



# Cap. 11

## A construção da escola pública democrática: algumas reflexões

Sérgio Antônio da Silva Leite

*In* SOUZA, B.P. (Org.) **Orientação à Queixa Escolar**.  
São Paulo: Portal de livros abertos da USP, 2020. 1ª. ed. 2007.  
p.p. 281-306  
*E-book*.



Essa obra é de acesso aberto.  
É permitida sua reprodução total ou parcial,  
desde que citada a fonte e a autoria e sem fins lucrativos,  
respeitando a licença Creative Commons indicada.

# **A construção da escola pública democrática: algumas reflexões sobre a política educacional**

*Sérgio Antônio da Silva Leite<sup>1</sup>*

No dia 5 de novembro de 2005, participei de uma mesa redonda denominada “Escola Pública Democrática: Quadro Político sobre a Educação no Brasil”, durante o IV Encontro de Psicólogos na Área de Educação, promovido pelo Conselho Regional de Psicologia de São Paulo. Naquele evento, tive oportunidade de desenvolver algumas reflexões sobre o tema, abordando aspectos que, no meu entender, são cruciais para todos os profissionais da área educacional, incluindo, obviamente, os psicólogos que atuam nessa importante zona de intersecção Psicologia-Educação. Sem a pretensão de esgotar o assunto, apresento neste texto as principais questões analisadas, a pedido da organizadora deste livro.

## *Uma primeira questão: afinal, qual a função da escola em nossa sociedade?*

Embora seja uma pergunta aparentemente simples, sua resposta sempre se constituiu um assunto complexo. Isso porque, além de não haver consenso entre os estudiosos e educadores sobre a questão, observa-se que, historicamente, houve diferentes concepções dominantes em diferentes momentos históricos das sociedades capitalistas.

---

<sup>1</sup> Psicólogo, doutor em Psicologia pela USP, professor no Departamento de Psicologia Educacional da Faculdade de Educação da Unicamp.

No entanto, tal questão é fundamental e deve ser objeto de discussão e reflexão de todos os profissionais que atuam na área educacional, pela seguinte razão: as formas de atuação concreta dos diversos profissionais envolvidos na área educacional — por exemplo, a maneira como professores, gestores e demais profissionais atuam em uma escola — depende, em grande parte, das ideias que esses profissionais têm a respeito da própria função do sistema educacional — ou, em outras palavras, das funções da própria escola. Aliás, essa relação não se restringe apenas às questões educacionais: podemos generalizar, afirmando que, em todas as áreas da atividade humana, as ideias — bases teóricas — que os sujeitos têm, independentemente do grau de sistematização das mesmas, determinam, em parte, a maneira como lidam com os respectivos objetos em questão.

Na área educacional, talvez a grande dúvida subjacente a essa discussão seja expressa por questões como as que se seguem, que vêm sendo objetos de reflexão de vários autores, nas últimas décadas, incluindo de educadores e profissionais da área: será que a escola — em especial a escola pública — tem, efetivamente, condições de colaborar na formação de sujeitos críticos e transformadores? Terão as escolas, principalmente nos países capitalistas, possibilidades de propiciar experiências relevantes para seus alunos, de forma a se comprometerem com a construção de uma sociedade mais justa e humana?

Bárbara Freitag, já nos anos 70 do século passado, nos oferecia importantes lições sobre o tema aqui abordado, ao demonstrar, por exemplo, que as políticas educacionais desenvolvidas nos diversos países refletem, inevitavelmente, as condições existentes nas três grandes esferas: econômica, política e social. Especificando: a educação sempre expressa uma determinada fundamentação ideológica — concepção de Homem, de mundo, de relações humanas, de valores, etc. — determinada por uma política educacional traçada por setores dominantes da sociedade. Nas sociedades capitalistas, por exemplo, isto se revela

nas contínuas tentativas do Estado em direcionar o sistema educacional para a formação de mão de obra, visando atender as demandas da produção, em detrimento de outras opções de projetos político-pedagógicos para as escolas.

Aprofundando a análise, a autora identifica algumas concepções sobre o papel da escola, especialmente vinculadas aos países capitalistas, que merecem nossa atenção, principalmente porque várias delas estão presentes em discursos veiculados pela mídia, incluindo de profissionais da área, muitas vezes sem o devido olhar crítico.

Assim, uma das mais difundidas concepções de escola relaciona-se à sua Função Socializadora, defendida por importantes autores, como Emile Durkheim e Talcott Parsons. Segundo essa posição, a principal função da educação é preparar o indivíduo para a vida em sociedade, assumindo que o Homem nasce como ser egoísta. Caberia à família e às instituições do Estado — como a escola — garantir o processo educacional, que deveria possibilitar ao jovem acesso aos valores, normas e experiências acumuladas, para tornar-se um ser social. Assim, a educação é entendida como um fato social, condição necessária para o processo de adaptação do sujeito; segundo Durkheim, é o processo através do qual o egoísmo pessoal é superado e transformado em altruísmo que, em última instância, beneficia a própria sociedade.

Tal concepção, atualmente, é bastante questionada na medida em que representa uma visão estática e conservadora de educação, detendo-se apenas no seu caráter de transmissão de conhecimento necessário para manter a estrutura e funcionamento social, ou seja, identifica apenas a sua função de reprodução cultural.

Diferindo dessas concepções, situam-se autores como John Dewey e Karl Manheim, defensores de uma abordagem conhecida como pragmatismo. Diferente da função puramente adaptativa, esses autores defendem que a escola tem um papel fundamental no sentido de preparar o indivíduo para a vida democrática, o que

inclui a dinamização das estruturas sociais, através do ato inovador do próprio indivíduo. Assim, a escola deve organizar-se como uma pequena comunidade, em que o aluno tenha a possibilidade de vivenciar as relações democráticas, o que possibilitaria, posteriormente, transferir esse aprendizado para a sociedade democrática em que vive. Tal vivência escolar deveria prever a possibilidade de os alunos aprimorarem as relações democráticas, o que também seria condição para a vida social real. Assim, a educação não teria apenas uma função adaptativa, mas seria um processo que possibilitaria, em última instância, o próprio aprimoramento da sociedade democrática, em um ambiente em que se pressupõe que os indivíduos têm as mesmas chances e que a competição, condição social necessária para o progresso dos indivíduos, faz-se através de regras socialmente estabelecidas e aceitas. Assim, coerente com a ideologia liberal, essa concepção defende que sejam criadas as condições que garantam a igualdade de chances para todos, mas rejeitam, por princípio, a ideia de que os indivíduos são iguais; isto significa assumir que as desigualdades sociais são vistas, basicamente, como reflexo das diferenças naturais existentes entre os indivíduos.

Obviamente, tais concepções também são, atualmente, bastante criticadas na medida em que continuam a preservar, para a educação, um caráter conservador, de manutenção do *status quo*, negando uma possível dimensão inovadora e emancipatória do processo educacional. À escola caberia, primordialmente, a função adaptativa e acrítica do indivíduo à sociedade.

Uma terceira concepção, muito comum nesses tempos de economia globalizada, é a chamada educação como investimento ou economia da educação, defendida por autores como Gary Becker, Theodore Schultz, Friedrich Edding e Robert Solow. Partindo da confirmação empírica demonstrando altas correlações entre crescimento econômico de países capitalistas e o nível educacional dos cidadãos membros destas sociedades, esses autores defendem a educação como o terceiro fator desta equação, além do capital e

trabalho, que explica o crescimento excedente dessas economias. Ou seja, apenas capital e trabalho não seriam suficientes para explicar as taxas de crescimento observadas: o fator educacional seria necessário para igualar a equação do crescimento econômico. A partir daí, foi crescente, nos países capitalistas, o investimento na formação de recursos humanos — o chamado capital humano — baseando-se na lógica de que caberia ao Estado investir na formação do indivíduo, pois profissional qualificado representaria maior produção e, portanto, maior margem de lucro, o qual seria revertido, teoricamente, para o Estado e para o próprio indivíduo — através de salário ou de serviços oferecidos pelo respectivo Estado.

As próprias contradições do sistema capitalista, como apontam vários autores, têm demonstrado a falácia dessas concepções: a taxa de retorno — o lucro — na realidade constitui-se em *mais valia* que, como aponta Marx, historicamente, tem beneficiado basicamente a empresa capitalista, que emprega a força de trabalho. As políticas educacionais, centradas na ideia de Educação como Investimento — o que gerou a ênfase no planejamento educacional a curto, médio e longo prazo — na realidade têm criado condições para o crescimento das taxas de lucro das empresas, sendo que a qualificação da mão de obra não prioriza a melhoria das condições de vida do trabalhador. Para Bárbara Freitag, o planejamento educacional tem sido um instrumento de manipulação do chamado *exército de reserva*, visando, basicamente, à maximização dos lucros do capital privado, bem como ao fornecimento da força de trabalho necessária para cada etapa do processo de crescimento do capitalismo.

Uma quarta concepção sobre as funções da educação pode ser representada por uma aproximação às concepções reprodutivistas, através das ideias de autores como Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron. Para esses autores, as funções do sistema educacional relacionam-se principalmente com a manutenção das formas de reprodução das relações sociais de produção. Bourdieu,

especificamente, atribui à escola as funções de reprodução cultural e social, na medida em que reproduz a ideologia das classes dominantes e a própria divisão social de classes, através da perpetuação de um sistema de ensino dualista: uma escola para as classes dominantes e outra escola para os setores populares. Deve-se destacar que esses processos sempre se deram de forma aparentemente neutra e, frequentemente, camuflada. Hoje, esse processo de reprodução social ocorre, por exemplo, através de mecanismos de exclusão, extra e intraescolares, onde, de forma aparentemente natural, a escola promove os que se mostram mais aptos; a exclusão, geralmente, é explicada através de fatores intrínsecos ao próprio aluno, como falta de habilidades, de capacidades, de interesse ou, como mais recentemente citados, problemas da família e da própria pobreza. Deve-se ressaltar que os próprios psicólogos desempenharam, durante o século XX, um papel atualmente muito questionado, na medida em que, baseando-se no modelo médico (as causas dos problemas estão sempre subjacentes aos indivíduos), desenvolveram práticas reforçando concepções que, em última instância, colocavam no próprio indivíduo a responsabilidade pelo fracasso escolar. Como exemplo, citam-se as tradicionais práticas profissionais centradas, acriticamente, no uso da psicométrica e de um modelo de psicodiagnóstico que acabavam por transformar questões institucionais em problemas individuais. Uma análise mais completa desse processo foi realizada por Maria Helena Souza Patto.

As críticas apresentadas a esta concepção têm questionado se as funções da escola estariam delimitadas apenas à reprodução social e cultural, o que não explicaria a forma como o Estado capitalista tem crescentemente interferido na esfera educacional, dirigindo a política na área, por exemplo, para a formação de mão de obra, como propõem os defensores da concepção anterior.

A concepção seguinte aprofunda a análise reprodutivista da escola, identificando os mecanismos de desigualdade social nos

sistemas capitalistas e explicitando o caráter ideológico subjacente às funções da escola. São as ideias fortemente marcadas pelos referenciais marxistas, defendidas por autores como Louis Althusser, Nicos Poulantzas e Roger Establet. Esses autores extrapolam as funções da escola, chegando a uma análise crítica mais ampla de todo o sistema capitalista, demonstrando as relações existentes entre a esfera educacional e as três instâncias: econômica, social e política. Althusser é o teórico que caracteriza a escola como um *aparelho ideológico do estado*, cumprindo as funções de reprodução das relações materiais e sociais de produção: ao mesmo tempo em que prepara a mão de obra necessária para atender as demandas das formas de produção capitalista, realiza com sucesso a inculcação da ideologia liberal, que tem a função de levar os indivíduos a aceitarem e justificarem passivamente as relações sociais de exploração a que estão submetidos. Na realidade, para esses autores, a escola realiza esta tarefa juntamente com outros aparelhos ideológicos, como a família e as diversas instituições sociais, com destaque para as igrejas e os meios de comunicação; mas estas instituições não produzem a divisão social de classes: apenas contribuem para sua ocorrência. A divisão de classes se deve às formas de produção e distribuição da riqueza, ou seja, encontra sua gênese na esfera da produção econômica. Relembrando Marx, a forma de produção capitalista reproduz e perpetua as condições de exploração do trabalhador, com o auxílio dos aparelhos ideológicos, que, por sua vez, reproduzem a ideologia liberal subjacente ao próprio sistema capitalista — condição necessária para a reprodução das condições materiais.

As críticas feitas a estas ideias, defendidas pelos autores citados, centram exatamente na caracterização dos aparelhos ideológicos, no presente caso, a escola. Não ficam esclarecidas as condições que possibilitaram o surgimento dessa instituição e como ela atua no sentido de controlar ideologicamente os cidadãos. Além disso, a partir das ideias althusserianas, a escola, como um mecanismo de transmissão da ideologia dominante, só poderia ver

alterada essa função a partir do momento em que o controle do Estado fosse assumido, pela via revolucionária, pelos setores dominados, que passariam a utilizar os aparelhos ideológicos em função dos seus interesses — posição, aliás, coerente com a perspectiva marxista: a classe operária, unida e organizada politicamente, assumiria o poder, pela via revolucionária, instaurando e inaugurando novas relações sociais, políticas e econômicas. No entanto, isto seria superestimar a função da escola como instrumento de produção e perpetuação da falsa consciência, pois sabemos que os mecanismos determinantes dos conflitos sociais e das lutas de classes localizam-se nas esferas de produção econômica e não no interior da escola, embora aí também se manifestem. Assim, segundo Bárbara Freitag, falta no pensamento desses autores uma análise clara sobre esta sobredeterminação no papel da escola: manter e reproduzir a consciência ingênua, além das relações materiais e sociais de produção.

Como consequência, nesta concepção, não se identificam formas de superação dessa situação de sobredeterminação da escola; ou seja, para os educadores comprometidos com o processo de transformação social e de superação das relações de dominação, a escola não se colocaria como um espaço prioritário para o exercício da militância transformadora, dado o seu caráter periférico como instância de superação das contradições sociais. O mesmo pode-se afirmar com relação às classes oprimidas: a escola não se colocaria, prioritariamente, como instância de superação social, de acordo com a visão desses autores, pois é nas esferas política e econômica que o confronto de classes realmente acontece, tornando possível a superação das estruturas socialmente injustas.

Este conflito vai ser melhor analisado na última concepção aqui enfocada, a partir das ideias apresentadas por Antonio Gramsci. O autor, revendo o conceito de Estado, propõe sua organização em duas instâncias: a *sociedade política*, na qual se encontram os poderes, os mecanismos de repressão, os tribunais etc., e a *sociedade civil*, na qual se concentram as chamadas

instituições privadas, como igrejas, sindicatos, mídia etc., além da escola. Talvez a principal característica da sociedade civil, apontada por Gramsci, seja a sua pluralidade ideológica, ou seja, é um espaço onde circulam as ideologias presentes numa sociedade. Nesse sentido, a classe dominante, atuando através da sociedade política, tenta continuamente difundir na sociedade civil a sua ideologia — a sua visão de mundo — no processo que o autor chama de *hegemonia*. A função hegemônica estaria construída quando a classe dominante, através da sociedade política, conseguisse anular as contraideologias presentes nas instituições da sociedade civil, impondo a sua ideologia, garantindo, por esse caminho, o consenso dos setores dominados, que acabariam aceitando as relações de dominação como naturais. Isto significa assumir que, na prática, os conflitos ideológicos entre os setores dominantes e os dominados da sociedade se dão, efetivamente, no interior das instituições da sociedade civil: nesta instância é que ocorreria, de fato, a luta de classes.

Nesta leitura, fica evidente a importância estratégica que assumem as instituições da sociedade civil, em especial a escola, nosso objeto de análise. Se, na concepção anterior, defendida pelos althusserianos, a escola ocuparia papel marginal na superação do conflito social entre os setores dominantes e dominados, na visão gramsciana, a escola, assim como as demais instituições civis, representa um espaço social onde efetivamente ocorrem os conflitos ideológicos, o que significa situá-la como espaço de grande importância para a atuação dos *intelectuais orgânicos*, citados pelo autor. Parafraseando Bárbara Freitag, nas sociedades capitalistas, a luta política pode e deve ser travada, prioritariamente, nas instâncias da sociedade civil, o que significa, na prática, reconhecer a importância da existência, no interior da escola, de educadores comprometidos com a chamada contraideologia, ou seja, comprometidos com concepções de homem e de mundo marcados por valores centrados na justiça, na solidariedade e no respeito humano, contrapondo-se às relações injustas de dominação, que marcam, inevitavelmente, as formas de produção capitalista.

Numa perspectiva de síntese, as diversas concepções sobre as funções da escola na sociedade capitalista, acima apresentadas, permitem algumas conclusões que se devem tornar objetos de reflexão dos profissionais que atuam na área educacional:

- a) talvez a conclusão mais importante a ser assumida relacione-se ao reconhecimento de que nenhuma política educacional é neutra, do ponto de vista ideológico; ela sempre está assentada em determinadas concepções de homem e de mundo, em valores e representações; não é possível pensar em formação ou educação do homem, desvinculado de um plano ideológico;
- b) no mesmo sentido, toda política educacional é sempre um reflexo do que ocorre nas dimensões econômica, política e social de uma sociedade, em um determinado momento histórico; isto explica porque o Estado, nas diversos tipos de sociedade, tenta ter o máximo de controle sobre as políticas educacionais, através da criação de instâncias de administração, de gestão, de formação e, principalmente, de definição e controle dos conteúdos de ensino a serem ministrados nas escolas;
- c) desmistifica-se a ideia da educação institucional como panaceia do homem, solução para todos os seus problemas, ou ainda como o principal ou único fator responsável pelo sucesso ou fracasso do cidadão, concepções essas muito difundidas pela mídia, principalmente nestes tempos de predomínio quase hegemônico das concepções neoliberais e da globalização econômica. Sem negar o papel fundamental da educação na constituição dos sujeitos como cidadãos, não se pode esquecer que, nos sistemas capitalistas como o nosso, as formas de produção e distribuição da riqueza têm um papel crucial na determinação dos mecanismos de desenvolvimento social, com nítidas repercussões nas histórias de vida dos cidadãos; por

- exemplo, a origem social, fator amplamente pesquisado em várias áreas do conhecimento, tem um indiscutível e importante papel no processo de escolha e desenvolvimento profissional dos sujeitos;
- d) a escola, de um lado entendida como uma instituição de transmissão de valores, dado o seu inevitável caráter ideológico, por outro lado também é reconhecida como um espaço de contínuo confronto de ideias e valores; não pode ser vista, portanto, como um mero aparelho manipulado mecanicamente pelo Estado em função, apenas, da ideologia das classes dominantes: se o Estado vai ter, ou não, sucesso na sua tentativa hegemônica com relação à escola, vai depender de existência, ou não, de educadores comprometidos com as contraideologias, atuando no seu interior, transformando essa instituição em um espaço de contínuo exercício da reflexão crítica a partir da ação educacional transformadora;
  - e) nesta perspectiva, assume-se que a escola constitui-se, efetivamente, como um espaço institucional que pode contribuir para o processo de conscientização dos indivíduos — antigo sonho defendido por Paulo Freire — através da transformação da consciência ingênua em consciência crítica, ao mesmo tempo em que possibilita aos sujeitos apropriarem-se do conhecimento culturalmente acumulado, que permitirá a cada aluno constituir-se como um sujeito social e historicamente determinado, agente de transformação comprometido com a construção de uma sociedade mais justa e humana;
  - f) tal poder de conscientização da escola vai depender, basicamente, dos educadores e profissionais que aí atuam: de suas concepções ideológicas — visão de homem, de mundo, de sociedade e da própria escola — e do tipo de compromisso político-ideológico dominante no grupo —, se vão atuar no sentido de manter ou de superar as relações marcadas pela injustiça social.

## *Notas sobre a política educacional brasileira*

Quando se analisa a literatura sobre a história da política educacional do Brasil, país de sistema capitalista considerado emergente, observa-se que as questões acima discutidas colocam-se de forma semelhante. Porém, destacam-se alguns aspectos, considerados agravantes, que marcam, historicamente, sua singularidade. Dois deles merecem nossa atenção: o primeiro refere-se ao fato de que nosso sistema sempre foi marcado pela dualidade educacional — de um lado, uma escola de boa qualidade, direcionada para alunos oriundos das classes economicamente dominantes e, de outro, uma escola para os setores mais pobres, de pior qualidade, que hoje é representada pelo ensino público. Um segundo aspecto a ser aqui destacado refere-se ao quase secular conflito observado na área educacional entre os defensores do ensino público (publicistas) e os defensores do ensino particular (privatistas). Vale identificar e discutir um pouco mais essas questões, numa breve síntese histórica da política educacional brasileira.

Os anos 30 do século passado, em nosso país, são caracterizados como o período de predomínio do modelo desenvolvimentista, marcado, na economia, pelo processo de substituição das importações e implementação da produção industrial; nas dimensões política e social, o poder estava dividido entre o latifúndio agrícola e a burguesia industrial ascendente, mas já com o surgimento da burguesia financeira e o início da constituição da classe operária, formada por trabalhadores urbanos e rurais. A política educacional, por sua vez, é marcada por um processo de crescente intervenção do Estado, destacando-se, como exemplo, a criação, em 1930, do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública — importante decisão do Estado no sentido de orientar a política educacional para atender às demandas da modernização industrial. Destaca-se, neste período, o Plano Nacional de Educação, organizando os ensinos superior e secundário, definindo o ensino primário como gratuito e obrigatório e

o ensino religioso como facultativo — previstos na Constituição de 1934. Por outro lado, a Constituição de 1937, durante o Estado Novo, previa o ensino profissional e a educação moral e política, demonstrando a preocupação de se fortalecer o direcionamento do sistema educacional para a formação de mão de obra e para o controle ideológico.

O momento seguinte, envolvendo as décadas de 40 a 60, é caracterizado na literatura como o período do Estado populista / desenvolvimentista. Na economia, observou-se o crescimento da produção de bens de consumo e da indústria nacional, alavancado, em parte, pela II Guerra Mundial, além do surgimento significativo do capital estrangeiro. Na sociedade civil, destaca-se a criação dos grandes partidos políticos, representando os principais setores da sociedade, enquanto que a dimensão política foi marcada pela aliança entre o empresariado nacional com os setores populares, durante grande parte do período, até a fragmentação desse pacto, com a criação de uma nova aliança, agora entre a burguesia nacional e os interesses do capital estrangeiro.

Na área educacional, observa-se a continuação do processo de intervenção do Estado na política educacional: é instituído o ensino industrial — com os sistemas Senai e Senac — além da elaboração da lei orgânica dos ensinos secundário, comercial, primário, normal e agrícola. No entanto, persiste e se acentua a chamada dualidade do sistema educacional durante todo o período: metade da população simplesmente não tinha acesso à escola (o país apresentava uma taxa de 50% de analfabetos) e o ensino público demonstrava um caráter marcadamente eletivo, atendendo, basicamente, alunos oriundos das classes média e superior. Por sua vez, o conflito entre os publicistas *versus* privatistas vai se desenvolver em torno da luta pela elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação — processo que durou de 1946 a 1961. No texto final da Lei, interesses de ambos setores são atendidos, mas é marcante o seu caráter conservador, do ponto de vista dos setores marginalizados da população: de um lado, a Lei previa a

participação do capital privado na educação, a ajuda financeira do Estado à rede privada e omitia a gratuidade do ensino; por outro, garantia a equiparação dos níveis, antiga aspiração popular. Na realidade, a LDB de 1961 (Lei 4024): colaborou para reforçar a seletividade do sistema escolar, diminuindo a participação dos setores de baixa renda e facilitando os de classe superior; criou condições para o aumento da privatização do ensino, facilitando a infiltração do setor privado em todos os níveis educacionais; desvirtuou a proposta de profissionalização, na medida em que essa instância constituiu-se, de fato, como um ensino propedêutico disfarçado. Assim, não é casual que o período em questão termine com sérios problemas: de um lado, a inadequação do ensino profissional, cuja política não vingou por incompetência e falta de vontade política; de outro, uma forte pressão da classe média em direção ao então restrito ensino universitário, o que vai ser resolvido, nas etapas seguintes, com a participação massiva do capital privado no ensino superior.

Como já apontado, com o fim do período desenvolvimentista e a fragmentação do pacto social empresários x trabalhadores, aumenta a radicalização política no país, com a conseqüente crise econômica, criando-se as condições para o golpe militar de 64, fortemente influenciado pelos interesses do capital estrangeiro. A partir daí, implanta-se uma política econômica francamente favorável aos interesses do capital internacional e dos setores economicamente dominantes do país. Tal política reorganiza o sistema de produção (através da aristocratização do consumo e expansão das exportações), enfatiza o desenvolvimento tecnológico (em detrimento de uma política econômica voltada também para os setores populares), cria um novo mercado consumidor elitista (nova classe de intelectuais, tecnocratas, burguesia nacional em detrimento de uma política de democratização do consumo), fortalece a exportação (em detrimento do mercado interno), amplia a dependência ao *know-how* externo e implanta uma política de congelamento de salários, através de criação de

um exército de reserva de mão de obra, praticamente em todos os setores da economia. Assim, o chamado período do milagre brasileiro, na realidade, foi uma etapa caracterizada pela monopolização da economia, exploração dos trabalhadores e um forte esquema de repressão tentando bloquear as iniciativas de organização popular e de oposição política. As consequências de todo esse processo tornaram-se visíveis até os dias atuais: temos uma economia marcada por um dos maiores processos de concentração de renda do mundo, em um país que vivenciou, no período em questão, um forte crescimento econômico (aumento da riqueza), mas um pífio processo de desenvolvimento econômico (distribuição social da riqueza produzida).

Nesse processo, a política educacional desempenhou um papel fundamental, manipulada por um Estado ditatorial que tentou assumir, de todas as formas, o controle ideológico das instituições da sociedade civil. Destaca-se, no período, o famoso acordo MEC-USAID<sup>2</sup>, significando a tentativa de submissão da educação aos interesses do capital estrangeiro, com duas principais características a serem destacadas: o direcionamento da política educacional para atender os interesses do crescimento econômico e o esforço de se utilizar a escola como mecanismo de controle ideológico. Não foi casual que o controle da política educacional do país passou a ser determinado, em última instância, por economistas. Os dois grandes objetivos inicialmente propostos foram: a) ampliação da oferta do Ensino Fundamental, para garantir a mínima formação e qualificação da população; b) a formação de mão de obra qualificada, através da ampliação do sistema de ensino superior, o que ocorreu com a presença do capital privado. Como consequência, observa-se uma crescente e gradual diminuição dos investimentos públicos, acentuando o processo de descomprometimento do Estado com relação à educação. Tal situação perdura durante os anos 70, até meados dos anos 80, sendo esta apontada como a década perdida para a educação. Como

---

<sup>2</sup> United States Agency for International Development.

exemplos que revelam o quadro trágico da educação, seguem-se alguns dados do final do período: o país apresentava 30% de anal-fabetos, 23% de professores eram leigos, 30% de crianças estavam sem escola e 50% dos alunos da rede pública apresentavam uma história de repetência. Entretanto, mesmo após a época do regime militar, a política educacional manteve-se semelhante ao modelo herdado desse período. A Constituição de 1988, bem como a LDB de 1996, não alterou essencialmente o quadro da educação brasileira, embora tenha fornecido o que alguns autores consideram como arcabouço institucional para as mudanças. No caso da nova LDB, ela não impede nem obriga o Estado a assumir a sua responsabilidade na manutenção e financiamento do sistema educacional, mantendo, assim, inalteradas as condições do conflito entre os privatistas e os defensores do ensino público.

No entanto, deve-se ressaltar, por uma questão de justiça histórica, que, durante todo esse período citado, várias instituições da sociedade civil — como a SBPC, ANPED, ANDES, CNTE, CBE<sup>3</sup>, etc. — posicionaram-se criticamente contrárias à política educacional adotada, defendendo bandeiras como melhoria da qualidade de ensino, qualificação e valorização docente, democratização da gestão, financiamento da educação pelo Estado, ampliação da escolaridade obrigatória, entre outras.

### *Os anos 90: o neoliberalismo, a globalização e a educação*

Na década de 1990, é importada da Inglaterra uma série de ideias frontalmente contrárias aos valores que lá prevaleciam desde o pós-guerra. Concepções como bem-estar social, educacional, de saúde, até então mantidas pelo Estado, vão sucumbir a uma

---

<sup>3</sup> SBPC — Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência; ANPEP — Assoc. Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação; ANDES — Assoc. Nacional de Docentes do Ensino Superior; CNTE — Cong. Nacional dos Trabalhadores da Educação; CBE – Conferências Brasileiras de Educação.

série de concepções, inspiradas nas ideias de Friedrich von Hayek, defendendo o Estado mínimo, a descentralização, a descentração, a privatização, a desregulamentação, a privatização e a economia global — enfim, esse conjunto de questões nem sempre claras, mas de grande impacto, que ficaram conhecidas ideologicamente como *neoliberalismo*. Reginaldo Moraes nos ensina que este conceito constitui-se como uma ideologia, uma forma de ver o mundo, uma corrente de pensamento, centrada na valorização de concepções como concorrência, mercado, desemprego estrutural, que caracterizam a economia moderna, contra as quais seria inútil tentar contrapor-se. Os neoliberais defendem arduamente a ideia de uma sociedade aberta, sendo que a presença do Estado, principalmente nas esferas econômicas, é sempre entendida como uma ameaça à liberdade do indivíduo e da competição, condições responsáveis diretas pelo progresso humano. Da mesma forma, combatem as ideologias nacionalistas, desenvolvimentistas e populistas, muito comuns nos países do terceiro mundo ou em desenvolvimento. Como analisa Moraes, a partir de um diagnóstico sombrio, o neoliberalismo defende uma forte ação do Estado contra os sindicatos e instituições corporativas, priorizando uma política anti-inflacionário monetarista e reformas orientadas para a realidade do mercado.

Curiosamente, os neoliberais vão imputar à educação um papel fundamental e determinante na formação das condições de competição entre os países. Acreditam que a educação é um dos principais instrumentos para conter a pobreza, desde que seja direcionada para e pelo mercado.

Neste sentido, várias e importantes reuniões internacionais, sobre a questão educacional, foram realizadas na década de 90, sob o patrocínio de reconhecidas instituições vinculadas ao sistema capitalista internacional. Dentre os eventos, vale destacar a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien (Tailândia), em 1990, da qual Brasil participou, sendo um dos 155 governos que subscreveram à declaração aprovada. Duas grandes decisões foram

assumidas na Conferência, como compromissos a serem atingidos pelos países signatários: a) assegurar educação básica de qualidade para todos; b) atender às Necessidades Especiais de Aprendizagem (NEBA) de crianças, jovens e adultos. Rosa Maria Torres define as NEBA como aqueles conhecimentos teóricos e práticos, capacidades, valores e atitudes fundamentais para o sujeito enfrentar suas necessidades básicas em sete situações: sobrevivência, desenvolvimento pleno de suas capacidades, vida e trabalho dignos, participação plena no desenvolvimento, melhoria da qualidade de vida, tomada de decisões informada e a possibilidade de continuar aprendendo. A principal consequência para a política educacional brasileira foi o esforço no sentido da universalização do Ensino Fundamental, ou seja, educação para todos foi entendida como a possibilidade de amplo acesso ao ensino fundamental. Deve-se reconhecer, no entanto, que esse conceito de *educação para todos* não foi consensual entre os países presentes na Conferência, o que levou a diferentes ênfases nas políticas educacionais desenvolvidas.

Na mesma época — 1990 — documento da CEPAL — Comissão Econômica para a América Latina e Caribe — alertava para a necessidade de mudanças educacionais para atender a reestruturação do sistema produtivo dos países da região. Adequar o sistema educacional significa rever os conhecimentos e habilidades específicas requeridas pelo sistema produtivo, a serem assumidos como tarefa da escola.

Uma das instituições internacionais que assumiram uma posição de destaque no cenário neoliberal foi o Banco Mundial, que se transformou numa das principais agências internacionais de financiamento de projetos. Criado após a II Guerra, é um organismo que conta com 176 países mutuários, inclusive o Brasil. No entanto, somente cinco países determinam suas políticas, por participarem com 38% dos recursos do Banco: EUA (20%), Japão, Alemanha, França e Reino Unido. O Brasil participa com 1,7% aproximadamente. Na realidade, em função desse desequilíbrio, o Banco Mundial acabou constituindo-se como um instrumento da política

externa norte-americana, porém com muita força internacional, pois se tornou o maior captador mundial de recursos, movimentando anualmente cerca de 20 bilhões de dólares.

Mais recentemente — 1995 — o Banco Mundial propôs diretrizes políticas para área educacional, no documento *Prioridades e Estratégias para a Educação*. Nele, destacam-se orientações que já se tornaram comuns na recente política educacional brasileira: implantação de sistemas de avaliação da aprendizagem, investimento no capital humano, descentralização da administração, eficiência no gasto social e articulação com o setor privado. Na realidade, os estudiosos da área interpretam que a intenção real é adequar os objetivos educacionais às novas exigências dos mercados internacional e interno, além de consolidar os processos de produção, formando trabalhadores adaptáveis, capazes de adquirir novos conhecimentos, atendendo às demandas econômicas e mudanças do mercado.

São evidentes os efeitos das propostas do Banco Mundial na política educacional brasileira. Tal processo tem sido crescente a partir dos anos 90 e são detectados em vários aspectos: no financiamento (através de programas como o Fundef, Fundescola<sup>4</sup>, etc.), na avaliação (Censo, SAEB, ENEM, Provão<sup>5</sup>, etc.), na gestão (programas de municipalização, programas de capacitação, etc.). Ou seja, podemos afirmar, seguramente, que quase toda a política educacional do país encontra-se, hoje, atrelada às diretrizes do Banco Mundial e do FMI.

### *As contradições da política educacional brasileira*

É inegável que houve avanços, nas últimas décadas, no quadro da política educacional brasileira: o sistema cresceu, atendendo

---

<sup>4</sup> FUNDEF — Fundo para o Desenvolvimento e Valorização do Magistério; FUNDESCOLA — Fundo de Fortalecimento da Escola.

<sup>5</sup> SAEB — Sistema Avaliação da Educação Básica; ENEM — Exame Nacional do Ensino Médio.

quase que universalmente as crianças na faixa de 7 a 14 anos, a educação infantil é reconhecida como uma instância importante, investe-se na formação docente, houve redução nos índices percentuais de analfabetismo, etc. Mas, se houve investimento no crescimento quantitativo do sistema educacional, sem dúvida estamos muito aquém de um sistema democrático quando a avaliação envolve os aspectos qualitativos. Apesar do esforço governamental, predomina a crítica da maioria dos educadores com os rumos da política educacional, pois o sistema ainda apresenta enormes problemas que se colocam como imensos desafios aos educadores e à sociedade em geral:

- apesar de os dados oficiais indicarem um índice geral de analfabetismo no Brasil em torno de 12% (cerca de 15 milhões de analfabetos), dados de ONGs como o Instituto Paulo Montenegro / IBOPE indicam que apenas 26% da população brasileira é plenamente alfabetizada, capaz de ler textos com mais de uma informação, sugerindo que três quartos da população pode ser considerada *analfabeta funcional*<sup>6</sup>;
- ainda segundo a mesma fonte, somente 23% de nossa população consegue resolver problemas que envolvem mais de uma operação matemática;
- de acordo com a Unesco, 23% de nossas crianças de 1ª série e 20% das de 2ª série é repetente;
- segundo o Saeb, 55% dos alunos da 4ª série situam-se no nível crítico na área de leitura; só 5% dessas crianças demonstraram desempenho adequado em leitura;
- desde a primeira edição do Saeb (1995), os resultados médios dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática são crescentemente negativos, não apontando sinais de recuperação em nenhum ano, nesse período;

---

<sup>6</sup> O conceito de Analfabeto Funcional refere-se a indivíduos que não utilizam, funcionalmente, a leitura e a escrita nas suas práticas sociais, apesar de dominarem os códigos linguísticos.

- dois terços dos nossos alunos, com 14 anos, encontra-se defasado na sua escolaridade;
- dos quase 6 milhões de alunos que entram na 1ª série do ensino fundamental, apenas 2,5 milhões chegam na 1ª série do ensino médio;
- no ensino superior, o quadro não é menos trágico: nossa taxa de matrícula é de 20% dos jovens dessa faixa etária, enquanto que na Argentina é de 61%, no Chile é de 43%, na Venezuela é de 39% e no Peru, 32%.

Diante dessa realidade, com tais indicadores, podemos concluir que há um quadro de falência — ou pré-falência — na educação brasileira, apesar do que é apresentado pela propaganda oficial. Essa realidade nos dá a impressão de que o futuro de nosso país está literalmente penhorado, uma vez que não estamos sendo capazes de cuidar do maior patrimônio que uma nação pode ter: a educação de seu povo, e dos jovens em particular. Essa realidade merece ser contrastada com as propostas neoliberais subjacentes às políticas atuais.

É indiscutível que não há consenso com relação ao diagnóstico desta crise, principalmente quando se comparam as diretrizes e orientações do Banco Mundial / FMI com as análises dos educadores que estudam esta realidade. Não se pode aceitar que este quadro de deterioração da educação se deva basicamente à falta de recursos, mas certamente relaciona-se com a ineficiência de sua gestão, situação, aliás, histórica e persistente na realidade político-educacional em nosso país. Da mesma forma, é inaceitável o pressuposto do FMI que situa a educação como a panaceia universal, único instrumento que poderá melhorar a vida dos indivíduos. O que os documentos não explicitam é que o neoliberalismo tem se constituído como um modelo econômico de natureza excludente para grande parcela da população e que vem crescentemente aprofundando o processo de concentração de renda. É uma falácia argumentar sobre a eficiência da

educação como se a mesma fosse, por si só, capaz de promover o desenvolvimento da economia e o bem-estar dos indivíduos. Ao afirmar isso, não estamos negando a importância de um sistema educacional democrático e eficiente para o país e seu povo; ao contrário. Mas estamos reconhecendo que os mecanismos de desenvolvimento social passam, primariamente, pelas formas de produção e distribuição da riqueza, expressa nas dimensões econômica e política dos países capitalistas. Como exemplo, pode-se situar o caso de países próximos, como a Argentina e o Uruguai, nestes tempos de neoliberalismo: nunca investiram tanto em educação, mas, simultaneamente, nunca tiveram tantos cidadãos abaixo da linha da pobreza.

A contradição não se restringe somente à instância das ideias. Se a educação fosse realmente área prioritária, como apresenta a propaganda oficial em nosso país, isso certamente se expressaria na dotação orçamentária maior para o setor. No caso do Brasil, de acordo com o Plano Decenal (Lei 10.727), o Estado deveria investir até 7% do PIB em Educação. O que, no entanto, observa-se é uma redução progressiva nos últimos governos. Apesar de o Estado alegar preocupação com a qualidade do ensino, paga salários baixos para os professores; reclama da competência dos mesmos, mas recomenda mais alunos por classe. E assim permanecem as contradições.

### *Os desafios que se colocam*

As mudanças observadas na área educacional, principalmente a partir dos anos 90, parecem ter envolvido ideologicamente quase toda a população, incluindo grande parte dos educadores, de forma gradual, pela utilização exemplar da propaganda oficial através dos meios de comunicação. No entanto, uma análise mais atenta demonstra claramente que as mudanças tiveram um caráter fundamentalmente privatista, através da imposição da lógica do mercado, como se o homem fosse apenas um ser que produz e consome. O Estado tem

justificado a enorme participação do setor privado com a tese de que a educação é questão pública, mas não necessariamente estatal; e, com esta lógica, vem gradualmente descomprometendo-se de sua histórica obrigação de criação e manutenção de um sistema educacional democrático para toda a população.

Resta finalmente recolocar as dúvidas apresentadas no início deste texto: nesta situação analisada, haverá ainda possibilidade de se pensar o sistema educacional como um espaço de formação de indivíduos críticos e transformadores? Como devem atuar, no interior da escola, os educadores comprometidos com a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva? No caso dos psicólogos, quais as alternativas para atuar na interseção com a Educação, de forma emancipatória?

Sem pretender respostas definitivas, defendemos que, quaisquer que sejam as alternativas propostas, devem ser frutos de um processo de profunda reflexão e de enfrentamento de valores, principalmente aqueles subjacentes ao neoliberalismo. Um processo que possibilite a revisão crítica das representações e concepções que temos sobre o próprio homem, sobre a sociedade que queremos transformar e construir, sobre o papel do Estado e da escola, sobre o processo de produção de conhecimento e sua função, sobre a relação família/escola, sobre os valores que a escola não se pode eximir de trabalhar com seus alunos, enfim, um processo que possibilite uma ampla oxigenação de nossos referenciais políticos e ideológicos. E que esse processo reflexivo ocorra em uma dimensão coletiva, de preferência no interior da própria escola, envolvendo a comunidade e os educadores comprometidos com a educação e que sonham com a possibilidade de transformar o mundo através de sua ação educacional.

Se os psicólogos pretendem constituir-se como uma categoria socialmente importante, no quadro da atual realidade educacional brasileira, devem assumir, organizadamente, o desafio histórico de (re)construção do sistema educacional como um espaço de formação da consciência crítica e da cidadania

transformadora. Tal inserção não se pode dar de forma isolada, mas em parceria com outros educadores de boa vontade, comprometidos com a escola democrática — destacando-se as figuras do professor e do gestor escolar. Em termos mais específicos, cabe à categoria dos psicólogos identificar os conhecimentos e práticas psicológicas consideradas relevantes, para que possam ser colocadas a serviço deste grande empreendimento histórico que é a luta pela construção de uma escola democrática, inclusiva e de boa qualidade — marcando, enfim, o nosso caminho de participação no processo de construção de uma sociedade mais justa, solidária e humana.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ALTHUSSER, L. *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1970.
- BOURDIEU, P. PASSERON, J. C. *A Reprodução - Elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.
- DEWEY, J. *Vida e Educação* 7ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 1971.
- DURKHEIM, É. *Educação e Sociologia*. São Paulo: Melhoramentos, 1972.
- FREIRE, P. *Educação como prática de liberdade*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra., 1971.
- \_\_\_\_\_. *Conscientização – Teoria e prática da Libertação*. Uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.
- FREITAG, B. *Escola, Estado & Sociedade* São Paulo: Editora Moraes, 1986.
- LEITE, S. A. da S. Instituições Escolares. In: Range, B. (org.) *Psicoterapia Comportamental e Cognitiva – Pesquisa, prática, aplicação e problemas*. Campinas: Editorial Psy, 1995.
- MACCIOCCHI, M. A. *A favor de Gramsci*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- MORAES, R. *Neoliberalismo*. De onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora SENAC, 2001.

- NEVES, L. M. W. (Org.) *Educação e política no limiar do século XXI*. Campinas: Editora Autores Associados, 2000.
- PATTO, M. H. S. *A Produção do Fracasso Escolar*. São Paulo: T. A. Queiroz, Editor, 1990.
- ROMANELLI, O. de O. *História da Educação no Brasil – 1930/1973*. Petrópolis: Editora Vozes, 1978.
- SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. (org.) *Política educacional*. 3ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- TORRES, R. M. *Que (e como) é necessário aprender? Necessidades básicas de aprendizagem e conteúdos curriculares*. Campinas: Papyrus, 1995.
- WERNECK, V. R. *A ideologia na educação*. Um estudo sobre a interferência da ideologia no processo educativo. Petrópolis: Editora Vozes, 1982.