml>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MINAS GERAIS. **Resolução SEE n.º 2795, de 28 de setembro de 2015**. Estabelece normas para escolha de servidor ao cargo de diretor e à função de vice-diretor de escola estadual de Minas Gerais e trata de outros dispositivos correlatos. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, 2015.

NOGUEIRA, C. M. M.; NOGUEIRA, M. A. A sociologia da educação de Pierre Bordieu: limites e contribuições. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 78, p. 15-36 abril/2002.

OCDE (2022) **Education at a Glance**. EDUCATION AT A GLANCE 2022 © OECD 2022.

PATTO, M. H. S. A família pobre e a escola pública: anotações sobre um desencontro. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 3, p.107-121, 1992.

PEREIRA, A. D. (org.). **Sempre é tempo de aprender**: obra coletiva dos estudantes de EJA da escola Ilka Monici Vilella do assentamento Sepé Tiarajú. Serra Azul: [s.n.], 2022. Mimeografado.

PINTO, J. M. R. Qual o custo da qualidade? Por que os/as professores/as devem se apropriar da discussão do CAQ. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 15, p. 689-712, 2021.

PINTO, J. M. R. O que explica a falta de professores nas escolas brasileiras? **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 9, p. 3- ??, 2014.

PINTO, J. M. R. Remuneração adequada do professor: desafio à educação brasileira. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, p. 51-67, 2009.

PINTO, J. M. R. As esperanças perdidas da educação de jovens e adultos com o Fundeb. **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**, São Paulo, v. 11, p. 14 - 20, 2021.

PINTO, J. M. R. Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas / Education Policy Analysis Archives**, Porto

Alegre, v. 22, p. 1-20, 2014. Disponível em:  
<https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/1378/1223>. Acesso em: 06 fev. 2023.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, p. 1-24, 2018.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RONCAGLIA, A. A abusiva autonomia do Banco Central. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A24, 10 fev. 2023.

Recebido em: 19/11/2022  
Aprovado em: 25/02/2023

Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC  
Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE  
Revista Linhas  
Volume 24 - Número 54 - Ano 2023  
[revistalinhas@gmail.com](mailto:revistalinhas@gmail.com)