

# FRACASSO ESCOLAR

HISTÓRIA, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E  
POSSIBILIDADES DE ENFRENTAMENTO

IRACEMA NENO CECILIO TADA

MARILENE PROENÇA REBELLO DE SOUZA

MARILDA GONÇALVES DIAS FACCI

(ORGS.)

# Fracasso escolar: história, políticas educacionais e possibilidades de enfrentamento

Iracema Neno Cecilio Tada  
Marilene Proença Rebello de Souza  
Marilda Gonçalves Dias Facci  
(Organizadores)



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA

Reitor Ari Miguel Teixeira Ott  
Vice-Reitor José Juliano Cedaro



EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA

#### CONSELHO EDITORIAL

Presidente Lou-Ann Kleppa  
Ariana Boaventura Pereira  
Carlos Alexandre Trubiliano  
Eliane Gemaque Gomes Barros  
Gean Carla Silva Sganderla  
Leandro Soares Moreira Dill  
Márcio Secco  
Marli Lúcia Tonatto Zibetti  
Pedro Ivo Silveira Andretta  
Ricardo Gilson da Costa Silva  
Xênia de Castro Barbosa

Editora Filiada



Edufro - Editora da Universidade Federal de Rondônia  
BR 364, Km 9,5  
Campus Unir  
76801-059 - Porto Velho - RO  
Tel.: (69) 2182-2175  
[www.edufro.unir.br](http://www.edufro.unir.br)  
[edufro@unir.br](mailto:edufro@unir.br)

# Fracasso escolar: história, políticas educacionais e possibilidades de enfrentamento

Iracema Neno Cecilio Tada  
Marilene Proença Rebello de Souza  
Marilda Gonçalves Dias Facci  
(Organizadores)



Porto Velho - RO

© 2020 by Iracema Neno Cecilio Tada, Marilene Proença Rebello de Souza e  
Marilda Gonçalves Dias Facci (Organizadoras)  
Esta obra é publicada sob a Licença Creative Commons Atribuição-Não  
Comercial 4.0 Internacional.



**Capa:**

**Vitoria Gonçalves Morão**

**Revisão:**

**Dra. Jeane Mari Spera**

**Ms. Maria de Lourdes Longhini Trevisani**

**Dra. Neusa dos Santos Tezzari**

**Projeto gráfico:**

**Edufro - Editora da Universidade Federal de Rondônia**

**Diagramação:**

**Guilherme André de Campos**

**Impressão e acabamento:**

**Seike & Monteiro Editora**

**Aprovado no Edital 01/2018/EDUFRO**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR)  
Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UNIR

---

F981 Fundação Universidade Federal de Rondônia.

Fracasso escolar: história, políticas educacionais e possibilidades de enfrentamento /  
organização Iracema Neno Cecilio Tada, Marilene Proença Rebello de Souza, Marilda  
Gonçalves Dias Facci. - Porto Velho, RO: EDUFRO, 2020.

270 p.; il.

ISBN: 978-65-87539-32-4 (físico)

ISBN: 978-65-87539-27-0 (digital)

1. Educação. 2. Psicologia escolar. 3. Saúde escolar. 4. Políticas educacionais. I. Tada,  
Iracema Neno Cecilio. II. Souza, Marilene Proença Rebello de. III. Facci, Marilda Gonçalves  
Dias. IV. Fundação Universidade Federal de Rondônia.

CDU 37.015.3(811.1)

## PREFÁCIO

Wanda Maria Junqueira Aguiar

É com grande satisfação que termino a leitura deste livro. Satisfação por presenciar um feliz encontro de pesquisadoras e de pesquisadores que, por meio da articulação de seus estudos, apresentam um conjunto extremamente interessante e importante de artigos. E aqui reside uma das qualidades deste livro: se, por um lado, os artigos mantêm sua especificidade, enriquecendo a diversidade das questões tratadas, por outro, estabelecem um diálogo bastante promissor entre si, que facilmente se evidencia nos temas e questões que, em suas singularidades, revelam os estreitos vínculos que os unem.

Ao completar a leitura dos capítulos, no todo, acredito que o entendimento sobre cada uma das questões discutidas se expande. A totalidade das discussões realizadas permite uma síntese, por parte do leitor – foi essa a minha experiência –, que supera o entendimento alcançado na leitura de cada um dos capítulos, em particular. Os nexos existentes entre as temáticas apresentadas são importantes, na direção de explicitar, por um lado, a necessária presença de uma visão crítica e comprometida com a real discussão dessas temáticas, e, por outro, as múltiplas facetas presentes em cada uma delas, desde mediações constitutivas específicas, próprias do contexto pesquisado, até aquelas mais estruturais, econômicas, políticas, como a própria determinação de classe, as quais jamais podem ser deixadas de lado.

É oportuno lembrar que algumas das autoras e dos autores deste livro, há muito tempo, dedicam-se a pesquisar e a intervir, tendo tais temáticas como foco. O entendimento de suas ideias, das quais compartilho totalmente, revelam que tais situações vividas nas escolas continuam, de algum modo, presentes. E é justamente por conta da análise histórica e crítica realizada neste livro que se torna possível apreender o movimento dialético de avanços e recuos, de superação de algumas políticas, bem como de sua mera reprodução.

Grande ênfase é dada a temas como: fracasso e queixa escolar; atuação do psicólogo escolar/educacional; condições históricas, sociais e políticas constitutivas de práticas e formulações teóricas existentes; produção histórica do conhecimento em Psicologia Escolar/Educacional, dentre outros.

A questão do fracasso e da queixa escolar, e de suas articulações históricas com as políticas públicas, é enfrentada com rigor teórico e metodológico, criatividade e profundidade, oferecendo ao leitor diversas possibilidades de apreensão da problemática. A leitura de alguns dos artigos apresentados possibilita que entremos em contato com reflexões que têm como eixo as políticas públicas de enfrentamento do fracasso escolar, em diferentes locais/estados do Brasil. Tais artigos, consideradas suas especificidades, dão-nos uma visão extremamente crítica, contextualizada e posicionada das condições constituintes do tema em questão.

É importante frisar que a forma como o movimento de construção e exposição das pesquisas é realizado torna possível não só a exposição da essencial teorização sobre o tema – o que, nas pesquisas qualitativas, permite-nos falar em “generalização” –, mas também a apreensão do próprio movimento do que seja fazer pesquisa. Eu diria que as pesquisas apresentadas constituem uma verdadeira aula sobre o que significa fazer pesquisa qualitativa articulando, de modo coerente, teoria, método, procedimentos e compromisso social.

A análise apresentada em todos os capítulos revela um grande poder de apreensão do movimento histórico e evidencia, com clareza, que a realidade é movimento; que as condições políticas, econômicas se transformam, transformando a realidade.

Aqui, gostaria de me deter no aspecto da crítica e do compromisso social presentes de forma intensa neste livro. Em todos os capítulos, a crítica é alçada a princípio fundamental. A realidade nunca é tomada em sua positividade, em sua aparência, mas sim, negada, desvendada e investigada como se deve, de modo a gerar reflexões e teorizações, que são sintetizadas na forma de considerações finais ou conclusões.

As propostas metodológicas e as fundamentações teóricas presentes, aliadas à crítica – que, como já afirmei, entendo ser princípio metodológico – e, sem dúvida, à clareza da essencialidade da categoria “historicidade”, gestaram a possibilidade da criação de um material reflexivo e propositivo de novas formas de pensar e agir, além de novas necessidades de pesquisa e de crítica na área da Educação e da Psicologia Escolar/Educacional.

É relevante destacar que as autoras e os autores, em nenhum momento, caem na armadilha do pensamento liberal, positivista. Em todos os capítulos, podemos observar a importante presença da categoria “contradição”, a qual entendo ser, apoiada em Cury (1985), aquela que impede uma análise unilateral, isto é, que faz uso apenas dos conceitos de confirmação e legitimação para culpabilizar, patologizar e naturalizar a existência dos sujeitos.

As autoras e os autores negam a possibilidade de realizar uma análise, que não vá para além da aparência – portanto, enganosa –, num evidente esforço para introduzir, nos processos analíticos realizados, fenômenos, objetos e processos que não estão na aparência, mas que são entendidos como constitutivos essenciais. Desse modo, presencia-se, como marca essencial dos capítulos, a negação contundente das visões patologizantes e culpabilizadoras dos sujeitos, as quais justificam as desigualdades sociais pelas diferenças individuais.

Tal perspectiva crítica vem corroborar a ideia de que não podemos nos tranquilizar, nos acomodar perante tantas situações nas quais, como nos indica Bock (2003), a “psicologia se torna cúmplice desta ideologia” (p. 90) – no caso, a ideologia liberal – que “é uma arma violenta, pois, com seu trabalho de ocultamento da realidade, permite que muitas coisas se desenvolvam e não sejam percebidas, analisadas e transformadas” (p. 91).

Ao longo deste livro, o leitor vai se deparar com reflexões caucionadas por pesquisas que evidenciam, nas falas de educadores e psicólogos, assim como em documentos sobre políticas públicas de Educação, em diferentes estados, a presença de concepções que ainda revelam visões como a de que “cada pessoa é responsável pelo seu sucesso ou seu fracasso”



(ver p. 60 desta obra) isto é, concepções pautadas “no mito do indivíduo descolado do social e da história”.

Num salto de qualidade, cada capítulo, a seu modo, expressa a necessidade de um movimento analítico que desvele as contradições presentes e que, a partir delas, produza um movimento de transformação radical, “revolucionária”, como afirma Vygotski (1991). No entanto, tais transformações jamais são vistas de modo ingênuo, como algo pontual, idealista, que depende da boa vontade dos homens, mas, sim, sempre considerando a totalidade social e, acrescento, a existência da dialética relação entre objetividade – subjetividade.

Desse modo, também se evidencia, na leitura dos capítulos, a clareza da constituição histórica e social do homem, que, como tal, é sujeito atuante, aquele que leva a cabo as transformações sociais, pela objetivação de sua subjetividade historicamente constituída, pela sua atividade no mundo.

Retomando a afirmação feita por mim no início deste prefácio – sobre a interessante articulação dos capítulos e o nexos existente entre eles, que potencializa a compreensão das partes, ampliando a compreensão da totalidade – destaco a importância da discussão sobre a história da saúde escolar na cidade de São Paulo. Tal discussão evidencia a construção histórica de práticas realizadas no espaço de interface da Educação e da Saúde, na cidade, explicitando, com muita clareza, aquilo que Vygotski (2000), com base em Marx, denominou de a “dialética geral das coisas”. Nesse capítulo, mais uma vez, evidencia-se como a análise sobre: “O que é deixa de ser a pergunta principal para dar lugar à questão de ‘como surgiu’, ‘como se movimentou e se transformou’” (AGUIAR; OZELLA, 2013, p. 303).

Tal análise ilumina as possibilidades de apreensão da gênese histórica e dialética das concepções naturalizantes, foco de crítica radical neste livro. Ao mesmo tempo, a explicitação e a explicação construídas ao longo dos capítulos sobre as posições naturalizantes e culpabilizadoras nos ajudam a entender como se movimentou e se transformou a própria história das práticas e das relações entre as áreas da Saúde e da Educação.

Destaco, ainda, a preocupação apresentada com a produção de conhecimento na área da Educação. O capítulo que trata desse ponto elaborou “vários indicadores que representam o atual estágio de desenvolvimento dessa importante subárea da Psicologia”, a Psicologia Escolar/Educacional. (Ver p. 35 desta obra). A meta do capítulo é evidenciar, por meio da explicitação dos indicadores, pontos positivos, lacunas e possibilidades de avanço da área.

Para finalizar, reitero a relevância, a adequação e a atualidade das temáticas presentes nos capítulos, assim como a correção do tipo de análise realizada, em que as mediações históricas, sociais, econômicas e políticas se revelaram essenciais para a compreensão da gênese das problemáticas apontadas como comprometedoras da educação e do próprio desenvolvimento humano.

Vejo a proposta deste livro como o prosseguimento de um percurso árduo, cheio de armadilhas e contradições, já conhecido, de certo modo, pela maioria das autoras e dos autores. Sem dúvida, pelos conteúdos apresentados, tal percurso foi enfrentado com toda a clareza da necessidade de se buscar o concreto, com toda a novidade que ele pode conter, sintetizando as inevitáveis transformações históricas, de modo a apresentar para o leitor uma produção que expressa a superação de muitas outras explicações, sem ter, em momento algum, a intenção de dar por encerrada a discussão.

## **Bibliografia**

AGUIAR, W. M. J.; OZELLA, S. Apreensão dos sentidos: aprimorando a proposta dos núcleos de significação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 94, n. 236, p. 299-322, jan./abr. 2013.

CURY, C. R. J. Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez, 1985.

VYGOTSKI, L. S. Obras escogidas, v. 1. Madrid: Ed. Visor, 1991.

VYGOTSKI, L. S. A crise de 1929. *Educação & Sociedade*, ano XXI, n. 71, 2000.



# Sumário

- 13 **APRESENTAÇÃO**  
Iracema Neno Cecilio Tada  
Marilene Proença Rebello de Souza  
Marilda Gonçalves Dias Facci
- 17 **1. PSICOLOGIA ESCOLAR: CONFIGURAÇÃO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA, UM ESTUDO BIBLIOMÉTRICO**  
Alexandre Masson Maroldi  
Ana Maria de Lima Souza
- 39 **2. AS QUEIXAS ESCOLARES NA PRODUÇÃO CIENTÍFICA: APRENDIZAGEM E COMPORTAMENTO**  
Nilza Sanches Tessaro Leonardo  
Maria Julia Lemes  
Marilda Gonçalves Dias Facci
- 65 **3. O PSICÓLOGO E A QUEIXA ESCOLAR: CONCEPÇÃO E PRÁTICA**  
Iracema Neno Cecilio Tada  
Fernanda Angrewski Coutinho  
Maria Julia Lemes  
Marilda Gonçalves Dias Facci  
Nilza Sanches Tessaro Leonardo
- 85 **4. HISTÓRIA E MEMÓRIA DA SAÚDE ESCOLAR NA CIDADE DE SÃO PAULO**  
Adriana Machado Marcondes  
Luísa Bianchi Zandoná  
Maria Luisa Sandoval Schmidt  
Mathias Miaciro Costa

- 127 5. O ATENDIMENTO À QUEIXA ESCOLAR NO ÂMBITO DA SAÚDE: ALGUNS APONTAMENTOS  
Maria Lúcia Boarini  
Vanderléia de Lurdes Dal Castel Schindwein  
Roselania Francisconi Borges  
Luis Alberto Lourenço de Matos
- 147 6. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA O ENFRENTAMENTO DAS DIFICULDADES ESCOLARES: ESTUDO EM DUAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
Marilene Proença Rebello de Souza  
Marie Claire Sekkel  
Larissa Prado Matos  
Gianluca Vergian Dalenogare  
Heloisa de Molfetta Piccirilli  
Marcos Vinícius Alves Garcia
- 188 7. POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM RONDÔNIA E O ENFRENTAMENTO DAS DIFICULDADES ESCOLARES: BREVE PANORAMA DO PERÍODO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988  
Marli Lucia Tonatto Zibetti  
Juracy Machado Pacífico  
Maria Ivonete Barbosa Tamboril
- 216 8. CONSTITUIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E ATUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ESTADO E GOVERNO: CONSIDERAÇÕES À COMPREENSÃO DO ENFRENTAMENTO AO FRACASSO ESCOLAR NO ESTADO DO PARANÁ  
Sonia Mari Shima Barroco  
Alexandre da Silva Biu-Loureiro  
Mamadú Djaló  
Rafael Iglesias Menezes da Silva  
Wellington da Silva Anacleto
- 264 Sobre os autores

# APRESENTAÇÃO

Iracema Neno Cecilio Tada  
Marilene Proença Rebello de Souza  
Marilda Gonçalves Dias Facci

Esse livro é fruto de uma pesquisa interinstitucional entre docentes dos Programas de Pós-graduação em Psicologia da Universidade Federal de Rondônia – UNIR, Universidade de São Paulo – USP e Universidade Estadual de Maringá – UEM, durante o desenvolvimento do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica – Novas Fronteiras – PROCAD-NF-2009, financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, no período de 2010 a 2014. A pesquisa teve como objetivos: a) analisar como o desenvolvimento humano e a educação escolar são teorizados pela Psicologia e identificar contribuições teórico-metodológicas para o enfrentamento dos problemas de escolarização de estudantes com e sem deficiência; b) compreender problemas de escolarização no Ensino Fundamental, tendo como foco as práticas escolares e o desenvolvimento humano; c) compreender as políticas públicas de Educação vigentes na escolarização dos níveis Fundamental I e II; d) pesquisar como ocorre a interlocução entre as Secretarias de Educação e as instituições escolares; e) estudar como a relação entre práticas institucionais e políticas públicas em saúde interfere na produção das queixas escolares; f) contribuir para a melhoria das políticas públicas nos campos da Educação e da Saúde, principalmente no enfrentamento das dificuldades educacionais vigentes e, g) compreender o contexto que contribui para o retorno das explicações organicistas, a fim de justificar as dificuldades no processo de escolarização.

Problematizar a temática sobre o desenvolvimento humano, o processo de escolarização, as instituições educacionais e de saúde e as legislações que norteiam a Educação brasileira, com destaque para as cidades de Porto Velho/RO, São Paulo/SP e Maringá/PR, permite a reflexão sobre a

produção de alunos com fracasso escolar, como também a análise de formas para o enfrentamento dessa triste situação da educação brasileira.

Nesse sentido, esse livro foi organizado em oito capítulos, iniciando com um estudo bibliométrico da produção científica da psicologia escolar, escrito por Alexandre Maroldi e Ana Maria Souza, com base nos dados disponíveis na Biblioteca Virtual BSV-Psi ULAPSI Brasil.

Em seguida, apresentamos o capítulo escrito por Nilza Leonardo, Maria Julia Lemes e Marilda Facci acerca da produção científica sobre queixa escolar, com enfoque em problemas de aprendizagem e de comportamento, publicada no banco de dados da área de Psicologia e Educação: Portal da Capes, o PsicoINFO, LILACS e, Index-Psi (BVS-PSI).

No terceiro capítulo, Iracema Tada, Fernanda Coutinho, Maria Julia Lemes, Marilda Facci e Nilza Leonardo apresentam os dados da pesquisa sobre a atuação do psicólogo escolar de escolas públicas de Porto Velho/RO e de Maringá/PR, diante dos alunos encaminhados com queixa escolar.

A história da saúde escolar da cidade de São Paulo, desde 1989 até os dias atuais, analisada por Adriana Marcondes, Luísa Zandoná; Maria Luisa Schmidt e Mathias Miaciro, com a finalidade de compreender a relação entre saúde e educação e as políticas do Estado de São Paulo, constitui o quarto capítulo.

No capítulo seguinte, Maria Lúcia Boarini, Vanderléia Schindwein, Roselania Borges e Luis Alberto Matos analisam as práticas institucionais de enfrentamento da queixa escolar no campo da saúde, com os psicólogos que atuam em Unidades Básicas de Saúde e em um Centro de Atenção Psicossocial Infantojuvenil.

No sexto capítulo, Marilene Proença, Marie Claire Sekkel, Larissa Matos, Gianluca Dalenogare, Heloisa Piccirilli e Marcos Vinícius Garcia discutem as políticas educacionais para o enfrentamento das dificuldades escolares em duas escolas municipais da cidade de São Paulo, sendo uma de maior e a outra de menor IDEB.

No capítulo sétimo, são apresentadas, por Marli Zibetti, Juraci Pacífico e Maria Ivonete Tamboril, as políticas educacionais de Rondônia, desde 1988, para o enfrentamento das dificuldades escolares.

Finalizando o livro, Sonia Barroco, Alexandre Biu-Loureiro, Rafael Silva e Wellington Anacleto discutem as políticas de educação do Estado do Paraná para o enfrentamento do fracasso escolar.

Esperamos, com essa produção, contribuir para fomentar discussões a respeito da nossa educação que tenham como objetivo a elaboração de ações coletivas que valorizem o processo de ensino e aprendizagem, no combate à produção do fracasso escolar.





# 1. PSICOLOGIA ESCOLAR: CONFIGURAÇÃO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA, UM ESTUDO BIBLIOMÉTRICO

Alexandre Masson Maroldi  
Ana Maria de Lima Souza

Destaca Marinho-Araújo (2010) que os marcos históricos apontam a presença da Psicologia próxima à Educação, mesmo antes de ela se distinguir como área científica no cenário nacional. Todavia, observa Bock (2003, p. 87), esse caminhar juntas não significa consensualidade em suas essências ideológicas; por outro lado, sua relação foi marcada pela cumplicidade na acusação da vítima. Produziu teorias – como, por exemplo, a teoria do déficit cultural –, saberes e instrumentos em profusão que se constituíram em ditames para as formas de relacionamento entre a escola e a família e entre os professores e os alunos; por fim, “demonstrou a importância da motivação no aprendizado; mas não analisou a educação como um processo social e a escola como uma instituição a serviço de interesses sociais” (Bock, 2003, p. 87). Esses conhecimentos construídos pela Psicologia contribuíram para fortalecer noções naturalizantes da Pedagogia e para ocultar a educação como processo social.

Na década de 1980, no bojo de um movimento de repensar o país, também vem o repensar a educação e a escola e, nesse movimento, os dois saberes, a Educação e a Psicologia, tornam-se interdependentes e passam a compartilhar entre si uma reflexão e planejamento de ações voltadas para o contexto escolar, desmistificando a realidade social e cultural dos atores envolvidos no processo educacional (MAROLDI, 2012). As discussões advindas desse movimento desvelaram, aos psicólogos, a necessidade de mudança nos referenciais teóricos para a compreensão das questões escolares, com vistas a contribuir para o desenvolvimento de práticas pedagógicas de melhor qualidade (SOUZA, 2009). Nessa direção, a Educação e a Psicologia começam a constituir contornos de identidade própria, ganhando terminologia e definições próprias: Psicologia Escolar.

Esta nova área – a Psicologia Escolar – é compreendida como um campo não só de atuação do Psicólogo, como da produção científica. Assina-la-se a inserção da Psicologia no contexto escolar, cujo objetivo primeiro, nesse campo, é mediar os processos de desenvolvimento humano e de aprendizagem, contribuindo para a sua promoção. Caracteriza-se por propor um olhar para o processo de escolarização e para o contexto sócio-político-cultural em que estão inseridos os processos educativos. Assim, compete ao Psicólogo Escolar utilizar os conhecimentos produzidos sobre o funcionamento psicológico humano para colaborar com os processos de aprendizagem e desenvolvimento que têm lugar no contexto escolar, tendo em conta a complexa teia de elementos e dimensões que nos caracterizam e que, de alguma forma, nos determinam (OLIVEIRA; MARINHO-ARAÚJO, 2009).

Qualquer área do conhecimento, não obstante a Psicologia Escolar, para chegar à sua definição canônica, precisa, necessariamente, percorrer um longo trajeto de tempo e de disseminação de sua produção científica entre seus pesquisadores, já que serão eles que terão a oportunidade de conhecer, avaliar, questionar e reformular problemas relativos ao seu campo do saber, além de contribuírem na identificação dos pontos vulneráveis ou fortes, bem como os avanços de novas tendências e perspectivas desse conhecimento. Mas, para que haja essa discussão em torno do conhecimento, é necessário que as produções científicas de tais pesquisadores, obrigatoriamente, sejam transmitidas e divulgadas para a comunidade acadêmica, para os profissionais interessados e para a sociedade.

Uma das formas mais utilizadas para comunicar aos interessados o conhecimento é publicar e divulgar seus trabalhos científicos, porque, como afirmam Monteiro et al. (2011, p. 3),

[...] o principal benefício obtido com a publicação dos resultados de uma pesquisa – e, sem dúvida, mais honroso e louvável – é o progresso da ciência. Ela é construída passo-a-passo, sendo cada passo alicerçado e impulsionado pelas pesquisas de outros. As vantagens para o autor passam pelo reconhecimento de seu esforço intelectual, estabelecimento e sedimentação de sua reputação de pesquisador por meio de acreditação pública, garantia de continuidade de seus projetos, prestígio e obtenção de posições acadêmicas hierarquicamente superiores.

Nos dias atuais, vários investimentos têm sido direcionados pelos governantes brasileiros em pesquisas para promover o desenvolvimento da Ciência e da Tecnologia. Oliveira (2011) destaca que o Brasil, “[...] entre 2007 a 2008, teve o maior crescimento entre as demais nações: passou de 19 mil para cerca de 30 mil artigos publicados em periódicos científicos indexados”. Porém, só foi possível chegar a esses números devido ao desenvolvimento de instrumentos e de metodologias específicas das atividades relacionadas à produção científica. Nesse sentido, as informações publicadas em veículos de comunicação formal – ou divulgadas por meios informais ou não convencionais – geraram a comunicação científica registrada, a qual deu origem aos estudos bibliométricos, colaborando para a história social do conhecimento, sendo empregados a partir do início do século XX (SILVA; MAROLDI; LIMA et al., 2013; 2014).

Atualmente, com os avanços da tecnologia da informação, todo o conhecimento gerado e produzido pode ser encontrado/localizado em bibliotecas virtuais, as quais são muito eficazes, sobretudo no que tange à organização e à disseminação da informação. Dessa perspectiva, criou-se a Biblioteca Virtual em Saúde Psicologia Brasil (BVS-Psi ULAPSI Brasil) com o objetivo de “reunir, organizar e dar visibilidade ao conhecimento gerado no Brasil” (WITTER; NORONHA; SAMPAIO, 2009, p. 431) na área de Psicologia. Consideramos, então, esses repositórios de informações, ou seja, as bases de dados, um mecanismo imprescindível para produção de indicadores para avaliar o estado da arte de uma ciência, visto que, para a aplicação das técnicas bibliométricas, são fundamentais que as bases de dados estejam organizadas e bem estruturadas.

Dessa forma, nosso interesse em desenvolver um trabalho nesse campo pode ser sintetizado pela seguinte questão de pesquisa: Como estão configuradas as produções científicas em Psicologia Escolar nas bases de dados BVS-Psi ULAPSI Brasil?

Para traçar um panorama de como foi se configurando a Psicologia Escolar no Brasil, tomamos por base as produções científicas disponíveis na BVS-Psi ULAPSI Brasil, as quais contribuíram para um real delineamento desse saber. Pesquisamos, nas bases de dados bibliográficas – Index Psi Revis-

tas Técnico-Científicas, Index Psi Divulgação Científica, Index Psi Teses, Index Psi Livros e nas bases de dados em textos completos –, Portal Nacional BVS Brasil em Saúde, SciELO e Portal Revistas USP, a produção científica em Psicologia Escolar no período de 1962, data do registro temporal mais antigo com o descritor Psicologia Escolar, até 2011, quando foi encerrada a pesquisa.<sup>1</sup>

## **Indicadores de registros das publicações ao longo do tempo**

A Figura 1 apresenta o número de registros ao longo de 50 anos da produção científica em Psicologia Escolar. Ainda de acordo com a Figura 1, verificamos que a produção total com a temática Psicologia Escolar foi de 453 trabalhos distribuídos em oito bases de dados.

Constatamos que, na década de 1970, há poucas produções com a temática Psicologia Escolar; porém, a partir do ano de 1979, num estudo sobre a formação dos psicólogos brasileiros, Cruces (2008, p. 3) destaca que a década de 1970 é “[...] considerado um período em que ocorre a expansão de ofertas de cursos e a falta de professores titulados na área”, o que reflete uma baixa produção nessa década. Ademais, uma parcela dos atuais pesquisadores ainda estava se formando na graduação ou iniciando sua jornada na pós-graduação.

Na década de 1980, percebemos uma dispersão da literatura produzida, com picos de crescimento nos anos de 1983 e 1988. Uma pesquisa, realizada por Leite e Guirado (1987), revelou que as áreas de atividade principal, apontadas pelos psicólogos, foram: 1) Consultórios — 57,5%; 2) Organizações — 21,2%; 3) Escolas — 11,9%; 4) Ensino de Psicologia — 6,9%; 5) Pesquisa — 1,3%; 6) Comunidade — 1,1%. Esses dados nos mostram que 11,9% dos psicólogos tinham interesse em atuar em “escolas” e que apenas 1,3% tinham interesse pela “pesquisa”. Ademais, na década de 1980, a pesquisa de Leite e Guirado (1987) revela que a Psicologia Escolar se apresentava como uma área multifacetária e em franco desenvolvimento científico tanto teórico como prático, evidenciando a baixa produção científica nessa década.

---

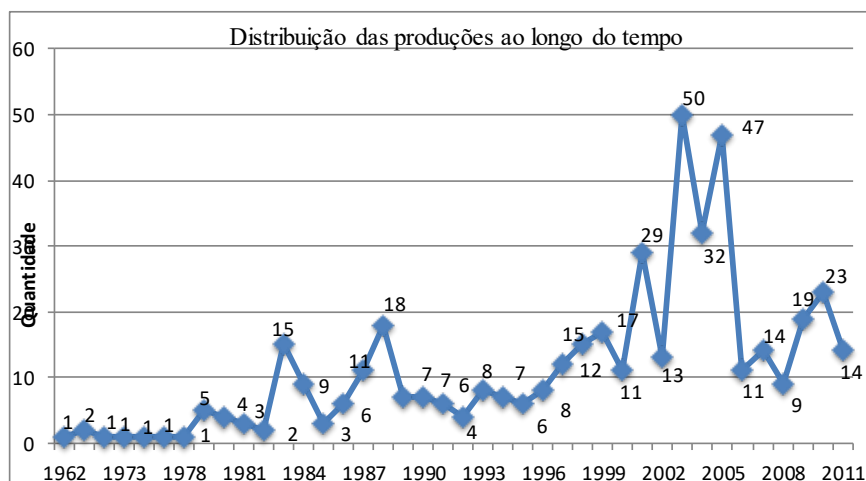
<sup>1</sup> Os dados foram gerados na pesquisa realizada para fins de Dissertação de Mestrado, defendida no MAPSI/UNIR, em 2012, com o título: *Psicologia Escolar: Um Estudo Bibliométrico da Literatura Nacional (1962 – 2011)* de Maroldi, A. M., 2012.

A partir do ano de 1989, a produção científica demonstra certa estabilização, que vai perdurar até o ano de 1996. Podemos afirmar que a produção científica começa a ser desenvolvida, de fato, a partir do ano de 1997, quando atinge, com exceção do ano de 2008, dois dígitos, isto é, mais de dez trabalhos produzidos por ano. O aumento da produtividade na década de 1990 deve-se à maturidade científica alcançada por seus pesquisadores, visto que terminam seus cursos de mestrado e doutorado e começam a atuar em instituições de ensino superior.

Ainda no final da década de 1990, podemos creditar o aumento de produtividade na temática Psicologia Escolar à pressão que os programas de pós-graduação começavam a enfrentar dos órgãos de fomento à pesquisa e à explosão da Internet, que fez surgir novos canais de comunicação para que a comunidade científica pudesse divulgar suas descobertas científicas.

Para uma melhor visualização da distribuição da produção científica da Psicologia Escolar ao longo do tempo, na Figura 1, encontra-se a distribuição da quantidade de trabalho por ano.

Figura 1 – Número de registros recuperados ao longo do tempo por base



Fonte: ULAPSI Brasil (2012)

## Indicadores de Estado nas Bases Index Psi Revistas Técnico-Científicas

A produção científica representada pelos indicadores de Estado, na Tabela 1, evidencia que os autores mais produtivos estão em São Paulo, com 31,6% das produções, seguidos do Rio Grande do Sul, com 17,7%; Rio de Janeiro, com 11,0%; Distrito Federal, com 9,1%; Paraná, com 8,1%; Minas Gerais, com 6,2%; Santa Catarina, com 4,3%; Ceará, com 3,3%; Paraíba, 1,4%; Pernambuco, 1,4%; Rio Grande do Norte, 1,0%; Espírito Santo, 1,0%. Não indicavam 1,0%: Rondônia, com 0,5%; Goiás, 0,5%, Portugal, 0,5%; Uruguai, 0,5%; Eslováquia, 0,5% e Institucional<sup>2</sup>, 0,5% das produções.

O Estado de São Paulo tem importante representatividade, uma vez que concentra as maiores forças propulsoras do desenvolvimento dessa ciência e da profissão de psicólogo, aliado ao fato de que, desde a década de 1940, os maiores investimentos em tecnologia concentram-se nesse Estado. São Paulo também possui a maior estrutura científica, subsidiada por 30% a 35% dos investimentos federais, impactando a produção científica no país e com grande número de programas de Pós-Graduação em Psicologia (CRUCES, 2008).

A Região Sudeste possui uma grande representatividade na produção científica em Psicologia Escolar, por concentrar o maior número de programas de mestrado e doutorado, além de, historicamente, estar relacionada à ordem geopolítica e econômica. Seus quatro Estados possuem fundações de apoio à pesquisa, garantindo-lhes recursos para financiar um grande número de pesquisas. Acrescente-se a isso o fato de que o processo histórico da pós-graduação no Brasil teve uma concentração maciça, em todos os períodos, nessa Região, o que indica a baixa concentração de pesquisadores advindos de outras áreas. (CURY, 2004).

Numa pesquisa sobre as políticas de distribuição de recursos das agências de fomento em pesquisa, CAPES e CNPq, Bortolozzi e Gremski (2004) apontam que a Região Sudeste concentrou 13.336 bolsas de estudo, enquanto a Região Centro-Oeste contou com 758, e a Região Norte, com 351 bolsas concedidas pela CAPES. Nesse sentido e pelos achados de nossa

---

<sup>2</sup> Pessoa jurídica responsável pela autoria da publicação.

pesquisa, concordamos com Féres-Carneiro et al. (2010) sobre o fato de que as políticas públicas, em parte executadas pela CAPES para favorecer a descentralização e o crescimento da Pós-Graduação nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, apesar dos evidentes êxitos, ainda está muito distante, inclusive na área da Psicologia, de assegurar uma distribuição menos concentrada na Região Sudeste. A enorme desproporção da produção científica em Psicologia Escolar, portanto, é reflexo de uma clara influência do fator econômico em detrimento do avanço e desenvolvimento dessa área do saber em diferentes regiões brasileiras.

Com o intuito de minimizar tais efeitos e equilibrar a produção científica nacional, Tourinho e Bastos (2010) informam que está em curso, nos últimos anos, um processo mais acelerado de expansão da pós-graduação nas regiões em que sua implantação se deu tardiamente e nas quais a atividade de pesquisa é mais incipiente. Em 1996, 63,3% dos cursos de mestrado e 83,2% dos cursos de doutorado do Brasil encontravam-se na Região Sudeste. Em 2008, esses percentuais caíram para 50,8 e 60,5%, respectivamente. Em contrapartida, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ampliaram a sua participação de 21% para 28,8% (mestrados) e de 7,6% para 21,3% (doutorados).

Além do Sudeste, observa-se que a Região Sul aparece com 30,1% das produções. Com um nível muito mais baixo de produções, aparecem as regiões Centro-Oeste, com 9,6%; Nordeste, com 7,1%; Participação estrangeira, 1,5%; Não indicada, 1,0%; Norte, com 0,5% e Institucional, 0,5%.

Entendemos, ante tais dados, que não existe uma distribuição equitativa de capital entre os participantes envolvidos com a Psicologia Escolar. Em todo campo de luta, sua distribuição se choca com “forças mais ou menos desiguais”, segundo a estrutura da distribuição do capital no campo (grau de homogeneidade), os dominantes, que ocupam as posições mais altas na estrutura de distribuição de capital científico, e os dominados, isto é, os novatos, que possuem um capital científico tanto mais importante quanto maior a importância dos recursos científicos acumulados no campo. Os interesses (no duplo sentido da palavra) que os motivam e os meios que eles podem colocar em ação para satisfazê-los dependem estreitamente de sua posição no campo, isto é, de seu capital científico e do poder que ele lhes



confere sobre o campo da produção e circulação científicas e sobre os lucros que ele produz. Aos dominantes, consagram-se as “estratégias de conservação”, visando assegurar a perpetuação da ordem científica estabelecida com a qual compactuam (BOURDIEU, 2004).

Vale destacar o baixo interesse de autores estrangeiros, ou seja, apenas 1,5% dos autores estão interessados em publicar artigos nas revistas brasileiras. Isso acontece, possivelmente, pelo fato de as próprias revistas não terem interesse em publicar artigos de autores internacionais. Podemos ainda desvelar que nem mesmo com a criação da BVS-Brasil a temática Psicologia Escolar conseguiu disseminar seus conhecimentos e ampliar a visibilidade de sua produção científica, a ponto de despertar interesse na comunidade científica internacional para publicação de artigos nos periódicos brasileiros.

Tabela 1 – Indicadores de Estado na Base Index Psi Revistas Técnico-Científicas

Estado	Frequência Absoluta	Frequência Relativa
São Paulo	66	31,6%
Rio Grande do Sul	37	17,7%
Rio de Janeiro	23	11,0%
Distrito Federal	19	9,1%
Paraná	17	8,1%
Minas Gerais	13	6,2%
Santa Catarina	9	4,3%
Ceará	7	3,3%
Paraíba	3	1,4%
Pernambuco	3	1,4%
Rio Grande do Norte	2	1,0%
Espírito Santo	2	1,0%
Não indicava	2	1,0%
Rondônia	1	0,5%
Goiás	1	0,5%
Portugal	1	0,5%
Uruguai	1	0,5%
Eslováquia	1	0,5%
Institucional	1	0,5%
TOTAL	209	100%

Fonte: ULAPSI Brasil (2012).

## Indicadores de produtividade dos periódicos nas Bases Index Psi Revistas Técnico-Científicas

De acordo com a Tabela 2, o periódico com o maior número de trabalhos indexados com a temática Psicologia Escolar foi o periódico *Psico* com 16,3% de artigos. Esse periódico é uma publicação da Faculdade de Psicologia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, com periodicidade trimestral, fundada no ano de 1971 e destinada aos profissionais da Psicologia e áreas afins. Visa divulgar trabalhos nas modalidades relatos de pesquisa, revisões sistemáticas de literatura e resenhas de livros em língua portuguesa, inglesa e espanhol que privilegiem a temática da Psicologia. Seu Qualis, pela CAPES, é classificado com estrato A2 (na área de avaliação Psicologia), o que corresponde à segunda maior nota.

Procurando respostas sobre por que esse periódico, que não tem como missão principal publicar trabalhos especificamente em Psicologia Escolar, é o que mais publica artigos indexados com essa temática, detectamos que, no ano de 1983 (podemos verificar um pico na Figura 1), a revista *Psico* publicou uma edição exclusiva com os trabalhos apresentados no I Encontro de Psicólogos Escolares do Rio Grande do Sul (EPERGS). Os trabalhos apresentados na forma de palestras, debates e painéis foram, posteriormente, publicados nessa mesma edição. O EPERGS, promovido pelo Departamento de Psicologia Escolar da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, teve como objetivo debater os rumos da Psicologia Escolar no Estado do Rio Grande do Sul, mais uma vez os colégios invisíveis destacados na comunidade da Psicologia Escolar. Também no ano de 1988 (há um novo pico na Figura 1), novamente, a revista *Psico* publica uma edição especial com trabalhos apresentados no V EPERGS.

Além de publicar artigos com a temática Psicologia Escolar nos anos de 1983 e 1988, a revista *Psico* publicou um artigo no ano de 1980; quatro artigos no ano de 1984; um artigo no ano de 1986; um artigo no ano de 1987 e um artigo no ano de 1991. Além de uma frequência irregular de publicações sobre a temática de Psicologia Escolar na década de 1980, parece evidenciar desinteresse por esta área a partir da década de 1990.

Ainda na Tabela 2, encontramos o periódico *Psicologia Escolar e Educacional* com 14,8% de artigos indexados com a temática de psicologia escolar. Esse periódico, desde 1996, é um dos principais veículos de divulgação de pesquisas no campo da Psicologia Escolar e Educacional. Vinculado à Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional (ABRAPEE), seu interesse é publicar trabalhos incluindo processos básicos, experimentais, aplicados, naturalísticos, etnográficos, históricos, artigos teóricos, análises de políticas e sínteses sistemáticas de pesquisas, dentre outros que tratam dessa temática. Também tem interesse em publicar revisões críticas de livros, instrumentos diagnósticos e softwares. O Qualis do Periódico *Psicologia Escolar e Educacional* é classificado em B1 (na área de avaliação em Psicologia), correspondendo à terceira melhor nota.

A revista *Arquivo Brasileiro de Psicologia* aparece com 13,9% dos artigos indexados e estrato A2; *Estudos de Psicologia (Campinas)*, com 13,9% e estrato A2; *Psicologia: ciência e profissão*, com 5,7% e estrato A2; *Psicologia em Estudo*, com 5,3% e estrato A2; *Psicologia Argumento*, com 4,8% e estrato B2; *Revista de Psicologia*, com 2,9% e estrato B4; *Psicologia da Educação*, com 2,4% e estrato B2; *Estilos da Clínica*, com 1,9% e estrato B2; *Psicologia: reflexão e crítica*, com 1,9% e estrato A1; *Revista do Departamento de Psicologia da UFF*, com 1,9% e estrato C; Periódicos com três publicações com 2,4%; Periódicos com duas publicações 2,4% e Periódicos com duas publicações com 9,1% completam os periódicos que mais artigos indexam com a temática Psicologia Escolar, de acordo com a Tabela 2.

Somados todos os periódicos que publicaram artigos com a temática Psicologia Escolar, atingiremos o número de 41 periódicos diferentes. Se considerarmos que a Base Index Psi Revistas Técnicos-científicas possui 190 títulos diferentes indexados, verificamos que apenas 21,5% dos periódicos que compõem essa Base publicam artigos com a temática Psicologia Escolar. Ao pesquisarmos possíveis respostas para esse fato, Hutz et al. (2010), estudando quais temas são mais aceitos pelos periódicos brasileiros em Psicologia, detectaram que a maior parte dos periódicos, em sua linha editorial, explicita ter característica generalista, aceitando contri-

buições de todos os campos da Psicologia e de todas as vertentes teóricas que a compõem. Essa característica mostra que existe o interesse por parte dos periódicos em publicar artigos com a temática da Psicologia Escolar; porém, a comunidade científica dessa área já tem seus próprios nichos de escolha de periódico para publicar os resultados de suas pesquisas.

Tabela 2 – Indicadores de produtividade de periódicos na Base: Index Psi Revistas Técnico-Científicas

Título do periódico	Frequência Absoluta	Frequência Relativa	Estrato Qualis
Psico	34	16,3%	A2
Psicologia Escolar e Educacional	31	14,8%	B1
Arquivo Brasileiro de Psicologia	29	13,9%	A2
Estudos de Psicologia (Campinas)	15	7,2%	A2
Psicologia: ciência e profissão	12	5,7%	A2
Psicologia em Estudo	11	5,3%	A2
Psicologia Argumento	10	4,8%	B2
Revista de Psicologia	6	2,9%	B4
Psicologia da Educação	5	2,4%	B2
Estilos da Clínica	4	1,9%	B2
Psicologia: reflexão e crítica	4	1,9%	A1
Revista do Departamento de Psicologia da UFF	4	1,9%	C
Periódicos com três publicações	5	2,4%	
Periódicos com duas publicações	5	2,4%	
Periódicos com uma publicação	19	9,1%	
TOTAL	209	100%	

Fonte: ULAPSI Brasil (2012).

Nota-se ainda que, na Tabela 2, dos onze títulos de periódicos indicados, apenas um recebeu o estrato A1 (Psicologia: reflexão e crítica) pela CAPES; trata-se de uma publicação do Curso de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, o qual, preferencialmente, publica trabalhos originais nas subáreas de Psicologia do Desenvolvimento, Avaliação Psicológica e Processos Básicos. Devido a essa

delimitação, existe a possibilidade de uma grande descoberta na área de Psicologia Escolar ser publicada num periódico com estratos inferiores, diminuindo, dessa forma, a visibilidade da pesquisa, bem como a magnitude de sua descoberta.

### Indicadores de produtividade de autores nas Bases Index Psi Revistas Técnico-Científicas

Atualmente, as comunidades científicas brasileiras vêm sofrendo uma enorme pressão para publicar os resultados de suas pesquisas. A Psicologia não ficou imune a essa pressão e com um agravante: a novidade hoje é que o chamado produtivismo aumentou consideravelmente o número de autores na área, sem que o número de periódicos acompanhasse, em particular, com interesse em publicar artigos especificamente com a temática da Psicologia Escolar. (GUEDES, 2011).

De acordo com Freitas (1998), é a antiga pressão institucional de “publicar ou perecer”, fruto do sistema científico anglo-saxão. Soma-se a isso o fato de, nos últimos anos, os órgãos de fomentos de pesquisas estarem forçando o pesquisador a publicar cada vez mais trabalhos científicos para alcançar um posicionamento profissional favorável. Assim, esses pesquisadores procuram desenvolver o maior número de projetos e atividades que resultem em produtos quantificáveis, representados pelos indicadores de resultados, os quais vão fornecer elementos para registro, contabilização e avaliação do conjunto da produção entre os cientistas, uma vez que existem cotas que devem ser cumpridas, especialmente para quem está vinculado a programas de pós-graduação.

Na Tabela 3, apresentamos os resultados obtidos com relação à produtividade, bem como a identificação dos autores na base de dados Index Psi Revistas Técnico-Científicas. No total, foram recuperados 209 registros, os quais geraram um total de 367 trabalhos. Os mais produtivos foram: Geraldina Porto Witter, com 3,0%; Maria Helena Novaes Mira, com 1,9%; Marilene Proença Rebello de Souza, Marilda Gonçalves Dias Facci, Solange Muglia Wechsler, com 1,6%; Claisy Maria Marinho-Araújo,

Maria Lúcia Boarini, Mariita Bertassoni da Silva, Viviana do Carmo Rios Balbino e Raquel Souza Lobo Guzzo, com 1,4%. Encontramos ainda 1,4% de autores com três aparições, isto é, que apareceram três vezes, 9,0% de autores com duas aparições e 62,1% de autores que apareceram uma vez.

A Tabela 3 também mostra que a maioria dos autores contribuiu de forma diferenciada quanto ao número de publicações, ou seja, enquanto 72,5% tiveram apenas uma, duas ou três publicações, 27,5% contribuíram com quatro ou mais trabalhos na área de Psicologia Escolar.

Verificando o curriculum lattes dos pesquisadores com seis ou mais trabalhos, detectamos que todos foram ou são professores universitários vinculados a programas de pós-graduação. Considerando que a comunicação da produção científica é ligada ao desenvolvimento de pesquisas como um dos pilares de sustentação do princípio de indissociabilidade sobre o qual as universidades se sustentam (PUCCI, 1991), ficou evidenciado nos achados de nosso trabalho que a produção científica da Psicologia Escolar é gerada, em sua maioria, por docentes de importantes universidades brasileiras, com destaque para as que apresentam programas de pós-graduação em nível de Mestrado e Doutorado.

Vale ressaltar que não encontramos participação estrangeira entre os autores mais produtivos nas bases de dados pesquisadas, o que evidencia que essa Psicologia Escolar se caracteriza como uma ciência endógena (FORATTINI, 1996), isto é, está mais preocupada em encontrar soluções para os problemas locais, provocando pouco interesse nos pesquisadores internacionais. A efetivação de diálogo entre os autores da comunidade científica nacional em Psicologia Escolar e a comunidade científica estrangeira, poderia, em certa medida, fazer avançar o intercâmbio de ideias e novos conhecimentos, ampliando, ainda mais, a qualidade de produções científicas da área.

É possível ainda observar na Tabela 3 que, entre os autores mais produtivos, não há presença de nenhum autor do gênero masculino. Tal constatação reforça a impressão de que a área da Psicologia Escolar se configura como uma área predominantemente feminina.

Tabela 3 – Indicadores de autores na Base: Index Psi Revistas Técnico-Científicas

Autores	Frequência Absoluta	Frequência relativa
Geraldina Porto Witter	11	3,0%
Maria Helena Novaes Mira	7	1,9%
Marilene Proença Rebello de Souza	6	1,6%
Marilda Gonçalves Dias Facci	6	1,6%
Solange MugliaWechsler	6	1,6%
Claisy Maria Marinho-Araújo	4	1,1%
Maria Lúcia Boarini	4	1,1%
Mariita Bertassoni da Silva	4	1,1%
Viviana do Carmo Rios Balbino	4	1,1%
Raquel Souza Lobo Guzzo	4	1,1%
Autores com três aparições	5	1,4%
Autores com duas aparições	33	9,0%
Autores com uma aparição	228	62,1%
Anônimo	2	0,5%
TOTAL	367	100%

Fonte: ULAPSI Brasil (2012)

### Indicadores de vínculo institucional nas Bases Index Psi Revistas Técnico-Científicas

A Tabela 4 mostra que 11,2% dos autores que publicaram nos periódicos com a temática Psicologia Escolar são vinculados à Universidade de São Paulo; 8,6%, à Universidade de Brasília; 8,6% não indicaram seu vínculo; 7,1%, à Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; 6,1%, à Pontifícia Universidade Católica Campinas-SP; 4,1%, à Universidade Estadual de Maringá-PR; 3,6%, à Universidade Federal de Santa Catarina; 3,0%, à Universidade Federal de Uberlândia-MG; 3,0%, à Universidade Federal do Ceará; 3,0%, à Universidade de São Paulo, Campus de Ribeirão Preto-SP; 2,5%, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul; 2,5%, ao Instituto de Seleção e Orientação Profissional (ISOP); 2,5%, à Pontifícia Universidade Católica do Paraná; 2,0%, à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; 1,5%, à Universidade Mackenzie; 1,5%, à Universidade Estadual Paulista

“Júlio de Mesquita Filho” de Assis-SP; 1,5%, à Universidade Federal Fluminense; 1,5%, à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; 1,0%, a Instituições com duas aparições e 0,5%, a Instituições com uma aparição.

No geral, os dados revelam a autoria vinculada às instituições, com destaque para os autores oriundos da Universidade de São Paulo. Sua proeminência deve-se ao pioneirismo da USP que, já na década de 1970, criou o Programa de Mestrado em Psicologia Escolar, tornando-se um grande centro de referência de estudos nessa área.

**Tabela 4 – Indicadores de vínculo institucional Base: Index Psi Revistas Técnico-Científicas**

Instituição	Frequência absoluta	Frequência Relativa
Universidade de São Paulo - SP	22	11,2%
Universidade de Brasília	17	8,6%
Não indicado	17	8,6%
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	14	7,1%
Pontifícia Universidade Católica Campinas-SP	12	6,1%
Universidade Estadual de Maringá	8	4,1%
Universidade Federal de Santa Catarina	7	3,6%
Universidade Federal de Uberlândia	6	3,0%
Universidade Federal do Ceará	6	3,0%
Universidade de São Paulo - Ribeirão Preto	6	3,0%
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	5	2,5%
Instituto de Seleção e Orientação Profissional (ISOP)	5	2,5%
Pontifícia Universidade Católica do Paraná	4	2,0%
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	4	2,0%
Universidade Mackenzie	3	1,5%
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” de Assis - SP		1,5%
Universidade Federal Fluminense	3	1,5%
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro	3	1,5%
Instituições com duas aparições	12	1,0%
Instituições com uma aparição	40	0,5%
TOTAL	209	100%

Fonte: ULAPSI Brasil (2012).



## Indicadores de descritores nas Bases Index Psi Revistas Técnico-Científicas

Com relação aos descritores relacionados à Psicologia Escolar, a Tabela 5 indica que 100% dos registros recuperados possuíam o descritor Psicologia Escolar. O segundo descritor com maior frequência foi Psicologia Educacional, com 23,4%, seguido de psicólogos escolares, com 17,7%; educação, com 8,6%; formação em Psicologia, também com 8,6%; identidade profissional, com 6,2%; prática profissional, com 5,7%; Psicologia Clínica, com 4,8%; aprendizagem, com 5,3%; Brasil, com 4,8%; Alfabetização, com 4,8%; atuação do psicólogo, com 4,8%; entrevistas, com 4,3%; escolar com 3,8%; Descritores com sete frequências, com 3,3%; Descritores com seis frequências, com 2,9%; Descritores com cinco frequências, com 2,4%; Descritores com quatro frequências, com 1,9%; Descritores com três frequências, com 1,4%; Descritores com duas frequências, com 1,0% e Descritores com apenas uma frequência, 0,5%.

No total, foram recuperados 622 descritores relacionados à Psicologia Escolar, demonstrando que existe uma vasta quantidade de assuntos relacionados a esse campo do saber. Ademais, existem alguns descritores (educação, Brasil, alfabetização, entrevistas) que por si só são muito amplos, ou seja, não sintetizam, de fato, um conceito para relacionarmos qual é a real tendência no enfoque de estudos no campo da Psicologia Escolar.

Alguns descritores (aprendizagem, escolas) nos indicam uma possível tendência nos estudos que focam o campo do funcionamento escolar; porém, como cabe ao psicólogo escolar a responsabilidade pela saúde mental dos atores envolvidos no ambiente escolar (pais, professores, alunos, etc.) e em nenhum dos estudos recuperados são apontados tais sujeitos, reafirmamos que esta pode ser uma ligeira tendência de estudos.

Chama-nos a atenção que, em 23,4% dos registros recuperados, o descritor Psicologia Educacional vem acompanhado do descritor Psicologia Escolar: essa dubiedade possibilita afirmarmos que, de fato, a crise de identidade da Psicologia Educacional e Escolar persiste uma vez que, ao longo do tempo, foram muitos os objetos de estudo, finalidades, métodos e

técnicas de investigação e intervenção no campo de conhecimento da Psicologia Educacional e Escolar (BARBOSA; SOUZA, 2012).

**Tabela 5 – Indicadores de descritores Base Index Psi Revistas Técnico-Científicas**

Descritores	Frequência Absoluta	Frequência relativa
Psicologia Escolar	209	100,0%
Psicologia Educacional	49	23,4%
Psicólogos escolares	37	17,7%
Educação	18	8,6%
Formação em Psicologia	18	8,6%
Identidade profissional	13	6,2%
Prática profissional	12	5,7%
Brasil	11	5,3%
Aprendizagem	11	5,3%
Psicologia Clínica	10	4,8%
Alfabetização	10	4,8%
Atuação do Psicólogo	10	4,8%
Entrevistas	9	4,3%
Escolas	8	3,8%
Descritores com sete frequências	6	3,3%
Descritores com seis frequências	4	2,9%
Descritores com cinco frequências	2	2,4%
Descritores com quatro frequências	8	1,9%
Descritores com três frequências	14	1,4%
Descritores com duas frequências	31	1,0%
Descritores com uma frequência	132	0,5%

Fonte: ULAPSI Brasil (2012).

### Indicadores de colaboração científica nas Bases Index Psi Revistas Técnico-Científicas

Um dos primeiros autores a estudar a colaboração científica nas autorias foi Price (1976) ao testar empiricamente as observações feitas por

Smith (1958 apud PRICE, 1976) e encontrar evidências do aumento de autoria múltipla na ciência. Para ele, a colaboração científica acontece no âmbito dos colégios invisíveis – as comunidades informais de pesquisadores que se comunicam, trocam informações e experiências e publicam formalmente seus resultados de pesquisa. Esses pesquisadores se encontram em Congressos, Seminários, Conferências sobre seu ramo do saber e visitam-se por meio de intercâmbios institucionais.

Com o objetivo de identificar se existe um intercâmbio de colaboração científica na Psicologia Escolar, encontramos, na figura 2, os seguintes indicadores de colaboração científica nas autorias: os dados revelam que maioria, ou seja, 62,2% dos artigos foram escritos por um autor; 20,1%, por dois autores; 6,2%, por três autores; 3,8%, por quatro e cinco autores; 1,4%, por seis autores; 1,0%, por sete autores e 0,5% dos artigos selecionados foram escritos por oito autores; 0,5% são de autoria anônima e 0,5% são de autoria Institucional.

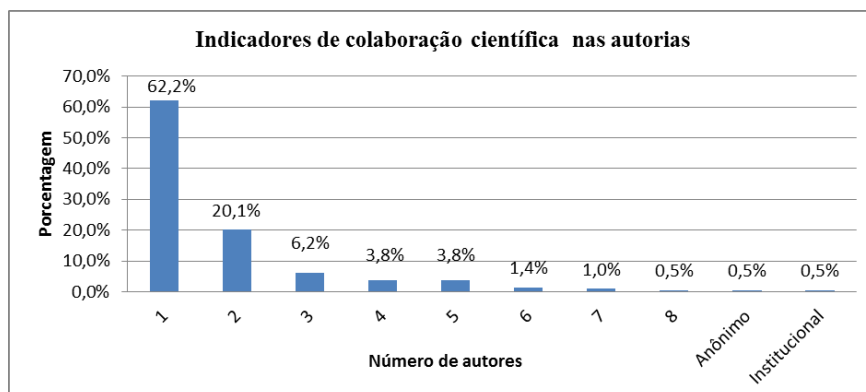
Antes de fazermos uma análise dos resultados referentes aos indicadores de colaboração científica, ressaltamos que a Base Index Psi Revistas Técnico-Científicas indexa somente artigos de periódicos. Portanto, não existe, nessa Base, a presença de teses, dissertações e livros (este tipo de publicação foi discutido em outras seções, que não são abordadas aqui), e que, no caso de dissertações e teses, por natureza, são escritas por um autor. Porém, encontramos alguns trabalhos, em pequena quantidade, que, por se tratar de debates, palestras etc, são escritos de forma individual podendo explicar, em parte, os resultados encontrados nessa Base.

Nossos dados revelam que a maioria dos autores, 62,2%, da Psicologia Escolar, prefere escrever seus artigos individualmente, “tradição antiga da psicologia brasileira de publicar seus trabalhos com um só autor” (KERBAUY, 2005, p. 5), apesar da tendência atual da ciência em que a maioria dos autores opta em escrever seus trabalhos em colaboração

Velho (1997), por sua vez, esclarece que a autoria individual nas Ciências Humanas e Sociais ocorre em menor escala porque é preciso um grande esforço para atingir concordância de conteúdo e estilos, tornando

o processo muito conflitante. A colaboração, assim, deixa de ser vantajosa para os cientistas, visto que todos partilham do mesmo paradigma.

Figura 2 – Indicadores de colaboração científica na Base Index Psi Revistas Técnico-Científicas



Fonte: ULAPSI Brasil (2012)

## Considerações Finais

O objetivo principal de nosso trabalho foi identificar a produção científica da Psicologia Escolar por meio das Bases de Dados que compõem a Biblioteca Virtual BVS-Psi ULAPSI Brasil. Pela análise bibliométrica, foi possível elaborar vários indicadores que representam o atual estágio de desenvolvimento dessa importante subárea da Psicologia.

A Base que recuperou o maior número de registros foi a Index Psi Revistas Técnico-Científicas. Mas vale mencionar que, entre os anos de 2009 e 2010, houve um crescimento considerável na Base Portal Nacional BVS Brasil em Saúde e, nos anos de 2010 e 2011, destaca-se a Base Scielo. Esses achados podem indicar uma preferência da comunidade científica da Psicologia Escolar em publicar seus trabalhos nessas duas Bases.

Quanto ao indicador de Estado, podemos considerar que, na Base Index Psi Revistas Técnico-Científicas, a liderança das publicações está no Estado de São Paulo, e os Estados de Minas Gerais e Distrito Federal possuem relevância também nessas três Bases.

No indicador produtividade de periódicos, a revista *Psicologia Escolar e Educacional* é o canal preferencial nas Bases Index Psi Revistas Técnico-Científicas. As instituições que mais se destacam no indicador vínculo institucional do primeiro autor são a USP; UnB; PUCCAMP.

Os descritores que mais acompanharam o termo *Psicologia Escolar* são: *Psicologia Educacional*; *Psicólogos escolares*; *Educação*; *Atuação do Psicólogo*. Alertamos aos pesquisadores da área que foram utilizadas centenas de descritores, muitos deles amplos ou vagos, que por si só não caracterizam bem um determinado conteúdo, como, por exemplo, o descritor *Educação ou Brasil*.

Esperamos que os indicadores elaborados encontrados ao longo de nossa pesquisa possam cooperar para o desenvolvimento e fortalecimento da *Psicologia Escolar*, assim como contribuir para identificar as possíveis lacunas que necessitam de maior atenção por parte da comunidade científica dessa área.

## Referências

BARBOSA, D. R.; SOUZA, M. P. R. de. *Psicologia educacional ou escolar? Eis a questão?* *Psicologia Escolar e Educacional*, São Paulo, v. 16, n. 1, jan./jun. 2012.

BOCK, A. M. B. *Psicologia da Educação: cumplicidade ideológica*. In: MEIRA, M. E. M.; ANTUNES, M. A. M. (Orgs.). *Psicologia escolar: teorias e críticas*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2003. p. 87-88.

BORTOLOZZI, F.; GREMSKI, W. *Pesquisa e pós-graduação brasileira – assimetrias*. *R B P G*, v. 1, n. 2, p. 35-52, nov. 2004.

BOURDIEU, P. *Os usos sociais das ciências: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CRUCES, A. V. V. *A pesquisa na formação de psicólogos brasileiros e suas políticas públicas*. *Bol. - Acad. Paul. Psicol.*, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 3, dez. 2008.

CURY, C. R. J. *Graduação/Pós-graduação: a busca de uma relação virtuosa*. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 25, n. 88, p. 777-793, 2004.

FÉRES-CARNEIRO, T. et al. *Lacunas, metas e condições para a expansão da Pós-Graduação em Psicologia no país*. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, v. 23, supl. 1, p. 11-24, 2010.

- FORATTINI, O. P. A tríade da publicação científica. *Rev. Saúde Pública, São Paulo*, v. 30, n. 1, p. 37, 1996.
- FREITAS, M. H. de A. Avaliação da produção científica: considerações sobre alguns critérios. *Psicol. esc. educ., Campinas, SP*, v. 2, n. 3, p. 4, 1998.
- GUEDES, M. do C. Equívocos na publicação científica: algumas considerações. *Psicologia USP, São Paulo*, v. 22, n. 2, p. 387-398, 2011.
- HUTZ, C. S. et al. Perfil, avaliação e metas de produção intelectual dos Programas de pós-graduação em Psicologia. *Psicol. Reflex. Crit., Porto Alegre*, v. 23, supl. 1, p. 36, 2010.
- KERBAUY, R. R. Autoria e co-autoria: efeitos negativos e positivos. *Estud. psicol. Campinas, SP*, v. 22, n. 1, jan./mar., p. 5, 2005.
- LEITE, S. A. de S.; GUIRADO, M. Pós-graduação: um caso para pensar... *Psicol. cienc. prof., Brasília, DF*, v. 7, n. 1, p. 18, 1987.
- LIMA, L. F. M.; MAROLDI, A. M.; DAVILLA Vieira Odizio da Silva. Outliers nos cálculos bibliométricos: primeiras aproximações. *Liinc em Revista*, v. 9, p. 257-268, 2013.
- MARINHO-ARAÚJO, C. M. Psicologia escolar: pesquisa e intervenção. Em Aberto, Brasília, DF, v. 23, n. 83, p. 17-35, mar. 2010.
- MAROLDI, A. M. Psicologia escolar: um estudo bibliométrico da literatura nacional (1962-2011). 2012, 133 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2012.
- MONTEIRO, R. et al. Critérios de autoria em trabalhos científicos: um assunto polêmico e delicado. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1678-97412004000400002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-97412004000400002)>. Acesso em: 10 out. 2011.
- OLIVEIRA, C. B. E. de; MARINHO-ARAÚJO, C. M. Psicologia escolar: cenários atuais. *Estudos em Psicologia, Rio de Janeiro*, ano 9, n. 3, p. 648-663, 2009.
- OLIVEIRA, D. Brasil sobe duas posições em ranking de produção científica e chega ao 13o do mundo. Disponível em: <<http://www.jornaldaciencia.org.br>>. Acesso em: 5 nov. 2011.
- PRICE, D. J. de S. A ciência desde a Babilônia. São Paulo: Itatiaia, 1976.
- PUCCI, B. A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Piracicaba, SP: Impulso, 1991.
- SILVA, V. D. O.; MAROLDI, A. M.; LIMA, L. F. M. Outliers na Lei do Elitismo. Em *Questão*, v. 20, p. 43-60, 2014.

SOUZA, M. P. R. Psicologia escolar e educacional em busca de novas perspectivas. *Psicologia Escolar e Educacional*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 179-182, jan./jun., 2009.

TOURINHO, E. Z.; BASTOS, A. V. B. Desafios da pós-graduação em psicologia no Brasil. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, v. 23, Suplemento 1, p. 35-46, 2010.

ULAPSI BRASIL. BVS-psi. Disponível em: <[www.bvs-psi.org.br](http://www.bvs-psi.org.br)>. Acesso em: 17 fevereiro 2012.

VELHO, L. A. Notas sobre a pós-graduação em ciências sociais e humanas. Brasília, DF: UNESCO, 1997.

WITTER, G. P.; NORONHA, D. P.; SAMPAIO, I. C. Redes de informação: usuários de uma fonte especializada em psicologia. In: POBLACIÓN, D. A.; MUGNAINI, R.; RAMOS, L. M. S. V. C. (Orgs.). *Redes sociais e colaborativas em informação científica*. São Paulo: Angellara, 2009. p. 431.

## 2. AS QUEIXAS ESCOLARES NA PRODUÇÃO CIENTÍFICA: APRENDIZAGEM E COMPORTAMENTO

Nilza Sanches Tessaro Leonardo  
Maria Julia Lemes  
Marilda Gonçalves Dias Facci

Os dados oficiais e a realidade encontrada na sala de aula revelam que muitas crianças estão sujeitas a um histórico de exclusão do processo pedagógico, apresentando queixas escolares. Souza (1997, p. 26) afirma que as queixas escolares são entendidas pelos psicólogos como “problemas escolares” ou “distúrbios de comportamento e de aprendizagem”. Tais dificuldades, geralmente, resultam no encaminhamento desses alunos a atendimento pedagógico, psicológico, médico e outros que possam sanar tal problemática e/ou ainda intervir no diagnóstico/prognóstico de fracasso escolar.

Discutir sobre queixas escolares é importante nas áreas de Psicologia e Educação, visto que o espaço intraescolar está, a todo instante, chamando uma e outra para explicar por que as crianças não aprendem ou mesmo por que têm problemas de comportamento. As queixas que chegam ao psicólogo escolar e educacional, de forma geral, centram-se nessas temáticas.

Falar de fracasso escolar – reprovação e abandono escolar – parece ser ultrapassado, uma vez que, desde o começo do século passado, no Brasil, com a entrada dos filhos da classe trabalhadora na escola, esse problema começou a ser analisado. Em nível mundial, em 1904, com a democratização do Ensino e a instituição da escola, na França, a pedido do governo, Alfred Binet elaborou os primeiros testes de inteligência para avaliar um grande número de crianças que não aprendiam. Pouco depois, com a colaboração de Theodore Simon, o francês criou a primeira escala métrica de inteligência, que media a capacidade intelectual da criança em relação à sua idade cronológica, expressa em Quociente de Inteligência.



Se, nos idos do começo do século XX, já havia tal preocupação, na atualidade ainda nos debatemos para garantir que, pelo menos, tenhamos um índice de 100% de pessoas alfabetizadas. O fracasso escolar ainda é um dos grandes problemas na educação, basta observar os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que demonstram claramente essa questão, tanto em nível nacional como estadual e municipal. Diante de tais evidências, podemos concluir que nossas crianças estão tendo muita dificuldade para apreender o conhecimento trabalhado pela escola. Além disso, o nível de indisciplina aumentou consideravelmente nos últimos anos. Não temos dados oficiais sobre isso, mas nossa prática como supervisoras de estágio curricular na área de Psicologia Escolar vem demonstrando que problemas de comportamento e, em algumas situações, de violência, permeiam as relações estabelecidas no processo de escolarização.

Abordar as queixas escolares nos remete a alguns questionamentos: Como ocorre o processo de apropriação de conhecimento? Como os alunos desenvolvem a capacidade intelectual? Como a produção bibliográfica nas áreas de Psicologia e Educação explicam as queixas escolares? É sobre isso que trataremos neste capítulo. Nosso objetivo é identificar o entendimento da queixa escolar, expressa em artigos científicos, com foco sobre os problemas de aprendizagem e de comportamento.

Em um primeiro momento, discorreremos sobre algumas explicações sobre as queixas escolares; na sequência, evidenciamos como ocorre o processo ensino-aprendizagem e o desenvolvimento das funções psicológicas superiores, tomando por base a perspectiva da Psicologia Histórico-Cultural; e, por fim, discutimos os resultados de uma pesquisa realizada em Periódicos Científicos da área de Psicologia e Educação acerca das queixas escolares.

### As explicações para as queixas escolares

Ao longo da história, foram sendo construídas várias explicações para justificar o fracasso escolar e para compreender e desmistificar essas

concepções. Patto (1990), em seu estudo *A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia*, apresenta argumentos que justificam que as dificuldades de aprendizagem são intrínsecas às crianças de classes populares, de modo que, ideologicamente, o pobre e a pobreza são responsabilizados pelo insucesso escolar, desconsiderando as condições histórico-sociais que produzem o não aprendido dos alunos.

Para analisar a razão e o porquê de as crianças não aprenderem, os testes psicológicos de inteligência ainda continuam a ser utilizados como ferramenta para avaliar os alunos. Tais testes partem da ideia de que a inteligência decorre de condições biológicas, de amadurecimento das funções cognitivas, e que, portanto, pode ser medida por meio de instrumentos técnicos. Nessas condições, analisar o comportamento e a aprendizagem dos alunos encaminha para considerar que está no indivíduo, em sua capacidade cognitiva, a causa do bom ou mau desempenho nas atividades acadêmicas. Não vamos aqui nos alongar na crítica sobre os testes psicológicos, já que autores como Machado (1997, Patto (1997), Beaton (2001), dentre outros pesquisadores, já fizeram críticas contundentes a respeito dos limites desses instrumentos. Só queremos registrar que a Psicologia Escolar, conforme posicionamento de Patto (1984), continua com a prática de utilizar testes e outros instrumentos de avaliação psicológica para legitimar a “incapacidade” de determinados alunos, especialmente os das camadas populares, que acabam excluídos da escola. A autora contextualiza historicamente como a Psicologia pode contribuir para uma visão liberal que coloca nos indivíduos a culpa pelas mazelas enfrentadas no sistema educacional, decorrente de uma sociedade que pouco investe financeiramente na educação.

Nessa linha de compreensão do fracasso escolar, Moll (1996) analisa três abordagens que o justificam, enfocando a aprendizagem como decorrente das capacidades individuais. A primeira abordagem, psicologicista, explica o fracasso escolar na perspectiva de que a criança não aprende por possuir algum problema neurológico, déficit mental-intelectual, afetivo, motor ou sensorial. A segunda abordagem, biologicista, explica pela

visão medicalizada do fracasso escolar, por meio da qual se buscam “[...] causas biológicas e respostas médicas para uma questão social e educacional” (MOLL, 1996, p. 41). Aqui entram em cena, novamente, os testes, mas, dessa vez, é o exame neurológico evolutivo, que estabelece escalas de padrões de desenvolvimento neurológico normais. A última abordagem, de acordo com Moll (1996), é a culturalista: “Teoria da deficiência cultural” ou “Teoria da carência cultural”. Essa teoria, por volta de 1960, explicava o baixo rendimento dos alunos como decorrente da imaturidade, da falta de apoio da família, baixo QI, desnutrição, entre outros fatores, focando nos sujeitos – pais ou alunos – as causas dessa problemática.

Como Patto (1990) afirmou no começo da década de 1990, não se questionavam as condições de vida da criança, que produziam essa “carência”, apenas individualizava-se a causa, disseminando uma noção naturalizada de diferenças individuais e grupais de capacidade psíquica, crença de que o lugar social ocupado pelo indivíduo depende da aptidão natural. Além desse estudo de 1990, em 2004, no artigo intitulado O estado da arte da pesquisa sobre o fracasso escolar (1991-2002): um estudo introdutório, Angelucci, Kalmus, Paparelli e Patto (2004) chegaram às seguintes vertentes de compreensão dessa problemática: a) como um problema psíquico, que parte do princípio de que o insucesso escolar é decorrente de prejuízos da capacidade intelectual dos alunos, em função de problemas emocionais; b) como um problema técnico, culpabilizando o professor por não utilizar metodologias adequadas para que os alunos aprendam, continuando, ainda, a ter uma visão individualizada do problema, mas, a partir de então, colocando o professor em destaque; c) como questão institucional, entendendo a escola como inserida em uma sociedade de classes regida pelos interesses do capital, sendo que as políticas públicas são responsáveis pelo fracasso escolar; e, d) como questão política, enfocando a cultura escolar, a cultura popular e relações de poder estabelecidas no interior da escola que privilegiam a cultura dominante em detrimento da cultura popular.

Machado e Souza (1997) relatam que, a partir da década de 1980, as pesquisas passaram a questionar a concepção de que o aluno é o único responsável pelos problemas de aprendizagem e comportamento na escola, chamando atenção para outros aspectos, como a má qualidade do ensino e a presença nas práticas escolares de estereótipos, preconceito etc. em relação à criança pobre. No entanto, esses questionamentos não foram hegemônicos e, conforme Garrido e Moysés (2010, p. 150), nas últimas duas décadas, “[...] vem sendo cada vez mais aceita, no Brasil, a ideia de que as dificuldades escolares de uma criança são causadas por problemas de ordem médica”, continuando a individualizar o problema.

Ainda hoje, muitas pesquisas continuam demonstrando que as explicações das mazelas da escola permanecem centradas no aluno, isto é, ele é responsabilizado pelos problemas de escolarização, partindo de uma forma simplista de lidar com questões tão complicadas no contexto escolar, utilizando uma visão positivista para compreender os fatos humanos. Como afirmam Eidt e Tuleski (2007), parte-se unicamente das características individuais, que são compreendidas como naturalmente patológicas. Essa leitura desconsidera as condições sociais e econômicas de uma determinada organização social e de um determinado período histórico para a ocorrência do fenômeno, reduzindo-o ao indivíduo, destituindo as relações complexas que o envolvem.

É fundamental considerar, no entanto, que as possibilidades de sucesso ou fracasso não respondem a determinações apenas de ordem individual, mas que são as várias práticas do dia a dia escolar e social, nas quais se perpetuam o preconceito, a atitude julgadora e os ideais de produtividade que geram o fracasso escolar. As possibilidades da criança são sempre engendradas em um social, numa rede de relações.

Para Facci (2007), atribuir culpa a um dos envolvidos no processo de ensino, como, por exemplo, o aluno, sua família ou o professor, pelo não aprendizado escolar resulta numa explicação simplista e ideológica, porque, nesse modo de pensar, estão imbricados os pressupostos neoliberais, que retiram os fatores sociais envolvidos no contexto do fracasso escolar e naturalizam as questões deles decorrentes. As dificuldades que o aluno

enfrenta no processo de escolarização, seja na hora de aprender a ler, escrever, contar, seja na manutenção e controle do comportamento que o auxilie nessa apropriação, decorrem da forma como a sociedade está organizada no modo de produção capitalista, pautada na desigualdade social e na exclusão da maioria da população aos bens materiais e culturais.

Não teremos condições, neste capítulo, de aprofundar essa discussão sobre as contradições presentes na sociedade que nos encaminham para esta ou aquela forma de explicação da realidade. Repetição e superação fazem parte desse movimento de construção da sociedade e de explicações para as queixas escolares. Na linha de superação, vamos discutir, no próximo item, alguns conceitos, elaborados pela Psicologia Histórico-Cultural, que podem auxiliar na compreensão do processo de escolarização como uma prática social, coletiva.

### O processo ensino aprendizagem e o desenvolvimento das funções psicológicas superiores

Os estudos elaborados pelos autores russos da Psicologia Histórico-Cultural – L. S. Vigotski (1896-1934); A. N. Leontiev (1903-1979) e A. R. Luria (1902-1977) – começaram a ser divulgados no Brasil a partir da década de 1980, e colaboraram com a visão crítica em Psicologia que começava a ganhar forma nessa época. Sua perspectiva sustenta-se numa base metodológica e princípios epistemológicos do Materialismo Histórico-Dialético, defendido por Marx (1818-1883), que compreende o homem como “síntese das relações sociais”, dotado de um psiquismo constituído nas relações que estabelece com a sua realidade social.

Nesse sentido, Shuare (1990) destaca, dentre as contribuições do materialismo histórico-dialético à psicologia soviética, a concepção da natureza social do homem. Marx entendia o homem como um ser histórico e social que se constrói nas e pelas relações sociais, e que precisa entrar em relação com a natureza e com outros homens para atender às próprias necessidades.

Para essa corrente teórica, o homem se constitui humano pela atividade vital, o trabalho, por meio do qual transforma a natureza, humanizando-a, e, pela apropriação dos resultados de sua atividade, humanizando-se. A linguagem possibilita o acesso aos conhecimentos. Nesse processo, afirma Leontiev (1978), o homem deve apropriar-se das elaborações resultantes da ação das gerações antecedentes por meio da educação. Somente se apropriando, em um primeiro momento, dos conhecimentos da vida cotidiana é que o indivíduo vai se humanizando. Nesse processo de humanização, a escola, com os conteúdos das várias ciências, pode ter grande influência na formação do indivíduo.

Vigotski (2000) compreende que existe uma relação dialética entre aprendizagem e desenvolvimento. Na escola, a apropriação dos conhecimentos científicos provoca o desenvolvimento das funções psicológicas superiores, como atenção, memória, raciocínio abstrato, dentre outras funções. Ao se apropriarem dos conteúdos curriculares, os quais promovem o desenvolvimento da capacidade intelectual, os alunos conseguem fazer generalizações e tomar consciência da realidade posta.

Segundo Vigotski (2000), é por meio do conhecimento adquirido no mundo objetivo que se constrói o mundo subjetivo. É pela internalização de conceitos e valores adquiridos por meio da educação que os homens se constituem como seres humanos, estruturando sua consciência e aprendendo a viver em sociedade. Na idade escolar, a criança está vinculada aos estudos, e é nesse período, então, que ela começa a desenvolver as interpretações teóricas e abstratas da realidade<sup>1</sup>. Vigotski (2006) afirma ainda que a escola provoca muitas mudanças nas relações sociais da criança, devido às diferenças entre a educação informal da primeira infância e a educação formal, que é a função da escola. Para Saviani (2005a), a função da educação é ensinar, estabelecendo as formas mais adequadas para garantir a aprendizagem

---

<sup>1</sup> Vigotski (1996), Leontiev (1978) e Elkonin (1987) entendem que, nos vários períodos de desenvolvimento, os indivíduos se relacionam com a realidade por meio de uma atividade principal. Não vamos discutir a temática pelos limites deste artigo, mas queremos demarcar que a entrada da criança na escola, no primeiro ano do Ensino Fundamental, provoca várias transformações na sua capacidade intelectual. A atividade principal da criança na primeira fase de nível de Ensino é o estudo.

e possibilitar o desenvolvimento do aluno. A entrada da criança na escola amplia as possibilidades de experiências para além do seu cotidiano informal e pelo contato com o conhecimento científico.

Davidov (1988) defende que a atividade de estudo do aluno iniciante é a base de seu desenvolvimento de forma plena e emancipatória; além disso, as atividades de leitura, escrita e cálculos provocam o desenvolvimento de uma série de estruturas mentais. Ressalta, contudo, que o desempenho do aluno está relacionado às orientações que recebe do professor, e dependerá também da política pedagógica adotada pela escola e da valorização dos comportamentos escolares por parte de familiares. Dessa forma, ele desenvolverá suas habilidades para os estudos à proporção que cumprir com suas obrigações escolares.

Luria (1994), por sua vez, destaca que o pensamento com base em conceitos científicos envolve grande expansão das estruturas cognitivas. À medida que os alunos se apropriam de um corpo de informações sistemáticas, começam a estabelecer uma relação mais próxima entre os conceitos científicos e os cotidianos e, assim, passam a categorizar e a definir a realidade em um âmbito mais amplo e aprofundado.

Com essas considerações sobre a relação entre desenvolvimento e apropriação dos conhecimentos científicos, podemos concluir que não é possível individualizar os problemas no processo de escolarização. O desenvolvimento e a aprendizagem da criança dependem das mediações realizadas pelos adultos, em estreita relação com o acesso que o aluno tem às riquezas humanas, que, como já dissemos, em nossa sociedade, não são disponibilizadas de forma igualitária.

É a apropriação da cultura elaborada pelos homens, por meio da mediação de parceiros mais experientes, que provocará o desenvolvimento das funções psicológicas superiores, e não o amadurecimento biológico, maturacional, individualizado do sujeito. Vygotski e Luria (1996) compreendem que os fatores biológicos vão sendo superados pela apropriação da cultura na formação dessas funções. Essas funções aparecem duas vezes no decurso do desenvolvimento da criança – inicialmente nas atividades coletivas e sociais, como funções intersíquicas, e posteriormente nas atividades

individuais, como propriedades internas do pensamento da criança, como funções intrapsíquicas. Em um primeiro momento, a atenção, por exemplo, é dirigida por outra pessoa, mas, conforme a criança vai se apropriando da realidade, por meio da mediação de instrumentos (aqueles que modificam a realidade interna) e pelos signos (que modificam a realidade externa), o emprego dessas funções vai se tornando voluntário e a criança toma consciência da realidade externa. Gradativamente, o comportamento da criança e sua vontade deixam de ser regulados pelo meio externo e passam a ser controlados pela própria criança.

A função mencionada – a atenção – pode ser considerada a mais importante na vida do indivíduo, sendo responsável por selecionar as informações necessárias, assegurando os programas seletivos de ação e a manutenção de um controle permanente sobre as demais funções. De acordo com Vygotsky e Luria (1996), nenhuma atividade poderia ser realizada se não existisse a seleção promovida pela atenção, já que o homem não seria capaz de perceber em alguma ordem os estímulos vindos do ambiente, distinguindo os mais importantes, ou de organizar suas reações num sistema correspondente, discernindo e dispondo as ações mais importantes.

Nesse processo, com o domínio da linguagem, a própria criança passa a sugerir e a escolher os objetos, transformando radicalmente a orientação de sua atenção. Luria (1991a) assevera que o adulto ajusta a ação da criança por um mediador externo, que é a atividade verbal. A criança subordina-se às ações do adulto e, ao mesmo tempo, começa a formar opiniões sobre as suas ações futuras; nesse prisma, o adulto é o modelo de idealização das ações para a criança. Ao internalizar o processo, ela é capaz de deslocar com autonomia a sua atenção, indicando o objeto com um sinal ou nomeando-o com a palavra correspondente.

Cumprido observar que a atenção somente se torna uma função real quando a própria criança “[...] domina os recursos de criar os estímulos adicionais que centrem sua atenção em cada um dos componentes de uma situação e que eliminem tudo mais que se encontra em segundo plano” (VYGOTSKY; LURIA, 1996, p. 197). A atenção voluntária tem origem fora da personalidade da criança e não é consequência de um amadurecimento



natural ou espontâneo da atenção involuntária. Na realidade, a atenção voluntária é motivada pelo adulto, que coloca a criança em novas atividades e organiza seu comportamento.

No entanto, ela não poderia se desenvolver se estivesse divorciada da memória, entendida por Luria (1991b) como o registro, a conservação e a reprodução dos vestígios da experiência anterior, possibilitando ao homem acumular informações e operar com os vestígios da experiência anterior mesmo após o desaparecimento dos fenômenos que provocaram tais vestígios. O complexo sistema funcional mantém uma relação entre as funções psicológicas, como o pensamento, a abstração, a percepção, por exemplo. Embora cada função tenha uma especificidade, elas trabalham em conjunto para que o sujeito estabeleça uma relação consciente com a realidade.

Em resumo, a criança assume o controle voluntário do comportamento mediante a assimilação dos instrumentos culturais acumulados nos conhecimentos, na linguagem e nos comportamentos produzidos pela humanidade ao longo do tempo. Quando a criança passa a fazer uso de meios indiretos, como instrumentos e signos, e adquire capacidades culturais imprescindíveis, como aumentar sua capacidade de conter a satisfação imediata de seus impulsos e necessidades e de adiar as reações imediatas a estímulos exteriores, ela dá os primeiros passos na passagem para o comportamento intelectual complexo (VYGOTSKY; LURIA, 1996).

Assim, o desenvolvimento começa com o uso das funções mais primitivas, de caráter involuntário; em seguida, a criança passa por uma fase de treinamento, e o que era um processo natural se transforma em processo cultural, mediante uma série de ampliadores externos. E, por fim, esses ampliadores são abandonados e o indivíduo principia a empregar os próprios processos neuropsicológicos como técnicas para obter determinados fins (VYGOTSKY; LURIA, 1996).

A escola é o lugar onde a criança adquire técnicas culturais que facilitam o uso das funções psicológicas superiores. Assim, conforme analisam Eidt e Tuleski (2010, p. 126), ao discorrerem sobre a atenção, o controle voluntário das funções psicológicas superiores não é somente um processo

endógeno, “[...] mas depende fundamentalmente da apropriação dos signos da cultura, possibilitada pela constante mediação de outros homens”. As autoras afirmam que não se trata de um ato de vontade do indivíduo o controle voluntário do comportamento, nem da experiência pregressa, como propõe a Psicologia Tradicional; depende, sim, da história social do homem.

Torna-se evidente, ao considerar as queixas escolares no que se refere a problemas de comportamento, a importância de analisar o contexto que produz formas de agir da criança na escola. Não se trata, portanto, de uma questão individual. Apresentamos, aqui, apenas algumas considerações gerais sobre o processo ensino-aprendizagem e as funções psicológicas superiores, com o intuito de demonstrar que não constitui um processo individualizado, maturacional, mas que depende das condições histórico-sociais. No próximo item, vamos abordar como as queixas escolares são compreendidas nas produções bibliográficas estudadas.

### A pesquisa sobre as queixas escolares nos periódicos científicos

Norteadas pelo objetivo de identificar o entendimento da queixa escolar expressa nos textos, com foco sobre os problemas de aprendizagem e de comportamento, o presente estudo caracterizou-se como teórico e subdividiu-se em três etapas. A primeira envolveu a pesquisa – em Periódicos Científicos da área de Psicologia e Educação – de textos que se reportam à temática da queixa escolar com foco nos problemas de aprendizagem. A busca foi feita em bancos de dados e indexadores nacionais e internacionais, como o Portal da Capes, o PsicoINFO, LILACS, Index-Psi (BVS-PSI), dentre outros. Para tanto, foram utilizadas várias palavras-chave, tais como: queixa escolar, fracasso escolar, problemas de aprendizagem, dificuldades de aprendizagem, distúrbios de aprendizagem, dificuldade na leitura e escrita, dificuldade na alfabetização, desempenho escolar. O número de artigos encontrados e selecionados para o estudo foi de 77.

Ao finalizar essa primeira etapa da pesquisa, iniciou-se a segunda: localizar o entendimento de queixa escolar, expressa nos textos com foco nos

problemas de comportamento, e realizar a leitura e análise de artigos científicos que tratam dessa temática. Assim como na fase anterior, a pesquisa se deu em banco de dados e indexadores nacionais e internacionais, como o Portal da Capes, o PsycINFO, LILACS, Index-Psi (BVS-PSI), dentre outros, de artigos que abordam problemas de comportamento, utilizando as seguintes palavras-chave: queixa escolar, problemas de comportamento, indisciplina escolar, distúrbios de comportamento etc. Foram encontrados mais de 100 artigos que debatem o assunto e, à medida que os textos eram lidos, muitos deles foram descartados pelo fato de não versarem especificamente sobre problemas de comportamento de escolares, permanecendo 47 artigos.

A terceira etapa envolveu a análise e a discussão dos resultados obtidos por meio das etapas anteriores, isto é, da pesquisa realizada com os artigos que versam sobre problemas de aprendizagem e aqueles que abordam problemas de comportamento. Foram, portanto, lidos e analisados 124 textos científicos que discutem as queixas escolares – problemas de aprendizagem e de comportamento. A seguir, serão apresentados os resultados e discussão.

### Concepções de queixa escolar circunscritas nos artigos científicos: problemas de aprendizagem e problemas de comportamento

Com base nas leituras dos artigos que tratam da queixa escolar – problemas de aprendizagem e comportamento – selecionados nos periódicos científicos da área de Psicologia e Educação, procuramos averiguar as concepções que prevalecem nos textos sobre essas queixas. Dessa forma, foram elencadas duas categorias temáticas que retratam essas concepções: 1) A queixa escolar decorrente de aspectos individuais: a centralidade no aluno, na família e no professor; 2) A queixa escolar resultante de aspectos institucionais, sociais, políticos, econômicos: a não centralidade no indivíduo. Essa categorização está sendo utilizada como forma didática de apresentar os dados, visto que, como falamos anteriormente, as explicações revelam contradições a todo instante e, com

frequência, visões tradicionais se mesclam com visões mais críticas de compreensão da temática deste capítulo.

**Quadro 1 – Concepções de queixa escolar - problemas de aprendizagem e problemas de comportamento presentes nos artigos**

Categorias	Queixa escolar – problemas de aprendizagem		Queixa Escolar – problemas de comportamento		Total	
	F2	%	F	%	F	%
A queixa escolar decorrente de aspectos individuais: a centralidade no aluno, na família e no professor	50	64,9	34	72,4	84	67,74
A queixa escolar resultante de aspectos institucionais, sociais, políticos, econômicos: a não centralidade no aluno	27	35,1	13	27,6	40	32,26
<b>TOTAL</b>	<b>77</b>	<b>100</b>	<b>47</b>	<b>100</b>	<b>124</b>	<b>100</b>

O Quadro 1 nos mostra que a maioria dos periódicos científicos aqui analisados parte do princípio de que as queixas escolares são decorrentes de aspectos individuais, relacionando-as a questões orgânicas, emocionais ou pedagógicas. Os resultados revelam que 64,9% dos textos que trataram de problemas de aprendizagem sustentam que as causas/justificativas para os entraves na aprendizagem do aluno dizem respeito a aspectos individuais, isto é, têm relação com o aluno, ou a família, ou o professor. Os textos que abordaram problemas de comportamento também apresentam um percentual expressivo para essa concepção, isto é, 72,4% deles consideram em suas análises aspectos apenas individuais.

Destacamos que os textos relacionados a problemas de comportamento obtiveram um percentual mais alto que problemas de aprendizagem, no que diz respeito à concepção centrada no indivíduo. Talvez isso tenha ocorrido pelo fato de esse tipo de queixa focar mais no

<sup>2</sup> Frequência absoluta

indivíduo quanto à explicação e justificativa dos problemas de escolarização. Há de se considerar que a Medicina, na atualidade, vem ganhando força no meio educacional, sobretudo nos espaços escolares, visto que o índice de crianças fazendo uso de remédios para resolver problemas de comportamento nas escolas é muito alto. Nesse aspecto, Eidt e Tuleski (2010) expõem que a venda de medicamentos para uso em alunos que apresentam comportamentos inadequados vem aumentando a cada ano. O consumo do medicamento Ritalina<sup>3</sup>, por exemplo, triplicou nos últimos cinco anos no Brasil. Nos Estados Unidos, mais de 9% das crianças são medicadas, apresentando o diagnóstico de TDAH. Há, ainda, outro argumento apresentado pelas escolas de que os pais não estão educando seus filhos, no sentido de não os ensinar a ter comportamentos adequados para o convívio na escola.

Isso evidencia que as queixas escolares estão sendo compreendidas de forma descontextualizada, depositando apenas nos indivíduos um problema que é também de ordem social. Dessa forma, analisa-se o fenômeno por uma perspectiva a-histórica, não levando em consideração as relações de produção capitalista e o poder da ideologia neoliberal (PATTO, 1992).

Na lógica dos textos estudados, se houver programas de auxílio para a melhoria do desempenho escolar e do autoconceito, bem como da autoestima do aluno, se as relações familiares forem aprimoradas, se o professor tiver domínio adequado das técnicas de ensino, se forem desenvolvidas as habilidades sociais nas crianças e até mesmo se forem submetidos a atendimento psicológico ou médico, tem-se a probabilidade de superação dos problemas de escolarização apresentados pelos alunos.

Tomando por base a Teoria Histórico-Cultural, que parte do princípio de que o homem não é um ser puramente biológico, mas também social, ou melhor, histórico-social, e que sua evolução para estágios superiores do

---

<sup>3</sup> Nome comercial do medicamento metilfenidato de liberação imediata, muito utilizado nos diagnósticos de TDAH (Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade).

desenvolvimento psíquico não está atrelada apenas às condições físicas/biológicas, mas, sobretudo, às suas relações socioculturais, podemos afirmar que a concepção prevalente aqui é limitada e reducionista, por não envolver a complexidade social. São descartadas, na totalidade, as condições materiais que influenciam o acesso ao conhecimento e o processo de desenvolvimento das potencialidades.

Os resultados de nosso estudo demonstram que as queixas escolares, isto é, os problemas de comportamento e de aprendizagem estão sendo compreendidos a partir de uma perspectiva histórica de análise, desconsiderando e naturalizando as relações de produção capitalista. Garrido e Moysés (2010) discutem que são naturalizadas as desigualdades produzidas socialmente e que sua origem é imputada nos próprios indivíduos, particularmente nas características biológicas.

Sobre isso, embora Leontiev (2004) não descarte a teoria das leis biológicas, tendo em vista que o homem não está isento de tais influências, é categórico ao afirmar que estas não determinam o desenvolvimento sócio-histórico e tampouco limitam o desenvolvimento sócio-histórico da humanidade. O indivíduo, como denota o autor, nasce candidato a se humanizar, e esse processo está atrelado às condições socioculturais. Sobre esses aspectos, Vigotski (1996) expõe que é por meio da cultura, das relações do sujeito com o mundo que será possível avançar e progredir na direção de um adulto cultural.

Bray (2009) contribui com essa reflexão expondo que, ao se transferirem os problemas sociais para o âmbito individual, são favorecidos os mecanismos ideológicos de manutenção da ordem vigente. É como se a sociedade de classes, desigual e regida por valores neoliberais, estivesse alheia às questões educacionais, justificando que são os indivíduos que não conseguem aprender, ou que não conseguem se adaptar. Se nos limitarmos a pensar dessa forma, não há razão para lutarmos por uma Educação mais igualitária e de qualidade, porque o problema é reduzido aos indivíduos e não entendido como uma problemática produzida pela organização social, econômica e política.

Neste estudo, todavia, encontramos pesquisas que vão na contra-mão de explicações reducionistas, que consideram, em suas perspectivas de compreensão e de análise dos problemas escolares, aspectos muito mais amplos, de maneira a estabelecer relações com diversos contextos, nos quais múltiplos aspectos são considerados. Assim, identificamos, entre os textos que abordam problemas de aprendizagem e problemas de comportamento, a superação da concepção tradicional, individualista, apontando diversos fatores como causas para essas dificuldades. Essa postura, entretanto, está restrita a 27,6% dos textos referentes a problemas de comportamento e 35,1% daqueles que versam sobre problemas de aprendizagem. Há de se considerar, porém, que esse resultado, apesar de ser pouco expressivo, não deixa de representar um avanço na área, podendo produzir movimentações, e revela a indicação de que outros olhares e ações estão sendo produzidos. Assim, os estudos trazidos pelos textos que consideram os fatores de ordem institucional, social, econômica e política constituem um anúncio de que há estudos com olhar para além da aparência do fenômeno.

Sobre esses aspectos, Bock (2000) defende que, antes de os problemas no processo de ensino aprendizagem serem analisados como problemas de ordem individual, seguindo o raciocínio da concepção neoliberal, deve-se enxergar além da aparência, como incita o materialismo histórico, não ocultando, assim, os determinantes econômicos, sociais e políticos envolvidos na constituição da Educação atual.

Isso não significa que, ao se considerar como relevantes as questões econômicas e sociais presentes nas relações entre os indivíduos, estamos desconsiderando as questões biológicas e os aspectos individuais de cada ser humano. Pelo contrário, quando nos apropriamos de uma compreensão dialética da história da humanidade, acabamos considerando a totalidade do ser humano, ou seja, compreendemos que o ser individual e orgânico é aquele mesmo ser que faz parte da história e da sociedade.

Nessa mesma perspectiva, o orgânico e o individual passam a ser compreendidos como constitutivos da natureza social do ser humano.

Sobre a conduta humana cabe dizer, em geral, que sua peculiaridade, em primeiro lugar, deve-se a que o homem intervém ativamente em suas relações com o meio e que através do meio ele mesmo modifica seu próprio comportamento, subordinando-o a seu poder. (VIGOTSKI, 2000, p. 90)

Em se tratando dos textos cujo entendimento está na centralidade do indivíduo, foi possível identificar que “aluno” é quem ganha destaque, sendo o alvo de explicações tanto para os problemas de aprendizagem como de comportamento. Essa visão explicita uma compreensão de o aluno ser portador de alguma patologia específica, o que requer, portanto, um diagnóstico e tratamento; daí emergem os encaminhamentos para psicólogos e para médicos, o que, em geral, inclui a psicoterapia e, sobretudo, o uso de medicação.

Outro aspecto observado nos textos, cujo foco está no indivíduo, foi que a família aparece em segundo lugar como justificativa para as queixas escolares, ou seja, muitos dos problemas de aprendizagem ou de comportamento dos alunos estavam sendo explicados como decorrentes de questões familiares, tais como: relações familiares conflituosas; baixa expectativa dos pais em relação à aprendizagem do filho; pouco envolvimento dos pais com o processo de aprendizagem escolar, separação dos pais e outras. Dessa forma, remove-se do aluno a culpa pelos problemas de aprendizagem e comportamento e transfere-se para a família. Assim, não é mais o aluno com seus problemas de natureza orgânica e/ou emocional que justificam os problemas de escolarização, mas sim seus familiares que, por estarem altamente comprometidos em suas relações, acabam produzindo o insucesso escolar. Ao entender que a família/os pais são os únicos responsáveis pelos problemas de aprendizagem das crianças, também está presente um olhar unilateral, descontextualizado, em que não se consideram a escola e a sociedade nas análises. Fala-se, muitas vezes, que a família é “desestruturada”, não acompanha os filhos na escola, por exemplo, mas não se questiona por que ela não consegue ajudar seus filhos, que condições de trabalho e sobrevivência tem essa família, que possibilidades ela teve ou



tem de se apropriar da cultura. A base material, as relações de trabalho e o processo de alienação em que vive o sujeito neste mundo contemporâneo nem sempre são avaliados na escola.

Entretanto, há de se considerar que a família exerce uma função importante e necessita ser instrumentalizada para que possa participar mais ativamente do processo de escolarização de seus filhos. Contudo, a escola tem que fazer seu papel, isto é, ensinar os conhecimentos científicos aos alunos, independentemente de a família ter ou não problemas. Sabemos que os problemas familiares podem influenciar a aprendizagem do aluno, mas, se contássemos com um trabalho pedagógico bem direcionado, com professores valorizados e bem preparados e políticas pedagógicas que visassem à distribuição igualitária do conhecimento, poderíamos obter sucesso escolar mesmo em condições adversas (SILVA, 2010).

O professor também está sendo responsabilizado pelas queixas escolares; apesar de tal responsabilização ser menos expressiva que a imputada ao aluno e à família, ele tem sido alvo de explicações dos problemas de escolarização. Os professores, em nossos achados, são vistos como desinteressados, incompetentes, malformados, com práticas pedagógicas inadequadas, desqualificados do ato de ensinar, assim, o processo de individualização de um problema coletivo, mais uma vez, se fortalece. Os professores são deslocados de sua inserção profissional, institucional, da sociedade; a instituição escolar fica isenta e os problemas escolares são negados na dialética de suas relações.

Todavia, sabemos que o professor tem um papel fundamental no processo de apropriação do conhecimento, uma vez que a aprendizagem, segundo Vigotski (2000), depende da relação aluno-professor-conhecimento. Ocorrem mediações realizadas pelos professores que direcionam o aprendiz, fazendo que o conhecimento que ele não domina no momento possa ser internalizado pela mediação deles. Para que o professor possa humanizar os seus alunos, conforme menciona Mazzeu (1998), ele também precisa ser humanizado, ter acesso à cultura e às condições objetivas que contribuam para que consiga realizar a sua função de ensinar. Faz-se mister enfatizar que o professor não deve ser responsabilizado por todo o caos que sobrepuja a educação no

Brasil. Conforme destaca Facci (2004a), historicamente, em razão de as políticas educacionais nacionais estarem calcadas em visões liberais, o professor vem sendo sistematicamente retirado da prática pedagógica, desvalorizado em seu trabalho, sofrendo um esvaziamento da sua atividade profissional. A crise é ampla, social, e sua manifestação no âmbito educacional é simplesmente parte dessa crise. Nessa perspectiva, os problemas da educação não derivam da falta de preparo dos educadores ou, pelo menos, esse não é o elemento determinante; pelo contrário, decorrem do quadro geral de crise e assim devem ser compreendidos (KLEIN, 1997).

A maioria dos textos analisados denuncia o predomínio de uma visão biologicista e/ou psicologicista, segundo as quais as crianças não aprendem ou não se comportam porque têm baixa capacidade intelectual, falta de habilidades sociais etc. Essa forma de compreender a queixa escolar acaba por legitimar a exclusão de alunos das camadas populares das escolas. Patto (1990), há 25 anos vem nos alertando para o fato de que sobre os alunos pesa o preconceito por serem negros e pobres, persistindo a crença de que não possuem capacidade para aprender os conteúdos escolares. Para a autora, a escola ensina segundo modelos adequados à aprendizagem de um aluno ideal e, quando se depara com alunos que não aprendem nesses modelos, atribui os problemas de aprendizagem às disfunções psiconeurológicas. Desconsidera, como apontam Palangana, Galuch e Sforini (2002, p. 11), que a educação exerce uma significativa influência

[...] sobre a atividade autônoma da criança, na aquisição de experiências sociais, particularmente contribuindo para que sejam construídas novas modalidades de ações. Isto leva a solidificar a idéia de que a aprendizagem produz condições necessárias ao desenvolvimento psico-intelectual da criança.

As autoras expõem ainda que, para Vigotski,

[...] se bem organizado e conduzido, o ensino ativa todo um grupo de funções mentais. Uma ativação que, evidentemente, não se efetiva sem

a aprendizagem, quer dizer, sem a reapropriação interna do experienciado no plano interativo. Por isso, o ensino e a aprendizagem constituem um momento intrinsecamente necessário ao desenvolvimento, na criança, das características psíquicas humanas. Não um ensino mecanicista, naturalizado e enciclopédico. Está-se falando do ensino que promove a reflexão, a análise, a síntese (p. 10).

Dentre os textos nos quais as concepções estão para além do indivíduo, isto é, não centram suas explicações no aluno, na família ou no professor, foi possível identificar que muitos deles consideram aspectos muito mais amplos em suas análises, de maneira a estabelecer relações em que diversos contextos são considerados. As pesquisas que estão nessa vertente consideram os determinantes sociopolíticos do ensino, questionando as concepções tradicionais das queixas escolares, mostrando a superação dessa visão reducionista em que problemas de aprendizagem e comportamentos são vistos como decorrentes de problemas de natureza orgânica ou emocional. Essas pesquisas se apresentam com uma superação das concepções tradicionais, e algumas apontam alternativas de enfrentamento para essa problemática.

### Considerações finais

Por meio do estudo e análise de textos que debatem sobre as queixas escolares – problemas de comportamento e de aprendizagem –, foi possível identificar que as concepções que fundamentam as reflexões presentes na maioria dos artigos se embasam em dois eixos: aquele cujas explicações para as queixas escolares concentram-se no indivíduo: aluno, família e professor; e o que considera em sua análise os aspectos sociais, políticos, econômicos, institucionais, que superam as visões tradicionais de que os problemas de escolarização estão restritos ao indivíduo.

Contudo, a pesquisa evidenciou a predominância de textos que partem do princípio de que as queixas escolares são decorrentes de aspectos orgânicos, emocionais e pedagógicos, sendo analisadas do ponto de vista do indivíduo. Esses textos mostram que a apreensão do fenômeno se detém em um ou outro sujeito envolvido no processo em que se produz a escolarização.

Esses sujeitos são tomados abstratamente, ou seja, descontextualizados de sua história escolar, social, familiar, das relações dialéticas que constituem o ensinar e o aprender, dos movimentos de vir-a-ser – próprios dos sujeitos que se inscrevem no mundo e que, se oportunizados, podem apropriar-se das qualidades e da riqueza da cultura humana cotidianamente.

No bojo das contradições de uma sociedade capitalista, na qual ocorre uma luta pela manutenção da sociedade e outra pela superação desta forma de organização social, é possível constatar que uma dada concepção sobre as queixas escolares vem ganhando expressão na última década. Em estudo realizado por Dazzani, Cunha, Luttigards, Zucoloto e Santos (2014), os autores, ao revisarem a produção científica brasileira publicada entre 2002 e 2013, utilizando como palavra-chave “queixa escolar”, em três bases de dados bibliográficos (SCIELO, PEPSIC e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações), encontraram 35 trabalhos. Selecionaram 21 artigos que atendiam aos objetivos da pesquisa e, desses, em 13 trabalhos, constataram que o referencial teórico predominante entre os estudos foi a Psicologia Sócio-histórica e a Psicologia Escolar Crítica. Nesses trabalhos, segundo os autores:

[...] frequentemente é apontada a necessidade de entendê-la [as queixas escolares] de forma ampliada e crítica, lançando-se um novo olhar sobre a imputação de responsabilização exclusiva aos pais e aos alunos, incluindo questões escolares como possíveis produtoras e mantenedoras do fracasso escolar [...] (p. 426)

No entanto, segundo conclusões dos autores, o que se percebe é que essa tendência não tem guiado a prática de atendimento à queixa escolar, que ainda vem fazendo um atendimento às crianças seguindo um modelo clínico. Considerando a pesquisa desses autores e a realização do estudo apresentado neste capítulo, temos, então, por um lado, uma literatura que mantém um viés liberal de entendimento das queixas escolares, e, por outro lado, a emergência de um entendimento que compreende o homem como síntese de relações sociais.

A prática, conforme estudos de Souza, Yamamoto e Galafassi (2014) – que analisaram 278 questionários respondidos por psicólogos nos Estados de

São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Rondônia, Santa Catarina, Acre e Paraná –, demonstra que a modalidade de atuação clínica e institucional está presente em 53% dos profissionais, enquanto a clínica foi apresentada por 24% e a institucional por 23% dos sujeitos entrevistados. As autoras concluem que existe, na atualidade, um movimento dos psicólogos escolares que prioriza práticas mais críticas, fugindo do modelo exclusivamente tradicional. Assim, apesar de, na história da Psicologia Escolar e Educacional, existir forte apelo da ideologia dominante para classificar e rotular os alunos e medir sua inteligência para identificar os problemas dos que apresentavam queixas no processo de escolarização, na atualidade, vemos várias práticas e posicionamentos que vão na contramão dessa visão.

Como já dissemos, convivemos, na atualidade, tanto com uma visão tradicional como crítica das queixas escolares. Os profissionais que estão “no chão da escola”, ora buscam fundamentos na literatura que apresenta um viés positivista, ora se pautam em pressupostos com uma visão dialética, como é o caso da Psicologia Histórico-Cultural. Embora fique evidente que o processo de escolarização vem sendo encarado como de responsabilidade individual, sendo em alguns momentos justificado pelo professor e em outros pela família ou pelo próprio aluno, não devemos desanimar com tais resultados. A literatura e a prática empreendidas pelos psicólogos revelam que existe uma imposição para garantir uma visão liberal do mundo; tais produções e práticas, portanto, refletem o que se dissemina, em grande escala, em nossa sociedade: cada pessoa é responsável pelo seu sucesso ou fracasso.

Ante essa constatação, temos que contribuir para superar esse problema e defender uma bandeira, conforme pressupostos da Escola de Vigotski, que privilegie o desenvolvimento pleno das potencialidades dos indivíduos. De modo geral, entendemos que responsabilizar o indivíduo pelas queixas escolares é desconsiderar a totalidade que envolve o processo de escolarização. Em outras palavras, ao culparmos o indivíduo, retiramos a responsabilidade da sociedade que estamos construindo, num modo de produção que impera e que implica na divisão de classes, em relações sociais de dominação, em uma organização escolar que não garante que todos aprendam

porque trabalha com um aluno ideal e assim por diante, realizando, portanto, uma análise reducionista e limitada do fenômeno queixa/fracasso escolar. A luta que temos que travar é coletiva, tanto na produção científica como na prática profissional. Mas ela não é impossível, quando vemos o embate que vivemos, desde 1980, entre a predominância de uma visão tradicional e o esforço de superação dessa visão na área de Psicologia Escolar e Educacional.

## Referências

ANGELUCCI, C. B. et al. O estado da arte da pesquisa sobre o fracasso escolar (1991-2002): Um estudo introdutório. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 1, jan./abr. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-97022004000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022004000100004)>. Acesso em: 20 jun. 2008.

BEATÓN, G. A. Evaluación y diagnóstico en la educación y el desarrollo desde el enfoque histórico-cultural. São Paulo: Laura Marisa C. Calejón, 2001.

BOCK, A. M. B. As influências do Barão de Munchausen na Psicologia da Educação. In: TANAMACHI, E. R.; ROCHA, M. L.; SOUZA, M. P. R. (Orgs.). *Psicologia e educação: Desafios teórico-práticos*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2000. p. 11-34.

BRAY, C. T. Queixas escolares na perspectiva de educadores das redes pública e privada: contribuição da Psicologia Histórico-cultural. 2009, 173f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) –Universidade Estadual de Maringá, Maringá, PR, 2009.

DAVIDOV, V. V. La actividad de stúdio en la edad escolar inicial. In: DAVIDOV, V. V. *La enseñansa escolar y el desarrollo psíquico*. Moscou: Progreso, 1988. p. 46-98

DAZZANI, M. V. M. et al. Queixa escolar: uma revisão crítica da produção científica nacional. *Psicologia Escolar e Educacional*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 421-428, 2014.

EIDT, N. M.; TULESKI, S. C. Repensando os distúrbios de aprendizagem a partir da Psicologia Histórico-Cultural. *Psicologia em Estudo*, Maringá, PR, v. 12, n. 3, p. 531-540, 2007.

EIDT, N. M.; TULESKI, S. C. Transtorno de Déficit de Atenção/Hiperatividade e Psicologia Histórico-Cultural. *Cadernos de Pesquisa*, v.40, n. 139, p.121-146, 2010.

ELKONIN, D. B. Sobre el problema de la periodización del desarrollo psíquico en la infancia. In: Davidov, V; Shuare, M. (Orgs.). *La psicología evolutiva y pedagógica en la URSS (antologia)*. Moscou: Progreso, 1987. p. 104-119.

FACCI, M. G. D. “Professora, é verdade que ler e escrever é uma coisa tão fácil?” – Reflexões em torno do processo ensino-aprendizagem na perspectiva vigotskiana. In: MEIRA, M. E. M.; FACCI, M. G. D. (Orgs.). *Psicologia Histórico-Cultural: Contribuições para o encontro entre a subjetividade e a educação*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007. p. 135-156

FACCI, M. G. D. *Valorização ou esvaziamento do trabalho do professor?* Campinas, SP: Autores Associados, 2004a.

FACCI, M. G. D. A periodização do desenvolvimento psicológico individual na perspectiva de Leontiev, Elkonin e Vigotski. *Cadernos Cedes, Campinas, SP*, v. 24, n. 62, p. 64-81, abr. 2004b.

GARRIDO, J.; MOYSÉS, M. A. A. Um panorama nacional dos estudos sobre a medicalização da aprendizagem de crianças em idade escolar. In: CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DE SÃO PAULO (Org.). *Medicalização de crianças e adolescentes: conflitos silenciados pela redução de questões sociais a doença de indivíduos*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010. p. 149-162.

KLEIN, L. R. *Alfabetização: Quem tem medo de ensinar?* 2. ed. São Paulo: Cortez; Campo Grande: UFMS, 1997.

LEONTIEV, A. N. *O desenvolvimento do psiquismo*. Lisboa: Livros Horizonte, 1978.

LEONTIEV, A. N. *O desenvolvimento do psiquismo* 2. ed. Tradução de Hellen Roballo. São Paulo: Centauro, 2004.

LURIA, A. R. *Desenvolvimento cognitivo: Seus fundamentos culturais e sociais*. 2. ed. São Paulo: Ícone, 1994.

LURIA, A. R. *Curso de Psicologia Geral*. Vol. I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991a.

LURIA, A. R. *Curso de Psicologia Geral*. Vol. III. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991b.

MACHADO, A. M.; SOUZA, M. P. R. As crianças excluídas da escola: Um alerta para a Psicologia Escolar. In: MACHADO, A. M.; SOUZA, M. P. R. (Orgs.). *Psicologia Escolar: em busca de novos rumos*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1997. p. 35-49.

MACHADO, A. M. Avaliação e fracasso: a produção coletiva da queixa escolar. Em Aquino, J. G. (Org.). *Erro e Fracasso na escola: alternativas teóricas*. São Paulo: Sumus, 1997, p.73-90.

MAZZEU, F. J. C. Uma proposta metodológica para a formação continuada de professores na Perspectiva Histórico-Cultural. *Cadernos Cedes, Campinas, SP*, v. 19, n. 44, p. 59-72, 1998.

MOLL, Jaqueline. Alfabetização possível: reinventando o ensinar e o aprender. Porto Alegre: Mediação, 1996.

PALANGANA, I. C.; GALUCH, M. T. B.; SFORNI, M. S. F. Acerca da relação entre ensino, aprendizagem e desenvolvimento. Revista Portuguesa de Educação, Universidade do Minho, Portugal, v. 15, n. 1, p. 111-128, 2002.

PATTO, M. H. S. Para uma crítica da razão psicométrica. Psicologia USP, v. 8, n. 1, p. 47-62, 1997.

PATTO, M. H. S. A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: T.A. Queiroz, 1990.

PATTO, M. H. S. A família pobre e a escola pública: anotações sobre um desencontro. Psicologia USP, v. 3, n. 1-2, p. 107-121, 1992.

PATTO, M. H. S. A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: Intermeios, 2015, 4a. Ed.

SAVIANI, D. Pedagogia Histórico-Crítica. 9. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

SHUARE, M. La Psicología Soviética tal como yo la veo. Moscú: Progreso, 1990.

SILVA, V. G. Psicologia histórico cultural e o desenvolvimento psíquico infantil: compreendendo o processo de escolarização. 2010, 160f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) –Universidade Estadual de Maringá, Maringá, PR, 2010.

SOUZA, M. P. R. A queixa escolar e o predomínio de uma visão de mundo. In: Machado, A. M.; Souza, M. P. R (Orgs.). Psicologia escolar: em busca de novos rumos. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1997. p. 17-33.

SOUZA, M. P. R.; Yamamoto, K.; GALAFASSI, C. Atuação do psicólogo na rede pública de educação em sete estados brasileiros: Caracterização, práticas e concepções. In: SOUZA, M. P. R.; SILVA, S. M. C.; YAMAMOT, K. (Orgs.) Atuação do psicólogo na educação básica: Concepções, práticas e desafios. Uberlândia: EDUFU, 2014. p. 223-257.

VIGOTSKI, L. S. Teoria e Método em Psicologia. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

VIGOTSKI, L. S. Obras Escogidas IV. 2. ed. Madrid: A. Machado Libros S.A, 2006.

VIGOTSKI, L. S. A construção do pensamento e da linguagem. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

VYGOTSKI, L. S.; LURIA, A. R. Estudos sobre a história do comportamento: símios, homem primitivo e criança. Porto Alegre. Artes Médicas, 1996.





### 3. O PSICÓLOGO E A QUEIXA ESCOLAR: CONCEPÇÃO E PRÁTICA

Iracema Neno Cecilio Tada  
Fernanda Angrewski Coutinho  
Maria Julia Lemes  
Marilda Gonçalves Dias Facci  
Nilza Sanches Tessaro Leonardo

#### Introdução

Este capítulo objetiva apresentar dados de pesquisa realizada com psicólogos escolares da educação pública acerca do atendimento ao aluno encaminhado com queixa escolar. O atendimento psicológico ofertado nos permite compreender a concepção de homem e de sociedade que norteia a ação desenvolvida e os encaminhamentos dados para a promoção do processo de escolarização.

A década de 1980 inaugurou uma série de estudos na interface Psicologia e Educação, iniciada por Patto Patto (1990), que analisa a concepção de homem e de mundo por detrás da atuação do psicólogo escolar e, assim, propõe um olhar crítico para o campo da aprendizagem. Mais de trinta anos se passaram e ainda permanece atual a concepção de homem forjada pelo capitalismo: homem livre e único responsável por seu sucesso ou fracasso, visto que, teoricamente, a sociedade oferece as mesmas oportunidades a todos. A compreensão de homem com base nesse viés lança o olhar apenas para uma dimensão dentre muitas outras dos fenômenos psicológicos: o ser humano individualmente, como se ele não fosse constituído por uma complexa relação estabelecida pelos homens entre si e incorporada em uma dada sociedade.

A Psicologia Histórico-Cultural faz uma reflexão crítica a respeito da Psicologia e da Educação, questionando, particularmente, a concepção de homem arraigada na prática profissional e diária, pautando-se, sobretudo, nas ideias de Vygotsky e sua leitura marxista. Nesse aspecto, Leontiev

(1978) compreende que esse homem é formado, sobretudo, pela apropriação da cultura por meio do processo educativo.

Fundamentada nas concepções da Psicologia Histórico-Cultural, foi desenvolvida uma pesquisa qualitativa e multicêntrica entre a Universidade Federal de Rondônia e a Universidade Estadual de Maringá, realizada nos anos de 2011 e 2012, que será apresentada de forma teórica e prática a seguir.

### Atuação do psicólogo sob os fundamentos da Psicologia Histórico-Cultural

Para termos uma concepção do homem concreto, real, é preciso entendê-lo mediante sua construção histórica e social. Vygotsky, precursor da Psicologia Histórico-Cultural (PHC), baseado nas leituras de Karl Marx, relata que a compreensão do homem exige a crítica da sua condição humana (MEIRA, 2007).

É preciso ter claro, a princípio, que o homem é um ser social, constituído pelas relações que estabelece com as pessoas ao seu redor e com seu mundo concreto e material, ou seja, sua atividade chamada trabalho. O desenvolvimento do psiquismo humano, portanto, está relacionado muito mais ao desenvolvimento histórico e social do que ao desenvolvimento biológico. O homem tem a característica de, pela sua ação no mundo (trabalho), transformar a natureza, pela construção e utilização de instrumentos, e de transformar a si mesmo, por meio da construção de signos, instrumentos internos, dados na relação humana e internalizados, responsáveis pelo desenvolvimento da consciência. Um exemplo disso é a linguagem (MARTINS, 2013).

Segundo Martins (2013), a consciência não se desenvolve apenas devido às vivências internas e sim como expressão das relações desenvolvidas com outras pessoas, pela assimilação de experiências construídas historicamente, e é isso que nos diferencia dos animais, já que a consciência é própria do ser humano. A diversidade na forma do funcionamento psíquico é resultado das formas da existência social, assim, o desenvolvimento

humano não pode ser encarado de forma universal, posto que seja variável de acordo com o contexto histórico e social. Vygotsky e Luria (1996) afirmam que o desenvolvimento do psiquismo resulta, além das condições histórico-sociais, da filogênese – desenvolvimento da espécie – e da ontogênese – desenvolvimento do indivíduo no decorrer de sua vida, imerso em uma determinada cultura.

Vygotski (1996) analisa que o desenvolvimento da criança está atrelado às condições materiais da sociedade. Cada homem desenvolve as funções psicológicas em consonância com o contexto sócio histórico em que está inserido. Segundo Vygotski (2000), é por meio do conhecimento adquirido no mundo objetivo que se constrói o mundo subjetivo. A internalização de conceitos e valores, por meio da educação, possibilita que os homens se constituam como seres humanos, estruturando sua consciência e aprendendo a viver em sociedade. Na idade escolar, a criança está vinculada aos estudos e é nesse período que ela começa a desenvolver as interpretações teóricas e abstratas da realidade (VYGOTSKI, 1996).

Vygotski (2006) acrescenta que a escola provoca muitas mudanças na criança a respeito da forma como vê e entende o meio em que vive, devido às diferenças entre a educação informal da primeira infância e a educação formal, que é a função da escola. De acordo com Davidov (1988), o período da educação escolar é um momento de mudança essencial na vida da criança, em particular na forma de organização de sua vida, com as novas obrigações que ela passa a ter como escolar. Os estudos exigem da criança certas habilidades que, até então, não lhe eram cobradas. Exemplo disso é a disciplina estabelecida, uma série de normas que todos devem seguir, uma submissão que exige dela o controle de seus comportamentos, pelos quais a sua relação com os adultos da escola difere daquela que ela mantém com os pais.

Na escola, o aluno tem acesso a conhecimentos curriculares diferentes daqueles aprendidos na vida cotidiana. Chamamos a atenção para o que expõe Elkonin (1969) sobre a aprendizagem dos conteúdos mais elaborados. Segundo esse autor, para que a aprendizagem se concretize, é fundamental que os alunos dominem amplamente as funções mentais (abstração, análise e síntese, generalização etc.) indispensáveis para formar os

conceitos dos objetos e fenômenos da realidade: realizar comparações de uns objetos com outros; analisar características gerais e distintas dos objetos e fenômenos. Tais operações devem ser realizadas com a mediação do professor, dessa forma, quando há um direcionamento adequado por parte do professor, no final das séries iniciais, os alunos já conseguem utilizar habilidades mais elaboradas, embora ainda não de forma plena. É por meio da educação formal e da realização de atividades teóricas mediadas pelo professor que o pensamento lógico vai, aos poucos, tornando-se independente da experiência concreta. O desenvolvimento do raciocínio lógico é de suma importância, por se caracterizar como o processo responsável por sistematizar as vivências e, particularmente, as situações mais complexas.

A função primordial da escola, segundo Saviani (2003), consiste na socialização dos conhecimentos. Mas nem sempre isso acontece e muitos alunos apresentam queixas no processo de escolarização. O fracasso escolar se instaura e é explicado, sobretudo, como decorrente de fatores individuais. A Teoria da Carência Cultural, entendida por Patto (1990) como resultado da desnutrição, decorrente das precárias condições de saúde, ao QI (Quociente de inteligência) baixo, proveniente de falta de estimulação linguística, imaturidade e carência afetiva é um exemplo de como a Psicologia e a Educação explicam o insucesso escolar. O fracasso escolar passa a ter uma causa decorrente de aspectos sociais ou culturais.

Essa visão não é hegemônica e, como Souza (2000) esclarece, a Psicologia tem buscado superar as concepções individualizantes, mas convivemos, no entanto, com uma leitura psicologizante e patológica acerca das queixas escolares. Souza (2000) e Tanamachi e Meira (2003) defendem que as queixas precisam ser compreendidas por suas múltiplas determinações, levando-se em conta que vivemos em uma sociedade estratificada, na qual nem todos têm acesso igualitário ao conhecimento. Deve-se, nesse sentido, deslocar o eixo dos indivíduos e analisar o conjunto de relações institucionais, históricas, psicológicas e pedagógicas que constituem o cotidiano escolar. E, em especial, analisar a base material da sociedade que produz alunos com dificuldades no processo de escolarização, haja vista que nem sempre a escola consegue ter condições objetivas para ensinar, decorren-

tes de: pouco investimento financeiro à educação, formação inadequada de professores, estrutura física da escola deficitária, excesso de alunos em sala de aula, falta de funcionários e outros problemas que interferem no processo ensino-aprendizagem.

Esses aspectos, pensando em uma concepção crítica da atuação do psicólogo escolar, precisam ser considerados. Pelo trabalho realizado por ele, devemos pensar em profissionais que exercem uma ação construída social e historicamente, que modifica a realidade e a si mesmo, que, concomitante ao trabalho, o psicólogo está desenvolvendo sua consciência e demais Funções Psicológicas Superiores (FPS) – como a memória, atenção, percepção – e contribuindo para o desenvolvimento daqueles com quem se relaciona profissionalmente, tanto alunos como professores e pais.

Essa ideia suscita, por sua vez, a questão da formação dos profissionais, no sentido de trilharem um processo de aquisição de conhecimentos teóricos necessários a uma atuação comprometida com o enfrentamento dos problemas existentes. Sendo assim, o perfil do psicólogo escolar está relacionado à maneira com que ele se apropriou desses conhecimentos. Nesse aspecto, podemos afirmar que a sua formação, aliada ao contexto histórico, é que irá alicerçar a atuação.

Considerando que ainda vivemos sob um paradigma reducionista dos fenômenos, a formação inicial do psicólogo continua pautada no dualismo corpo versus mente; biológico versus psique, sendo muito difícil ter uma concepção do homem real e concreto (VIGOTSKI, 1996; TANAMACHI; MEIRA, 2003). A atuação do psicólogo que resulta dessa formação termina por atrelar o fracasso escolar às explicações orgânicas ou às relações sociais micro (como familiares). Esse olhar, por estar sob uma lente reducionista, permite ver apenas o que falta, o que está em “déficit”.

A atividade humana, em específico o trabalho do psicólogo escolar, é uma atividade mediada. Segundo Vygotski (1996), a relação que estabelecemos com o mundo acontece de forma indireta, viabilizada pela mediação, que, “[...] em termos genéricos, é o processo de intervenção de um elemento intermediário numa relação; a relação deixa, então, de ser direta e passa a ser mediada por esse elemento” (OLIVEIRA, 2010, p. 26). Essa mediação

é realizada por meio de instrumentos, que modificam a realidade externa, e por signos, que modificam a realidade interna (VYGOTSKI, 2000). A forma como os alunos utilizam os mediadores culturais dá indícios de como está o seu desenvolvimento cognitivo.

Quando a atuação do psicólogo está pautada na compreensão de atividade mediada, bem como na noção de influência da cultura na formação da consciência e funções psicológicas superiores, será considerado o poder das relações sociais constituídas no ambiente escolar para modificar a história e a realidade da pessoa, ou da criança encaminhada com dificuldade de aprendizagem. Vale destacar que, segundo Vigotski (2000), a aprendizagem provoca o desenvolvimento. O autor destaca que a apropriação do conhecimento científico é fundamental para ocorrência do desenvolvimento cognitivo. E essa apropriação dependerá da medição do professor. A ausência da apropriação dos conteúdos curriculares tem se configurado como a queixa escolar. Segundo Vygotsky e Luria (1996), o talento, a potencialidade do indivíduo, é cultural, ou seja, resultado das mediações recebidas durante a vida. Toda pessoa tem a capacidade de desenvolver talentos, independentemente do grau de seu desenvolvimento biológico, entretanto, “[...] dependendo da história de cada pessoa e da plasticidade variável de suas capacidades condicionais originais, elas são ricamente desenvolvidas em uma pessoa, e em outra, encontram-se em embrião” (VYGOTSKI; LURIA, 1996, p. 238).

Nesse contexto, o papel do psicólogo deve ser determinar e estudar o grau de desenvolvimento cultural do indivíduo, as funções psicológicas superiores desenvolvidas por meio da cultura. Deve fornecer informações sobre o nível de desenvolvimento real – aquilo que já está estabelecido –, assim como o desenvolvimento próximo – o que está a ser desenvolvido com o auxílio de outros. A diferença entre a atuação do psicólogo pautado na PHC e aquela atuação tradicional está no olhar com relação às potencialidades dos indivíduos: a última foca no que falta e a primeira no que ainda pode ser desenvolvido por intermédio das relações estabelecidas.

Apresentamos alguns pressupostos gerais da teoria que podem auxiliar-nos na análise das concepções que os psicólogos entrevistados têm

sobre as queixas escolares. A seguir, discutiremos as concepções e instrumentos de trabalho que subjazem à atuação desses psicólogos escolares.

### Apresentando os psicólogos

Os dados ora apresentados referem-se aos psicólogos entrevistados que atuam na educação pública das cidades de Porto Velho/RO e de Maringá/PR, duas cidades com características econômicas e sociais bem distintas, como já discutidas neste livro.

Foram entrevistados 13 psicólogos, sendo dez de Porto Velho e três de Maringá. Todas as entrevistas foram gravadas em áudio e realizadas no local de trabalho dos entrevistados. Na Tabela 1, encontram-se os dados referentes ao tempo de formação e tempo de atuação na educação pública.

Em Porto Velho, apenas uma psicóloga, que estava de licença maternidade na época da pesquisa, atuava diretamente em uma escola municipal, os demais estavam lotados nas Secretarias Estadual (SEDUC) e Municipal (SEMED) de Educação. Na SEMED, há sete psicólogas, sendo seis lotadas na Divisão de Educação Especial (DIES) e uma na Divisão de Saúde Escolar (DISE). Entrevistamos uma psicóloga de cada Divisão. Na SEDUC, há 11 psicólogos (nove mulheres e dois homens) recém lotados no Núcleo de Psicólogos, dos quais oito foram entrevistados (sete mulheres e um homem). Antes, esses psicólogos atuavam diretamente nas escolas, mas, em virtude da Lei Complementar no. 420, de 3 de janeiro de 2008 (RONDÔNIA, 2008), que dispõe sobre o Plano de Carreira, Cargos, Remuneração dos Profissionais da Educação Básica do Estado de Rondônia, foram lotados nesse novo Núcleo criado na época da pesquisa. Assim, os dados coletados são referentes à época em que trabalhavam diretamente nas escolas, em virtude de estarem organizando as atividades que passariam a desenvolver no Núcleo de Psicólogos.

Em Maringá, todas as psicólogas pertencem à Secretaria Municipal de Educação e atendem às escolas de Educação Básica – Educação Infantil e Ensino Fundamental de 1º ao 5º ano. Todas as participantes da pesquisa são do sexo feminino, com o tempo de formação entre 26 a 30 anos, e



tempo de atuação entre 21 e 28 anos. Todas as psicólogas são concursadas pela rede pública municipal de Educação.

Tabela 1 – Dados dos participantes a respeito da atuação profissional na Educação Pública (2012)

Psicólogo	Tempo de formação (em ano)	Tempo de atuação (em ano)
1 - RO	16	09
2 - RO	06	05
3 - RO	30	18
4 - RO	20	19
5 - RO	10	10
6 - RO	32	14
7 - RO	16	16
8 - RO	13	11
9 - RO	23	20
10 - RO	12	12
11 - PR	28	21
12 - PR	26	23
13 - PR	30	28

### O encaminhamento do aluno com queixa escolar

Na grande maioria das vezes, o encaminhamento para atendimento psicológico do aluno com problemas de aprendizagem ou de comportamento é realizado pelo Orientador Educacional após a avaliação pedagógica. Em Maringá, primeiramente, é feito um estudo de caso na escola, com a participação da professora e da equipe pedagógica em parceria com a psicóloga e fonoaudióloga da Secretaria Municipal de Educação. Em Porto Velho, quando a orientadora escolar encaminha o aluno para a DISE, ele é conduzido para a equipe de psicologia e pedagogia da DIES, responsável pelo atendimento de alunos com deficiência e com problemas de aprendizagem. A função da equipe de funcionários da DISE é agendar os atendimentos médicos em clínicas conveniadas ou na Policlínica Osvaldo Cruz. Uma vez agendado o atendimento, a DISE entrega a guia

com a data da consulta para a DIES que encaminha para a escola e aos responsáveis pelo aluno. Outra ação da DISE é a solicitação da liberação de laudos médicos no menor tempo possível, quando se faz necessário, e fiscalizar se o atendimento foi realizado.

Os casos encaminhados para os psicólogos são de alunos com dificuldades de aprendizagem, indisciplina, agressividade, sexualidade aguçada, falta de motivação e Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH). Todas essas queixas responsabilizam o aluno pelo seu insucesso escolar, por uma compreensão de homem embasada na anormalidade desse indivíduo, na natureza humana, acreditando-se que são ofertadas as mesmas condições para todos aprenderem o saber escolar, desconsiderando-se que vivemos em uma sociedade de classes na qual são ofertadas condições de vida diferentes em virtude da marcante desigualdade econômica e cultural.

Na compreensão dos entrevistados, prevalecem as respostas de que os problemas de aprendizagem e de comportamento são as principais queixas para se realizar encaminhamentos de alunos para avaliação psicoeducacional, de neurologistas, psicólogos clínicos etc. Esses dados remetem para o fato de que os problemas de aprendizagem e comportamento de escolares são os que mais abarcam o cotidiano escolar, e sabemos que, em função disso, muitas crianças não têm conseguido avançar em seu processo de aprendizagem. Sobre esse aspecto, as estatísticas apontam que há um percentual de 15,2% de alunos não alfabetizados com idade de 8 anos. E ainda que 51,4% dos alunos de escola pública que concluíram o 3º ano do Ensino Fundamental não obtiveram os conhecimentos esperados para essa etapa, como indica o índice de leitura da Avaliação Brasileira do Ciclo de Alfabetização – Prova ABC (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2012).

Entretanto, há de considerar que fazer encaminhamento de crianças que estão apresentando algum problema na escola, seja de aprendizagem, comportamento, socialização etc., sem antes fazer uma análise em que se considerem os múltiplos aspectos que podem estar ali imbricados, como, por exemplo, a qualidade de ensino ofertado, as estratégias de ensino, o conteúdo ministrado, a relação professor/aluno/escola, bem com as políticas

públicas em educação, é uma forma limitada, reducionista, com centralidade no indivíduo de se lidar com os problemas no processo de escolarização. Não podemos perder de vista que a escola, na maioria das vezes, não tem conseguido viabilizar, de forma efetiva, a socialização do conhecimento historicamente produzido pela humanidade, conforme defende Saviani (2003). Podemos afirmar, todavia, que a escola ainda se apresenta excludente, compreendendo os problemas de aprendizagem e comportamento como sendo decorrentes quase que exclusivamente de aspectos orgânicos e/ou emocionais, isentando, portanto, de responsabilidade o processo de escolarização.

Entendemos que não basta a criança apenas frequentar a escola e ser apresentado o conteúdo científico a ela para que dele se aproprie. A escola deve ser capaz de realizar a mediação entre as esferas do cotidiano e as esferas da produção material e intelectual da humanidade. Como afirma Duarte (1999), os conhecimentos no nível da individualidade para-si criam no indivíduo novas necessidades, para além daquelas que estão presentes no cotidiano. São essas mediações culturais externas que, ao serem inseridas nas ações do sujeito, humanizam-no, fazendo dele um ser social e desenvolvendo seu psiquismo. De acordo com Leal (2010, p. 136-137, grifos da autora):

O pleno desenvolvimento do indivíduo pressupõe uma apropriação de formas de elevação que se coloquem acima da vida cotidiana. Pressupõe, ainda, que a realidade seja desvelada em suas múltiplas relações e determinações, para além do que é dado imediatamente ao conhecimento, sendo compreendida como *realidade social*, constituída historicamente pelos homens e não como algo *natural*. É preciso que se compreendam as relações instituídas e instituintes da organização social e, para tal, é fundamental que a educação possibilite a superação da cotidianidade e conduza à elevação do indivíduo.

## Concepções sobre Problemas de Aprendizagem

Uma das psicólogas de Maringá mencionou que os problemas de aprendizagem dos alunos encaminhados estão relacionados a fatores orgânicos, neurológicos, síndromes ou problemas de saúde. A falta de apoio da família como compreensão para o insucesso escolar foi abordada pela maioria dos psicólogos de Porto Velho. Mas, em termos gerais, grande parte dos entrevistados relatou a rotatividade dos professores durante o ano letivo e a metodologia de ensino inadequada como responsáveis pelo fracasso do aluno. Outro ponto elencado foi a falta de condições socioculturais adequadas para a aprendizagem.

Essa compreensão sobre as causas das dificuldades de aprendizagem nos indica que, em Porto Velho, houve avanço em relação à concepção tradicional e reducionista de que o aluno é responsável pelo seu insucesso escolar por ter algum problema biológico em termos de doença ou transtorno, como verificado em pesquisas anteriores (NAKAMURA, 2008; TADA; SAPIA; LIMA, 2010). Em Maringá, pudemos observar também algum progresso, pontuando questões relacionadas ao funcionamento escolar, mas ainda persiste, de uma forma geral, o peso no papel da família, denotando ranços de uma visão tradicional. Já em Porto Velho, alguns psicólogos relataram que a participação nos eventos realizados pela Universidade Federal de Rondônia – em parceria com a Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional – representação Rondônia – sobre queixa escolar e medicalização da educação e sociedade, tem trazido contribuições para uma atuação mais crítica, apesar de ainda responsabilizarem a família. Ao culparem a família, desconsideram a necessidade de mães trabalharem para o sustento da família e a inadequação da execução de alguns programas educacionais. Um exemplo disso é o Programa Mais Educação que, na análise de Gemelli (2013), configura-se como mais um programa com sérios problemas em sua efetivação por ser imposto hierarquicamente, sem que professores se apropriem dessa política que tem como um dos objetivos o fortalecimento da aprendizagem.

Considerando a visão dos profissionais relacionados, expomos, em nossa compreensão e respaldados pela Teoria Histórico-Cultural, que olhar as dificuldades no processo de escolarização apenas pelo viés orgânico é muito reducionismo, por desconsiderar questões maiores como os determinantes sociais, econômicos, políticos e institucionais. Como muito bem aponta Patto (1990), recai sobre os indivíduos um problema que é de cunho social, visto que são analisados os fatos em uma perspectiva a-histórica, sem considerar as relações de produção capitalistas e o poder da ideologia neoliberal. Nessa perspectiva, é como se as crianças não pertencessem a uma sociedade, como se fossem produto delas mesmas.

Todavia, merece destaque o fato de os psicólogos também verbalizarem causas que consideram aspectos para além do aluno, como: rotatividade de professores, falta de condições socioculturais adequadas para a aprendizagem, crianças que são mal-trabalhadas, questões pedagógicas. Nesse caso, parecem superar aquela visão de naturalização e individualização dos problemas no processo de escolarização, evidenciando elementos de criticidade por parte de alguns psicólogos. Isso pode ser considerado como um ponto de partida para uma perspectiva crítica de atuação, tendo-se em vista que, de alguma forma, contextualizam o problema e se distanciam da forma simplista de atribuir a origem dos problemas aos indivíduos. Observamos que, na vivência de contradições do sistema capitalista, convive-se com essa dubiedade de visões, no sentido de avanço e recuo constantes nas explicações para as queixas escolares.

### O processo de avaliação psicológica da queixa escolar

O uso da anamnese foi relatado por seis psicólogos (três de Porto Velho e três de Maringá), podendo indicar uma contradição com relação aos dados sobre as causas da não aprendizagem do aluno mencionadas anteriormente, se considerarmos que apenas uma psicóloga compreende o fracasso escolar em termos de problemas neurológicos do aluno. Por outro lado, o uso desse recurso se justifica para aqueles profissionais que ainda compreendem que a família seja a principal responsável pelo insucesso escolar de seu filho e pelo estudo de caso realizado pela equipe multiprofissional de Maringá.

O uso dos testes psicológicos Escala de inteligência Wechsler para crianças (WISC), Teste Gestáltico Visomotor de Bender e Escala de Maturidade Colúmbia se dá em decorrência de uma determinação do Estado do Paraná. Assim, laudos são elaborados e pode-se ter o risco de rótulos serem criados. Mas como discutem Facci e Tada (2012, p. 127): “os laudos devem ser elaborados com vistas à exploração das potencialidades dos alunos, devem trazer informações que possibilitem à escola organizar a prática pedagógica”. Destacando as funções psicológicas superiores que se encontram em desenvolvimento, o psicólogo estará trazendo informações valiosas para que o professor desenvolva uma prática pedagógica que influencie no desenvolvimento dessas funções, que decorrem, na análise de Facci (2007, p. 150), “[...] das condições de educação e ensino da criança, do meio cultural e cotidiano, das comunicações estabelecidas em nível social, das formas e modos de atividades desenvolvidas”.

Duas psicólogas (uma de cada município) utilizam ainda testes projetivos – podendo ser uma compreensão da queixa escolar pelo viés da psicologização – e de aspectos psicopedagógicos – que podem auxiliar na análise das potencialidades pedagógicas do aluno.

A utilização de jogos, solicitação de que a criança conte uma história e entrevista com o aluno também foram relatados em menor ocorrência, podendo indicar que alguns psicólogos pretendem resgatar com o estudante a valorização de suas potencialidades para o domínio do saber escolar.

A análise institucional foi relatada por três psicólogos de Porto Velho, objetivando compreender o funcionamento escolar, para poder identificar as dificuldades no processo de escolarização, a fim de, em seguida, em parceria com os professores e a equipe pedagógica, refletir sobre como otimizar esse processo. Essa forma de avaliação permite resgatar o trabalho coletivo na escola ao se ponderar do processo de escolarização do aluno, objetivando a valorização de práticas pedagógicas planejadas e conscientes que façam a mediação entre o conteúdo curricular e a apreensão do conhecimento pelo aluno, provocando o desenvolvimento de suas funções psicológicas superiores, como postulado por Vigotski (2000).

Há de se considerar que, dentre os aspectos expostos pelos psicólogos, a maioria deles tem centralidade na criança, isto é, buscam compreender os problemas no processo de escolarização, utilizando-se de instrumentos e técnicas que, de alguma forma, direcionam o olhar para ela e/ou para sua família. Isso fica evidente quando verbalizam que o processo de avaliação é feito por entrevistas com a família ou com a criança ou com as pessoas que atendem à criança, além de aplicações de testes psicométricos como o WISC, o Raven, o Colúmbia, ou projetos com a figura humana etc.

Não podemos deixar de mencionar que os testes psicométricos, quando utilizados aleatoriamente e com pouca cautela, podem selar destinos de muitas crianças, passando a determiná-las como abaixo da média e, portanto, deficientes ou como portadoras de distúrbios tanto de aprendizagem como de comportamento. Sobre esses instrumentos avaliativos, concordamos com Patto (1990), quando afirma que são recursos para confirmar a incapacidade e excluir os que já se encontram em uma condição menos favorecida, isto é, os resultados das avaliações dependem da classe social do indivíduo. Nesse sentido, cabe uma crítica em relação ao uso dos instrumentos com a finalidade de enquadramento e busca pela normalidade, legitimando as dificuldades por meio de testes.

Todavia, merece destaque o fato de que, entre os psicólogos, apareceram aspectos que superam a forma reducionista de conduzir o processo avaliativo, partindo de um olhar que considera fatores como o histórico escolar do aluno, bem como a utilização de jogos e histórias para avaliá-lo. Em nosso entendimento, essa forma de direcionar o processo abre possibilidade de obter uma melhor compreensão desse aluno, sem reduzi-lo apenas ao aspecto biológico, mas entendendo-o dentro de um contexto social. No processo avaliativo, portanto, temos que considerar o indivíduo não como um ser puramente biológico, mas, em especial, como um ser histórico-social, e que seu desenvolvimento psíquico depende do meio no qual está inserido e, sobretudo, das oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento que lhe são propiciadas.

## Estratégias para o enfrentamento da queixa escolar

Os psicólogos relataram diversas modalidades para o enfrentamento da queixa escolar após a análise do fenômeno por meio da avaliação. Alguns encaminham os alunos que fazem uso de medicação ao médico para serem reavaliados. É importante que esse encaminhamento seja feito por meio de um relatório psicológico que aborde as potencialidades do aluno e as estratégias que serão desenvolvidas pela escola para a organização do ensino, objetivando a promoção de sua aprendizagem, considerando que a aprendizagem não depende do desenvolvimento biológico, daquilo que se encontra maduro, e sim das condições do ensino, de como ele é organizado, para que o aluno possa ter o domínio do patrimônio cultural criado pela humanidade, o saber científico, humanizando-se (TAMANACHI; MEIRA, 2003).

Duas psicólogas (uma de cada município) disseram que, quando verificam a necessidade de um acompanhamento psicoterápico, encaminham o aluno para a psicóloga clínica. Os demais entrevistados informaram que dialogam com os professores e equipe pedagógica, indicando uma preocupação em analisar ações pedagógicas, respeitando o aluno concreto e não o idealizado, com a intencionalidade educativa em transformar o que está posto e que emperra o desenvolvimento de um bom ensino que contribua para a formação de indivíduos com autodomínio da conduta para “a transformação dos impulsos naturais em finalidades e motivos da atividade social” (MARTINS, 2013, p. 266).

Todavia, há de se destacar que houve profissionais do Paraná que relataram que encaminham os alunos diagnosticados com deficiência para: sala de recurso multifuncional; especialistas (em Neurologia, Fonoaudiologia, Otorrinolaringologia e Psiquiatria); para o Laboratório Temático de Inclusão Digital da Universidade Estadual de Maringá. Esses dados mostram que os problemas presentes no processo de escolarização estão sendo considerados como oriundos do próprio aluno, e que são dependentes, portanto, do seu grau de desempenho, da sua capacidade intelectual, autoeficácia, do seu potencial cognitivo, das suas emoções, do seu comportamento, do seu nível socioeconômico, das suas relações interpessoais etc.



Esses resultados nos possibilitam afirmar que, entre esses participantes, há aqueles cuja concepção predominante em relação às queixas escolares é aquela hegemônica, em que o indivíduo é responsabilizado tanto pelo seu sucesso quanto pelo seu fracasso, em que as diferenças sociais e o fracasso escolar são frutos da incapacidade individual, naturalizando o meio social. Na tentativa de justificar tais contingências, avalia-se o problema das crianças que não aprendem, e o relaciona ao fato de serem “carentes culturalmente”, “pobres”, “pouco estimuladas”, “doentes”, “com pais ausentes e separados”, “deficientes” etc. Muitos profissionais não mencionaram outras formas de trabalho que poderiam envolver a escola como um todo ou não questionaram a produção social do fracasso escolar. Encaminhar as crianças individualmente para vários atendimentos, sem ampliar a esfera de ação em relação à intervenção, pode, novamente, cair na culpabilização do indivíduo.

### Considerações finais

Pudemos constatar, pelo presente estudo, que ainda há psicólogos que se mantêm dentro de uma concepção reducionista no entendimento que subjaz ao atendimento às queixas escolares, uma vez que consideram apenas o aluno ou sua família na análise da produção do fracasso escolar. O aluno, na maioria das vezes, ganha centralidade nas explicações pela culpabilidade da não apropriação do conteúdo. Evidencia-se, assim, que o homem continua sendo compreendido prioritariamente pelo caráter biológico, colocando o social em segundo plano.

Entretanto, o estudo também revela que houve avanços de profissionais na forma de compreender as queixas escolares, já que alguns psicólogos, tanto de Porto Velho como de Maringá, mostraram um distanciamento da concepção tradicional e reducionista, segundo a qual o aluno é o único culpado pelo seu insucesso escolar, por apresentar algum problema biológico em termos de doença ou transtorno mental. Trouxeram para consideração outros aspectos como: a rotatividade dos professores durante o ano letivo, metodologia de ensino inadequada e o histórico escolar do aluno. Com isso, temos que há profissionais fazendo uma análise dos problemas no processo de escolarização, valendo-se de uma perspectiva crítica, em que busca

a compreensão desses problemas, contextualizando-os e situando-os em relação aos vários fatores que podem originá-los.

É importante lembrar que a Psicologia foi vinculada à Educação, a princípio, com o objetivo de avaliar, medir, encaminhar e diagnosticar os motivos do não aprender. Como já foi dito, essa atuação retrógrada já vem sendo criticada há muito tempo e, como resposta, têm sido estruturadas novas formas de atuação, de modo a superar os padrões clínicos e individualizantes. Defendemos, então, uma atuação crítica, que considere o contexto escolar como importante no processo ensino-aprendizagem; que trabalhe também com os demais atores escolares envolvidos direta e indiretamente na Educação.

Podemos apontar que, dos psicólogos entrevistados para a realização desta pesquisa, quatro se aproximaram daquilo que chamamos de atuação crítica no período em que trabalhavam nas escolas. Atualmente, em Porto Velho, os psicólogos estão passando por uma redefinição da sua atuação como psicólogo educacional, como determina a Lei 420/2008 (RONDÔNIA, 2008), vivenciando uma crise de identidade profissional, até mesmo aqueles que tinham uma atuação diferenciada anteriormente, uma vez que não foi respeitado o desejo deles de permanecerem na escola.

Talvez, o Curso de atualização em Psicologia Escolar – mais uma parceria da Universidade Federal de Rondônia com a SEDUC – esteja contribuindo para modificar, aos poucos, essa realidade. Esse curso tem sido importante para proporcionar reflexões sobre o sistema educacional. Segundo Souza (2009, p. 182):

O conhecimento psicológico no campo da educação precisa ser constantemente construído, revisitado, criticado, superado, visando dar respostas e interferir, o mais que pudermos nos rumos das dimensões de formação do sujeito humano.

Dessa forma, acreditamos que ainda há muito a ser discutido para que os psicólogos escolares tenham uma atuação crítica comprometida com a educação e a sociedade.

## Referências

ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. Todos pela Educação. São Paulo: Moderna, 2012. Disponível em: <[www.moderna.com.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp](http://www.moderna.com.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp)>. Acesso em: 28 jun. 2013.

DAVIDOV, V. V. La actividad de estudio en la edad escolar inicial. In: DAVIDOV, V. V. La enseñanza escolar y el desarrollo psíquico. Moscou: Progreso, 1988. p. 46-98.

DUARTE, N. A individualidade para-si: contribuição a uma teoria histórico-social da formação do indivíduo. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 1999.

ELKONIN, D. B. Desarrollo psíquico del niño desde el nacimiento hasta el ingreso en la escuela. In: SMIRNOV, A. A. et al. Psicología. México: Editorial Grijalbo, 1969b. p. 504-522.

FACCI, M. G. D. “Professora, é verdade que ler e escrever é uma coisa fácil?” Reflexões em torno do processo ensino-aprendizagem na perspectiva vigotskian. In: MEIRA, M. E. M.; FACCI, M. G. D. (Org.). Psicologia Histórico-Cultural: contribuições para o encontro entre a subjetividade e a educação. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007. p. 135-156.

Facci, M. G. D.; Tada, I. N. C. Os laudos e a atuação do psicólogo escolar: explicitação das potencialidades dos alunos. In: Ribeiro, M. J. L. (Org.). Educação Especial e Inclusiva: teoria e prática sobre o atendimento à pessoa com necessidades especiais. Maringá: EDUEM, 2012. p. 101-114.

GEMELLI, D. M. S. Programa Mais Educação: um olhar da psicologia sobre a ampliação da jornada escolar. 2013. 122 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2013.

LEAL, Z. F. de R. G. Educação escolar e constituição da consciência: um estudo com adolescentes a partir da psicologia histórico-cultural. 2010. 371 f. Tese (Doutorado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LEONTIEV, A. N. O desenvolvimento do psiquismo. Lisboa: Livros Horizonte, 1978.

MARTINS, L. M. O desenvolvimento do psiquismo humano e a educação escolar: contribuições da psicologia histórico-cultural e da pedagogia histórico-crítica. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

MEIRA, M. E. M. Psicologia Histórico-Cultural: fundamentos, pressupostos e articulações com a psicologia da educação. In: MEIRA, M. E. M; FACCI, M. G. D. (Org.). Psicologia Histórico-Cultural: contribuições para o encontro entre a subjetividade e a educação. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007. p. 27-62.

NAKAMURA, S. M.; LIMA, V. A. A.; TADA, I. N. C.; JUNQUEIRA, M. H. R. Desvendando a queixa escolar: um estudo no Serviço de Psicologia da Universidade Federal de Rondônia. *Psicologia Escolar e Educacional*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 423-429, 2008.

OLIVEIRA, M. K. Vygotski: aprendizado e desenvolvimento, um processo sócio-histórico. São Paulo: Scipione, 2010.

PATTO, M. H. S. A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: T. A. Queiroz, 1990.

RONDÔNIA. Lei Complementar 420. Dispõe sobre o Plano de Carreira, cargos Remuneração dos Profissionais da Educação Básica do Estado de Rondônia, e dá outras providências. Governo do Estado de Rondônia, em 9 de janeiro de 2008.

SAVIANI, D. *Pedagogia Histórico-Crítica*. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

SOUZA, M. P. R. A queixa escolar na formação de psicólogos: desafios e perspectivas. In: TANAMACHI, E. R.; ROCHA, M. L.; PROENÇA, M. P. R. (Org.). *Psicologia e educação: desafios teórico-práticos*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2000. p. 105-142.

SOUZA, M. P. R. *Psicologia Escolar e Educacional*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 179-182, 2009.

TADA, I. N. C.; SAPIA, I. P.; LIMA, V. A. A. *Psicologia Escolar em Rondônia: formação e práticas*. *Psicologia Escolar e Educacional*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 330-340, 2010.

TANAMACHI, E. R.; MEIRA, M. E. M. A atuação do psicólogo como expressão do pensamento crítico em Psicologia e Educação. In: MEIRA, M. E. M. (Org.); ANTUNES, M. A. M. *Psicologia escolar: práticas críticas*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2003. p. 11-62.

VIGOTSKI, L. S. *Teoria e método em psicologia*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

VIGOTSKI, L. S. *A construção do pensamento e da linguagem*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

VYGOTSKI, L. S. *Obras escogidas IV*. Madrid: Visor Distribuciones, 1996.

VYGOTSKI, L. S. *Obras escogidas III: problemas del desarrollo de la psique*. Tomo III. Madrid: Visor, 2000.

VYGOTSKI, L. S. *Obras escogidas*. Tomo IV. Trad. Lydia Kuper. Madrid: Visor Dist. S. A., 2006

VYGOTSKY, L. S.; LURIA, A. R. *Estudos sobre a história do comportamento: o macaco, o primitivo e a criança*. Trad. Lolio Lourenço de Oliveira. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.



## 4. HISTÓRIA E MEMÓRIA DA SAÚDE ESCOLAR NA CIDADE DE SÃO PAULO<sup>1</sup>

Adriana Machado Marcondes

Luísa Bianchi Zandoná

Maria Luisa Sandoval Schmidt

Mathias Miaciro Costa

### Introdução

No contexto deste estudo, a trajetória da área denominada saúde escolar, na cidade de São Paulo, mostrou-se de interesse para a compreensão de ideias e práticas que constituíram e constituem, historicamente, as relações entre Saúde e Educação, além de denunciar as tendências políticas e ideológicas de sucessivos governos municipais. Dessa avaliação, nasceu a intenção de investigar os serviços, programas e ações identificados com a saúde escolar, visando construir uma visão coerente de sua história, abrindo, ao mesmo tempo, a memória desse percurso em nosso município, de 1989 a 2014.

Na perspectiva do estudo histórico e de memória, trata-se de acolher linhas de interpretação de marcos importantes da área de saúde escolar e suas consequências políticas e ideológicas para práticas no espaço intersticial de educação e saúde na cidade de São Paulo.

Alguns marcos, nesta introdução, apresentados em traços bem gerais, servem de guias, pretextos e disparadores de questões para a estrutura da pesquisa. A promulgação da Constituição de 1988, no processo de demo-

---

<sup>1</sup> No projeto de pesquisa *Desenvolvimento humano, escolarização da criança e do adolescente e processos institucionais: contribuições da Psicologia*, realizado por meio do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica Ação Novas Fronteiras (PROCAD-NF) – Edital PROCAD – NF n. 21/2009, pelas Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Universidade de São Paulo (USP) e Universidade Estadual de Maringá (UEM), vimos conduzindo um subprojeto denominado *Políticas públicas de saúde para enfrentamento das dificuldades escolares no campo da saúde em sua relação com a educação: análise das propostas da esfera municipal de São Paulo*. Por meio dele, com a colaboração de duas alunas de iniciação científica, Priscilla Terumi Moraes e Luísa Bianchi Zandoná, foram estudadas a legislação municipal e a produção acadêmica sobre políticas de saúde para enfrentamento de problemas escolares, de 1988 até 2014.

cratização do país, é referência para a escolha do período a ser pesquisado, começando, então, com o governo de Luiza Erundina de Souza, iniciado em 1989.

À época de seu governo, a cidade possuía duas clínicas escolares, nos bairros do Itaim e da Mooca, que recebiam, para atendimento, sobretudo individual, crianças encaminhadas com problemas relativos ao amplo espectro de queixas escolares. Fundadas no final da década de 1950, essas clínicas eram vinculadas à Secretaria Municipal de Educação e tinham, como objetivo principal, fazer o diagnóstico e tratar problemas que pudessem interferir no processo de aprendizagem dos estudantes (TAVERNA, 2003) tanto do ponto de vista físico (audição, visão, fala, crescimento, dentre outros), quanto do ponto de vista psicológico, desde sua fundação, a partir dos anos 1970. No processo de inserção de psicólogos na rede pública de educação, houve, ainda, a combinação da presença de psicólogos escolares nas instituições de ensino e a ampliação do atendimento clínico com a criação de várias clínicas em diferentes bairros da cidade.

Na gestão de Luiza Erundina, a desativação das clínicas escolares e a transferência de parte de seus profissionais para a rede substitutiva de saúde mental, então em construção pela Secretaria de Saúde, abrem um conjunto interessante de questões ligando saúde escolar, atenção básica em saúde e campo da saúde mental no contexto de implantação do Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>2</sup>. Essa mudança aconteceu num momento de debate e de crítica, inaugurados no meio acadêmico por Maria Helena Sousa Patto (1981, 1984), sobre a Psicologia escolar que vinha sendo praticada em uma perspectiva que definia os problemas escolares como desvios e disfunções individuais de alunos que, diagnosticados clinicamente, passavam a ser tratados psiquiátrica e psicologicamente. Outra proposta se anunciava para a abordagem social e institucional dos problemas de aprendizagem, em sintonia com outra definição do papel do psicólogo escolar.

---

<sup>2</sup> O SUS foi formulado como política unificada de saúde para todo o país, visando atender à reforma constitucional de 1988, que tornou a saúde um direito de todos e dever de Estado. Seguem os princípios de descentralização, regionalização e hierarquização dos serviços, propondo o controle público e a participação popular na construção das ações de prevenção e promoção da saúde, bem como seu caráter único, integral e universal (PAIM, 2009).

Como marco histórico, a desativação das clínicas da Prefeitura, como eram chamadas, constela, portanto, um conjunto significativo de temas e preocupações, enlaçando a constituição identitária do psicólogo escolar e a crítica à visão clínico-assistencialista do cuidado com os problemas de aprendizagem. Paralelamente, era um efeito da necessidade de articulação da rede substitutiva de saúde mental na direção da reforma psiquiátrica e da construção de uma cidade sem manicômios, incluindo a prevenção e promoção da saúde (mental) como tarefa da atenção primária, a qual deveria prestar atendimento à saúde de crianças e adolescentes, inseridos ou não nas escolas.

Depreende-se dos rumos que a saúde pública tomou no governo de Luiza Erundina – na vertente da reforma sanitária em direção à construção do Sistema Único de Saúde (SUS) e na vertente da reforma psiquiátrica e da luta antimanicomial em direção à construção da rede substitutiva de saúde mental<sup>3</sup> – que a atenção primária, localizada, especialmente, nas ações empreendidas nas Unidades Básicas de Saúde (UBSs) e o campo da saúde mental organizado em rede passariam a ser referências importantes para a relação intersetorial da educação com a saúde.

A partir de 1993, inaugurou-se um período na administração municipal, que se estendeu por oito anos – quatro anos de governo Paulo Salim Maluf e quatro anos de Celso Pitta –, em que, contrariando a Constituição e a orientação do governo federal, a cidade de São Paulo passou a viver sob a égide do Plano de Atendimento à Saúde (PAS)<sup>4</sup>. Interrompendo o pro-

---

<sup>3</sup> A expressão rede substitutiva refere-se a um conjunto de equipamentos, tais como equipe de saúde mental em unidades básicas de saúde, enfermarias psiquiátricas em hospitais gerais, hospitais-dia, centros de convivência e cooperativa, residências terapêuticas, dentre outros, que viria a ocupar-se da atenção em saúde mental no lugar dos hospitais psiquiátricos ou manicômios.

<sup>4</sup> O PAS foi “a transferência, mediante convênios, das atividades de direção, execução e prestação de serviços públicos para cooperativas de profissionais de saúde” (JUNQUEIRA, 2001, p. 119). Na ocasião os trabalhadores estatutários que não aderiram ao Plano foram deslocados para outras secretarias municipais, a maioria deles desenvolvendo atividades alheias à sua trajetória de trabalho e à sua formação. Os funcionários que aderiram ao PAS, por sua vez, foram exonerados ou afastados para exercerem seu trabalho nas chamadas “cooperativas”. As aspas justificam-se porque se tratava de organizações com visões degradadas sobre o que seriam cooperativas, diferentemente do debate feito pela Economia Solidária e pelo Cooperativismo auto gestor (AUGUSTO JUNIOR, et al., 2009).



cesso de municipalização da saúde, iniciado no governo Luiza Erundina, com vistas à construção do SUS, esses governos criaram cooperativas em que os profissionais trabalhavam em regime diverso daquele do funcionalismo público (JUNQUEIRA, 2001).

Grande parte dos profissionais das diferentes áreas da saúde que pertencia à carreira pública foi afastada de seus postos de trabalho e da Secretaria da Saúde, por não aderir ao contrato dos cooperados proposto pelo PAS. Essa política resultou em uma desarticulação tanto da rede de saúde mental quanto das equipes de saúde básica e de saúde mental que atuavam nas UBSs.

Nos governos de Maluf e de Pitta, a presença de programas eventuais, às vezes de caráter demagógico, assim como a resistência à desarticulação das redes de atenção básica e de saúde mental são sugestivas para acompanhar a história da saúde escolar num tempo em que saúde e educação ocuparam lugar periférico nas prioridades de governo.

O governo de Marta Suplicy, que vem encerrar esse período de hegemonia do PAS, teve como tarefas prioritárias, na saúde, reestruturar a Secretaria de Saúde, que se desorganizara no período do PAS, e retomar a implantação do SUS, municipalizando os equipamentos e serviços e, já na perspectiva de uma reforma do SUS, incrementar o Programa de Saúde da Família (PSF)<sup>5</sup>. Na linha da psicologia escolar crítica, houve, em seu governo, composições locais em determinados territórios, com experimentos de diferentes práticas (com professores, por exemplo). Essas composições refletiam articulações intersetoriais das Secretarias de Saúde e Educação.

Com a instalação da Estratégia de Saúde da Família, os problemas de saúde escolar e dos escolares foram remetidos para a atenção básica, e aqueles identificados com o campo da saúde mental, para a rede substitutiva que, tendo sido em grande parte desmantelada nos governos anteriores, vol-

---

<sup>5</sup> O Programa de Saúde da Família (PSF), atualmente designado Estratégia de Saúde da Família (ESF), é uma proposta de atenção básica oferecida por equipes compostas por médico, enfermeira, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde, que enfatiza a prevenção e a promoção da saúde. Ver: Silva e Dalmaso (2002); Araujo (2005).

tou a se organizar relativamente. A Estratégia de Saúde da Família (ESF), dispositivo de atenção básica, passou a ser chamado a lidar com demandas das escolas em relação à produção de queixas escolares, e o Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF)<sup>6</sup>, por sua vez, mais recentemente, tende a se tornar uma referência em saúde mental para a rede de atenção primária.

Nessa tendência, já insinuada no governo de Marta Suplicy, a saúde escolar pode ser apreendida, mais claramente, pelo viés da confluência entre saúde da família, modelo do matriciamento e rede. Tal confluência parece corresponder mais aos anseios de um modelo já anunciado da saúde básica e praticado no governo de Luiza Erundina do que a uma articulação construída entre a saúde e a educação. Observações de campo indicam que o modelo de parte da saúde resultou em encolhimento dos atendimentos diretos à população escolar, em particular na esfera dos chamados problemas de aprendizagem, em favor de mais matriciamento. No âmbito da educação, contudo, persistiu a demanda por atendimento clínico e avaliação psicológica de alunos.

O acompanhamento de tensões resultantes do projeto de atenção básica, que deveria servir à esfera escolar e às demandas e expectativas das escolas em relação a psicólogos e outros profissionais da saúde e saúde mental, foi se constituindo em ponto importante para interpretação da trajetória da intersetorialidade saúde/educação em São Paulo. Trata-se de tensões que atravessam a saúde escolar, colocando a nu as insuficiências e potencialidades da atenção básica, da Estratégia de Saúde da Família e do matriciamento na abordagem das questões e necessidades das escolas.

No governo de Marta Suplicy foi criado o Programa Municipal de Atenção à Saúde do Escolar, por meio da Lei n. 13 464, 04 de dezembro de 2002. Trata-se de um programa de cunho intersetorial e voltado para “assistência aos alunos da rede pública de ensino com problemas no aprendizado e na integração escolar” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2002)

---

<sup>6</sup> Os NASFs foram legalizados em 2008 e são compostos de equipes multiprofissionais e interdisciplinares que provêm retaguarda especializada e suporte técnico-pedagógico às equipes de saúde da família (equipes de referência) atuantes em um território. Ver: Campos (1999) e Domitti (2006).

Em 2005, assumiu o governo da cidade a coligação José Serra /Gilberto Kassab, tendo, este último, terminado o mandato de Serra e eleito, em seguida, para um mandato encerrado no final de 2012. Nas gestões de José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2009 e 2009-2012), foi criada a Agenda 2012, dividida em seções e com metas gerais para cada setor. A Educação e a Saúde faziam parte da Cidade de Direito, cujo principal objetivo era “promover a universalização dos serviços públicos, melhorando continuamente sua qualidade”.

O discurso associado à Cidade de Direito pode ser lido em conexão com uma prioridade desses governos, qual seja, a passagem da gestão da saúde municipal para as organizações sociais (OSs), em que se estabeleceu a defesa para a terceirização, inicialmente da prestação de serviços e, a partir de 2010, da própria direção de equipamentos e distritos, fortemente baseada na suposição de superioridade administrativa e de competência técnica das instituições privadas em relação às públicas. Portanto, a privatização da saúde aparece, para esses governos, como maneira efetiva de melhorar o acesso e a qualidade dos serviços. Ou, é possível inverter a lógica e dizer que o discurso sobre a melhoria do acesso e da qualidade dos serviços vem justificar a privatização.

A prestação de serviços num regime de parceria da Secretaria de Saúde com organizações sociais vinha acontecendo desde o governo de Marta Suplicy, especialmente para implantação e expansão do PSF/ESF. No período compreendido pelos governos de Serra/Kassab e Kassab, a transferência de conjuntos inteiros de equipamentos e serviços de saúde, por regiões, para organizações sociais diversas completou-se, gerando uma maior fragmentação da política, na medida em que as OSs acabavam executando as políticas de modo apropriado a seus interesses e competências. Houve, também, certa desagregação de equipes de atenção básica e de PSF, uma vez que, por razões políticas e administrativas, muitos profissionais da

atenção básica foram deslocados das UBSs, e membros de equipe de saúde da família, em particular agentes comunitários de saúde, foram demitidos.<sup>7</sup>

Na esfera intersetorial de Saúde e Educação, o Plano Plurianual de 2006 a 2009 previa a implementação do conceito de Escola Promotora de Saúde como aquela que “[...] vê a criança e o jovem na sua totalidade e incentiva seu desenvolvimento saudável através da promoção de relações construtivas e harmônicas” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2006-2009). As ações para responder a esse conceito deveriam acontecer nas seguintes áreas: detecção de riscos à saúde, saúde bucal, saúde mental, desenvolvimento da linguagem, proteção e prevenção auditivas, inclusão de pessoas com deficiências, educação sexual e prevenção de DST/AIDS, prevenção de uso de drogas e uso abusivo de álcool e tabaco, prevenção de gravidez na adolescência, cuidados com a própria saúde, acolhimento e inclusão de pessoas com deficiência ou sofrimento mental. A prioridade do citado projeto seria colocar a escola como promotora de saúde, contando com “uma atmosfera psicológica positiva para a aprendizagem”, estimulando a autonomia, criatividade e a participação dos alunos e da comunidade escolar.

Estavam incluídas na esfera de abrangência desse programa: escolas, ONGs, fundações, institutos e associações para o desenvolvimento de atividades. Nessa proposta, são citados apenas professores e agentes comunitários, mas, de acordo com os objetivos previstos, profissionais da área da saúde também deveriam ser incluídos. Estava prevista a capacitação de professores e educadores comunitários; todavia, o projeto deixava claro que cada escola seria responsável pela estruturação das atividades a serem desenvolvidas.

---

<sup>7</sup> Em pesquisa realizada em uma UBS da zona oeste de São Paulo, acompanhando sua passagem para uma Fundação, foi possível identificar dois processos diversos de afastamento de profissionais: especialistas (pediatra, fonoaudióloga, enfermeira, dentre outros) com grande experiência na atenção básica são deslocados para outros equipamentos em razão de terem vínculos estatutários como funcionários públicos da Prefeitura; agentes comunitários de saúde, formados numa tradição de atuação no território por meio de ações comunitárias, e não exclusivamente de visitas domiciliares, são demitidos por não atingirem as metas quantitativas esperadas para as visitas domiciliares. Sobre a pesquisa ver: Schmidt e Neves (2010).

O governo Serra/Kassab deu continuidade ao Programa de Atenção à Saúde do Escolar, instituído na gestão anterior. No governo seguinte, de Kassab, o mesmo programa foi rebatizado com o nome Programa Aprendendo com Saúde, por meio do Decreto 48.704, de 10 de dezembro de 2007, alterando a Lei 13.780 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2007).

Junto com a intensificação da condução das políticas de saúde escolar com base em programas, esses governos deram seguimento à expectativa de que a atenção básica, a ESF e a saúde mental “cuidassem” da saúde escolar, tendo em vista que as intenções expostas no plano plurianual apontavam nessa direção. As relações entre escolas, UBSs, equipes de ESF, Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASFs) e Centros de Atenção Psicossocial Infantis (CAPS I) são objeto privilegiado para o estudo da intersetorialidade saúde e educação em São Paulo, apesar da situação de dispersão e fragmentação imposta pela presença de várias OSs na gestão de diferentes territórios.

Nesses governos, observa-se uma intensificação do descompasso entre a lógica da saúde – de remeter a saúde escolar para o âmbito da atenção básica – e a prática da educação – de criar seus dispositivos para atender às “crianças com problemas”. A educação, dessa forma, faz ver as limitações da política de matriciamento diante de determinada maneira de ler as necessidades escolares. O Centro de Formação e Acompanhamento à Inclusão (CEFAI) é um exemplo desses dispositivos. Criado para formar e acompanhar os processos de inclusão, pode, em certas circunstâncias, colocar sua equipe quase que inteiramente à disposição do atendimento de crianças e adolescentes “com problemas de adaptação”. O NASF, por sua vez, pode, nessa mesma direção, recair no atendimento direto às demandas por tratamentos e diagnósticos psicológicos em detrimento das práticas de matriciamento.

A presença de ações desse teor foi facilitada pela privatização que, como indicado anteriormente, tendia a desorganizar a ideia de uma política geral e comum, ao mesmo tempo que, por aderir a critérios quantitativos e produtivistas, favorecia as práticas de avaliação e tratamento individuais.

Os impactos da privatização da saúde nas relações entre Saúde e Educação são uma esfera singular da situação da cidade de São Paulo

que, no entanto, também partilha com outras cidades do Brasil a adesão à intensa medicalização na abordagem dos problemas de aprendizagem e na abordagem das chamadas queixas escolares. Esses marcos constituem um mapa de sendas a serem trilhadas na direção de angariar elementos capazes de compor uma imagem da saúde escolar no município de São Paulo. Essa imagem, em princípio, será construída em torno dos contextos das políticas intersetoriais, reservando, para outros escritos, a análise das práticas concretas e concepções do trabalho psicológico. Tais práticas e concepções serão, no entanto, aqui mencionadas.

Nota-se, ainda, que políticas e práticas constituem-se em contextos intersetoriais mais amplos no espírito da construção do SUS, como aquele que se projetou no Governo Luiza Erundina, enlaçando atenção primária, saúde mental e educação, assim como naqueles programas que podem tanto representar formas de articulação entre as esferas municipal, estadual e federal, muitas vezes, sob a orientação política tanto do governo central quanto de interesses locais. A saúde escolar apresenta-se com diferentes definições e graus de abrangência: área de propostas e ações políticas intersetoriais da saúde e da educação; serviços de avaliação e cuidado com a saúde de escolares; programas específicos voltados para aspectos da saúde física e/ou mental de escolares.

## O estudo

Propositalmente, o estudo procura preservar, de partida, essa multiplicidade de significados do termo para poder, justamente, acolher o conjunto de ideias e práticas que, com esse nome, têm sido constituídas desde o final dos anos 1980, estabelecendo, na medida do possível, os nexos entre modos de pensar e modos de fazer. Tendo em vista a necessidade de contemplar diferentes perspectivas e posições político-ideológicas sobre a saúde escolar, o estudo propõe lidar, mediante o aprofundamento dos marcos históricos dessa área, com um conjunto amplo de ideias e práticas constelado por diferentes propostas de governo e atores. Para tanto, compromete-se com uma metodologia de pesquisa qualitativa, combinando análise de documentos com coleta de entrevistas e observações de campo.

A pesquisa documental contemplou a legislação municipal e, quando necessário, a estadual e a federal, por um lado, e, por outro, a produção teórica e investigativa sobre saúde escolar em São Paulo. O estudo da legislação permite traçar o panorama geral das políticas de governo propostas para a saúde escolar, bem como aprofundar o conhecimento em torno de marcos históricos que vimos destacando. Serve, ainda, à percepção do lugar que a saúde escolar ocupa nas diferentes gestões, propiciando a compreensão de linhas de continuidade e ruptura das políticas, assim como ênfases, omissões e modos de apropriação da temática.

A pesquisa bibliográfica em torno da produção acadêmica, por sua vez, propicia, em alguns governos e para alguns marcos, material interessante de elaboração das políticas; para outros momentos, ela é bastante escassa ou mesmo ausente. Em revisão bibliográfica realizada com o descritor saúde escolar, nas bases de dados Scielo e Dedalus (Escola de Enfermagem, Faculdades de Educação, Medicina e Saúde Pública, Instituto de Psicologia), percebeu-se uma grande dispersão de temas cujos significados para a área precisariam ser de alguma forma “decifrados”, em conexão como uma imagem mais estruturada e coerente de sua trajetória.

A legislação e a produção bibliográfica, imprescindíveis para o estudo, não são, contudo, suficientes para o propósito da construção histórica e da memória a que se aspira. Por isso, seu exame foi acompanhado da realização de um conjunto de entrevistas com interlocutores que participaram da elaboração das políticas, como gestores, trabalhadores, pesquisadores, teóricos e críticos que são referência na interface Saúde e Educação, bem como de observações de campo realizadas em instituições de educação e de saúde.

As entrevistas foram realizadas na forma de relatos orais livres sobre uma esfera circunscrita da experiência dos colaboradores. A experiência profissional nas esferas pesquisadas propicia uma aproximação do ponto de vista do narrador, num contexto abrangente de associações e modos de elaborar que lhes são próprios, além de tematizar e aprofundar aspectos da história que pedem maior esclarecimento e/ou se mostram particularmente interessantes para as linhas de interpretação da investigação (SCHMIDT, 1990). Pensamos que as entrevistas são o suporte para o trabalho de memória em

que se abrigam e encontram elementos heterogêneos e diversos, advindos de tempos e lugares diferentes: a recordação de acontecimentos e impressões, o julgamento e a ponderação sobre elementos do recordado, a racionalização e a ordenação do vivido, as explicações do passado e as atuais, dentre outros, compõem o mosaico da memória (HALBWACHS, 1990; BOSI, 1979).

As entrevistas foram gravadas em áudio e transcritas, sempre que os interlocutores autorizaram. As transcrições das entrevistas, os dados do levantamento documental e a escrita da memória têm sido, ao longo da pesquisa, compartilhados, na medida do possível, com os interlocutores, servindo de base para novas conversas e interpretações, bem como para a reescrita do texto de síntese da memória.

As reflexões, por seu turno, são indissociáveis da busca pelo sentido das ações de atores das políticas em seus cotidianos de trabalho. Trata-se de olhar para as formas de apropriação das políticas e das propostas por aqueles que as consubstanciam em práticas concretas (CERTEAU, 1994).

## Contexto da desativação das clínicas de saúde escolar da Prefeitura de São Paulo

A saúde escolar na cidade de São Paulo estava organizada, no começo do governo de Luiza Erundina, sobretudo, pelo Departamento de Saúde Escolar da Secretaria Municipal de Educação (DSE), que mantinha clínicas escolares como lugares de referência para encaminhamento de estudantes com problemas identificados na área pedagógica ou educacional. Para Paulo Capucci, à época administrador do governo municipal, era arraigada a cultura de “ter algum lugar para o qual se podia mandar as crianças” que apresentavam algum “desvio do padrão esperado em sala de aula”. Em particular no caso da saúde mental, não era comum ter psicólogo nas escolas; embora ele pudesse visitá-las em casos eventuais, sua atuação era predominantemente nas clínicas.

Esse modelo de clínicas assistenciais passou a ser posto em questão em pelo menos dois contextos mais amplos que cabe aqui destacar. O primeiro diz respeito à necessidade de organização do SUS em resposta aos deveres de Estado quanto à universalização do acesso à saúde determinados



pela Constituição de 1988. A tarefa de organização do SUS impunha aos municípios a assunção da rede de serviços e equipamentos, e o governo de Luiza Erundina estava comprometido com essa agenda. Havia, portanto, no plano mais geral, a necessidade de municipalizar a saúde e, no plano mais específico, como esclarece Paulo Capucci, a necessidade de integrar a saúde escolar na gestão da saúde. Para a tarefa de integração da saúde escolar à gestão da saúde, confluem concepções e interesses políticos e ideológicos ligados, por um lado, à posição estratégica da atenção básica na construção do SUS e, por outro, à importância da desinstitucionalização e da consequente articulação da rede substitutiva no campo da saúde mental, em direção ao fechamento dos manicômios, perspectiva assumida como prioridade do governo Luiza Erundina.

Como esclareceu Ana Cecília Sucupira, uma das coordenadoras da reestruturação da saúde escolar nesse período, a atenção básica deveria ser capaz de acolher os problemas de saúde de toda a população infantil, fossem as crianças escolares ou não. Impunha-se, portanto, nessa lógica, a transposição do DSE da Secretaria da Educação para a Secretaria da Saúde, que parecia ser seu lugar “natural”, demandando, todavia, equipamentos e profissionais para sustentar tanto a municipalização da atenção à saúde na implementação do SUS quanto a criação da rede substitutiva de saúde mental. A transferência do DSE da Secretaria Municipal de Educação para a Secretaria Municipal de Saúde e Higiene deu-se por meio do Decreto n. 27695, de 20 de março de 1989, no início do governo (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1989).

O DSE, segundo Capucci, possuía por volta de 1200 profissionais de nível superior, entre professores de educação física, médicos, dentistas, psicólogos, fonoaudiólogos e outros. Tinha verbas, instalações físicas, cargos e poder. A sua transposição para a Secretaria da Saúde era, por sua vez, uma aposta na reorganização da saúde escolar, “abrindo mão” dessa estrutura material e de poder para investir na rede de atenção primária. Tratava-se de “diluir” o Departamento na rede.

Havia, no entanto, uma preocupação específica em relação à saúde mental: enquanto professores de educação física e alguns médicos eram

tidos como “dispensáveis” porque suas funções na saúde escolar estavam basicamente limitadas a exames de rotina, chamados de forma jocosa de “benzer” as crianças, a situação quanto à saúde mental era diferente, visto que se tratava de serviço de referência para diagnóstico e tratamento que, embora de cunho assistencialista, cumpria função relevante nas escolas.

Cotejando as entrevistas daqueles que propuseram a desativação das clínicas escolares – e dela participaram – com a entrevista de uma psicóloga que atuava em uma das clínicas escolares, nota-se a sobreposição de pelo menos três planos de conflitos e disputas político-ideológicos em jogo.

Um primeiro indica duas perspectivas ou lógicas em relação à saúde escolar, visto envolver a preocupação com problemas de aprendizagem, originada, em especial, dos alarmantes índices de repetência e evasão escolar, e a preocupação com a saúde mental infantil. Transferir os profissionais da área de saúde mental para os equipamentos da rede de saúde (e saúde mental) significava, por sua vez, investir na criação de uma política de assistência infantil até então, segundo seus propositores, inexistente.

Para Wagner Raïna, a existência das clínicas feria o princípio da integralidade defendido pelo SUS, por excluir crianças e jovens que não estavam na escola, além de enfatizar as dificuldades de aprendizagem em detrimento da prevenção, detecção e intervenção nos chamados transtornos globais do desenvolvimento, nas psicoses e autismo. Essa posição converge para a crítica de Angela Arruda, psicóloga das clínicas escolares, para quem a transferência representou o abandono de um trabalho de assistência às crianças encaminhadas pelas escolas e, especialmente, para as crianças com dificuldades no processo de escolarização e suas famílias. Para Raïna, a concentração de profissionais de saúde mental nas clínicas escolares deixava sem assistência uma larga parcela da população infantil que requeria outro tipo de cuidado. Em suas palavras, as clínicas escolares promoviam:

[...] uma assistência fechada, não integral e não aberta para o território  
[...] a criança tinha que estar na escola. Era focada na dificuldade de aprendizagem. Se a criança tivesse transtorno mental grave, ela ia para as APAEs, para instituições filantrópicas ou para serviços raros das universidades. Não tinha uma política pública de saúde mental de crianças.

Nesse sentido, a mudança promovida no governo de Luiza Erundina foi concebida como o início de uma política voltada para o sofrimento psíquico da criança, de acordo com Raïna.

Uma segunda esfera de tensão, diretamente ligada à primeira, instalou-se entre a ênfase na atenção primária e a especialização, atravessando, de modo intenso e contraditório, as relações entre saúde mental e educação. Na mudança, os locais das clínicas escolares foram transformados em Hospitais-Dia Infantis (HDI), que faziam parte da rede substitutiva de atenção à saúde mental, cuja “porta de entrada” seria, a partir de então, a Unidade Básica de Saúde (UBS) em que a integralidade e a prevenção seriam realizadas, remetendo o atendimento especializado ao HDI. A presença de psicólogos e de outros profissionais de saúde mental nas UBSs contribuiria para a saúde escolar no âmbito da atenção primária. De modo significativo, o Departamento de Saúde Escolar tornou-se um centro de formação de profissionais para a rede de saúde (CEFOR).

Um terceiro foco de oposições aparece entre modelos e concepções de intervenções especializadas, depreendido, sobretudo, nas entrevistas realizadas neste estudo, entre a Medicina e a Psicologia. Trata-se de uma disputa que não é encarnada necessariamente por médicos de um lado e psicólogos de outro, mas de uma disputa entre modelos de “diagnóstico e tratamento”, em que a abordagem psicoterapêutica e/ou psicopedagógica entra em confronto com abordagens biomédicas. Trata-se, mais propriamente, de tensões que se expressam em torno de propostas de trabalho e seriam mais bem qualificadas como oposições políticas, embora apareçam como diferenças de formação ou competência técnica.

Os profissionais das clínicas escolares, entre eles uma maioria de psicólogos, foram requisitados para manter atendimento clínico das crianças na rede de atenção primária, nas UBSs referenciadas a cada escola, e para compor as equipes multiprofissionais dos equipamentos da rede substitutiva de saúde mental, que viria a se instalar no lugar dos hospitais psiquiátricos, hospícios ou manicômios. Muitos deram e dão testemunho da violência com que viveram essa mudança, e esse sentimento, em alguns casos, tem forte relação com a impossibilidade de continuar trabalhando com um

certo tipo de população (crianças com dificuldades no processo de escolarização) no enquadre proporcionado pelas clínicas especializadas. Essas tensões também assinalam problemas na gestão das reformas que pediam interesse e paciência na condução democrática do processo, algumas vezes conduzido de modo apressado e autoritário.

Como contexto, a implantação do SUS e a reforma psiquiátrica foram determinantes para a desativação do Departamento de Saúde Escolar da Secretaria de Educação, subsidiando a ideia não mais de um programa de saúde escolar, e sim de atenção à criança em idade escolar no interior da rede de atenção primária. Em tese, equipes mínimas de saúde mental nas UBSs dariam cobertura às escolas, atendendo às necessidades antes direcionadas para as clínicas escolares.

Em paralelo à situação das políticas públicas de saúde no município, no campo da psicologia escolar, o período experimentava um amadurecimento de concepções críticas ao modelo assistencialista, clínico, de responder aos graves problemas do fracasso e da evasão escolares e às queixas dirigidas ao psicólogo escolar. Em 1981, havia sido publicado o livro de Maria Helena Souza Patto, *Introdução à psicologia escolar* e, em 1984, da mesma autora, *Psicologia e ideologia: uma introdução crítica à psicologia escolar*, ambos importantes para o debate e a fundamentação teórica, ética e política em torno de outras perspectivas para a atuação do psicólogo escolar. Esse debate, até onde foi possível apreender pelas entrevistas realizadas com gestores e profissionais sobre a desativação das clínicas escolares, não pareceu afetar a decisão tomada pelo governo, apoiada, sobretudo, na agenda e nas tarefas de implementação do SUS e da reforma psiquiátrica. No entanto, mostra-se necessária a explicitação de suas linhas de argumentação e de suas críticas ao modelo hegemônico do atendimento clínico<sup>8</sup> como um âmbito relevante para a compreensão das práticas psicológicas e do papel do psicólogo escolar consolidados nas clínicas escolares e, concomitantemente, tensionados por essas ideias.

---

<sup>8</sup> Clínico, na crítica à psicologia escolar de cunho assistencial, identifica, mais especificamente, um modelo médico de diagnóstico e tratamento de “distúrbios, disfunções e doenças” psicológicas. A clínica tem sentidos mais amplos e diversos que, naquele contexto, não estavam sendo considerados.

Maria Helena Souza Patto discute, num capítulo de seu livro de 1981, chamado *O papel social e a formação do psicólogo: contribuição para um debate necessário*, a participação da psicologia escolar “na comédia ideológica” que visa solucionar o problema das desigualdades sociais, em países capitalistas como o Brasil, por meio das instituições educacionais, sem que ocorram mudanças sociais estruturais. A naturalização da pobreza, ou seja, o apagamento de sua constituição histórico-social, as explicações pseudo-científicas sobre a superioridade cultural de povos e grupos dominantes em relação à inferioridade cultural de povos e grupos dominados, e a crença na transposição das desigualdades pelo oferecimento de “condições psicológicas necessárias para o resgate dos desafortunados”, feito por programas assistenciais e educacionais, compõem o quadro geral no qual a Psicologia Escolar, com seus instrumentos e práticas, se insere. Nas palavras da autora:

No Brasil, a teoria da deficiência cultural foi plantada, floresceu e ainda se encontra em plena safra: a crença na resolução do problema da pobreza sem que aconteçam mudanças sociais estruturais – através tão-somente da promoção social e da escolarização – aí está, e com ela, os psicólogos. Munidos de um arsenal anacrônico de instrumentos de avaliação da inteligência e da personalidade, decidem, como deuses, quem tem e quem não tem condições de aprendizagem, quem deve ser excluído nos espaços manicomial das classes especiais e quem deve ir para as classes fracas e fortes. Munidos de um arsenal anacrônico de instrumentos de psicodiagnóstico, ignoram a falência da escola pública de primeiro grau brasileira enquanto instituição de ensino e explicam as dificuldades de escolarização da maior parte dos alunos provenientes das classes populares pelo recurso à patologização das crianças e suas famílias (PATTO, 2010, p. 462)<sup>9</sup>.

Patto (1984) defende que o ocultamento da natureza política e social da larga gama de problemas escolares, bem como a ignorância sobre a história da educação e da política educacional estão na origem de um processo

---

<sup>9</sup> As citações foram retiradas de uma edição recente, revisada, do livro anteriormente referido: Patto (2010).

de intensa “psicologização” da escola e dos problemas escolares, seja na vertente clínica de atendimento das crianças, seja na vertente behaviorista de intervenção na mudança de comportamento em sala de aula.

Ao analisar a situação da Psicologia como ciência, toma o exemplo da Psicologia Escolar que, em 1961, definia-se pelas seguintes atividades: a) diagnóstico educacional, com uso de testes de prontidão para aprendizagem de leitura e escrita; b) recuperação educacional ligada ao diagnóstico e proposição de programas para melhorar o rendimento escolar de aluno ou grupos de alunos; c) diagnóstico de personalidade de estudantes; d) tratamento psicológico em diferentes vertentes, tais como, manipulação de ambiente escolar e/ou familiar, terapia de base analítica, aconselhamento psicológico rogeriano, terapia reeducativa, dentre outras (PATTO, 1984).

É interessante notar que, em seguida à descrição dessas atividades, a autora faz uma breve referência às clínicas psicológicas municipais, afirmando que aderiram a essa pauta de atividades naqueles anos 80:

É possível que tais atividades ainda absorvam grande parte das atividades dos psicólogos voltados para a clientela escolar no Brasil, seja nas clínicas psicológicas mantidas pelas secretarias de educação municipais e estaduais, seja no trabalho executado diretamente nas unidades escolares. (PATTO, 1984, p. 101).

E chama a atenção para o fato de que, no âmbito da educação, havia, além das atividades desenvolvidas nas clínicas, a presença de psicólogas atuando nas escolas.

A Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, em decorrência de um diagnóstico sobre a situação da rede municipal de ensino realizado entre 1975 e 1976, mantinha, desde 1977, serviços de Psicologia Escolar ligados à Divisão Médica do Departamento de Assistência ao Escolar. Esses serviços eram realizados por psicólogos em visitas às escolas (SINDICATO DOS PSICÓLOGOS NO ESTADO DE SÃO PAULO, 1981).

A compreensão desses serviços complementa e enriquece a visão do contexto em que as reformas propostas pelo governo de Erundina foram efetivadas. Em 1984, mesmo ano da publicação do livro Psicologia

e ideologia: uma introdução crítica à psicologia escolar, foi editado outro livro sobre Psicologia Escolar, cujo exame importa sobremaneira para o esclarecimento sobre esses serviços. Trata-se do livro Psicologia escolar, organizado por Yvonne Alvarenga Gonçalves Khouri que, tendo coordenado o Serviço de Psicologia Escolar da Secretaria de Educação do Município de São Paulo, apresenta um conjunto de capítulos sobre concepções e práticas desse serviço.

No Capítulo 1, do livro citado, em que articula ideias sobre Educação e Psicologia Escolar, Khouri (1984) afirma a necessidade de o psicólogo educacional explicitar uma concepção de educação como base para suas intervenções nesse campo. E, valorizando a perspectiva da educação libertadora de Paulo Freire, professa ideais humanistas na condução da Psicologia Escolar e no delineamento da especificidade do psicológico. Em suas palavras:

[...] o compromisso do psicólogo – cujo conhecimento específico se refere ao homem como pessoa situada no mundo, portanto, à relação pessoa-pessoa, à sua liberdade, responsabilidade e valores, ao seu sentido de vida, à sua ansiedade, ao seu sofrimento, à sua auto-realização e à sua saúde psicológica – é com aquelas situações que estão mediando uma alienação individual e social em geral e impedindo que o processo libertador flua e que as pessoas nele envolvidas atinjam sua auto-realização e sua saúde psicológica, entendida esta, aqui, como inserção ativa, crítica e responsável no mundo e diferenciando-se, portanto, do estado de inércia e alienação que, segundo Cooper, comumente chamamos de normalidade. (KHOURI, 1984, p. 5)

Para a autora, a função do psicólogo escolar seria “[...] planejar programas educacionais comprometidos com a descoberta individual do eu e do mundo, relacionando essa descoberta a pessoas e grupos” (1984, p. 5).

A pauta de suas tarefas inclui a caracterização da população das escolas atendidas; o conhecimento de características psicológicas para evitar rotulações e discriminações preconceituosas; o oferecimento de subsídios para elaboração de currículos, programas, métodos e materiais que atendam à realidade, aos interesses e às necessidades dos vários grupos por faixas

etárias e graus de desenvolvimento; a percepção de situações e comportamentos que manifestem a violência do sistema; a facilitação de grupos para identificação de problemas e busca de respostas, no âmbito coletivo; a compreensão do cotidiano da sala de aula e das relações professor-aluno; a aproximação das famílias para integração da educação formal à informal; a atenção às crises próprias do desenvolvimento.

As tarefas elencadas são perpassadas por ideias de emancipação pela educação, assim como de transformação das relações sociais no âmbito das instituições escolares, indicando um certo deslocamento quanto à determinação individual dos problemas de aprendizagem e fracasso escolar.

As experiências práticas e as pesquisas, reportadas no livro por Khouri e outras colaboradoras, insinuam uma posição liminar entre aquelas concepções e práticas da Psicologia Escolar centradas no diagnóstico e tratamento de problemas de aprendizagem e ensaios de transposição ou transformação daquele modelo, buscando uma abordagem, ainda que tímida, por assim dizer, da dimensão coletiva e institucional das escolas.

Luci Helena Baraldo Mansur, no capítulo 3, expõe, de modo exemplar e “de dentro”, a crítica ao modelo diagnóstico/tratamento, suscitado pelo deslocamento até as escolas. Vale citar um trecho de seu texto.

Tinha um modelo de atuação no qual, entre outras características, o psicólogo ficava em sua sala aguardando as coisas acontecerem [...]. Precisei rever minha postura. Passei a frequentar regularmente a secretaria, o recreio, a cozinha, as salas de aula, a sala dos professores, a diretoria e os pátios. Deixei de ser uma entidade para tornar-me uma pessoa, dotada de conhecimentos psicológicos e interessada no que ocorria na escola. Estar junto passou a ter a conotação de trabalhar (MANSUR, 1984, p. 15).

Nas considerações sobre diagnósticos baseados no uso de testes e focalizados na criança, percebe-se, tanto em Yvonne Khouri como em Luci Mansur, a presença do dilema ou da encruzilhada representados pela cientificidade da Psicologia Escolar encarnada nos dispositivos de avaliação psicológica, por um lado, e, por outro, nos compromissos éticos e



políticos demandados pela aproximação da realidade social e cultural das escolas públicas.

Luci Mansur depara-se com a inviabilidade, a injustiça e a inutilidade do modelo diagnóstico/tratamento. Sobre isso, escreveu:

Eram muitos pedidos para diagnóstico de crianças com dificuldades de aprendizagem, tidas em sua maioria como 'deficientes mentais', pois não acompanhavam o programa, repetindo anos seguidos a mesma série.

Após algumas tentativas, verifiquei que não era possível utilizar os métodos tradicionais, devido ao pouco tempo, ao grande número e às características das crianças. Estas provinham, na maioria, das camadas mais pobres da população, cujas condições de vida condicionam formas de comportamento diferentes daquelas esperadas para as crianças das classes mais favorecidas, para as quais os testes foram padronizados.

Era necessário tornar tais diagnósticos mais breves e descobrir meios de fazer uma avaliação que fosse mais justa e não um fator a mais de rotulação e inferiorização destas crianças.

Ao mesmo tempo a prática mostrava que de nada adiantava diagnosticar e encaminhar as crianças para os tratamentos que aparentemente se faziam necessários, já que os pais não dispunham de recursos (tempo e dinheiro) para acompanhamentos sistemáticos. (MANSUR, 1984, p. 15-16).

Yvonne Khouri, por sua vez, tende a relativizar o caráter ideológico dos testes, imaginando que podem ser úteis à caracterização das populações que requerem programas e propostas educacionais dignas e emancipadoras. Trata-se, talvez, do apelo ao compromisso ético e político dos psicólogos em favor das classes populares, compromisso que deve bastar para neutralizar ou redefinir os usos ideológicos dos testes psicológicos. A autora alerta, então, que:

Ao utilizar testes psicológicos para obtenção de dados que auxiliem a caracterização de crianças em geral e de alunos, em particular, o psicólogo deve ter sempre claramente delineados a meta a atingir e os cuidados que deverá tomar. Os resultados obtidos não serão jamais

utilizados, como frequentemente acontece, para rotular e discriminar a clientela ou reafirmar preconceitos já existentes, fornecendo assim elementos para respaldar a seletividade castradora ou outras formas de violência que acontecem em nossas instituições (particularmente na escola). Ao contrário, os resultados obtidos serão utilizados para facilitar a determinação de objetivos educacionais ou de saúde mental e programas ou ações condizentes com a dignidade e a liberdade humana, alicerçando estes trabalhos em princípios de uma psicologia humanista. (KHOURI, 1984, p. 45-46).

Essas considerações, seja na perspectiva mais realista de Luci Mansur, seja na perspectiva mais idealista de Yvonne Khouri, indicam que, no contexto da desativação das clínicas psicológicas, havia, paralelamente ao exercício de crítica ideológica, política e histórica à psicologia escolar convencional, encarnado nos e pelos textos de Maria Helena Souza Patto, uma constatação das insuficiências do chamado modelo clínico na esfera das práticas, especialmente quando exercido no ambiente das próprias escolas. O modelo clínico foi e é depositário de expectativas quanto à sua contribuição para a superação dos problemas escolares, e a visão de quem atuou nas clínicas da Secretaria de Educação é preciosa por matizar as crenças no modelo e suas críticas.

Da entrevista com uma psicóloga que trabalhou nas clínicas escolares, depreende-se a tensão entre as insuficiências do modelo clínico na abordagem dos problemas de aprendizagem e as necessidades concretas de modelo para cuidar de crianças que, de outra forma, eram medicalizadas. Para essa profissional, não existe identificação entre medicalização e tratamento psicoterápico, mas oposição que favorece a criança e suas chances de aprender. Em suas palavras:

Era um trabalho legal, eu achava um trabalho muito bom. Claro, não chegou àquilo que era o objetivo, acho que a ideia era lidar com a reprovação e isso, ninguém até agora deu conta.

Então, era uma coisa complicada essa questão da reprovação, porque tem um monte de fatores; não são apenas questões psicológicas, claro

que não. Uma parte sim, mas uma outra parte grande, maior até, não. É uma questão social, cultural. Acho que essas questões foram pensadas pelo pessoal da educação. A merenda veio por isso, porque se achava que as crianças eram mal alimentadas, por isso, elas não aprendiam. O trabalho da clínica veio em cima disso também, fonoaudiologia também. Acho que os médicos também estavam um pouco por aí, para ver se não eram doenças que podiam estar atrapalhando. Quer dizer, a visão do trabalho todo era em cima disso. Mas eu acho que não se teve resposta. Na época em que as clínicas foram desmontadas, um pouco antes, o pessoal tentava fazer uma pesquisa extensa, de escola em escola. Mas ficou largada, sei lá aonde foi parar.

O que eu acho é o seguinte: a proposta inicial da saúde escolar como um todo era diminuir a repetência escolar. E ela não conseguiu isso. Ela fez uma porção de outras coisas, mas não chegou a isso.

É, eu acho que tem essa coisa, mas tem também a questão do atendimento que as crianças precisam, que não tem lugar, e aí acabam todas medicadas. Não dá conta, vai lá, e é Ritalina para cima e para baixo.

Para essa psicóloga, o governo petista de Luiza Erundina articulou uma proposta médica, ou dirigida por médicos, para a saúde escolar, cujos desdobramentos são coerentes com sua crescente medicalização.

A desativação das clínicas escolares, episódio marcante do governo Luiza Erundina, chama a atenção para a existência, naquele governo, de uma política pautada por uma visão global no campo da saúde e suas relações intersetoriais. Acompanhando a orientação federal de construção do SUS, o município encaminhou-se para a constituição de nexos entre modelos de atenção em saúde e para a articulação entre as reformas sanitária e psiquiátrica<sup>10</sup>. A transformação da saúde escolar é um exemplo emblemático, talvez, da maneira como esses nexos e articulações foram pensados,

---

<sup>10</sup> A reforma sanitária e a reforma psiquiátrica vão se forjando no bojo das lutas pela democratização do Brasil, a partir dos anos de 1970. A reforma sanitária opera com o modelo piramidal composto pelos níveis primário, secundário e terciário de atenção, priorizando expandir o nível primário de prevenção e promoção em saúde. A reforma psiquiátrica, por seu turno, opera com o modelo em rede, optando por constituir a malha de equipamentos capaz de substituir hospitais psiquiátricos e manicômios.

visando à criação de um sistema de saúde segundo os princípios da universalidade e da integralidade.

Nessa direção, as crianças inseridas nas escolas, assim como aquelas que eventualmente estivessem fora da escola, poderiam e deveriam ser cuidadas em suas necessidades de saúde na rede de atenção primária e na rede substitutiva de saúde mental. As instituições escolares poderiam e deveriam contar com essas redes para ações intersetoriais no campo da saúde escolar. Essa política configurou-se como modelo desejado e desejável para a “integração da saúde escolar na gestão da saúde” desde a perspectiva do governo petista de então.

Esse modelo parece ter continuado a oferecer, em linhas gerais, a lógica de uma busca por integração, podendo ser visto como uma estrutura que sobreviveu e sobrevive nos e/ou aos diferentes governos municipais, desde a desativação das clínicas escolares em 1989. Porém, pode ser interessante olhar para esse modelo como uma casa que foi sendo reformada e transformada na medida em que, ao ser habitada, mostrou-se inadequada ou insuficiente diante das necessidades, particularmente, da esfera escolar. De certa maneira, o modelo torna-se irreconhecível sob a aparência de “puxadinhos” e “anexos” que foram sendo construídos para responder à natureza das persistentes demandas dirigidas à saúde e à saúde mental pelas escolas.

### **Plano de Atendimento à Saúde (PAS) como conjuntura adversa às políticas de articulação entre saúde e educação**

Os oito anos, entre 1993 a 2000, compreendidos pelos governos municipais de Paulo Maluf e de Celso Pitta, significaram uma ruptura no processo de implantação do SUS na cidade de São Paulo, bem como a descontinuidade das articulações entre atenção básica e saúde mental, da perspectiva de um modelo de prevenção e promoção da saúde.

Ruptura e descontinuidade que se concretizaram em dois momentos da política implementada por Paulo Maluf, à qual Celso Pitta deu continuidade. Num primeiro momento, equivalente aos três primeiros anos

de governo, o prefeito tratou de dismantelar a rede municipal de saúde paulistana, com redução do quadro de funcionários e intenso arrocho salarial e, em seguida, conseguiu a aprovação da Lei Municipal 11.866, de 13 de setembro de 1995, que criou o Plano de Atendimento à Saúde (PAS), iniciando sua implantação em janeiro de 1996 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1995).

O PAS consistiu na substituição da rede pública de saúde por cooperativas de cunho privado. Iniciou-se com o “convite” a que os funcionários públicos aderissem às cooperativas, licenciando-se de seus cargos na Secretaria Municipal de Saúde. Ao mesmo tempo, foram contratados profissionais em número significativo para cobrir a ausência de 28 mil servidores da saúde que não aderiram ao PAS<sup>11</sup>. Os trabalhadores do PAS recebiam, no começo, salários superiores àqueles pagos pela Prefeitura que, no entanto, variavam conforme a “sobra” entre o repasse do governo e o gasto feito com a assistência à população. Essa sistemática, somada à remuneração por número de habitantes atendidos, às contratações de novos profissionais e à sobrecarga das folhas de pagamento de outras secretarias, onerou os cofres públicos (JUNQUEIRA, 2001).

Dois aspectos diretamente ligados ao modelo de assistência proposto pelo PAS merecem ser comentados: o primeiro, refere-se à composição de suas equipes que, majoritariamente, contavam apenas com médicos, enfermeiros e auxiliares de enfermagem, privilegiando o modelo médico-assistencial e contrariando, claramente, o espírito de promoção e prevenção que anima o SUS<sup>12</sup>; no segundo, como consequência do primeiro, predominou o atendimento de queixas individuais, centrado na consulta e respondendo à demanda de alta produtividade em detrimento da qualidade.

---

<sup>11</sup> Os funcionários que não aderiram ao PAS foram transferidos para outras secretarias como de Educação, Bem-Estar Social, do Verde e para setores das administrações regionais, muitos deles em desvio de função (JUNQUEIRA, 2001). Ver também: Cohn & Elias (1999).

<sup>12</sup> A mesma autora traz, em sua publicação, uma tabela indicando a redução de funcionários durante o período de 1995 a 1998. Destaca-se, como exemplo, a redução de 534 para 270 psicólogos e a de outros profissionais de 14.333 para 4.111 (JUNQUEIRA, 2001, p. 46).

Numa imagem, Virginia Junqueira (2001) sintetiza a essência do PAS.

Prevalcia a fachada da iniciativa privada na abordagem dos pacientes atendidos, acolhidos na porta dos serviços por recepcionistas sorridentes e bem vestidas, e cadastrados com carteirinhas, configurando o que foi denominado pelo ex-prefeito Maluf como um verdadeiro “plano de saúde dos pobres”. Como todo plano de saúde, o PAS limitava-se ao atendimento de casos corriqueiros: a triagem era feita na porta dos serviços e os pacientes graves eram encaminhados para os hospitais estaduais e filantrópicos. (JUNQUEIRA, 2001, p. 42).

Ainda de acordo com Junqueira (2001), graças ao apoio inicial da mídia e ao silêncio da Secretaria de Estado da Saúde a respeito da sobrecarga de seus hospitais, houve uma certa impressão de sucesso do plano, impressão logo substituída por denúncias de corrupção e ausência de fiscalização de sua gestão. Para a autora:

Como rescaldo da implantação do PAS, destacam-se três pontos importantes:

- 1- a redução do atendimento direto por parte do município, concretizada pela transferência de funções públicas a entidades privadas, possibilitada pelo repasse de recursos financeiros e de patrimônio – a rede física e os equipamentos – bem como disponibilização de servidores;
- 2- a elevação de gastos: o encolhimento da administração direta e a pretensa modernização na gerência, que levaria à produção de assistência de melhor qualidade com menor custo, resultou em desperdício de recursos públicos, quer pela manutenção na folha de pagamento de mais de vinte mil funcionários afastados, quer pela corrupção incontrolável;
- 3- incorporação da lógica da empresa privada nas relações trabalhistas (JUNQUEIRA, 2001, p. 43).

Caberia, talvez, acrescentar a esses pontos a questão da fragmentação e diluição da política pública de saúde, reduzida aos expedientes produtivistas do modelo dos planos de saúde privados e àquele do atendimento baseado em consultas individuais e estritamente médico-assistenciais.

Essa característica do PAS incide sobre as tentativas de articulações tanto entre as esferas da saúde básica e mental quanto naquela das relações inter-setoriais das quais dependem as ações em saúde escolar.

Ana Cecília Sucupira, uma das proponentes da mudança na saúde escolar empreendida no governo de Luiza Erundina, confirma em entrevista que a entrada do PAS desarticulou a perspectiva de uma política que, por um lado, no plano da saúde básica, fosse abrangente e extensiva a todas as crianças e adolescentes em idade escolar, sem excluir aquelas e aqueles que não se encontravam nas escolas e, por outro, remetesse as demandas de creches e escolas à rede de saúde, especialmente à atenção básica e à saúde mental.

O Fórum de Saúde Mental da região sul da cidade de São Paulo, de abril de 1993 a junho de 1996, é um exemplo interessante das tentativas de continuidade das ações inter-setoriais e das dificuldades encontradas na gestão de Paulo Maluf que culminaram, com a implantação do PAS, por determinar o fim desta iniciativa.

Pensado para enfrentar a escassez de recursos para a saúde e focalizando o problema das “chamadas dificuldades escolares, ou de aprendizagem, de crianças e adolescentes da região”, o Fórum reuniu um conjunto expressivo de instituições públicas e particulares da regional de Santo Amaro e Parelheiros, tais como Unidades Básicas de Saúde (UBSs), ambulatórios de especialidades e centros de convivência da Secretaria Municipal de Saúde; delegacias de ensino e escolas das Secretarias Municipal e Estadual de Educação; supervisões regionais, creches, centros de convivências e centros de juventude da Secretaria de Bem-Estar Social; Conselho Tutelar da Capela do Socorro; educadores de rua; Circo-Escola Enturmando Grajaú; ONGs; movimentos sociais; Secretaria de Esporte e de Cultura; escolas e creches particulares e conveniadas (MORAES; SOUZA, 2000).

Uma das ações desse grupo de trabalho foi o levantamento das queixas escolares dirigidas aos serviços de saúde mental em UBS e das condutas dos profissionais em resposta às queixas. O levantamento mostrou que dificuldades de aprendizagem representavam 57,5 % das queixas e que as condutas dos profissionais eram, sobretudo, voltadas para psicodiagnóstico

(58,1%) e para terapia com a criança (85%). Para o grupo, os dados do levantamento indicavam “[...] a conduta medicalizadora dos profissionais de saúde, que adotam para si a queixa e reforçam a crença da escola de que existe algo errado com as crianças” (MORAES; SOUZA, 2000, p. 73).

Vê-se, portanto, o Fórum às voltas com a mesma tendência a individualizar os chamados problemas de aprendizagem e tentando, pela intersetorialidade, trazer reflexões sobre o modelo de atuação dos profissionais de saúde e mudanças na hegemonia da abordagem assistencialista. Essa mudança passa por uma maior aproximação entre profissionais de saúde e as escolas. O contexto, no entanto, vai se tornando adverso às combinações intersetoriais e o arranjo se rompe com a implantação do PAS, que virá “reforçar a abordagem assistencialista em detrimento de ações integradas” (MORAES; SOUZA, 2000, p. 73).

A construção da política intersetorial de educação e saúde vive, sob a égide dos governos municipais de Paulo Maluf e de Celso Pitta, um primeiro momento de resistência à desarticulação, como exemplifica o Fórum de Saúde Mental e, depois, com a implementação do PAS, passa a sobreviver de ações pontuais.

Uma dessas ações é tematizada por Wagner Raïna, para quem os períodos dos governos de Paulo Maluf e de Celso Pitta provocaram retrocesso na constituição de políticas públicas de saúde. Trata-se de um projeto de apoio à educação inclusiva, realizado pelo Centro de Estudo, Formação e Apoio à Inclusão (CEFAI), cujo principal objetivo foi evitar a fundação de serviços de saúde na educação inclusiva, apoiando a inclusão nas escolas. O projeto consistiu no trabalho de sustentar a presença, nas escolas, de crianças e adolescentes que, de outra maneira, acabariam por ser expulsos, tendo em vista as dificuldades das instituições escolares para mantê-los como alunos em suas atividades regulares.

Essa perspectiva de trabalho continuará no governo de Marta Suplicy, ampliando seu âmbito de ação. De caráter intersetorial, é iniciativa de interesse para a compreensão da saúde escolar, visto introduzir a questão da inclusão, articulando-a à rede de saúde mental, em especial ao CAPS, à atenção básica, com a participação das equipes de saúde da família e aos



Grupos de Apoio à Inclusão. As crianças com diagnóstico de autismo ou de distúrbios mentais graves eram os “organizadores” do trabalho intersetorial, envolvendo educação, saúde e assistência social.

A proposição de programas entrou em cena no período do PAS, assinalando certa tendência da saúde escolar: realizar-se por meio de programas mais restritos que uma política para o setor, abordando problemas pontuais cuja visibilidade parece interessar à propaganda ideológica de governos e propondo ações que, ao defenderem a resolução desses problemas, reduzem, sobremaneira, o âmbito de compreensão das múltiplas e complexas implicações mútuas de educação e saúde. A questão dos programas merecerá atenção na continuidade das análises, tendo em vista a tendência anteriormente apontada, assim como a pluralidade de significados, usos e dimensões que assumem conforme as matizes sociais e políticas dos governos municipais do período estudado.

No governo de Paulo Maluf, como já foi assinalado na introdução, a saúde tornou-se prioridade pelo viés da implantação do PAS, e a educação não era prioridade. A intersetorialidade, nessas esferas, ficou reduzida praticamente a um programa que convém comentar.

Em 31 de agosto de 1995, o prefeito, pelo Decreto nº 35458, “institui o Plano de Saúde Preventiva do Escolar – Programa Presente!”, posteriormente, intitulado “Plano de Saúde Preventiva do Escolar – Programa Leve Leite: quem vai à escola ganha presente”. Com o “[...] objetivo de combater a desnutrição alimentar da população infantil que frequenta a rede municipal de creches, inclusive as conveniadas, e de escolas de educação infantil, educação especial e de primeiro grau”, concedendo, mensalmente, a cada criança, se esta tiver assiduidade mínima de 90%, dois quilos de leite em pó integral (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1995).

As justificativas que sustentam o programa incluem as considerações de que: “a recessão tem atingido duramente as famílias mais pobres, com reflexos perversos no desenvolvimento da criança”; “grande contingente de crianças em idade escolar provém de lares com pais desempregados, sem qualificação profissional, ou sujeitos a subempregos e trabalhos informais”; “a grande mobilidade das famílias de baixa renda é também fator que incide

sobre a frequência da criança à escola”; “os índices de doenças decorrentes de carências nutricionais afetam nossa população em idade escolar”; são “necessárias medidas profiláticas, preventivas, de caráter nutricional, que garantam o bom desenvolvimento físico e neurológico de nossas crianças”; preceitos legais “obrigam família e Estado a responsabilizar-se por seu desenvolvimento físico saudável e assegurar à criança seu direito à Educação Fundamental, com condições satisfatórias de frequência”; é preciso “fixar a criança à escola de modo que cumpra satisfatoriamente os ciclos do Ensino Fundamental, evitando sua evasão”; e, por fim, “Prefeitura deve tomar providências iniciais que implementem um amplo programa de assistência à família do escolar”.

Nas considerações, destaca-se a centralidade do problema nutricional das crianças, atribuído, quase que exclusivamente, à desqualificação dos “lares” de onde provêm. A obrigação do Estado de prover o desenvolvimento saudável de crianças e assegurar a elas o direito à educação, em contrapartida, é resolvida oferecendo dois quilos de leite em pó àquelas que tiverem frequência de 90%.

Vê-se, nesse caso, como a circunscrição do problema da saúde do escolar à questão da desnutrição oferece a oportunidade de proposição de um programa com viés demagógico e assistencialista que está longe de roçar a vastidão de demandas da escola dirigidas ao campo da saúde. Trata-se de um programa em que o prefeito provedor oferece, como “presente”, o alimento de que carecem as crianças, ou seja, trata-se de um programa em que o investimento na construção da “boa” imagem do prefeito é o caminho para o cumprimento de sua responsabilidade em relação à educação.

Esse exemplo de ação na esfera da saúde escolar é coerente com a perspectiva adotada pelo PAS que, contrariando determinações constitucionais, interrompe a implantação do SUS e, centrando-se no atendimento individual, baseado na consulta médica e na demanda ativa da população, mostra-se avesso a iniciativas intersetoriais e de caráter preventivo e/ou promotor de saúde.

## Retomada das políticas públicas de saúde na cidade de São Paulo: SUS, PSF, parcerias público-privadas e intersectorialidade saúde e educação no governo municipal de Marta Suplicy

O governo de Marta Suplicy (2001/2005), como indicado na introdução desta análise, teve que enfrentar, de início, as tarefas de reestruturação da Secretaria de Saúde e de retomada da implantação do SUS. A retomada da implantação do SUS interessa particularmente ao exame da intersectorialidade saúde/educação porque, por um lado, implica a reafirmação, por outros meios, das ideias que inspiraram as transformações da saúde escolar no governo de Luiza Erundina, quer dizer, implica a ênfase na construção de uma rede de saúde básica capaz de organizar e atender às demandas de saúde de crianças e adolescentes que frequentam ou não as escolas e, ao mesmo tempo, capaz de propor políticas de prevenção e promoção de saúde no âmbito escolar. Essa implantação ocorrerá num contexto em que o PSF vem se apresentar como reforma incremental do SUS. Ou seja, num contexto em que o PSF passa a ser fortemente considerado como a maneira mais efetiva de realizar, no plano econômico e no plano da prestação de serviços, os princípios da atenção básica preconizados pelo SUS.<sup>13</sup>

O PSF, por sua vez, incentiva a desativação das equipes de saúde mental nas Unidades Básicas de Saúde, acentuando sua fragmentação iniciada durante o PAS. A saúde mental ressen-te-se ainda da impossibilidade do governo de Marta Suplicy trazer de volta todos os profissionais afastados durante os governos anteriores. A proposta para a saúde mental articulada à expansão da Estratégia da Saúde da Família é, sobretudo, a de sua inclusão no matriciamento das equipes de saúde da família.

As palavras de Wagner Raíña expressam uma atualização necessária da política de saúde infantil, posta a partir do governo de Marta Suplicy. Ele diz:

No (final) da década de 1980, com a Erundina, (o foco) era a luta anti-manicomial e a (criação da) rede de serviços para evitar a internação e desospitalizar, (que), no caso da criança, era criar uma rede voltada para

---

<sup>13</sup> Sobre esta questão ver: Cohn (2009) e Viana & Dal Poz (2005)

sua saúde mental integral. Doze anos depois, com a epidemia de saúde mental que tem no mundo, (exemplificada) pelo DSM, o foco da saúde mental ficou na atenção básica. Você tem que criar estratégias, dispositivos e equipes na atenção primária para dar conta do atendimento e ser porta de entrada para o sofrimento psíquico nos territórios. E os CAPSs, os CECCOs e os Ambulatórios de Saúde Mental (devem) estar ligados matricialmente a ela.

Em tese, as questões da chamada saúde escolar devem ser remetidas à esfera de relações mais próximas entre escolas e unidades básicas de saúde de um mesmo território e à expectativa da constituição de redes, incluindo outros recursos públicos e comunitários e estabelecendo relações de matriciamento com os equipamentos de saúde mental. Vê-se, portanto, em linhas gerais, a intenção de retomada do desenho de política pública adotado no governo de Luiza Erundina, considerando um certo grau de institucionalização da rede substitutiva de saúde mental e o implemento do Programa de Saúde da Família (PSF) na atenção básica.

No entanto, uma das providências do governo parece contradizer as intenções promotoras e preventivas da atenção básica em saúde, investindo numa perspectiva, até certo ponto, semelhante àquela que foi alvo das críticas endereçadas às clínicas escolares no governo de Luiza Erundina. Em 4 de dezembro de 2002, Marta Suplicy assina e promulga a Lei nº 13464, que “dispõe sobre a garantia de assistência aos alunos da rede pública municipal de ensino com problemas no aprendizado e na integração escolar” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2002).

Nos artigos que descrevem os objetivos da assistência bem como o modo como demandas escolares deverão se relacionar com as UBSs, aparecem o encaminhamento para profissionais especializados dos alunos cujos problemas não puderem ser resolvidos na escola, a abertura para contratação de serviços terceirizados de entidades privadas e a função de mediação das prestações de serviço pelas UBSs.

Três aspectos gerais chamam atenção: 1) o caráter de tratamento individualizado, centrado nos alunos e suas famílias, desde uma perspectiva que faz apelo às especialidades na abordagem de problemas de apren-

dizagem e de “integração”; 2) o lugar que as unidades básicas de saúde devem ocupar na triagem e encaminhamento dos tratamentos, bem como na mediação entre profissionais especializados, profissionais da educação e alunos e suas famílias, acompanhando os tratamentos e dando orientações sobre eles; 3) a abertura para o estabelecimento de parcerias com entidades privadas, nacionais e estrangeiras, para realizar a assistência.

É preciso, portanto, não subestimar a pressão das demandas por assistência, baseada em diagnóstico e tratamento, que persiste nas relações entre escolas, atenção básica e saúde mental em cuja superação a desativação das clínicas escolares investiu. A providência quanto à assistência especializada, tendo como objeto problemas de aprendizagem e de “integração” dos alunos, precede aquela que virá posteriormente para tratar da prevenção e da promoção da saúde escolar.

Em 11 de fevereiro de 2004, a prefeita assinou e promulgou a Lei nº 13780, que “dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Atenção à Saúde do Escolar e dá outras providências” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2004). A Lei faz referência a ações intersetoriais e a programas de prevenção em saúde, indicando uma tendência que ficará cada vez mais acentuada nos governos seguintes, qual seja, a de tratar a prevenção por meio de programas pontuais circunscritos a certas temáticas, tais como sexualidade, consumo de drogas, dentre outras, e aquela de formação ou contratação por meio de parcerias de equipes específicas para realização dos programas. É interessante notar que a Lei remete às UBSs o atendimento das necessidades de saúde da população escolar e defende um princípio democrático de participação dos alunos na gestão de programas, bem como de participação em conselhos e sociedade civil.

O ambiente de retomada de construção do SUS na cidade de São Paulo é, certamente, propício às experiências intersetoriais e ao debate sobre as possibilidades e problemas das composições entre atenção básica, saúde mental e educação. A intersetorialidade, por sua vez, irá se beneficiar do investimento deste governo na participação popular, propiciando certo respiro democrático na construção das ações.

O exemplo das duas leis comentadas assinala algumas tensões importantes que são aqui nomeadas: individualização dos problemas de aprendizagem e de “integração” com adoção de modelos de diagnóstico e tratamento no interior de uma política que pretende promover saúde e prevenir no âmbito de uma perspectiva generalista e coletiva; a participação na construção e gestão de programas que convoca alunos, educadores, conselhos, famílias e outros setores da sociedade civil e a adoção de programas feitos em gabinete ou por equipes de especialistas; o anseio por ações integradas de diferentes secretarias e órgãos municipais e as dificuldades concretas para efetivar essa integração por meio do trabalho dos profissionais das redes públicas de saúde, educação e outras; a privatização dos serviços públicos, dentre outras.

No entanto, vale salientar que a intersetorialidade é sensível às formas de organização da cidade em perspectivas mais ou menos centralizadas ou descentralizadas. Wagner Raïna apontou a necessidade de divisão da cidade em várias sub-regiões que sejam correspondentes para a saúde, educação e assistência social. O governo de Marta Suplicy, seguindo uma tendência à descentralização, segundo Raïna, própria do Partido dos Trabalhadores (PT), criou “sub-cidades” ou setores da cidade, cujos equipamentos de saúde, educação e assistência social eram pensados e geridos de modo integrado. Para o mesmo entrevistado, os governos do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) apresentariam a tendência à centralização, pouco propícia à intersetorialidade.

A intensificação das parcerias público-privadas e a transferência da gestão de setores do sistema municipal de saúde para Organizações Sociais

Em artigo de avaliação de seu mandato como Secretário de Saúde do município no governo de Marta Suplicy, Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho (2003) menciona parcerias estabelecidas para implementação do Programa de Saúde da Família (PSF). As organizações partícipes foram várias, nomeadamente: Associação Comunitária Monte Alegre; Associação Congregação Santa Catarina; Instituto Adventista de Ensino; Centro de

Estudos e Pesquisas “Dr. João Amorim” (CEJAM); Fundação Faculdade de Medicina da USP; Casa de Saúde Santa Marcelina; Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Associação Saúde da Família; Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo; Universidade Santo Amaro (UNISA); Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein; Fundação Zerbini (ALVES SOBRINHO, 2003).

Acreditava-se que, sem as parcerias, não seria possível constituir as equipes de PSF e, além disso, essa alternativa retomava experiências pioneiras na saúde da família que aconteceram por iniciativa da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, nos anos 1990, com parcerias público-privadas. Algumas das instituições que participaram do chamado projeto Qualis (SILVA e DALMASO, 2002) reaparecem na lista apresentada por Eduardo Jorge e são, não por coincidência, aquelas que persistem como parceiras nos governos seguintes de Serra/Kassab e Kassab, como a Fundação Faculdade de Medicina da USP, Hospital Albert Einstein, Associação Saúde da Família, Santa Marcelina, UNIFESP, dentre outras. Percebe-se a presença de fundações de instituições de ensino e de grandes hospitais como parceiras em prestação de serviços no âmbito da saúde coletiva e da atenção básica desde as perspectivas das propostas contidas na Reforma de Estado empreendidas pelo ministro Bresser Pereira.

Vale lembrar que a legislação do SUS prevê a participação de organizações sociais na construção de modelo de atenção à saúde: Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 1990). Nas esferas federal, estadual e municipal, há legislação específica para a qualificação de entidades como organizações sociais, ou a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações, no caso do município paulistano: Lei Federal 9.637/98 (BRASIL, 1998); Lei Estadual 846/98 (SÃO PAULO, 1998); Lei Municipal 14.132/2006 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2006).

De acordo com Jorge Kayano, em palestra proferida em 27 de novembro de 2008, na Faculdade de Saúde Pública da USP, a Lei Municipal das OSs permite a transferência de recursos financeiros e equipamentos

públicos para as organizações sociais, diferentemente da Lei Federal, que permite a transferência de recursos financeiros, mas não de equipamentos. A possibilidade de firmar contratos de gestão dos equipamentos, própria da legislação municipal de São Paulo, foi objeto de processo de inconstitucionalidade que foi barrado, tornando possível ao governo Serra/Kassab não só a intensificação das cooperações público-privadas na contratação de funcionários e na prestação de serviços como, a partir de 2010, no governo Kassab, a transferência da gestão de territórios de saúde inteiros para as organizações sociais.

A gestão privada dos equipamentos públicos produz um conjunto de problemas e entende-se que alguns deles vão ter impacto direto na esfera da intersetorialidade saúde e educação. A autonomia dos gestores privados na condução das políticas públicas nos territórios e equipamentos sob sua direção é um primeiro problema a se destacar. Embora os contratos contemplem o controle público da gestão, a gerência privada tende a imprimir, no cotidiano das instituições, um rumo ideológico próprio, nem sempre de acordo com princípios e objetivos da esfera pública. Acirra-se, dessa maneira, a tendência à fragmentação na execução da política, bem como a dificuldade de colaboração entre equipamentos.

Outro problema importante refere-se ao fato de as organizações parceiras não aportarem recursos financeiros para o sistema de saúde, mas gerirem recursos públicos segundo a lógica da produção de lucros e vantagens para si. Não menos importante é o processo de desqualificação dos equipamentos e dos funcionários públicos, gerando, a um só tempo, desperdício de recursos e de experiências valiosas no e para o campo da saúde coletiva e justificativas ideológicas para a terceirização dos serviços.

Na transferência da gestão da saúde para as organizações sociais, perdem-se trabalhadores com conhecimento conceitual e prático valioso para a prestação de serviços à população, referências e processos de trabalho construídos no interior de equipamentos e entre equipamentos e uma certa qualidade da participação popular.



Para Virgínia Junqueira (2001), o PSF, na cidade de São Paulo, cumpriu função estratégica no movimento de privatização da saúde, sendo mesmo sua porta de entrada e um lugar privilegiado para auferir demandas de saúde que podem ou devem se tornar lucrativas para os setores secundários e terciários do sistema.

A necessidade de o PSF ter agentes comunitários residentes nos territórios em que vão atuar, por exemplo, serve de argumento para a intermediação de organizações sociais nos processos de seleção e contratação desses trabalhadores. Um raciocínio semelhante poderia ser feito em torno da saúde escolar. Sua história em São Paulo mostra uma linha de continuidade, com rupturas e modificações significativas, na composição entre atenção básica, saúde mental e educação. Pareceria, excetuando os oito anos de governo de Paulo Maluf e de Celso Pitta, que a saúde escolar caminha nessa linha, respondendo com diferentes e diversas composições de elementos dessas esferas às chamadas demandas escolares.

Na última década, talvez, a saúde escolar tenha se apresentado também como lugar de constituição de demandas para aplicação de serviços terceirizados e para a substituição da ação pública por aquela de grupos privados capazes de vender produtos especializados no diagnóstico e no “tratamento” dos problemas escolares, sejam eles oriundos do sofrimento psíquico ou das dificuldades de aprendizagem. Nessa direção, os programas visando à integração intersetorial jogam papel destacado, sendo uma via importante de contratação de serviços privados e estabelecimento de parcerias público-privadas.

Em 16 de junho de 2005, José Serra, Prefeito do Município de São Paulo, sob o Decreto nº 45986 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2005), “regulamenta a Lei nº 13780, de 11 de fevereiro de 2004, que dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Atenção à Saúde do Escolar” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2004). Tal Decreto, que regulamenta a Lei que dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Atenção à Saúde do Escolar, dá prosseguimento ao Programa previsto pela Lei assinada pela Prefeita Marta Suplicy e especifica as ações de promoção de saúde dos escolares da rede pública municipal.

O exame do Decreto mostra que se está, em tese, dando continuidade àquele conjunto de políticas iniciadas no final dos anos 1980. Ações integradas das Secretarias de Saúde e de Educação devem, amplamente, dar conta de demandas individuais e coletivas de promoção, prevenção e tratamento de agravos à saúde no âmbito escolar. A cada Unidade Educacional corresponderá uma Unidade Básica de Saúde “[...] que será responsável pelas ações coletivas de saúde referentes à população matriculada na UE e aquela que a frequenta eventualmente”.

Para além das ações de prevenção e promoção de saúde que têm caráter educativo e devem ser implementadas em parceria por profissionais da Educação e da Saúde, tendo a formação e a vigilância sanitárias como principais alvos – e abordando temas como hábitos saudáveis, cuidado com lixo, sexualidade, uso de drogas, bullying, dentre outros –, há ações de diagnóstico e tratamento de “disfunções e doenças”. Entre aquelas de cunho mais propriamente psicológico, uma vez que a Lei opera com classificações físico-orgânicas e “mentais”, encontra-se, no artigo 4, seções II e IV, a inclusão de pessoas com deficiência como objeto de diagnósticos e tratamentos e ações dirigidas à saúde mental, objetivando o encaminhamento de pessoas dependentes de álcool e outras drogas.

Chama a atenção a permanência de um modo de pensar a saúde escolar “dividida” entre demandas de saúde física e de saúde mental e, fato mais recente, um quase recobrimento da saúde mental pela área de álcool e drogas. Ações de prevenção e promoção fazem apelo a enquadres coletivos – família, professores, comunidade ou bairro –, enquanto o diagnóstico e o tratamento referem-se a indivíduos portadores de problemas e a suas famílias necessitadas de apoio. A proposta é fundamentalmente aquela de remeter esses indivíduos à atenção básica e, se necessário, a serviços especializados de referência.

## Considerações finais

O trabalho de campo realizado com profissionais e gestores da Educação e da Saúde ligados ao atendimento das demandas intersetoriais indicou que, de modo geral, as UBSs atendem pontualmente a algumas crianças e, dificilmente, conseguem ser as articuladoras de uma rede estruturada de atenção às crianças e às escolas. A intersetorialidade enfrenta dificuldades históricas e persistentes, com momentos políticos mais ou menos adversos à sua consecução.

No momento atual, considerando-se os últimos oito ou dez anos, é possível que a gestão privada das UBSs, em especial daquelas que se tornaram exclusivamente unidades de saúde da família, possa assumir parte da responsabilidade pela dificuldade na construção de ações intersetoriais. A maior fragmentação do sistema de saúde e a ênfase na produtividade medida em números de procedimentos – consultas, visitas domiciliares, curativos, vacinas etc. – não são favoráveis ao trabalho em rede que requer tempo e investimentos de outra natureza, por exemplo, reuniões e supervisões de múltiplos equipamentos e profissionais, deslocamentos de profissionais, reinvenção de rotinas, dentre outras. Muitas vezes essas atividades não são sequer anotadas nas planilhas de produção.

No âmbito das instituições de saúde mental, é notável, na cidade de São Paulo, um progressivo desmanche da rede substitutiva, com tendência ao desaparecimento ou “sucateamento” de certas referências importantes como Centros de Convivência e Cooperativa (CECCO) e concentração dos atendimentos nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), contradizendo a própria ideia de rede e impondo a centralidade do CAPS quase como uma nova versão dos hospitais psiquiátricos.

As Unidades Básicas de Saúde e os Centros de Atenção Psicossocial são, no desenho inaugurado no governo de Luiza Erundina, as atuais referências para o atendimento de escolares na saúde, assim como as clínicas escolares, no passado, caracterizavam-se por atender, quando conseguiam, às demandas propriamente clínicas de diagnóstico e atendimento. As contínuas dificuldades da intersetorialidade têm sido enfrentadas, no con-

texto dos últimos anos, com o recurso de Programas. A rede aparece como saída e resposta para as demandas da educação para a saúde. As demandas principais são, sobretudo, problemas e dificuldades de aprendizagem e de relacionamento, seguidas de queixas sobre violência que parecem não encontrar respostas adequadas na abordagem pelas especialidades (médicas, psicológicas, fonoaudiológicas, odontológicas, dentre outras). Por outro lado, o investimento na construção da rede propriamente dita é frequentemente adiado ou “terceirizado”, ficando na dependência de equipes que acabam por agir “no lugar da rede” e que não criam raízes no cotidiano das instituições envolvidas nas propostas.

## Referências

ALVES SOBRINHO, E. J. M. Saúde em São Paulo: aspectos da implantação do SUS no período de 2001-2002. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, p. 209-227, 2003.

ARAUJO, M. D. O cotidiano de uma equipe do Programa de Saúde da Família: um olhar genealógico sobre o controle social. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2005.

AUGUSTO JUNIOR, F. et al. Terceirização no setor público brasileiro. In: DAL, D. M.; RODRIGUES, I. J.; CONCEIÇÃO, J. J. da (Orgs.). *Terceirização no Brasil: do discurso da inovação à precarização do trabalho (atualização do debate e perspectivas)*. São Paulo: Anna Blume; CUT, 2009. p. 107-126.

BOSI, E. *Memória e sociedade: lembranças de velhos*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.

BRASIL. Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde, Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Brasília, 1990.

BRASIL. Presidência da República. Lei 9.637/98, de 15 de maio de 1998, Brasília, DF, 1998.

CAMPOS, G. W. S. Equipes de referência e apoio especializado matricial: uma proposta de reorganização do trabalho em saúde. *Ciência e saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 393-404, 1999.

CERTEAU, M. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

COHN, A. *Saúde da família e SUS*. Rio de Janeiro: Azougue, 2009.

COHN, A.; ELIAS, P. O público e o privado na saúde: o PAS em São Paulo. São Paulo: Cortez, 1999.

DOMITTI, A. C. P. Um possível diálogo com a teoria a partir das práticas de apoio especializado matricial na atenção básica de saúde. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006.

HALBWACHS, M. A memória coletiva. São Paulo: Vértice; Ed. Revista dos Tribunais, 1990.

JUNQUEIRA, V. Saúde na cidade de São Paulo (1989 a 2000). São Paulo: Polis/PUC/SP, 2001. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo).

KHOURI, Y. A. G. (Org.). Psicologia escolar. São Paulo: EPU, 1984.

MANSUR, L. H. B. Grupo Operativo com Professores. In: KHOURI, Y. A. G. (Org.). Psicologia escolar. São Paulo: EPU, 1984. p 14-22.

MORAES, M. L. S.; SOUZA, B. P. (Orgs.). Saúde e Educação: novos rumos no atendimento à queixa escolar. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2000.

PAIM, J. S. O que é o SUS. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

PATTO, M. H. S. Introdução à psicologia escolar. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

PATTO, M. H. S. Psicologia e ideologia: uma introdução crítica à psicologia escolar. São Paulo: T. A. Queiroz, 1984.

PATTO, M. H. S. Introdução à psicologia escolar. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. PAS - Plano de Atendimento à Saúde, gestão 1993-1996. São Paulo, 1993.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Decreto 48.704, de 10 de dezembro de 2007. São Paulo, 2007.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Secretaria de Planejamento, Plano Plurianual 2006-2009. São Paulo, 2006.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Lei Municipal 14.132/2006, de 24 de janeiro de 2006. São Paulo, 2006.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Decreto nº 45986, de 16 de junho de 2005. São Paulo, 2005.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Lei Municipal nº 13780, de 11 de fevereiro de 2004. São Paulo, 2004.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Lei Municipal 13.464, de 04 de dezembro de 2002. São Paulo, 2002.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Decreto 27.695, de 20 de março de 1989. São Paulo, 1989.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Decreto 27.695, de 20 de março de 1989. São Paulo, 1989.

SÃO PAULO (Estado). Lei Estadual 846/98, de 04 de junho de 1998. São Paulo, 1998.

SCHMIDT, M. L. S.; NEVES, T. F. S. O trabalho do agente comunitário de saúde e a política de atenção básica em São Paulo, Brasil. Cadernos de Psicologia Social do Trabalho, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 225-240, jul./dez. 2010.

SCHMIDT, M. L. S. A experiência de psicólogas na comunicação de massa. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, 1990.

SILVA, J. A.; DALMASO, A. S. W. Agente comunitário de saúde: o ser, o saber, o fazer. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2002.

SINDICATO DOS PSICÓLOGOS NO ESTADO DE SÃO PAULO. Conselho Regional de Psicologia – 6a. Região. In: ENCONTRO DE PSICÓLOGOS DA ÁREA DE EDUCAÇÃO, 1. São Paulo, 1981. Anais, 1981.

TAVERNA, C. S. R. Um estudo histórico sobre a Psicologia Escolar na Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de São Paulo. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

VIANA, A. L.; DAL POZ, M. R. A reforma do sistema de saúde no Brasil e o Programa de Saúde da Família. Physis: Revista de Saúde Coletiva, n. 15 (suplemento), p. 225-164, 2005.



## 5. O ATENDIMENTO À QUEIXA ESCOLAR NO ÂMBITO DA SAÚDE: ALGUNS APONTAMENTOS

Maria Lúcia Boarini  
Vanderléia de Lurdes Dal Castel Schindwein  
Roselania Francisconi Borges  
Luis Alberto Lourenço de Matos

### Introdução

O presente capítulo<sup>1</sup> tem como objetivo compreender as políticas públicas e as práticas institucionais de enfrentamento da queixa escolar no âmbito da saúde, desenvolvidas em duas regiões brasileiras. E, do nosso ponto de vista, entender as práticas institucionais de enfrentamento da queixa escolar só é possível quando conhecemos e analisamos as atividades realizadas pelos profissionais que lidam com tais queixas, no setor da Saúde e/ou da Educação, visto que são esses profissionais que, de fato, concretizam a letra da lei.

Assim sendo, neste texto, circunscrevemos nossa análise sobre o campo da saúde e, mais especificamente, sobre entrevistas realizadas com profissionais psicólogos que atuam em Unidades Básicas de Saúde (UBSs), de um município da Região Sul, e com profissionais psicólogos que atuam em um Centro de Atenção Psicossocial Infantojuvenil (CAPSi) de um município da Região Norte. Esses equipamentos pertencem à rede pública de saúde e situam-se em solo brasileiro.

Todavia, antes de expor o delineamento da pesquisa e seus resultados propriamente ditos, recuperamos a literatura já produzida sobre a relação que ocorreu e/ou vem ocorrendo entre os setores da Saúde e da Educação, visando pontuar que os fatos devem ser compreendidos não de forma isolada, mas do seu contexto histórico-social, na perspectiva de que “as grandes

---

<sup>1</sup> Relata parte das atividades de pesquisa desenvolvidas no Programa de Cooperação Acadêmica – Novas Fronteiras – PROCAD-NF, formalizado entre três universidades públicas localizadas em três estados brasileiros.



ações não cotidianas que são contadas nos livros de história partem da vida cotidiana e a ela retornam”. Dessa forma, “toda grande façanha histórica concreta torna-se particular e histórica precisamente graças a seu posterior efeito na cotidianidade” (HELLER, 1989, p. 20).

## O que a literatura nos diz sobre este assunto

A relação entre Saúde e Educação se estabelece a propósito de um dos grandes debates da atualidade, ou seja, a intersetorialidade. Esse conceito não é atual, porém, em função das vicissitudes da implantação das políticas públicas atuais, ele tem sido evidenciado entre os objetivos presentes no formato das políticas sociais, que lhe conferem muitos significados e sentidos. Um deles é o exposto por Junqueira e Inojosa (1997, p. 1), segundo os quais, a intersetorialidade é a “[...] articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeitos sinérgicos, em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social”. Ainda no que tange aos cuidados e à defesa dos direitos da criança, o Ministério da Saúde formula:

A intersetorialidade pressupõe a definição de objetivos comuns para os quais cada setor contribui com as suas especificidades, articulando ou produzindo novas ações. Esse conceito desperta para a necessidade de participação da unidade de saúde nas redes sociais locais que se constituem, a partir do território, na defesa dos direitos da criança. (BRASIL, 2004a, p. 13)

Trazendo tal definição para o escopo das políticas públicas como um todo, espera-se que a articulação entre diversos saberes possa ocasionar mudanças na forma de lidar com as demandas presentes no dia a dia dos diversos setores da sociedade, com vistas à elaboração de uma melhor solução ou desenlace aos problemas cotidianos.

Recuperando os primórdios da aplicação desse conceito no Brasil, teremos como cenário as primeiras décadas do século XX, cenário em que é possível identificar que a ideia de uma atuação entre diferentes setores

sociais já estava presente nas propostas que eram elaboradas pelos médicos, em especial os membros da Liga Brasileira de Higiene Mental (LBHM)<sup>2</sup>. Vale assinalar que a denominação “intersetorialidade” propriamente dita é algo mais recente. Entre os ideais defendidos na época, estava a proposta de conter os problemas que eram elencados como agentes de atraso ou de não desenvolvimento e fazer do Brasil uma nação alinhada às nações consideradas superiores econômica, cultural e socialmente (BORGES, 2012) e, dessa forma, melhorar as condições sociais com vista a um futuro próspero para o Brasil. Para alcançar tais metas, os integrantes da LBHM empenhavam-se na tarefa de organizar diversos setores naquele contexto histórico, representados por família, escola, exército, saúde e sociedade em geral. Nesse sentido, o ideário higienista esteve intensamente presente nas práticas médicas e educacionais, entendido como forma de fomentar, ordenar e orientar mudanças significativas nas regras de convivência social nas primeiras décadas do século XX.

Tais ideais, em nosso entender, tanto tiveram importantes desdobramentos nas décadas posteriores, quanto podem ser identificados em práticas e encaminhamentos tidos como originais na atualidade. Uma dessas práticas, que hoje é conhecida sob a denominação de intersetorialidade, já figurava como uma das formas de intervir nos processos sociais e nas questões que eram consideradas agravos ou entraves ao desenvolvimento do Brasil, como já pontuamos anteriormente. Assim como em tempos passados, em nossos dias, o trabalho intersetorial “[...] implica um conjunto de diferentes ofertas de cuidado”, propiciadas por diversos dispositivos “[...] intimamente articulados de forma complementar, solidária e com propósitos definidos” (DIAS; GONÇALVES; DELGADO, 2010, p. 119-120).

Desse modo, o trabalho intersetorial que, em seu formato, lembra uma rede, de acordo com Amarante (2007, p. 86), configura-se como “[...] uma série de pontos de encontro, de trajetórias de cooperação, de

---

<sup>2</sup> A Liga Brasileira de Higiene Mental foi uma associação de caráter privado fundada em 1923, no Rio de Janeiro, pelo médico Gustavo Riedel e reconhecida de utilidade pública por força do Decreto n.º 4778. Dessa associação, faziam parte a elite da psiquiatria nacional, médicos de diferentes especialidades, bem como educadores, empresários e políticos brasileiros. (ESTATUTOS DA LIGA BRASILEIRA DE HIGIENE MENTAL, 1925, p. 223)

simultaneidade de iniciativas e atores sociais envolvidos”, emergindo como um grande desafio para os profissionais vinculados às políticas públicas voltadas a diversos setores da sociedade, como demonstrado por Luzio e L’abbate (2006, 2009); Henna et al. (2008); Zambenedetti e Silva (2008), Boarini (2009), entre outros.

Todavia, a considerar a literatura especializada das últimas décadas, nota-se que o diálogo entre os diversos setores sociais – e nesse caso, estamos nos referindo ao setor da Saúde e da Educação – é deveras escasso ou até mesmo inexistente. Tal afirmação pauta-se no fato de que o fenômeno fracasso escolar (reprovação e evasão), em especial da rede pública do Ensino Fundamental, tem sido entendido como uma via de mão única, ou seja, a dificuldade escolar é, em geral, atribuída ao aluno em particular, especialmente à sua saúde, à sua condição econômica desfavorável (PATTO, 1992), ou, às vezes, à sua origem familiar (FONSECA, 2005), atribuindo o seu fracasso na escolarização a uma suposta “desestruturação da família”, utilizando um jargão da atualidade. Nessa sintonia, mitos travestidos de justificativas não faltam, como bem pontuou Maria Helena Souza Patto, nos idos de 1985. E, qualquer que seja a razão pela qual o aluno não aprende ou comporta-se mal, em geral, tais aspectos são colocados como demanda para o setor de Saúde (BOARINI, 1993). Nada de estranho a observar quando esses fatos já aconteciam na década de 1920.

Naquela época, até certo ponto, justificava-se a busca de solução para os problemas escolares no campo da Saúde, tendo em vista a proliferação de inúmeras doenças contagiosas e os poucos recursos medicamentosos existentes na época, dentre inúmeras outras questões que não cabe serem recuperadas neste texto. Eram comuns, na época, as febres eruptivas (sarampo, varicela, escarlatina, varíola), a coqueluche, a caxumba, a difteria, o tifo, a sífilis, a pitiríase, dentre outras. Por essa razão, de acordo com Peixoto (1930, p. 371) a “inspeção médica das escolas” era uma exigência, visto que “para impedir o acesso às doenças transmissíveis na escola é [era] preciso ter a garantia de saúde não só dos alunos em particular, mas de todo o pessoal que serve tanto à educação (mestres, professores) como ao entretenimento da casa escolar (guardiãs, serventes, bedéis)”. Décadas transcorridas e com os avanços da

Medicina e da Farmacologia, esses problemas de saúde física já são, em geral, superados ou pelo menos, em grande parte, controlados.

Temos, na atualidade, importantes estudos apontando para a necessidade de ampliar o campo de observação do fenômeno fracasso escolar além das questões de saúde. Como exemplo, citamos, dentre outros, o clássico estudo *A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia*, de autoria de Patto (1990). Outro exemplo são as reflexões de Sucupira (1986), Collares e Moysés (1992), que apontam o reducionismo biológico, vigente desde então, para explicar o que em nossos dias comumente é denominado déficit de atenção e hiperatividade (TDAH).

Outra informação importante que, no Brasil, teve um efeito relevante nas políticas públicas foi a instituição, em 1990, do Sistema Único de Saúde/SUS e, nesse Sistema, a inserção do profissional psicólogo nas Unidades Básicas de Saúde passa a ser uma recomendação da Portaria nº 224/1992 (BRASIL, 1992). Embora o trabalho nesse setor se apresentasse como uma possibilidade original, alternativa significativa de atuação do psicólogo, o estudo realizado por Jackson e Cavallari (1991) indica o pouco alcance dessa possibilidade, em virtude da formação do psicólogo que priorizava o modelo liberal e privatista. Em outras palavras, no setor de saúde pública, o modelo hegemônico adotado pelos psicólogos era centrado no modelo clínico tradicional, fincado em processo individualizante. Nesse compasso, de acordo com Boarini (1993, p. 178) “o psicólogo vai-se dando conta de que [...] o cotidiano de uma Unidade Básica de Saúde desafia todos os conhecimentos aprendidos na universidade [...] e com esta fragilidade sentida o psicólogo se elege e aceita ser o depositário de problemas pertinentes à escola fundamental”. A justificativa para essa aceitação do psicólogo diz respeito à sua formação profissional da qual se queixa: “A gente sai sem saber pensar, a gente não pensa e hoje isto está muito claro para mim. A gente vai aprender a pensar depois, pensar um caso, desde que você recebe um paciente até a hipótese que você levanta, no tratamento” (BOARINI, 1996, p. 114). Nessa época, importantes estudos foram publicados sobre a formação do psicólogo, dentre eles, relembremos as publicações resultantes de pesquisas realizadas em território nacional

pelo Conselho Federal de Psicologia, que destacamos: Quem é o psicólogo brasileiro (CFP, 1988), Psicólogo brasileiro: construção de novos espaços (CFP, 1992) e Psicólogo brasileiro/práticas emergentes e desafios para a formação (CFP, 1994).

Transcorridas duas décadas após a inserção oficial do profissional psicólogo na rede pública e, mais especificamente, nos equipamentos de saúde criados ou reordenados pelas novas determinações da Política Nacional de Saúde Mental, destacando-se, nessa questão, a Portaria n.º 3088 (BRASIL, 2011), voltamos a campo para compreender as políticas públicas e as práticas institucionais de enfrentamento da queixa escolar no âmbito da saúde, desenvolvidas em algumas regiões brasileiras, valendo-nos de depoimentos de psicólogos que atuam na rede pública de atenção psicossocial.

#### Método: Procedimentos e população alvo

Para a coleta de dados, recorreremos à entrevista individual<sup>3</sup> semiestruturada gravada em áudio. Entrevistamos seis psicólogos de Unidades Básicas de Saúde/UBS da rede pública de Saúde de um município de médio porte, situado na Região Sul<sup>4</sup>, e dois psicólogos de um Centro de Atenção Psicossocial Infanto-juvenil de um município de médio porte, da Região Norte<sup>5</sup> do Brasil.

---

<sup>3</sup> Foram atendidas todas as exigências do Comitê de Ética em Pesquisa, segundo o Parecer n. 0004.0.047.000-11.

<sup>4</sup> O município da Região Sul tem uma rede de saúde composta por vinte e sete Unidades Básicas de Saúde (UBSs), duas Unidades de Pronto Atendimento 24 horas (UPA), um Hospital Municipal com 68 leitos e, dentro dele, um Serviço de Atendimento às Urgências e Emergências Psiquiátricas com 26 leitos, um Centro Integrado de Saúde Mental (CISAM), um Centro de Atenção Psicossocial II (CAPs II) e um Centro de Atenção Psicossocial para Alcool e outras Drogas II (CAPs AD II) e dois Serviços Residenciais Terapêuticos (SRTs). Fonte: Secretaria Municipal de Saúde, 2012. O CAPSi foi inaugurado em novembro de 2012.

<sup>5</sup> A rede de saúde do município da Região Norte tem trinta e nove Unidades Básicas de Saúde/UBS, vinte e duas na zona urbana e dezessete na zona rural. Desse total, trinta e cinco são Unidades de Saúde da Família e quatro são Unidades de Saúde. Possui, também, na rede municipal, quatro Centros de Atenção Psicossocial/CAPS, CAPS AD, CAPS Infanto-juvenil e um CAPS II Estadual.

O critério de seleção desses equipamentos de saúde, no caso do município sulista, foi o de estar localizado próximo a seis escolas que atendem usuários na faixa etária de 5 a 14 anos. Essas instituições foram selecionadas tendo como critério o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do ano 2009. Nesses termos, as escolas focalizadas foram divididas proporcionalmente entre os menores e maiores IDEB. Tal critério justificou-se para avaliar se a demanda à saúde tem relação com o IDEB e por considerar que a escola encaminha para a Saúde os alunos com histórico de fracasso escolar.

No caso do município do Norte, as UBS não recebem a demanda da queixa escolar das escolas, por não disporem de uma equipe especializada para realização de diagnósticos e intervenções psicoterapêuticas necessárias. Por essa razão, o estudo realizado nesse município, necessariamente, ocorreu no Centro de Atenção Psicossocial Infanto-juvenil/CAPSi, por receber as queixas escolares encaminhadas das escolas, dos pais e do Conselho Tutelar. Os tópicos explorados nas entrevistas foram os seguintes: 1. Procedência da demanda maior de queixa escolar; 2. Queixas mais comuns; 3. Forma de realização da triagem e encaminhamento. 4. Formas de avaliação da queixa e instrumentos adotados. 5. Quando há sinais de deficiência intelectual, como é realizada a avaliação psicológica e qual o encaminhamento proposto.

## Apresentação e análise dos resultados

O nosso ponto de partida foi a leitura de todas as respostas dadas durante as entrevistas. Percorremos inúmeras vezes as informações encontradas, detendo-nos em pontos que, pela sua frequência, delinearam-se como tendências na compreensão do problema colocado. Os dados coletados foram submetidos a um processo de análise que se propôs, dentro das nossas possibilidades, não se restringir ao empírico propriamente dito. Com isso, queremos afirmar que a interpretação que faremos dos dados coletados não se limita ao interior do setor da Educação ou da Saúde, mas privilegiamos a dinâmica social e o momento histórico em que essas instituições estão inseridas e que, em última instância, determinam os fenômenos que nos propomos a estudar.

Destacamos que não houve a pretensão de esgotar as leituras possíveis. Reconhecemos que a densidade do conteúdo dos discursos manifestados durante a entrevista pode estar além do que captamos. Por essa razão, para possibilitar outras leituras, registramos todas as afirmações presentes em todas as entrevistas, como é possível observar nos quadros a seguir.

Quadro 1 – Procedência da queixa escolar

MUNICÍPIO DO SUL	Escola, conselho tutelar, pais (dificilmente)
MUNICÍPIO DO NORTE	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) as escolas (orientador pedagógico, orientador educacional e professor);</li> <li>2) o serviço de neurologia: policlínica encaminha crianças com múltiplas reprovações e defasagem série-idade;</li> <li>3) os próprios pais, seja por demanda espontânea deles ou pelas queixas dos professores em relação ao comportamento ou alguma dificuldade no processo ensino-aprendizagem.</li> </ol>

Quadro 2 – Principais queixas escolares

MUNICÍPIO DO SUL	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) dificuldades de relacionamento (agressividade, isolamento, agitação, ansiedade);</li> <li>2) problemas de comportamento (conversar muito em sala de aula);</li> <li>3) aprendizagem (falta de atenção, notas baixas, reprovação);</li> <li>4) questões familiares.</li> </ol>
MUNICÍPIO DO NORTE	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) problemas de aprendizagem (dificuldades de aprendizagem, dificuldades cognitivas, dificuldades na leitura, dificuldades na escrita, falta de atenção e concentração);</li> <li>2) de comportamento (agressividade, hiperatividade, indisciplina, agitação, baixo interesse escolar, desobediência, isolamento/introversão);</li> <li>3) de ordem emocional (nervosismo/ansiedade, baixa autoestima, tristeza/depressão, labilidade emocional, fobias, problemas de relacionamento);</li> <li>4) relacionados a questões escolares (bullying);</li> <li>5) problemas auditivos, visuais, retardo mental leve.</li> </ol>

É necessário destacar que o ingresso da criança no meio escolar marca um momento muito importante em seu desenvolvimento como um todo, devendo a instituição escolar ser capaz de oferecer e garantir à criança condições adequadas de acesso a conhecimentos e aprendizagens, bem como “[...] o direito à proteção, à saúde, à liberdade, à confiança, ao respeito,

à dignidade, à brincadeira, à convivência e à interação com outras crianças” (BRASIL, 2010, p. 18). Nesse sentido, seu ingresso permite vivências à criança e ao adolescente em um grupo mais complexo que o seu grupo familiar e oportunidades de acesso ao saber sistematizado. Também é nesse momento que muitas questões adversas ao desenvolvimento da criança, que ocorrem em seu ambiente familiar, podem se tornar visíveis no ambiente escolar, como, por exemplo, as situações de negligência ou violência física e/ou sexual, fatos que frequentemente aparecem na imprensa comum. Tendo tais fatores como causa, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) determina, no Art. 56, que “– os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de: I – maus tratos envolvendo seus alunos, II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares, III – elevados níveis de repetência” (BRASIL, 1990).

Em 2003, a Organização Mundial da Saúde (OMS) afirma a importância da parceria da escola na atenção à saúde mental da criança e do adolescente e avalia a escola como um recurso em potencial no reconhecimento de crianças e adolescentes que necessitam de tratamento especial. A OMS afirma ainda que, em alguns locais, a escola pode ser a via primária e principal de suporte para essas crianças e adolescentes que necessitam de atendimento (WHO, 2003).

Nesses termos, o trabalho da educação em parceria com os demais setores sociais é uma necessidade. O que vale a pena ponderar é o histórico encaminhamento dos problemas escolares ao setor de saúde, sem que sejam esgotados os recursos pedagógicos que deveriam ser desenvolvidos no âmbito educacional. Não obstante, muitas das queixas escolares apontadas podem estar indicando que há ainda algo a se fazer no meio escolar para que o processo de medicalização, que caminha a passos largos na contemporaneidade, possa ser interrompido (MOYSÉS, 2010; MACHADO, 2010).

Nos quadros 3 e 4, destacam-se os instrumentos adotados para avaliação da queixa escolar. Instrumentos, em sua maioria, de aplicação individual, muitos deles têm seu uso indicado e defendido desde o início do século XX, com o intuito de definir a capacidade intelectual de cada



criança e realizar a profilaxia mental considerada condição para ingresso e permanência na escola, como bem apontou Wanderbroock Júnior (2009). Mesmo que hoje os tempos sejam outros, ou seja, tempos em que todos devem ter garantidos os seus direitos de permanecer na escola “aprendendo e participando, sem nenhum tipo de discriminação” (BRASIL, 2008), independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais e econômicas, não é raro notar o “[...] retorno das explicações organicistas e centradas nos distúrbios e transtornos de aprendizagem para justificar o não aprender na escola” (SOUZA, 2010, p. 57), pautados em instrumentos e encaminhamentos controversos.

### Quadro 3 – A triagem e o encaminhamento

MUNICÍPIO DO SUL	A escola faz um relatório e encaminha à UBS; A enfermeira faz o acolhimento na UBS; A psicóloga faz triagem e define se é uma questão de saúde ou apenas queixa escolar, assistente social, acolhimento na ESF.
MUNICÍPIO DO NORTE	Acolhimento feito pela enfermeira ou assistente social: faz-se uma anamnese, são avaliados aspectos da aprendizagem (reprovação escolar, tempo de reprovação, a idade da criança, a defasagem série e idade); ainda são solicitadas avaliações da psiquiatria quando necessário e o aluno é encaminhado para reforço escolar na própria escola ou outra escola mais próxima de sua residência e, ainda, encaminhado às psicólogas (fazem um estudo do caso para saber se há necessidade de uma avaliação psicológica). As crianças com queixa escolar (reprovações e dificuldades no processo ensino-aprendizagem) são encaminhadas para a Divisão de Educação Especial, tanto da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) quanto da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), para acompanhamento individualizado na escola, para os locais (salas de recursos multifuncionais) e para os profissionais que fazem esse tipo de atendimento (Psicopedagoga e Fonoaudióloga). Só ficam no CAPSi os casos que têm histórico de reprovação de um ou dois anos e que apresentam problemas emocionais/comportamentais associados.

Quadro 4 – Avaliação e tipo de atendimento da queixa escolar

<p>MUNICÍPIO DO SUL</p>	<p>Entrevista com os pais ou responsáveis, entrevista com a criança, hora de jogo diagnóstica, desenho da família, teste Colúmbia, HTP; Atendimento individual/psicoterapia breve; brincadeiras, jogos, atendimentos grupais, grupos de crianças; orientação à família, atendimento da criança em conjunto com os pais e a escola, atendimento em conjunto com as agentes comunitárias de saúde, com a assistente social e, em alguns casos, com o médico homeopata.</p>
<p>MUNICÍPIO DO NORTE</p>	<p>Entrevista inicial com pais e entrevista com a criança. São utilizados jogos para avaliar o raciocínio lógico, a memória, a avaliação espaço-temporal, a diferenciação de formas geométricas, cores, números e dias da semana, bem como testes projetivos quando há queixa comportamental ou emocional associada, HTP e entrevista lúdica. Não se realiza avaliação neuropsicológica.</p> <p>Atendimento em conjunto com vários profissionais para realização de estudos de caso, quando a queixa escolar não se confirma, e para fechamento do diagnóstico (Avaliação com clínico geral, psicólogo, terapeuta ocupacional, enfermeiro, assistente social, psiquiatra e pediatra); ainda, entra em contato com a escola (direção, orientação e professor) para fazer a discussão do caso.</p> <p>Em alguns casos, solicita-se avaliação psicopedagógica a uma instituição que presta serviços a crianças e adolescentes com deficiência) e da escola (direção, orientação e professor).</p>

Quadro 5 – Quando há sinais de deficiência intelectual, como é realizada a avaliação psicológica e qual o encaminhamento proposto?

<p>MUNICÍPIO DO SUL</p>	<p>Tenta-se resolver na UBS o que se refere a questões emocionais e familiares que acompanham a queixa escolar; trabalha com orientações com os pais sobre como estimular a criança; faz encaminhamentos, por exemplo, para a clínica-escola da universidade; indica o serviço de psicopedagogia (particular); encaminha para a Secretaria de Educação onde há um setor específico para essa avaliação; a escola é que faz essa avaliação, pois a escola tem os testes; na UBS, não há como avaliar deficiência intelectual, encaminha para outros profissionais (neurologista, atenção secundária, psicopedagogia, fonoaudiologia, neurologia, psiquiatria) e, se for o caso, acompanha com psicoterapia breve; entretanto, quando constatada a deficiência, em geral entende-se que é um tipo de paciente que não se beneficia de psicoterapia breve. Trabalha com a abordagem sistêmica e, por isso, foca a família; em alguns casos, faz grupo de crianças.</p> <p>Obs. Em uma das entrevistas, foi revelado que o encaminhamento foi feito para um serviço, sem a perspectiva de que seja resolutivo no acolhimento da situação.</p>
-------------------------	---

MUNICÍPIO DO NORTE	Os casos encaminhados ao CAPSi passam pela triagem e posterior avaliação médica e psicológica para confirmação diagnóstica. As crianças que apresentam deficiência mental/intelectual são encaminhadas para as salas de recursos e para acompanhamento pelo Serviço de Neuropediatria da Policlínica “X”. Se tiver alguma comorbidade comportamental ou emocional associada, a criança é atendida no CAPSi.
--------------------	---

Os encaminhamentos dos primeiros atendimentos adotados entre os profissionais da saúde no CAPSi mostram que a busca do saber médico tem sido um recurso terapêutico para tratamento das queixas escolares. De acordo com Kupfer (2011, p. 143), trata-se de um fenômeno de “apropriação médica da educação” e da “psicologização da educação”, ou seja, observa-se entre profissionais de várias áreas a busca de diagnósticos médicos baseados no modelo científico da medicina clínica para tratar os problemas de aprendizagem, como efeitos exclusivos de disfunções neurológicas ou bioquímicas, sem nenhuma relação com aspectos psicossociais.

Além disso, o risco de emitir um diagnóstico baseado somente em modelos médicos centrados na descrição classificatória pode afetar a rede de significações nas quais a criança se estrutura como sujeito. Vorcaro (2011, p. 227), alertando para o “efeito bumerangue do diagnóstico”, explica: a nomeação precoce de um transtorno psiquiátrico pode provocar um deslocamento não apenas da identidade atribuída à criança, como desloca a posição dos pais, já que a condição da criança não pode ser reconhecida e nem cuidada por meio do saber parental. Ao deslocar essas funções para os especialistas, agentes de saúde, a insuficiência da criança traz na sua esteira a insuficiência dos pais.

A nomeação diagnóstica pode adquirir tamanha significância que destitui, alerta Jerusalinsky (2011), o nome-próprio da criança, substituído pela identidade social conferida pelo nome da síndrome ou transtorno com que a medicina o nomeia. A produção discursiva do transtorno atribuído a uma criança pode afetar a sua subjetivação.

## Considerações finais

Vale lembrar que este texto se constitui em um recorte de um conjunto de pesquisas – Programa de Cooperação Acadêmica, Novas Fronteiras/PROCAD-NF – tal como descrevemos anteriormente. Não obstante a limitação do presente estudo, a título de estimular novas discussões, teceremos alguns questionamentos.

Inicialmente, devemos destacar que, neste estudo, não observamos qualquer relação entre demanda escolar ao setor de Saúde e baixo ou alto IDEB. No caso do município do Sul, onde esse critério foi adotado, não houve diferença na quantidade de encaminhamentos ou tipo de queixas, ou seja, não se confirmou a hipótese de que as escolas com menor IDEB promovem o maior número de encaminhamentos ao setor da Saúde.

Outro ponto a assinalar é a questão da atenção à saúde mental, no que se refere à infância e à adolescência. De acordo com Assumpção (1994), o reconhecimento da existência de transtornos mentais na infância e a criação da psiquiatria infantil, como especialidade médica, aconteceu em 1937, no I Congresso de Psiquiatria Infantil, em Paris, na França. Sem pretender adentrar no terreno da história, há que se lembrar que, no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, foram inúmeras as iniciativas e as experiências na atenção à infância muito bem descritas por Beltrame (2010) e Zanélla (2014). Entretanto, em geral, eram modelos de assistência construídos com base em “[...] um conjunto de medidas, calcadas na lógica higienista e de inspiração normativo-jurídica”, segundo o qual foram sendo criadas instituições fechadas para atendimento de crianças e adolescentes em geral, mantidas sob a tutela dos setores filantrópicos (BRASIL, 2007, p. 7). Nesses termos:

As ações dirigidas a crianças e adolescentes no Brasil atravessaram um século de história circunscrita a um ideário de proteção, que, paradoxalmente redundou na construção de um modelo de assistência com forte tendência à institucionalização e em uma concepção segmentada, não integradora, da população infanto-juvenil (BRASIL, 2007, p. 7).

O tempo transcorrido indicou que tais modelos não traziam soluções satisfatórias e, assim, os Centros de Atenção Psicossocial Infanto-juvenil foram criados pela Portaria 336 (BRASIL, 2002), ouvindo clamores já tardios de vários setores da sociedade que almejavam novas formas de conceber e acolher as demandas dessa clientela. Dessa forma, o Ministério da Saúde oferece a seguinte definição para esse dispositivo:

O CAPSi é um serviço de atenção diária destinado ao atendimento de crianças e adolescentes gravemente comprometidos psicicamente. Estão incluídos nessa categoria os portadores de autismo, psicoses, neuroses graves e todos aqueles que, por sua condição psíquica, estão impossibilitados de manter ou estabelecer laços sociais (BRASIL, 2004b, p. 23).

E qual é o índice de prevalência desses casos, é a pergunta que se faz. Tanaka e Ribeiro (2009) indicam que os índices de transtornos mentais na infância, estimados em estudos realizados em diversos países, a partir do ano 1980, é de 15,8%, havendo uma variação conforme a idade, sendo que a prevalência média entre os pré-escolares é de 10,2%, entre os pré-adolescentes (seis a 12 ou 13 anos) é de 13,2%, e entre os adolescentes, de 16,5%. De acordo com os autores, é provável que os índices no Brasil sejam semelhantes, apesar dos poucos estudos publicados.

Com esses dados, estamos pontuando que, sem a avaliação rigorosa dos fatores que contribuem para o fracasso escolar, corre-se o risco de superestimar os casos de crianças e adolescentes que, de fato, demandam atenção especializada. Nesse caso, sejam os serviços de educação especial, como é o caso das salas de recursos multifuncionais, ou os equipamentos de saúde, como é o caso das UBSs e em especial do CAPSi, acabam por atender demandas artificiais.

Outrossim, o encaminhamento às UBSs e ao CAPSi pode ser confundido com ações intersetoriais, e é com essa questão que seguiremos para a finalização deste texto. Esse encaminhamento por via única caracteriza, do nosso ponto de vista, ausência de uma atuação entre as áreas da Educação

e Saúde, faltando um maior diálogo entre ambas para que possam ocorrer mudanças na forma de lidar com a queixa escolar. Há sinais de desconsideração por parte dos profissionais da área da Saúde do que se passa na escola e do processo de escolarização, bem como “a terceirização” dos problemas escolares por parte dos educadores, tomando o setor de saúde como a “tábua de salvação” das mazelas escolares. Tais condutas, geralmente, têm gerado o crescente consumo de medicação pelas crianças e adolescentes, tão intensamente debatido em nossos dias (BOARINI; BORGES, 2009; MOYSÉS; COLLARES, 2010; EIDT; TULESKI, 2010, COUDRY, 2014), que resultam na psicologização e, como consequência, na patologização e medicalização do social (TESSER, 2010).

Enfim, a troca de informações entre Saúde e Educação é uma exigência. Já temos conhecimento produzido ao longo de décadas que nos levam a entender que o esgarçamento das necessidades humanas nos leva à infrutífera busca da especialidade. Sem dúvida, a Educação tem suas razões para se reportar ao setor de Saúde, sejam as demandas de ordem mental ou física. Inclusive o diálogo e o trabalho em rede são apregoados pelo SUS como necessários para que se possa, de fato, compreender fatores que são, em geral, multideterminados. Não vamos aqui polemizar evidências. Se a sociedade não mudou em termos estruturais, as questões estão exigindo respostas. O que, aqui, estamos defendendo é o que está claramente traduzido nas afirmações de Justen (1993, p. 20):

A organização pedagógica que não privilegia a recuperação da aprendizagem está interferindo nos direitos da criança e nos deveres do Estado. É tanto infringência à lei a criança ser reprovada sem haverem sido esgotadas todas as medidas para sua recuperação, como ser aprovada sem que tenha, verdadeiramente, vencido os conteúdos curriculares.

Tais questões indicam os desafios a serem enfrentados pela Educação e pela Saúde, em relação ao necessário desenvolvimento de uma efetiva intersetorialidade.

## Referências

- AMARANTE, P. Saúde mental e atenção psicossocial. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- ASSUMPCÃO, F. B., Jr. (1994). Pequena história da psiquiatria infantil: aspectos críticos. In: \_\_\_\_\_. *Psiquiatria da infância e da adolescência*. São Paulo: Livraria Editora Santos.
- BELTRAME, M. M. *Infância e saúde mental: reflexões sobre a dinâmica de trabalho de um CAPSi*. 2010, 251 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, PR, 2010.
- BOARINI, M. L. *Unidades Básicas de Saúde: uma extensão da escola pública?* 1993. Tese (Doutorado em Psicologia) – Programa de Pós-graduação em Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.
- BOARINI, M. L. *A formação necessária do psicólogo para atuar na saúde pública*. *Psicologia em Estudo*, Maringá, PR, v. 1, n. 1, p. 93-132, jan./jun. 1996.
- BOARINI, M. L. *A (desconhecida) reforma psiquiátrica em municípios aquém de pequeno porte*. *Psicologia em Revista*, Belo Horizonte, MG, v. 15, n. 1, p. 28-50, abr. 2009.
- BOARINI, M. L.; BORGES, R. F. *Hiperatividade, higiene mental, psicotrópicos: enigmas da Caixa de Pandora*. Maringá, PR: EDUEM, 2009.
- BORGES, R. F. *A intersectorialidade através do tempo*. In: BOARINI, M. L. *Higiene mental: ideias que atravessaram o século XX*. Maringá, PR: EDUEM, 2012.
- BRASIL. Lei n.º 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990.
- BRASIL. *Agenda de compromissos para a saúde integral da criança e redução da mortalidade infantil*. Brasília, DF: MS, 2004a.
- BRASIL. *Saúde mental no SUS: os centros de atenção psicossocial*. Brasília: DF: MS, 2004b.
- BRASIL. *Caminhos para uma política de saúde mental infanto-juvenil*. Brasília, DF: Editora do Ministério da Saúde, 2007. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/05\\_0887\\_M.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/05_0887_M.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- BRASIL. *Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil/ Secretaria de Educação Básica*. Brasília, DF: MEC, SEB, 2010.

BRASIL. Política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva. Brasília, 2008. Documento elaborado pelo Grupo de Trabalho nomeado pela Portaria nº 555/2007, prorrogada pela Portaria nº 948/2007, entregue ao Ministro da Educação em 07 de janeiro de 2008. Disponível em: <[http://peei.mec.gov.br/arquivos/politica\\_nacional\\_educacao\\_especial.pdf](http://peei.mec.gov.br/arquivos/politica_nacional_educacao_especial.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2017.

BRASIL. Portaria n. 224, de 29 de janeiro de 1992. Estabelece diretrizes e normas para a organização de serviços baseada nos princípios de universalidade, hierarquização, regionalização e integralidade das ações. 1992. Disponível em: <<http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/conteudo/cao/ccf/quadro%20sinotico%20sus/portaria%20sas-ms%20n%C2%BA%20224-92%20-%20diretrizes%20e%20normas%20saude%20mental.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

BRASIL. Portaria nº 336/GM, de fevereiro de 2002. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

BRASIL. Portaria n. 3088, de 23 de dezembro de 2011. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). 2011. Disponível em: <[http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088\\_23\\_12\\_2011\\_rep.html](http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html)>. Acesso em: 9 nov. 2016.

COLLARES, C.; MOYSÉS, M. A história não contada dos problemas de aprendizagem. Caderno CEDES, Campinas, SP, n. 28, p. 41, 1992.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Quem é o psicólogo brasileiro? São Paulo: Edicon, 1988.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Psicólogo brasileiro: construção de novos espaços. Campinas, SP: Átomo, 1992.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Psicólogo brasileiro: práticas emergentes e desafios para a formação. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1994.

COUDRY, M. I. H. Patologização de crianças sem patologia. In: VIÉGAS, L. de S. et al. (Orgs.) Medicalização da educação e da sociedade: ciência ou mito? Salvador: EDUFBA, 2014, p. 227-247.

DIAS, M. K.; GONÇALVES, R.W.; DELGADO, P. G. G. Leitos de atenção integral à saúde mental em hospital geral: configuração atual e novos desafios na política de saúde mental. In: VASCONCELOS, E. M. (Org.). Desafios políticos da reforma psiquiátrica brasileira. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 115-140.



EIDT, N. M.; TULESKI, S. C. Transtorno de déficit de atenção/hiperatividade e psicologia histórico-cultural. *Cadernos de Pesquisa*, v. 40, n. 139, p. 121-146, jan./abr., 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n139/v40n139a07.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2016.

ESTATUTOS DA LIGA BRASILEIRA DE HYGIENE MENTAL. *Archivos Brasileiros de Hygiene Mental*. Rio de Janeiro: Typ. Do Jornal do Commercio, anno II, n.1, p. 223-234, 1925.

FONSECA, C. Concepções de família e práticas de intervenção: uma contribuição antropológica. *Saúde e Sociedade*, v. 14, n. 2, p. 50-59, maio-ago, 2005. Disponível em: <[https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/registro/Concepcoes\\_de\\_familia\\_e\\_praticas\\_de\\_intervencao\\_\\_uma\\_contribuicao\\_antropologica/219](https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/registro/Concepcoes_de_familia_e_praticas_de_intervencao__uma_contribuicao_antropologica/219)>. Acesso em: 6 mar. 2017.

HELLER, A. *O cotidiano e a história*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

HENNA, E. S. et al. Rede de atenção à saúde mental de base comunitária: a experiência de Santo André. *Rev. Bras. Crescimento Desenvol. Hum.*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 16-26, 2008. Disponível em: <[www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?pid=S0104](http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?pid=S0104)>. Acesso em: 11 nov. 2016.

JACKSON, A. L.; CAVALLARI, C. D. Estudo sobre a inserção do psicólogo nas Unidades Básicas de Saúde. *Cadernos do Conselho Regional de Psicologia-06*, São Paulo, p. 7-31, 1991.

JERUSALINSKY, A. Continhas e comprimidos para crianças sem história. In: JERUSALINSKY, A.; FENDRIK, S. *O livro negro da Psicopatologia contemporânea*. São Paulo: Via lettera, 2011, p. 141-150.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M. Desenvolvimento social e intersectorialidade na gestão pública municipal. *Conferência Nacional de Saúde Online: uma proposta em construção*. 1997. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br/cns/inovador/FORTALEZA.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

JUSTEN, C. C. *O estatuto da criança e do adolescente e a instituição escolar*. Paraná. Secretaria de Estado da Educação. Curitiba: SEED, 1993.

KUPFER, M. C. Educação terapêutica para crianças com TGD: uma alternativa à medicalização da educação. In: JERUSALINSKY, A.; FENDRIK, S. *O livro negro da Psicopatologia contemporânea*. São Paulo: Via lettera, 2011. p. 231-242.

LUZIO, C. A.; L'ABBATE, S. A reforma psiquiátrica brasileira: aspectos históricos etécnico-assistenciais das experiências de São Paulo, Santos e Campinas. *Interface – Comunic., Saúde, Educ., Unesp, Botucatu*, v. 10, n. 20, p. 281-298, jul/dez. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-2832006000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-2832006000200002)>. Acesso em: 8 abr. 2017

LUZIO, C. A.; L'ABBATE, S. A atenção em saúde mental em municípios de pequeno e médio portes: ressonâncias da Reforma Psiquiátrica. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro; Abrasco, v. 14, n. 1, p. 105-116, 2009. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/630/63014112.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

MACHADO, A. M. Medicalização e escolarização: porque as crianças não aprendem a ler e escrever. In: CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DE SÃO PAULO. *Dislexia: subsídios para políticas públicas*. São Paulo: CRPSP, 2010. p. 24-29.

MOYSÉS, M. A. A Dislexia existe? Questionamentos a partir de estudo científicos. In: CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DE SÃO PAULO. *Dislexia: subsídios para políticas públicas*. São Paulo: CRPSP, 2010.

MOYSÉS, M. A. A.; COLLARES, C. A. L. Dislexia e tdah: uma análise a partir da ciência médica. In: CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DE SÃO PAULO. *Medicalização de crianças e adolescentes: conflitos silenciados pela redução de questões sociais a doença de indivíduos*. Grupo Interinstitucional Queixa Escolar. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010, p. 71-110.

PATTO, M. H. S. A criança da escola pública: deficiente, diferente ou mal trabalhada? São Paulo (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadora de Estudos e Normas Pedagógicas. Revendo a proposta de alfabetização. São Paulo, SE/CENP, 1985.

PATTO, M. H. S. A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1990.

PATTO, M. H. S. A família pobre e a escola pública: anotações sobre um desencontro. *Psicologia USP*, São Paulo, v. 3, n. 1/2, p. 107-122, 1992.

PEIXOTO, A. *Higiene: higiene geral*. Vol. I, 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria São Francisco, 1930.

SOUZA, M. P. R. Retornando à patologia para justificar a não aprendizagem escolar: a medicalização e o diagnóstico de transtornos de aprendizagem em tempos de neoliberalismo. In: CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DE SÃO PAULO. *Medicalização de crianças e adolescentes: conflitos silenciados pela redução de questões sociais a doença de indivíduos*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010. p. 57-67.

SUCUPIRA, A. C. S. L. Hiperatividade: doença ou rótulo? *Cadernos Cedes*, São Paulo, n. 15, p. 30-43, nov. 1986.

TANAKA, O. Y.; RIBEIRO, E. L. Ações de saúde mental na atenção básica: caminho para ampliação da integralidade da atenção. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 2, p. 477-486, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232009000200016&lng=en&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000200016&lng=en&tlng=pt)>. Acesso em: 8 nov. 2014.

TESSER, C. D. Medicalização social e atenção à saúde no SUS. In: TESSER, C. D. (Org.) Medicalização social e atenção à saúde no SUS. São Paulo: Hucitec, p. 11-33, 2010.

VORCARO, A. O efeito bumerangue da classificação psicopatológica da infância. In: JERUSALINSKY, A.; FENDRIK, S. O livro negro da Psicopatologia contemporânea. São Paulo: Via lettera, 2011. p. 219-229.

WANDERBROOCK JÚNIOR, D. A educação sob medida: os testes psicológicos e o higienismo no Brasil (1914-45). Maringá, PR: EDUEM, 2009.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Caring for children and adolescents with mental disorders. Geneva: Autor, 2003.

ZANÉLLA, L. S. Pelos caminhos da proteção: Assistência à infância no período de 1883 a 1922. 2014, 118 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, PR, 2014.

ZAMBENEDETTI, G.; SILVA, R. A. N. A noção de rede nas reformas sanitária e psiquiátrica no Brasil. *Psicologia em Revista*, Belo Horizonte, MG, v. 14, n. 1, p. 131-150, 2008. Disponível em: <[www.pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1677](http://www.pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1677)>. Acesso em: 18 jan. 2017

## 6. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA O ENFRENTAMENTO DAS DIFICULDADES ESCOLARES: ESTUDO EM DUAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Marilene Proença Rebello de Souza

Marie Claire Sekkel

Larissa Prado Matos

Gianluca Vergian Dalenogare

Heloisa de Molfetta Piccirilli

Marcos Vinícius Alves Garcia

### Introdução

Este capítulo tem por objetivo analisar aspectos referentes à apropriação de políticas públicas educacionais por meio daqueles que implementam tais políticas no dia a dia da escola<sup>1</sup>.

Conforme temos analisado em trabalhos sobre o tema (SOUZA, 2010; SOUZA; ROCHA, 2011), a discussão referente à temática das políticas públicas em educação é recente no campo da Psicologia Escolar/Educacional. E só tem sido possível à medida que a Psicologia, mais especificamente, a Psicologia Escolar e Educacional, passou a ser questionada nos seus princípios epistemológicos e nas suas finalidades, possibilitando compreender o fenômeno educativo como produto do conjunto de relações institucionais, políticas, sociais, culturais e pedagógicas que compõem o processo de escolarização (PATTO, 2015). Esses questionamentos se fortaleceram com vários trabalhos de pesquisa que passaram a se fazer presentes na década de 1980, questionando o papel do psicólogo, sua identidade pro-

---

<sup>1</sup> Essa discussão se fez presente como um importante eixo de análise do projeto de pesquisa intitulado “Desenvolvimento humano, escolarização da criança e do adolescente e processos institucionais: contribuições da Psicologia” formulado por meio do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica – Ação Novas Fronteiras (PROCAD – NF) do qual participaram a Universidade Federal de Rondônia (UNIR), a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Estadual de Maringá (UEM), projeto de pesquisa aprovado integralmente pela Coordenadoria de Apoio ao Pessoal de Ensino Superior (CAPES) do Ministério da Educação do Brasil.

fissional, e o lugar da Psicologia como ciência numa sociedade de classes. Esse processo de discussão no interior da Psicologia vai tomando corpo em torno de um momento político nacional bastante propício para a discussão teórico-metodológica em uma perspectiva emancipatória, à medida que, nessa mesma década, intensificaram-se os movimentos sociais pela redemocratização do Estado brasileiro, tais como movimentos de trabalhadores metalúrgicos, movimentos de professores, movimento pelas eleições diretas em todos os níveis e cargos de representação política e rearticulação dos partidos políticos. Além disso, no plano político, lutava-se por uma nova Constituição que retirasse do cenário legislativo o que se denominava de “entulho autoritário”, oriundo de mais de vinte anos de Ditadura Militar no Brasil. (NENEVÉ; SOUZA, 2006).

A Constituição de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, abre caminhos para a institucionalização dos espaços democráticos, recuperação de direitos civis e sociais. Portanto, é no bojo da redemocratização do Estado, da descentralização do poder para os Municípios e Estados que a educação passa a ter autonomia para planejar, implementar e gerir suas políticas educacionais.

Nesse contexto, o Estado de São Paulo, em função de sua história de participação no cenário educacional, da maior pujança econômica, da constituição de um grande número de universidades públicas com nível de excelência, e de possuir condições para criar centros de pesquisa e de avaliação educacional, passou a assumir um lugar de liderança no que tange às políticas públicas educacionais. Tornou-se, portanto, o Estado em que a maioria das propostas que hoje se fazem presentes no Brasil fossem gestadas e implementadas, quer de forma experimental, quer como rede estadual ou municipal de ensino.

Assim, pesquisar a escola, as relações escolares e o processo de escolarização, a partir dos anos 1980, significou pesquisar uma escola que foi e está sendo atravessada por um conjunto de reformas educacionais. Se a crítica à Psicologia Escolar tradicional levava-nos a compreender a escola – e as relações que nela se constituem – pelas raízes históricas, sociais e cul-

turais de sua produção, mister se fazia pesquisá-la no contexto das políticas públicas educacionais (SOUZA, 2010).

Foi, portanto, com o objetivo de investigar como as políticas de enfrentamento do fracasso escolar se fazem presentes na escola, por meio da prática docente, e de que maneira interferem na produção das queixas escolares, que foram desenvolvidos estudos em duas escolas da rede municipal de São Paulo. O critério utilizado para a escolha das escolas recaiu em um dos indicadores empregados pelo Ministério da Educação para analisar a qualidade das escolas públicas brasileiras, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Criado pelo Decreto Presidencial, no. 6094/2007, este índice é um indicador que

[...] combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação). (BRASIL, 2007)

A pesquisa foi desenvolvida em escolas que apresentaram o maior e o menor IDEB em 2011 em uma mesma região da cidade de São Paulo. Buscou-se compreender como as duas escolas desenvolvem seu projeto político-pedagógico e que estratégias de ação apresentam para o enfrentamento dos problemas de escolarização, cujos resultados se expressam em índices de qualificação maior e menor em relação às escolas da cidade de São Paulo.

Os estudos realizados foram de natureza qualitativa, na perspectiva de estudo de caso etnográfico (LUDKE; ANDRÉ, 1986/2001), visando conhecer, por meio de documentos escolares, professores, pais, direção da escola e estudantes, aspectos da vida diária escolar que constituem a qualificação positiva da escola na rede pública municipal de São Paulo. Apresentaremos, a seguir, os estudos realizados nas duas escolas.

## A escola de maior IDEB: caminho percorrido no campo de investigação

Visando desenvolver um percurso de aproximação com o campo de pesquisa, protagonizada pela escola pública de maior IDEB, a investigação considerou como fontes de informação: a) documentos produzidos pela escola, considerando como elemento central o texto do Projeto Político Pedagógico; b) relatos a respeito da prática docente desenvolvida no dia a dia escolar, visando à efetivação das propostas pedagógicas, curriculares e aos desafios postos pelo processo de escolarização; e, c) estratégias e projetos desenvolvidos por professores, direção, pais e coordenadores para enfrentar desafios das dificuldades apresentadas no desenvolvimento do Projeto Político Pedagógico, nas relações institucionais, pedagógicas, culturais e relacionais estabelecidas bem como as relações estabelecidas com as famílias dos estudantes matriculados.

A permanência na escola compreendeu 12 meses, distribuídos em duas etapas desenvolvidas por estudantes de Graduação em Psicologia, bolsistas de Iniciação Científica<sup>2</sup>. Nesse período, foram realizadas: 10 visitas à escola e nove entrevistas, assim distribuídas: com Direção (2); Assistência de Direção (1), Coordenador Pedagógico (1), Professora da Sala de Recuperação (1) e da Sala de Apoio e Acompanhamento à Inclusão (1), Professora da Sala de Leitura (1) e mães da Associação de Pais e Mestres da escola (2).

A escolha dos entrevistados baseou-se na proposta de Taylor e Bogdan (1998), que consideram que há entrevistados que são chave para obtenção de informações para a pesquisa, por representarem diversos segmentos da escola. No âmbito do tema desta pesquisa, cujo foco encontra-se nas políticas de enfrentamento ao fracasso escolar, as entrevistas foram personalizadas, de modo a contemplar as questões centrais da pesquisa, bem como as especificidades de cada um dos entrevistados. Todas foram gravadas

---

<sup>2</sup> Participaram os estudantes de Graduação do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo: Larissa Prado Matos (1o. de agosto de 2012 a 31 de julho de 2013) e Gianlucca Vergian Dalenogare (1o. de agosto de 2013 a 31 de julho de 2014), bolsistas de Iniciação Científica, apoio do CNPq, sob orientação da Profa. Dra. Marilene Proença Rebello de Souza.

com consentimento dos participantes e foram realizadas nas dependências da escola, conforme a escolha dos entrevistados.

Nesse período, foi disponibilizado o Projeto Político Pedagógico da Escola, que se tornou um importante documento para a compreensão das propostas desenvolvidas nos dois anos escolares em que se desenvolveu a pesquisa. Também foram consultados documentos referentes às propostas para a Educação Especial.

Na aproximação com a escola e em todo o processo de negociação realizado no campo de pesquisa, foi demonstrado interesse da direção, de seus professores e mães no envolvimento com o tema da pesquisa. Houve uma grande receptividade aos pesquisadores, e a escola foi, de fato, aberta à pesquisa, não só pelos documentos disponibilizados, como também pelo diálogo estabelecido com os pesquisadores.

Assim, tendo em vista os objetivos da pesquisa, organizaremos, para efeito deste capítulo, as questões que consideramos fundamentais para a discussão das políticas públicas para o enfrentamento do fracasso escolar: a) a apresentação da estrutura e do funcionamento da escola que apresenta bons índices de avaliação no IDEB; b) o Projeto Político Pedagógico e a questão do conhecimento e da estrutura democrática de participação na constituição do Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE); c) a centralidade das ações pedagógicas em políticas públicas de leitura, escrita, inclusão e diversidade; d) a relação de diálogo com a comunidade e participação dos pais.

### **Apresentação sobre a estrutura e o funcionamento da escola que apresenta bons índices de avaliação no IDEB**

Trata-se de uma escola pública municipal, gratuita, instalada em um bairro popular da cidade de São Paulo, atendendo aos moradores de um conjunto habitacional financiado por política pública de habitação popular. A escola possui os nove anos do Ensino Fundamental e conta com 30 professores, 350 estudantes, um diretor e um vice, coordenador pedagógico, uma professora de apoio à sala de leitura e uma professora que responde pelos encaminhamentos de estudantes na área da Educação Especial.



Sua origem se deu devido à mobilização dos moradores da comunidade que se organizaram por meio da criação da associação de moradores e reivindicaram aos órgãos estaduais e municipais o funcionamento da escola. A origem da escola é, portanto, devido à iniciativa ativa da comunidade que atende, entendida como um dado histórico que corrobora uma boa relação entre ambas, escola e comunidade. Esse compromisso da escola com aqueles que a constituem se faz presente no seu Projeto Político Pedagógico e em várias das ações propostas com a comunidade e pela Associação de Pais.

Do ponto de vista da estrutura, compreende um terreno em torno de 6000 metros quadrados, com um prédio de alvenaria de dois andares, contendo salas de aulas, sala da direção e de professores, biblioteca e sala de leitura, sala para informática, pátio, refeitório, área externa gramada, estacionamento, banheiros. Possui uma fanfarra, cujos instrumentos também se encontram armazenados em sala própria. O prédio encontra-se bem cuidado, com várias exposições dos trabalhos dos estudantes em muitos de seus corredores e pátio.

### Condições de trabalho e iniciativas do corpo docente

A presente pesquisa considera que as condições de trabalho dos professores e gestores entrevistados – seja pela estrutura da própria escola seja até mesmo das salas pelas quais são responsáveis – são aspectos fundamentais para a efetivação de políticas educacionais. Consideramos que as possibilidades de trabalho do professor baseiam-se, também, na estrutura sob a qual ele exerce sua profissão. Assim, caracterizaremos, brevemente, as salas de aula em que os professores atuam.

A escola conta com uma Sala de Leitura. O ambiente serviu de espaço para as duas primeiras entrevistas, por ser amplo e conter mesas redondas, as mais indicadas para aquelas conversas. É na Sala de Leitura que acontecem as aulas em que os estudantes entram em contato com diversos tipos de literatura. A sala foi organizada com a ajuda dos próprios estudantes, que desenvolveram categorias de separação (humor,

drama, cultura étnico-racial etc.). O lugar é bem arejado e a professora conta que ele é muito utilizado para reuniões do corpo docente, por ser a única sala com ar condicionado e mesas maiores.

O segundo local visitado foi uma sala que fica nos fundos da escola. É uma pequena casa, no próprio terreno da instituição, onde existe apenas uma sala de aula. Ela é destinada para as aulas da Recuperação Paralela e para a Sala de Apoio e Acompanhamento à Inclusão (SAAI). A SAAI dessa escola é, segundo a própria professora, “um reforço com estilo diferenciado”. A palavra “diferenciado” tem a ver com o tipo de estudantes que a sala recebe, os quais devem possuir laudo médico (como será explicado mais adiante). Ela conta que trabalha ou já trabalhou com diversos tipos de deficiência, dentre eles, os estudantes com autismo.

Pelas informações obtidas, foi possível perceber a importância de material didático diferenciado nessas salas de aula, que trabalha especificamente com estudantes que apresentam maiores dificuldades no processo de escolarização. Todas as professoras entrevistadas falam sobre a tentativa de fazer que suas aulas sejam voltadas para as demandas que vêm dos próprios estudantes. A professora da sala de leitura conta que já foram feitos saraus, conversa com autores de alguns livros etc.

É marcante esse contato com os estudantes e a tentativa dos professores de fazerem uma aula com eles, para eles. No ano em que a pesquisa teve início, havia acontecido um grande evento na escola, que exemplifica muito bem esse esforço tanto dos professores como do grupo de direção. Foi feito um projeto chamado “Diálogos com o Sagrado”, que levou para a escola líderes de diversas religiões, para apresentar suas crenças para todos os estudantes e, inclusive, aos pais que estivessem interessados. A ideia surgiu quando um dos professores começou a passar para sua sala de aula um vídeo sobre capoeira, o qual iniciava com alguns rituais típicos de religiões de cultura predominantemente negra. Ao observarem essas cenas, alguns estudantes de crença evangélica manifestaram o desejo de sair da sala, levaram reclamações para os pais, que, por sua vez, voltaram com novas reclamações para a escola, por sentirem que o ocorrido havia sido desrespeitoso para com a religião deles. Ficou claro para todo o corpo docente que havia um

contingente grande de evangélicos na escola, e que a liberdade religiosa e o respeito a todas as religiões deveria ser trabalhado pelos professores. Assim, foi organizado esse projeto que repercutiu, inclusive, na reorganização da Sala de Leitura, que passou a ter mais uma sessão de livros: Cultura Étnico-Racial, com estudantes acessando livros sobre o assunto.

Mesmo assim, todos têm a sensação de fazer pouco pelos estudantes. Segundo a professora da Sala de Leitura, os professores dessa escola encaram-na como “espaço de luta”. A professora da Sala de Recuperação conta que a cada dia aparece uma novidade, um novo espaço para trabalhar, estudantes com demandas diferentes etc. Os professores contam que ainda há vontade de se fazer muito, e que algumas tentativas encontram obstáculos. Há impossibilidades relacionadas à estrutura, tempo, número de turmas etc. Segundo a professora da Sala de Leitura, “a gente tem muito projeto na realidade. A gente precisa até fazer uma avaliação, ver o que pode... Porque é muita coisa boa, é muita boa vontade. Mas às vezes a gente não alcança”.

Apesar das dificuldades impostas por determinadas condições, os professores procuram organizar-se de forma colaborativa. A professora da Sala de Leitura conta que eles realizam reuniões para trabalhar as questões que estão fazendo parte do dia a dia do trabalho docente. Segundo ela, “é um pessoal que se ajuda. Tudo que a gente precisa, pode contar com os colegas. Isso é bacana”. Na entrevista com a assistente de direção, também há referências sobre isso, além de mostrar como seu trabalho é específico para lidar com as deficiências. Ela ajuda os professores no trabalho com os estudantes que têm alguma especificidade, mas que, por não possuírem laudo, não podem frequentar a SAAI, que é uma exigência política de inclusão. Aliás, é a própria professora da SAAI que indica locais de encaminhamento para esses estudantes, orientando os pais a conseguirem um laudo que possibilite um trabalho diferenciado, voltado para as necessidades de seus filhos.

Fica evidente, pelas informações relacionadas a essa categoria, a importância de um olhar sensível para as questões de cada um dos estudantes. Como é o caso da professora de leitura que percebeu que muito da dificuldade de aprender a ler estava relacionada à vergonha que alguns

estudantes tinham de ler em público; por isso, ela desenvolveu um trabalho novo, que envolvia a leitura individual com os estudantes que apresentavam essa dificuldade.

Além disso, preza-se por uma escola feita por eles e para eles. Isso pode ser uma boa estratégia para se atingir as dificuldades do corpo discente como um todo, elaborando, por meio da demanda dos estudantes, a melhor maneira de se trabalhar com determinada turma, aumentando o grau de envolvimento dos estudantes com o professor e com a disciplina.

**O projeto político pedagógico e a questão do conhecimento e da estrutura democrática de participação na constituição do Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE)**

Para analisar um Projeto Político Pedagógico (PPP), precisamos compreender sua função nas escolas públicas municipais da cidade de São Paulo. Asbahr (2011) contextualiza o PPP no movimento de governos populares que tiveram lugar na capital paulista<sup>3</sup>. A autora cita o Projeto Político-Pedagógico e o Movimento de Reorientação Curricular, documento emitido pela Secretaria Municipal de Educação (SME), para mostrar a discussão referente à autonomia escolar que acompanhava as propostas em relação ao projeto, que deveria ser pensado e elaborado pelas próprias unidades de ensino.

A implementação dos projetos em um contexto de abertura política e democratização do Estado brasileiro (o fim da Ditadura Militar e a promulgação da Constituição Cidadã) expressa, na realidade escolar, ações pela democratização das instituições escolares. Tais ações possibilitaram uma série de mudanças que incentivavam os mecanismos de participação popular e a cooperação entre os diversos segmentos escolares. De fato, Asbahr (2011), ao revisar a produção acadêmica referente ao Projeto Político Pedagógico, deu grande importância à sua elaboração coletiva. Isso mostra que

---

<sup>3</sup> A proposta da constituição da modalidade Projeto Político Pedagógico, entendido como dispositivo de organização e de participação escolar, teve início na gestão da Prefeita Luiza Erundina (1989-1992)) e foi retomada pela gestão da Prefeita Marta Suplicy (2001-2004), na direção da construção da escola democrática na cidade de São Paulo.

sua própria elaboração deve ser feita de modo democrático, não sendo compreendido pela autora como um mero documento que viria a instituir mecanismos de participação popular nas escolas, mas como um dispositivo, uma ação, um instrumento, por si mesmo, capaz de provocar efeitos e transformar a realidade escolar.

Portanto, estudar o PPP dessa escola municipal suscitou as seguintes questões: qual é o posicionamento político manifestado (explícita ou implicitamente) por esse projeto? Como a relação entre a proposta pedagógica e o plano de trabalho se expressam nesse documento? Como se deu a elaboração desse projeto? Como são concebidos os diversos segmentos da escola e a relação entre eles? Como a concepção de educação e a identidade da escola se manifestam nesse documento? Em suma, como se expressa nesse projeto a busca por uma realidade democrática (a qual se relaciona intimamente com a própria existência desse instrumento)? Tentaremos apresentar algumas das respostas sobre as questões sobre as quais este trabalho de pesquisa se debruçou.

O Projeto Político Pedagógico da escola pesquisada está organizado em sete partes: (I) Identificação da Unidade Escolar; (II) Ler, Escrever, Conviver, Incluir e Conservar; (III) Plano de Metas - 2013; (IV) Núcleo de Gestão Democrática; (V) Resultados Esperados; (VI) Avaliação e (VII) Anexos.

Poderíamos elencar a segunda parte do documento (Ler, Escrever, Conviver, Incluir e Conservar) como a mais importante para compreender as noções de educação subjacentes às práticas que constituem essa instituição. Tal parte define o Projeto Especial de Ação (PEA) do documento, no qual são expostos os objetivos e princípios pedagógicos presentes nos planejamentos e práticas efetuadas. Nossa análise dará prioridade às relações entre esses objetivos e princípios e as ações definidas e previstas no documento.

A valorização da diversidade assume papel fundamental no Projeto. No plano pedagógico, essa valorização é expressa pela noção de interdisciplinaridade e de uma noção da linguagem como diversificada – citando-se as linguagens “verbal, matemática, gráfica, plástica, corporal e outras como

meio de produzir, expressar e comunicar suas ideias” (p. 23), sendo colocada sempre a serviço da formação de cidadãos ativos na sociedade. Mas essa valorização vai além do campo epistemológico: vemos uma forte preocupação com uma efetiva inclusão escolar e com o enfrentamento ao preconceito.

É dada também importância à formação de uma consciência ambiental, fato que ocorre em consonância com a localização da escola (que se encontra próxima a uma nascente). É possível, portanto, sintetizar os princípios expressos no PEA como uma preocupação em formar cidadãos atuantes e tolerantes por meio de uma perspectiva pedagógica geral de desenvolvimento da capacidade de reflexão crítica dos diferentes discursos. Há ainda o estímulo ao contato e valorização da diversidade nos diferentes níveis, colocando como pauta curricular a luta pela democracia e o combate ao preconceito, além da luta pelo meio-ambiente.

Na organização curricular, é dada uma posição central ao aspecto linguístico, colocando-se como prioridades, por exemplo, o desenvolvimento de “práticas de leitura e escrita com rotinas diárias” e do prazer pela leitura. Na terceira parte do documento, constatamos, na ação denominada “Formando Cidadãos”, uma articulação de todos os elementos já apontados: a valorização do “gosto pela leitura através da diversidade de gêneros textuais” é colocada conjuntamente com a busca da “boa convivência entre educadores, educandos e comunidade” e da formação do estudante como “integrante, dependente e agente transformador do ambiente, contribuindo ativamente para a melhoria do meio ambiente” (p. 29/30). Essa conjunção reafirma a conexão que se faz entre o individual e o social na educação, mostrando que essa escola amplia a noção comum de seu papel pedagógico, fazendo-o transcender o mero “conteudismo” que, muitas vezes, domina as escolas contemporâneas. É marcante, nesse Projeto, o amplo espectro de objetivos expostos anteriormente na forma de pautas e temas de estudo, incentivando, prioritariamente, a capacidade de reflexão por parte do estudante sobre a realidade na qual está implicado.

Nas atribuições do Núcleo de Gestão Democrática, podemos ver uma série de compromissos na direção de estabelecer um ambiente no

qual os diversos segmentos que o compõem sejam participativos. Cabe destacar que, nessas atribuições, são colocados como importantes os temas da participação dos familiares na escola e da autonomia dos estudantes. Cabe apontar que esse conjunto de princípios é reforçado ao se observar as referências bibliográficas do Projeto. A presença de títulos como Gestão Democrática, Pedagogia da Autonomia e Escola e Democracia explicitam o movimento realizado pelo Projeto na direção de uma educação que não se restringe à interiorização de conteúdos, mas ao desenvolvimento de cidadãos.

### A centralidade das ações pedagógicas em políticas públicas de leitura, escrita, inclusão e diversidade

Como analisado anteriormente, as políticas de leitura, escrita, inclusão e diversidade possuem um lugar de centralidade no PPP e no PDE da escola estudada. Por meio de entrevistas, observações e encontros com os gestores da escola, pudemos compreender mais detalhadamente as práticas docentes que envolvem tais políticas.

Algumas políticas implantadas na escola, pela Secretaria de Educação do município, possibilitam trabalhos conjuntos entre os integrantes do corpo docente. O Programa Ler e Escrever é um deles. De acordo com a professora da Sala de Leitura, todos os professores devem trabalhar, segundo essa política, conteúdos similares nas atividades de sala de aula, possibilitando aproximar os conteúdos das diversas disciplinas oferecidas. Dessa forma, os professores têm oportunidade de estar sempre em contato, trabalhando de forma complementar, seja nas disciplinas de Português seja na de Matemática.

Essa sala ocupa lugar de centralidade, trabalhando na articulação dos diversos conteúdos nos primeiros anos de escolarização, bem como com as estratégias utilizadas pela professora para o incentivo à leitura ao identificar determinadas barreiras que venham a dificultar o desenvolvimento das crianças nesses primeiros anos de escolarização. Um exemplo disso foi relatado na entrevista com a professora da própria sala, que conta que

aumentaram os empréstimos de livros relacionados à cultura étnico-racial, após o trabalho sobre “Diálogos com o Sagrado”, destacado neste capítulo. Esses livros ganharam uma subdivisão na sala de leitura, dando destaque a eles e incentivando ainda mais o seu empréstimo. Os pais também podem acessar a sala e realizar empréstimos de livros.

A política de inclusão faz-se presente em muitas ações realizadas pela escola e em várias modalidades de apoio, oferecidas pela rede pública municipal, para crianças com deficiência por meio do CEFAI – Centro de Formação e Acompanhamento à Inclusão, acrescido de projetos tais como: Projeto REDE, de formação de cuidadores, que serão Auxiliares de Vida Escolar – AVE; PAI – Professor que Acompanha a Inclusão, constituído de um professor para cada três ou quatro escolas, e a Casa do Adolescente<sup>4</sup>, projeto de espaço de acolhimento destinado à Saúde Integral na adolescência. São locais de encaminhamentos possíveis para estudantes com dificuldades específicas.

A Sala de Apoio e Acompanhamento à Inclusão – SAAI – faz parte do conjunto de políticas de auxílio ao aluno com deficiência; porém, só pode receber estudantes para aulas quando eles possuem um laudo que identifique a sua particularidade. Caso contrário, não há a possibilidade de se trabalhar com esse estudante por meio da SAAI. Assim, as professoras estimulam, junto com as famílias, encaminhamentos possíveis para que se consiga esse laudo e a escola possa trabalhar da melhor forma possível com aquela criança ou aquele adolescente. Porém, em todas as entrevistas, as professoras revelam que há grande fila de espera para o atendimento. Além disso, elas contam que esse contato também é dificultado para a escola, que acha importante ter um retorno dos encaminhamentos. Os professores entendem que, quando isso acontece, é muito produtivo para a escola.

Ainda sobre o assunto da deficiência, os professores trouxeram alguns questionamentos, principalmente quando tratam da entrada desses estudantes na escola. Dentre eles, destaca-se o fato de a escola ser obrigada

---

4 Sobre a Casa do Adolescente, ver <http://www.casadoadolescente.com.br/site/>



a matricular as crianças e adolescentes com deficiência, mas as próprias políticas não deram subsídios para a escola recebê-los com qualidade.

A escola estudada foi bem classificada segundo os conceitos do IDEB, mas, quando se trata de deficiência, a questão da acessibilidade deixa a desejar, já que o prédio escolar, ao ser idealizado e construído pelo poder público, não contemplou a dimensão de acessibilidade para pessoas com deficiência, não tendo elevadores para o acesso ao andar superior, onde se encontram as salas de aula. Portanto, a alternativa foi a construção de salas de aula para os estudantes com deficiência no andar térreo, na edícula da escola.

A professora da SAAI reitera o que Amaral (1994) indica sobre a inserção de crianças com deficiência no processo de escolarização. Há que se enfrentar tanto as barreiras arquitetônicas como as barreiras atitudinais diante da pessoa com deficiência. Vale ressaltar que há 20 anos o Brasil (1994), é signatário da Declaração de Salamanca, que considera como direito de pessoas com necessidades educativas especiais terem acesso e receberem uma educação com a mesma qualidade das demais crianças e adolescentes. Assim, pelos relatos dos educadores dessa escola, podemos perceber que o que acontece no ambiente escolar hoje em dia é a entrada de pessoas com deficiência num ambiente em que o professor encontra ainda auxílios que são insuficientes diante de dilemas, do desconhecido e de diversos tabus, tendo que resolver as problemáticas que a escola enfrenta.

Essa dimensão mostra, portanto, que há dificuldades que devem ser estudadas, mas que, ao mesmo tempo, há certa autonomia do corpo docente para que se ultrapassem os obstáculos da melhor forma possível. Eles colaboram mutuamente, ao procurarem saídas para as dificuldades diárias, da melhor maneira possível.

### A relação com a comunidade e a participação dos pais

Neste item, consideramos importante destacar, no âmbito desta pesquisa, a importância que adquire a relação participativa dos pais e da comunidade na constituição das políticas para o enfrentamento do fracasso

escolar. Para tanto, apresentaremos alguns aspectos que encontramos na leitura do Projeto Político Pedagógico, em entrevistas com gestores e pais que participam do Conselho da Escolar. Tivemos o intuito de compreender como esses pais são incluídos nas decisões e acontecimentos cotidianos dessa instituição, o que isso significa para eles e o quanto valorizam essa participação, bem como em relação à comunidade atendida.

Entrevistamos duas mães de estudantes da escola que demonstraram participar ativamente nas decisões da escola. Ambas mencionaram como característica dessa escola o estímulo à participação da população. No discurso das mães, é ressaltada que a participação dos pais, ao ser incentivada ainda mais pela direção escolar, traz importantes mudanças no interior das práticas educativas. Uma das mães afirma:

Eu venho em reuniões, passo para perguntar que decisões vão ser tomadas. Quanto é pra ser gasto no dinheiro, no que que vai ser gasto, como deve ser feito, o que não... tem que ter o consentimento de todos. Então, assim, eu faço parte desse todo.

É evidente que ela menciona, no trecho acima, decisões importantes presentes na administração da escola, e a noção de participar do todo é um traço muito importante para se avaliar quão democrática é a gestão. Em outro trecho da mesma entrevista, temos a seguinte afirmação:

E você sai daqui de uma forma esclarecida, até mesmo quando as pessoas me perguntam de filho, se estão com problemas com alunos ou com professores que falaram algo, eu falo: – Olha, a melhor coisa que eu vou falar pra você resolver é indo até a escola, expondo seu problema, exponha o seu filho, fala, coloca ele pra dizer.

Aqui se caracteriza, nas relações com a escola, a existência de um espaço no qual a exposição de uma determinada situação conflituosa, em determinado contexto, é uma situação positiva, que não acarreta punição. Essa mãe encoraja os pais a trazerem suas questões ao diretor e coordenador pedagógico, a participar e a solicitar esclarecimento – mostrando que

a participação de seu segmento na escola é não só tolerada, mas procurada e desejada.

É interessante examinar como essas mães encaram o envolvimento com a escola. Um dos aspectos positivos que elas mais enfatizaram foi a relação com a participação na vida dos filhos. Uma das entrevistadas explica como entende a falta de pais nas reuniões: “perdem o convívio com os filhos dentro da escola, eles não têm aquele contato que eu tenho de saber da vida do meu filho, como que é dentro da escola”. A escola assume, aqui, um papel mediador do contato dos pais com uma parte da vida dos filhos, papel este reconhecido pelos pais. Assim, fazer parte da escola implica acompanhar uma grande parte da vida dos filhos, evidenciando a importância da valorização e do incentivo da participação dos pais pela escola.

Cabe apontar que, embora tenham demonstrado sentimentos de pertencimento, há momentos em que se percebe que esse pertencimento não é total. A entrevistada não soube especificar tão bem sua participação em um conselho do qual faz parte na Diretoria Regional de Educação (DRE), nem a função desse Conselho: “Fica discutindo sobre assim, sobre a situação geral da educação. Conselho de escolas, onde várias escolas se reúnem, e cada uma coloca um debate pra ser discutido”, o que mostra a necessidade de melhores esclarecimentos por parte da escola sobre o papel e a importância desses conselhos no conjunto das ações educacionais e institucionais das diretorias de ensino.

Quando afirmamos que a escola incentiva a participação dos pais, corremos o risco de reforçar uma imagem na qual eles são essencialmente passivos, com a participação política sendo dada gratuitamente a eles. Uma das entrevistadas, ao mencionar o tema da participação dos pais, informa que houve a necessidade de luta na busca da presença deles, nas direções anteriores:

Eles já vinham, por exemplo, se eles quisessem assim, alguma coisa, eles já vinham com aquilo pronto. Pra você você se sentia como tanto faz você opinar ou não, só que eu tive comecei a perceber isso. Aí eu falei:

‘Não! Como que vocês vêm com uma coisa pronta sem ter perguntado pros pais?’

No entanto, devemos reconhecer que poucos são os pais que se apresentam ativamente na instituição. Mesmo em reuniões de pais, espaço dedicado especificamente a eles, é apontada pela entrevistada uma quantidade considerável de faltas: “Eu conheço pais que não vêm à reunião de pais. Que diz que não tem tempo pra ouvir besteira. Tem muitos que não vão”. Essa fala revela, por trás dessa passividade, certa desqualificação dos espaços de participação. Trata-se de uma posição antidemocrática comum em nossa sociedade, com os espaços de discussão e deliberação sendo esvaziados progressivamente e os cidadãos tendo sua participação cada vez mais restrita à esfera do consumo. Em outro trecho da mesma entrevista, podemos ver esse efeito: “Tem muitos que reclamam, vêm bilhetes pro conselho, pra diretora da escola. Eu conheço pais que não vêm à reunião de pais”. Muitos pais reconhecem sua participação reduzida à reclamação, à demanda passiva demonstrada pelo bilhete, sem a busca de um esclarecimento ou discussão que reconhece o caráter político do problema. Essa tendência configura-se como um dos maiores desafios presentes nas instituições escolares, e não é exceção: Como combater essa apatia? Como produzir participação naqueles que não a procuram?

Em ambas as entrevistas, foram mencionados o fato de a escola ter um número pequeno de estudantes e a sua localização, como fatores que contribuem para sua abertura à participação da comunidade e dos familiares. Segundo uma das entrevistadas, o fato de ser uma escola pequena ajuda bastante a resolver os problemas: “O seu contato fica melhor com as pessoas, até mesmo para estar esclarecendo alguns problemas, não é uma coisa que é difícil você chegar.” O tamanho da escola possibilita fugir das relações instituídas por lugares estereotipados de diferentes membros, visto que essas relações passam a se dar de maneira mais pessoal e empática. A localização da escola aparece como um fator que contribui para a inclusão dos pais e para o acompanhamento da vida escolar dos filhos: “Aqui tá

dentro de casa, qualquer coisa você vai correndo, você ouve alguma coisa, você tá lá”.

Uma das mães entrevistada revela que conhecidos evitavam matricular os filhos na escola porque ela atendia muitos alunos de classe baixa. Essa relutância, entretanto, foi sendo vencida aos poucos ao constatarem como era a experiência com o trabalho desenvolvido por essa escola.

Inicialmente, a acessibilidade da escola a moradores de uma comunidade próxima era um fator gerador de impasses para outros moradores de classe média. Posteriormente, esses impasses foram sendo ressignificados. É um momento no qual se expressam, no ambiente escolar, as contradições e as tensões de uma sociedade de classes, suas separações e preconceitos, mas é também um momento no qual essas tensões podem ser combatidas ou, ao menos, pensadas.

Cabe lembrar a participação ativa e decisiva da comunidade que propiciou a construção da referida escola, já mencionada anteriormente. Consideramos, portanto, que a abertura da escola pesquisada à participação ativa dos familiares e sua proximidade com a comunidade (que, não se pode esquecer, foi protagonista na reivindicação que levou à origem da escola) são características importantes para compreender a qualidade de seu ensino e seu sucesso na construção de um ambiente gerador de pensamento crítico.

### Estudo realizado em escola de menor IDEB: percurso no campo de investigação

A permanência em campo durou dois semestres letivos. Participaram da investigação em campo na escola de menor IDEB três estudantes de iniciação científica, uma pesquisadora cursando o Mestrado e uma pesquisadora responsável pelo projeto. O contato inicial com a escola foi difícil e revelador das dificuldades que a escola enfrentava: várias reuniões foram agendadas e desmarcadas, o que gerou atrasos em nosso planejamento. Devido aos atrasos, não foi possível realizar entrevistas com os familiares, previstas inicialmente.

As fontes de informação utilizadas foram: a) entrevistas individuais e coletivas com professores, coordenação e direção; b) observações em sala de aula e nos espaços comuns da escola; c) conversas informais; d) e a documentação produzida pela escola. No primeiro semestre do trabalho de campo, em 2013, foram realizadas duas entrevistas coletivas com grupos de professores – a primeira com dez e a segunda com nove professores – e a coordenadora; além de entrevistas individuais com a diretora e a coordenadora. No semestre seguinte, foram feitas observações em salas de aula do 1º e 4º anos, conversas informais com profissionais da escola e uma entrevista com um professor. As entrevistas em grupo foram gravadas em áudio e vídeo, para melhor identificação dos autores das falas, e as individuais apenas em áudio. As cópias das transcrições foram enviadas aos entrevistados para aprovação ou retificação do conteúdo, caso necessário. Após a composição das transcrições, as gravações de áudio e vídeo das entrevistas foram destruídas. Os nomes de todos os entrevistados foram alterados para preservar suas identidades.

Logo após a realização das entrevistas com a diretora e a coordenadora, ambas entraram em período de afastamento por licença médica, que se prolongou por meses. A escola já enfrentava dificuldades com ausência de professores, fato que se agravou ainda mais. A coordenação mudou no início de 2014.

As observações participantes foram realizadas no segundo semestre da permanência em campo. O único pré-requisito estabelecido foi de que fossem salas do Ensino Fundamental I. A escolha foi feita baseada na disposição das professoras responsáveis pela turma em nos receberem em algumas de suas aulas. Foram realizadas cinco observações numa sala de primeiro ano, das 7h às 9h da manhã, às quintas feiras. O dia e o horário escolhidos seguiram a disponibilidade dos pesquisadores. Outras duas visitas foram realizadas com o objetivo de esclarecer, por meio de uma conversa informal com membros do corpo docente, questões pendentes para a pesquisa, levantadas com as observações. Somente na última visita, tivemos acesso ao Projeto Político Pedagógico da escola e, como o documento de

2014 ainda não estava finalizado, tivemos acesso ao documento de 2013, por meio de requerimento à coordenadora.

A permanência da pesquisadora na mesma sala possibilitou o conhecimento de sua dinâmica, fornecendo elementos e recursos para compreensão de questões existentes entre os estudantes e a professora da turma. O entrosamento entre os estudantes e a pesquisadora, bem como com a professora, foi fundamental e possibilitou um contato mais íntimo e genuíno com o funcionamento da sala, com seus membros e suas características peculiares.

### Elementos sobre a estrutura e funcionamento da escola

A escola em questão encontra-se numa região de contrastes, próxima a um bairro considerado nobre, verticalizado e arborizado, e ao lado de uma favela. A população atendida na escola é predominantemente de baixo poder aquisitivo, oriunda da comunidade local.

No total, são 913 estudantes matriculados na escola, sendo: 282 no Ensino Fundamental I, dividido entre manhã, 1<sup>os</sup> e 4<sup>os</sup> anos, e tarde, 2<sup>os</sup> e 3<sup>os</sup> anos; 512 no Ensino Fundamental II, também dividido entre manhã e tarde, com todas as séries em ambos os períodos; 119 na Educação de Jovens e Adultos, com todas as séries no período noturno.

A escola conta com 16 salas de aula, além de duas salas de leitura, duas quadras, dois laboratórios de informática, uma brinquedoteca e um parque. Possui acesso para pessoas com deficiência física, com uma rampa e um banheiro próprio.

Quanto aos recursos humanos, a escola conta com 76 professores, 21 no Ensino Fundamental I e 55 no Ensino Fundamental II. No total, são 90 servidores, sendo uma diretora, dois coordenadores pedagógicos, dois assistentes de direção, nove no apoio operacional e administrativo, e 76 no Ensino Fundamental I e II. Há a distribuição de merenda, material escolar e uniforme. Esses dados foram obtidos no site da Secretaria Municipal de Educação, na data de 26 de julho de 2013.

O ambiente escolar, no momento da pesquisa, estava em boas condições. Havia sido pintado há pouco tempo e encontrava-se higienizado, com poucas marcas dos estudantes nas paredes e murais. O acesso de entrada, as quadras, a sala de informática, a sala de leitura e o espaço administrativo, como a secretaria, a sala dos professores e dos coordenadores, locais mais frequentados pela equipe do projeto durante as visitas e entrevistas, estavam em bom estado e limpos. Os espaços da escola são amplos, bem dimensionados, os corredores e escadas possuem barreiras físicas, como grades que permitem controlar o acesso aos diferentes ambientes da escola. A sala de informática, de leitura e biblioteca são mantidas fechadas à chave.

### Apontamentos sobre as questões levantadas em campo e as políticas públicas vigentes

Por intermédio das leituras da transcrição das entrevistas com o corpo docente, é possível perceber o ponto de vista mais geral dos professores como um todo a respeito de algumas políticas públicas de educação implantadas no âmbito das escolas da rede municipal em São Paulo. A pergunta de abertura das entrevistas foi sobre quais políticas são perceptíveis nas séries iniciais, e como isso acontece. Por ser uma pergunta abrangente, permitiu aos professores delimitarem sua fala de acordo com o que é mais relevante para eles. Ao responderem essa pergunta, dois professores abrem a entrevista citando uma política que “evita a evasão”, nas palavras do professor Maurício. Segundo ele, o modo de manter o aluno na sala de aula seria trocando sua matrícula por benefícios para a família, como, por exemplo, o Programa Bolsa Família, oferecido a famílias de baixa renda. A professora Joana explica que o objetivo de manter o aluno matriculado seria o de incluí-lo, posteriormente, em um índice de estudantes alfabetizados, o que ocorre quando esse estudante muda de ciclo, ou seja, passa do quinto ano para o sexto ano. A professora Cecília conta como acontecem os ciclos na escola:

Seria fundamental I e II. Ciclo I e Ciclo II. Então, no Ciclo I, as crianças vão do primeiro ao quinto ano sem reprovação. Elas reprovam pela



frequência: acima de 25% de ausência a criança tá reprovada. Então, não necessariamente se tiver alfabetizado ou não, ele vai passar do segundo pro terceiro, do terceiro pro quarto, ele vai passar. No máximo, o que vai acontecer é ele chegar no quinto ano e reprovar.

O problema aí estaria não no sistema de ciclos em si, nem na progressão continuada a ele vinculada, mas na falta de meios com os quais os professores contam para assegurar que o estudante saia do ciclo tendo assimilado satisfatoriamente o conteúdo ministrado até aquele momento e com capacidade de acompanhar os conteúdos do próximo ano. A professora Cecília, ao dizer “os alunos já têm essa certeza, eles já sabem que não vão reprovar”, relaciona essa certeza ao descompromisso com o aprendizado.

A proposta da progressão continuada ainda é sabotada por mais dois fatores, um deles trazido à tona na entrevista com o corpo docente, e o outro levantado tanto pela diretora quanto pela coordenadora em suas entrevistas individuais. O primeiro seria a reclassificação, que, segundo os professores, é uma deliberação da diretoria de ensino. Essa reclassificação funcionaria, nas palavras do professor Maurício, como uma “correção de fluxo com relação à idade”, ou seja, se o estudante, ao final do ciclo, ficar retido algumas vezes e, por esse motivo, ficar com uma diferença significativa de idade em relação à classe, ele é reclassificado e acaba sendo aprovado. Em suma, há uma instância superior que decide sobre sua aprovação. As falas dos professores esclarecem os motivos que eles atribuem para isso: um é a desistência do estudante retido por muito tempo, que dá prioridade a trabalhar ou simplesmente abandona a escola; o outro motivo é o comprometimento da sala de aula como um todo, devido ao estudante desinteressado, que atrapalha os demais, como expõe a professora Rafaela: “Nem ajuda o aluno, e atrapalha os outros. Compromete a construção do conhecimento dos outros.” O segundo fator que compromete a proposta da progressão continuada é o caráter não obrigatório da recuperação paralela, que seria, nessa política dos ciclos, o meio mais eficaz de conter e suprimir as defasagens de aprendizagem do estudante durante o ciclo propriamente dito, nas palavras da coordenadora Cássia. Tanto a coordenadora quanto

a diretora atentam para a baixa frequência dos estudantes nos projetos de recuperação paralela oferecidos no contra turno. Ambas relatam que a dificuldade não está na relação com as entidades que funcionam no contra turno da escola, como ONGs e centros de convivência, e são frequentadas pelos estudantes, mas na falta de vontade destes, como observado na fala da coordenadora Cássia, “As ONGs apoiam, dizem que tudo bem, que eles podem vir e mesmo assim eles não vêm. Então a gente tem um alto índice de ausência dos meninos.”

Outra imposição feita aos professores, além da reclassificação, seria a compensação de ausência. Esta existe como um meio de impedir a reprovação de um estudante que possa vir a exceder o número máximo de ausências permitidas para que ele seja aprovado. Segundo explicado por Cássia, se o professor ou o coordenador, ao acompanhar a frequência dos alunos, depara-se com um caso elevado de faltas, ele deve imediatamente oferecer atividades compensatórias de ausência a esse estudante para impedir sua retenção. No entanto, como a própria coordenadora destaca, essas atividades não compensam qualitativamente o aprendizado que ele teria em sala de aula, sendo apenas uma compensação proporcional em termos de tempo.

Ele faz o registro de atividades equivalentes ao conteúdo que foi trabalhado em sala de aula, cujo tempo proporcional compensa as ausências. Então, a gente percebe um tempo em que a gente tem realizado compensação de ausência... que não existe de fato uma equiparação entre o período de ausência do aluno e o que ele... as habilidades que ele desenvolve fazendo as atividades de compensação de ausência. Mesmo assim, ele fica em déficit no processo de aprendizagem, em nossa opinião, em nosso nome, mas ele compensa numericamente as ausências, evitando a retenção.

Fica evidente, na própria fala dos professores, o quanto é prejudicial essa equivalência entre o conteúdo da aula ministrada pelo professor e a atividade de compensação de ausência. As falas das professoras Cecília e Rafaela demonstram essa preocupação:

Não está garantido que ele aprende o conteúdo dos dias que ele estava na escola. Não garante de jeito nenhum. (Professora Cecília)

Claro que não, já que o conteúdo é construído, o conhecimento é construído e não jogado em cima dele. Ele não está construindo com você... (Professora Rafaela)

De fato, existe uma série de fatores que limitam e direcionam rigidamente o trabalho do professor na escola. A progressão continuada em si não comprometeria a educação se fosse amparada por outras iniciativas ou políticas que visassem e priorizassem o aprendizado, o que, evidentemente, não ocorre, como podemos perceber pelas críticas e reclamações dos professores. O que parece ser preponderante é a preocupação em manter o estudante na escola, tanto para incluí-lo em índices de alfabetização, conforme citado, quanto para removê-lo das ruas, objetivo que pode ser identificado na fala da Professora Joana: “políticas que visam que o aluno seja matriculado [...]. Então essa é uma política pública que atinge de maneira geral as escolas públicas, principalmente onde os alunos são bem pobres, que é o nosso caso”.

Esse ponto, apesar de positivo, é insuficiente em uma instituição que se propõe não só a alfabetizar, mas a fornecer e construir toda a educação teórica e social necessária para a formação do cidadão. A fala da diretora Samanta traz um ponto importante, que é justamente o caminho extremo que tomaram as políticas no intuito de diminuir a reprovação:

E assim, como não há uma cobrança específica de conteúdo, se ele vier o ano inteiro ele vai passar. [...] os estudantes ficam um pouco relapsos, porque, para eles, estar contente é estar aqui embaixo, brincando de bola. Eles não estão muito preocupados. A gente até critica a retenção como ela era antes, mas como ela é hoje também...

É preocupante a falta de atenção existente nas políticas públicas de educação para com a construção do conhecimento dos estudantes, e, indo mais a fundo, pode ser considerada negligência para com um dos objetivos fundamentais da escola, pública ou privada, visto que a matrícula e a permanência do estudante na escola são priorizadas em detrimento de sua

aprendizagem. E nem mesmo são priorizadas de maneira satisfatória, se levada em conta a flexibilidade da compensação de ausência, que pode ser realizada em qualquer momento do ano letivo. O único meio de reprovação durante o ciclo é, portanto, contornável, e não é necessário nem mesmo alguma justificativa de ausência para que a compensação seja oferecida.

No entanto, devem ser levados em conta todos os outros problemas que a escola enfrenta e que, mesmo indiretamente, atrapalham a dinâmica de ensino-aprendizagem e podem provocar dificuldades dentro do processo proposto pela progressão continuada. Nesse sentido, como Adorno (2003) afirma, os objetivos educacionais nunca são universalmente válidos, colocando em questão a aplicação de uma política em um ambiente que não seja compatível com a obtenção de resultados satisfatórios. Na escola em questão, a progressão continuada funciona de maneira falha e agrava as dificuldades comuns de aprendizagem que existem em toda sala de aula, já que o estudante não tem estímulo para se esforçar ou frequentar as atividades necessárias para sua formação.

Nas observações realizadas na sala de 1º ano da Professora Rafaela, o grande número de faltas (Já no 1º ano!) chama a atenção e é, segundo a professora, o principal motivo do atraso na alfabetização. De acordo com dados obtidos pela verificação do diário de classe de Rafaela ao final do segundo semestre de 2013, o número de faltas correspondia diretamente aos estudantes apontados como os que apresentavam maior dificuldade. Ao longo das observações, apenas um pequeno número de alunos estavam presentes em sala em todas as visitas, os demais apareciam esporadicamente.

Tinham 14 dos 18 alunos em sala. Desses, reparei que pelo menos quatro eram diferentes da visita anterior. Uma das meninas, Graça, tivera 99 faltas no primeiro semestre, como foi apontado por Rafaela posteriormente. Ela chegou a ser avisada de que poderia perder a vaga na escola pelo número de faltas e, com isso, compareceu por três dias ao longo do segundo semestre e faltou novamente. Havia retornado naquele mesmo dia, e Rafaela então lhe questionou:

- E aí, Graça? O que aconteceu que você nunca mais veio?

- Fui viajar. Pro Guarujá!
- Você passou um mês lá!?

E, dirigindo-se a mim, a professora concluiu: desde fevereiro até hoje eu só tive Graça três vezes na minha sala. Eu conto nos dedos o dia que eu tive em sala todas essas meninas [as cinco ali presentes]. Elas faltam muito!

A questão do alto número de faltas já fora apontada como um problema durante as falas dos professores nas entrevistas, sendo interpretado como um grande empecilho ao progresso escolar dos estudantes e do grupo em si. Além disso, essa questão havia sido atrelada à existência da compensação de ausência.

Um ponto que chamou a atenção nas observações foi a tensão e a fragmentação das relações institucionais. Ao longo do segundo semestre de 2013, primeiro momento de campo da pesquisa, a escola passava por uma intensa turbulência administrativa e política. Com a licença médica semestral e concomitante da diretora Samanta e da coordenadora Cássia, a gestão administrativa recaiu sobre Kiara, assistente de direção na época, que supria a ausência de duas pessoas de extrema importância ali. Além disso, esse período foi marcado pelas “manifestações de junho de 2013”, que expressavam indignação perante o sistema político vigente na época. A cidade parou em vários momentos, dado que os manifestantes, concentrados em massa, tomavam importantes avenidas da cidade. Nesse momento, a nova gestão da prefeitura inaugurava seu primeiro ano com o prefeito Fernando Haddad.

O segundo momento do campo, ao longo do primeiro semestre de 2014, trouxe novas expectativas. A diretora Samanta havia retornado ao seu posto na escola, a coordenadora Cássia afastou-se, sendo substituída pela coordenadora Andreia, e a assistente de direção, Kiara, retomou seu cargo na administração. Foi nesse momento que entrou em vigor o Decreto nº 54.452, aprovado pelo prefeito Fernando Haddad em 10/10/2013, que revê alguns termos da Política de Ciclos, de 1986, do Governador André

Franco Montoro, responsável pela política de Progressão Continuada que teve como desdobramento a promoção automática dos estudantes (SÃO PAULO, 2013). No ano de 2014, a escola também concluiu a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos, como previsto pela Lei no. 11.274, de 06/02/2006.

Refletindo sobre as tensões observadas na escola em 2013, o professor Jânio, do Fundamental II, comentou, em um diálogo informal no início de 2014: “2013 foi uma zona. Sem apoio, sem autonomia para os professores”, e concluiu: “um dia, [os alunos] saíram gritando, no ano passado [2013], ‘A escola é nossa!’, e todos os funcionários ficaram muito assustados”. A semelhança com os acontecimentos que marcavam o cenário das manifestações nas ruas da cidade de São Paulo, somada ao isolamento do corpo docente, trouxeram dificuldades, manifestadas em vários momentos. Dois deles, percebidos ao longo de episódios presenciados nas visitas em campo, destacaram-se. O primeiro diz respeito à relação dos estudantes com a comida oferecida pela escola durante o intervalo, e o segundo refere-se à relação com os livros didáticos que recebiam da prefeitura para o ano letivo.

No caso da comida, a situação que se observou foi o desperdício do alimento servido no intervalo da manhã. Um número expressivo de estudantes, após permanecer na fila e receber a comida servida pelos funcionários da cantina, descartava quase que inteiramente o conteúdo do prato na lixeira mais próxima, diante dos profissionais, que assistiam sem tomar qualquer providência. Em relato posterior, o professor Jânio ressaltou que essa era uma questão que havia sido amenizada com o começo do novo ano letivo, mas que havia atingido um nível alarmante no semestre anterior: “Isso melhorou bem. No final do ano teve uma grande política de conscientização para comer no refeitório, não ir para fora, não jogar comida fora etc.”. Além disso, acrescentou que, por medo de possíveis agressões, estabeleceu-se o uso de colher nas refeições, decisão que permaneceu em vigor.

A questão dos livros didáticos, por sua vez, foi mencionada durante a apresentação dos espaços comuns pelo professor Jânio. Depois de mostrar

a biblioteca e a sala de vídeo, ele apresentou uma outra sala, um espaço no prédio de aulas do Fundamental II, onde ficavam guardados todos os livros didáticos utilizados pelos estudantes. Ele explicou que, dessa forma, antes da aula em que seriam utilizados, o professor responsável pela disciplina se dirigia até aquele recinto e transportava a quantidade de livros suficiente para que todos os estudantes presentes em sala pudessem realizar o trabalho e, ao final da aula, guardava novamente os livros. Portanto, os livros não ficavam em posse dos estudantes e nem podiam ser levados para casa. Segundo o professor Jânio:

A política de não permitir que os alunos levassem os livros para casa para evitar perda ou degradação dos mesmos era da antiga coordenadora, Cássia. Com a Andreia, ela deixa levarem. Dá autonomia para os professores deixarem. Eles têm que levar para casa para aprenderem a manusear e cuidar do livro. Futuramente, na sala de leitura, vai ser possível que os alunos levem os livros para casa.

De acordo com o professor, a situação melhorou bastante no início de 2014. Acima de tudo, a possibilidade de obtenção de autonomia, conferida pela nova gestão administrativa e pela nova legislação, trouxe novas perspectivas de amparo para tal cenário escolar. Com a nova coordenadora, aparentemente retoma-se um controle sobre o corpo docente e impõe-se novamente a autoridade administrativa que havia sido perdida. A possibilidade de presença no cotidiano efetivo dos estudantes e a retomada da imagem de autoridade e liderança do corpo docente permitiram pensar em alterações efetivas de um problema que havia se tornado crônico. Ao tratar o problema com a cautela e proximidade que ele exige, reconhecendo-se as dificuldades enfrentadas e suas devidas particularidades, finalmente, obtêm-se vias concretas de solução, com a estruturação do compromisso, até então perdido, para modificação dessa cultura institucional.

O ambiente se torna inclusivo na medida do reconhecimento das necessidades de cada um, da construção de um projeto pedagógico que

parta do respeito aos potenciais disponíveis e da articulação das relações na produção de um coletivo no qual todos se reconheçam como participantes. (SEKKEL; BRANDÃO; ZANELATO, 2010, p. 124).

A reforma do sistema educacional, que entrava em vigor no início de 2014 com o Programa Mais Educação em São Paulo, contribuiu para maior autonomia do professor em sala. A proposta do prefeito Fernando Haddad revê algumas delimitações da progressão continuada, como a divisão do ensino fundamental em três ciclos, em vez de dois, e a possibilidade de repetência em cinco estágios desses ciclos por intermédio de um sistema de dependência, no qual o estudante que reprovou em algumas disciplinas passa de ano, mas é obrigado a cursar as recuperações na série seguinte. Houve também a retomada da obrigatoriedade de verificações do aprendizado, por exemplo, através de notas, boletins, provas ou lições de casa.

Em resumo, observou-se uma alteração das técnicas de trabalho e da legislação em prol de um progresso efetivo no desempenho acadêmico global. Acima de tudo, a esperança e o alívio, transmitidos pelos comentários do professor Jânio acerca de uma nova realidade que se estabelece, advêm da perspectiva de possibilidades, de atuação e de respostas, antes inexistentes. Como sintetiza Freinet (1973, p. 46):

Uma coisa é pelo menos certa: ao modificar as técnicas de trabalho, modificamos automaticamente as condições da vida escolar e para-escolar; criamos um novo clima; melhoramos as relações entre as crianças e o meio, entre as crianças e os professores. E é com certeza o benefício mais importante com que contribuimos para o progresso da educação e da cultura.

### Apontamentos sobre a relação com as famílias

Nas entrevistas e conversas informais, foram mencionadas várias questões cuja origem é atribuída às famílias. O corpo de funcionários da escola vê os pais/familiares como desinteressados e não estimulado-



res da formação acadêmica dos filhos, entendendo a instituição escolar como espaço para socialização e garantia de benefícios do Estado (Bolsa Família, Leve Leite etc.). Apontam também que os valores em relação ao ensino são transmitidos para os filhos de forma que eles não tomam a escola como fator importante para vida, apenas a frequentam porque são obrigados por lei.

Os valores que deveriam ser dominantes na escola são aplicados às ONG's da região, que fornecem assistência aos estudantes. Assim, as ONGs acabam sendo percebidas como responsáveis pela alfabetização e outros conteúdos de formação. Essa “inversão de valores” é vista como consequência da política de funcionamento das ONGs, que são muito mais exigentes em relação às regras que a escola, como, por exemplo, no compromisso exigido em relação à frequência e regras da instituição.

Professores ilustram a estrutura familiar típica da região como de classe econômica baixa, com muitos pais ou responsáveis não alfabetizados, em que alguns convivem pouco com as crianças por motivos diversos. Esse quadro acabaria sendo reproduzido pelos filhos, resultando nas problemáticas que aparecem na escola, a exemplo da apatia, da baixa frequência nas aulas, do não acompanhamento do conteúdo, da indisciplina e até mesmo da violência.

A escola procura discutir esses problemas com os pais por meio de reuniões e conversas particulares, a fim de tentar entender como acontece a dinâmica do núcleo familiar para trabalhar com os pais, e, quando preciso, tratar dos encaminhamentos para avaliações na área da saúde. Entretanto, o diálogo é estabelecido com dificuldade, uma vez que os pais, em sua grande maioria, ou têm jornadas de trabalho que os impedem de ir à escola ou simplesmente não comparecem. Revelam também que muitos dos que atendem ao chamado da escola têm dificuldade em aceitar a situação do filho, e os que procuram auxílio fora da escola, por intermédio dos encaminhamentos, muitas vezes não conseguem vencer a burocracia do sistema de saúde, que, além de tudo, é precário. O estudo de Bruna Terra-Candido (2015), desenvolvido concomitantemente nessa escola, evidencia com detalhes as

dificuldades que a escola e as famílias enfrentam nos encaminhamentos para as instituições de saúde.

Ao final de uma das entrevistas coletivas, foi mencionado que uma parte significativa dos estudantes pertence a uma comunidade indígena (não obtivemos o percentual exato, mas alguns comentários sugeriram em torno de 70%). Pode-se supor, com base nessa informação, que o distanciamento das famílias em relação à escola esteja relacionado a uma questão cultural. Talvez um dos determinantes para a falta de motivação dos estudantes seja fruto de um choque cultural. Entretanto, uma vez que não foi possível entrevistar as famílias, como estava previsto inicialmente, essa questão permaneceu em aberto.

### Sobre o Projeto Político Pedagógico

Várias dificuldades impediram o acesso ao Plano Político Pedagógico da escola, o que só foi possível em abril de 2014, quando pudemos conhecer o plano referente a 2013. O Plano dá destaque aos dados numéricos, que apontam para o cumprimento de metas estabelecidas, o que garante um desempenho estatisticamente satisfatório, ao mesmo tempo que reconhece a existência de problemas estruturais recorrentes, que dificultam um progresso efetivo da escola.

Portadora dos valores que pretendem torná-la uma “gestão democrática e participativa”, a escola em questão traz como objetivos gerais:

Os objetivos gerais da EMEF [nome] são garantir a formação e promoção do aluno, considerando sua cultura e seu contexto, construir no coletivo da sala de aula o processo educativo, desenvolver o senso crítico, a responsabilidade social, a solidariedade, o bom relacionamento interpessoal e o desejo democrático de conviver, observando as diretrizes traçadas nesse Projeto Pedagógico.

Porém, a incongruência de seu discurso, que admite um “desejo democrático de conviver” ao mesmo tempo que revela, na prática, profun-

das defasagens relacionais e de aprendizagem, fica evidente. Aqui, chamou atenção não apenas o reconhecimento do problema enfrentado, mas sua dimensão e gravidade:

Entretanto, o alcance do índice pretendido trouxe novas reflexões internas, pois, ao analisarmos os números apresentados com maior detalhamento, observamos que questões de gestão em sala de aula, em especial voltadas para o clima de aprendizagem (disciplina e frequência dos profissionais no cotidiano do trabalho), influenciaram diretamente os resultados. Pensamos que, em 2013, a meta estabelecida pretende transcender a questão quantitativa, focando nas questões qualitativas do processo de ensino-aprendizagem. Isso significa dizer que as metas propostas abrangerão: 1) Ampliar ações educativas de caráter democrático no ambiente educacional escolar; 2) Superar as defasagens de aprendizagem, em especial no que se refere às habilidades de leitura, escrita e cálculo; 3) Melhorar as relações humanas no ambiente escolar, em especial entre alunos e alunos, e alunos e profissionais da educação; 4) Potencializar a integração família-escola.

Finalmente, ressalta-se que esse documento procura analisar as consequências das metas traçadas para o ano de 2012 para, com base nelas, julgar o planejamento mais pertinente a ser adotado pela escola ao longo do ano de 2013. Contudo, na verificação do documento em 2014, é possível reconhecer a vigência das mesmas questões sinalizadas anos antes. E estas, recorrentes, corroboram com um ambiente institucional fragmentado, sem coesão de princípios e métodos.

Outro ponto importante é que não há menção à questão indígena no Plano Político Pedagógico. Apesar de a situação dos indígenas dessa escola ter sido pesquisada anteriormente por Nakashima (2009), que apontou várias críticas aos procedimentos adotados na escola, ainda prevalece a invisibilidade dessa população. Em nenhum momento, ao longo de todas as observações, foi constatado ou mencionado qualquer planejamento relacionado à temática indígena. A única marca relacionada à presença indígena na escola é uma pintura da sala do primeiro ano, onde foram realizadas as

observações, que faz menção a uma comunidade indígena específica. Entretanto, essa imagem parece apenas compor a decoração da sala, um elemento da paisagem, sem um significado especial. Quando, para alguns estudantes da sala, foi perguntado sobre o significado do desenho, eles não souberam dizer qual seria, ou se haveria algum motivo para estar ali.

## Considerações finais

Neste capítulo, a intenção dos pesquisadores consistiu em compreender, por meio de dois estudos de caso de perspectiva etnográfica (ROCKWELL, 2009), como as políticas de enfrentamento ao fracasso escolar se fazem presentes na escola e de que maneira interferem na produção das queixas escolares. A discussão que desenvolvemos na pesquisa ora finalizada centra-se no fato de que necessitamos considerar os mecanismos de apropriação dos textos oficiais e das diretrizes governamentais para compreender as diferenças existentes nos índices de avaliação hoje mensurados por meio do IDEB. Partimos da constatação de que ambas as escolas participantes da pesquisa encontram-se sob a égide da mesma Secretaria Municipal de Educação, na mesma região da cidade de São Paulo, inserida em uma política de governo popular. Os documentos oficiais que regem o funcionamento das escolas visitadas, bem como a diretoria regional de educação responsável pela implementação das políticas municipais são os mesmos para ambas as escolas.

As políticas para o enfrentamento do fracasso escolar, no município de São Paulo, centraram-se, durante o período da pesquisa, sobretudo na importância do Projeto Político-Pedagógico da escola, visando apresentar um conjunto de princípios e ações a serem desenvolvidas na unidade escolar, levando em conta programas centrados na qualificação do professor para o exercício das atividades fins (ASBAHR, 2011). Destacam-se, entre os Programas realizados no Município de São Paulo, aqueles voltados para: a) Leitura e Escrita, Programa Ler e Escrever e seus desdobramentos; b) Inserção de tecnologias em sala de aula; c) Acompanhamento e apoio à aprendizagem e aos estudantes com necessidades especiais, por meio da Política de Atendimento a Crianças, Adolescentes, Jovens e Adultos com Necessidades Educacionais Especiais, de 2004, que cria o Centro de Formação e Acompanhamento à Inclusão (CEFAI), o Professor de Apoio e Acompanhamento à Inclusão (PAAI), e a Sala de Apoio e Acompanhamento à Inclusão (SAAI); das políticas de inclusão centradas no CEFAI e da SAAI e programas como REDE e o Programa Incluir, de 2010; d)

Gestão democrática da escola: participação docente, fortalecimento da participação dos pais por meio do Conselho de Escola e de incentivo aos Grêmios Estudantis.

Considerando, portanto, as políticas vigentes, o que diferencia as duas escolas públicas pesquisadas, situadas na mesma região?

Para compreender a complexidade dessa questão, consideramos, do ponto de vista teórico-metodológico, pautado na perspectiva histórico-cultural, que a história da constituição da escola e da sua relação com a comunidade, bem como os sentidos e significados atribuídos pelo corpo docente na sua relação com os usuários da escola e destes com a escola são elementos fundamentais para legitimar um conjunto de ações pedagógicas e de veiculação do conhecimento, visando atingir as finalidades da escola e de políticas públicas que tenham como objetivo a melhoria da qualidade da Educação Básica. O lugar de pertença da escola na comunidade e desta na escola se constitui de inúmeras práticas realizadas por meio da gestão escolar, das ações docentes, das regras estabelecidas, das políticas de funcionamento da escola, no processo de maior ou menor inclusão da diversidade presente nas relações entre estudantes e corpo docente, no processo de maior ou menor participação dos pais na vida diária escolar e na estruturação de suas políticas administrativas e pedagógicas. Tais análises se fazem presentes em pesquisas desenvolvidas no campo da Psicologia Escolar e Educacional, nos estudos sobre gestão escolar e em trabalhos de cunho etnográfico que desvelam aspectos da vida diária escolar.

Assim, o desafio deste trabalho de pesquisa encontra-se em identificar aspectos das condições de trabalho, do Projeto Político Pedagógico, do corpo docente, da gestão escolar ou ainda da relação escola-comunidade que expliquem tais diferenças, produzindo níveis de avaliação distintos entre as escolas municipais. Dentre esses aspectos, apresentamos algumas considerações a seguir.

Um primeiro aspecto a ser abordado é a relação estabelecida entre escola e comunidade, considerado como um aspecto relevante para o enfrentamento do fracasso escolar, para a efetivação de políticas e de práticas escolares que permitam o desenvolvimento de atividades formativas

para o desenvolvimento humano e a realização das finalidades da escola. No caso da escola de maior IDEB, a existência da escola é fruto da luta dos moradores. A escola, por sua vez, compromete-se, por meio de sua direção e dos professores, a constituir um Projeto Político Pedagógico que expresse a participação da comunidade e de seus interesses. A participação dos pais, quer reivindicando seus credos, como no episódio ocorrido em torno do Dia da Consciência Negra, quer participando do Conselho de Escola, revela esse aspecto que, embora possua seus tensionamentos, levam em conta o diálogo intenso com a comunidade local e a busca de saídas coletivas para as dificuldades encontradas.

No caso da escola de menor IDEB, considera-se que a relação com a comunidade é bastante difícil, visto que a comunidade é questionada pelos atores da escola. Há uma percepção dos gestores da escola de que a comunidade prefere associações não governamentais para a educação de seus filhos, em detrimento da escola a ela oferecida. O adoecimento, os afastamentos, a rotatividade entre os gestores e professores pode ser expressão de uma relação marcada por muitas tensões. A presença da comunidade indígena no bairro em que se situa a escola também é pouco mencionada pelos gestores e não está contemplada no Projeto Político Pedagógico, indicando pouca presença de atividades que revelem aspectos culturais da comunidade indígena local. Identifica-se, portanto, uma tensão presente na relação com a comunidade que se expressa em práticas docentes e institucionais que demonstram dificuldades para o cumprimento das finalidades da escola.

Esse aspecto tem se mostrado na literatura educacional como relevante em vários estudos apresentados, sobretudo a partir da década de 1980 (DEMO, 1989; PARO, 1992; ZANELLA et al., 2008). Reafirmamos essa questão por meio da pesquisa realizada. As formas como as relações com a comunidade se constituem, de maior ou menor aproximação, expressaram diferentes formas de realização de atividades, enfrentamento de dificuldades, constituição de programas, propostas, planejamentos e investimento de esforços para a qualidade da escola oferecida.

Um segundo aspecto a ser destacado e que, a nosso ver, parece determinante para distinguir as duas escolas, reside no que denominamos de distintos sentidos e significados atribuídos às políticas municipais pelas escolas participantes da pesquisa.

Para a escola de menor IDEB, a política pública municipal comparece como um instrumento governamental que impossibilita possíveis ações do corpo docente e da gestão da escola, impedindo a realização de sua finalidade educacional com qualidade. O corpo docente vivencia a relação com a política pública municipal como algo a ser cumprido, como desconhecendo, ou melhor, não constituindo mecanismos ou estratégias que articulem a política educacional às necessidades da instituição escolar, considerando-se uma instituição sem potência... Com a impossibilidade de ação diante dessa situação, sentem-se desmotivados. Esse é o mesmo sentimento que atribuem às famílias na relação com a escola, com a aprendizagem, com o ensino: queixam-se que as famílias não reconhecem a importância da escola, não a valorizam, não se fazem presentes na escola. Por sua vez, os pais matriculam seus filhos em projetos no contra turno escolar, mantidos por entidades não governamentais, muito bem avaliadas pela comunidade. Esse quadro coaduna também com a situação de adoecimento da direção, da coordenação pedagógica e de professores, frequentemente afastados por tais motivos, bem como com a dificuldade de acesso, pelos pesquisadores, ao Projeto Político Pedagógico da escola, instrumento praticamente ausente no dia a dia escolar. Soma-se a esse quadro uma acentuada fragmentação das informações, dos projetos, das relações entre pares e com a comunidade, proveniente da descontinuidade das ações pedagógicas, quer por ausência do planejamento, quer pela constante rotatividade de dirigentes e professores. É importante destacar que os problemas identificados pelo corpo docente e pelos gestores em relação às políticas mencionadas (promoção automática, reclassificação, compensação de ausência) são procedentes e foram (pelo menos parcialmente) sanados pelas políticas introduzidas na gestão do prefeito Haddad. No entanto, a ausência de um coletivo coeso no enfrentamento de seus problemas foi o elemento que, provavelmente, manteve o corpo docente



e técnico paralisados diante da impossibilidade de uma ação articulada naquele momento.

Na escola de maior IDEB, o Projeto Político Pedagógico é estruturante das ações pedagógicas, das relações entre professores, das práticas pedagógicas. As políticas municipais, embora criticadas em alguns de seus aspectos, por não responderem em algumas áreas às necessidades de todos os estudantes da escola, são implementadas, buscando-se alternativas para sua realização, nas políticas intersetoriais e em equipamentos da região, como na participação da comunidade, na transparência das relações com as famílias e os estudantes e com os órgãos centrais da Secretaria Municipal de Educação. A importância dada à leitura e à escrita, o atendimento aos estudantes com necessidades educacionais especiais, a atuação do Conselho de Escola demonstram ações no campo do conhecimento, da inclusão e da gestão democrática que se tornam importantes pilares na prática docente e de gestores dessa escola. O significado atribuído à importância da escola encontra-se expresso no Projeto Político Pedagógico, conforme analisado neste capítulo.

Um terceiro aspecto a ser considerado refere-se à questão do tema “diversidade” apresentado pela comunidade na sua relação com a escola. Na escola de maior IDEB, por meio do tema da religiosidade, confrontado pelas famílias na relação com a proposta pedagógica da escola, observa-se que a resposta da escola a essa tensão, apresentada por meio de propostas pedagógicas e transformando suas propostas pedagógicas para enfrentar os diversos olhares sobre o tema, visou superar a questão imediata da religião para conduzi-la ao campo do conhecimento, produzindo um Projeto Pedagógico intitulado Diálogos com o Sagrado.

A escola de menor IDEB, por sua vez, que possui em seu corpo discente um número significativo de estudantes da comunidade indígena, moradora do bairro em que se situa a escola, menciona o fato de forma pontual durante a visita dos pesquisadores à escola. Não trata de forma consistente, ou em seu Projeto Político Pedagógico, fato tão determinante em suas relações. A presença de significativo número de estudantes indígenas em uma escola pública, cuja temática se faz presente nos Parâmetros

Curriculares Nacionais desde a década de 1990, não comparece no discurso da escola, reforçando a invisibilidade que afeta a população indígena no Brasil, fato apontado por vários autores que discutem esse tema no âmbito da Educação e da Psicologia (GUIMARÃES, 2016; CRPSP, 2016).

Ambas as escolas mencionam dificuldades no encaminhamento de estudantes para avaliação no âmbito da saúde. Esse aspecto é muito significativo, particularmente para a educação dos estudantes com necessidades educacionais especiais, tendo em vista a exigência de avaliação na área da saúde para o ingresso na SAAI. Como aponta Bruna Terra-Candido (2015), que realizou pesquisa na (mesma) escola de menor IDEB:

[...] como para frequentar a SAAI é necessário fazer parte de seu público alvo (deficiência intelectual, física, visual, auditiva, Transtorno Global do Desenvolvimento e Altas Habilidades), a escola vê como saída o Programa Incluir, uma política específica da Secretaria da Educação para a inclusão que tem a avaliação psicológica como uma de suas ramificações. (p. 169)

No entanto, como ambas as escolas enfatizaram, as famílias têm muita dificuldade em conseguir o atendimento para seus filhos, e muitas acabam desistindo.

Podemos considerar, por fim, que o processo de apropriação das políticas públicas é complexo e consiste em um conjunto de práticas coletivas, atualizadas a cada momento e de cunho formativo, que tem como importante pilar a finalidade do papel da educação como instrumento de emancipação humana. A importância atribuída ao processo democrático nas instituições escolares possibilita que tensões entre interesses dos coletivos e políticas públicas se articulem, estabelecendo alternativas, modos de enfrentamento das dificuldades, de maneira a atingir as finalidades da escola. O enfrentamento do fracasso escolar e da queixa escolar pressupõe a existência de um projeto político e pedagógico de compreensão da realidade escolar, do papel social da escola, da importância da apropriação do conhecimento por todos os atores do processo educacional.

## Referências

- ADORNO, T. W. Educação e emancipação. Tradução Wolfgang Leo Maar. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
- AMARAL, L. A. Pensar a diferença: deficiência. Brasília, DF: Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, 1994.
- ASBAHR, F. S. F. Sobre o Projeto Político-Pedagógico: (im)possibilidades de construção. In: VIÉGAS, L.S.; ANGELUCCI, C. B. (Orgs.). Políticas públicas em educação: Uma análise crítica a partir da Psicologia Escolar. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2011.
- BRASIL. Declaração de Salamanca e Linhas de Ação sobre Necessidades Educativas Especiais. Brasília, DF: Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, 1994.
- BRASIL. Nota Técnica – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. 2007. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/o\\_que\\_e\\_o\\_ideb/Nota\\_Tecnica\\_n1\\_concepcaoIDEB.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2013.
- Conselho Regional de Psicologia de São Paulo. Na fronteira da Psicologia com os saberes tradicionais: Práticas e técnica – vol. 2. Conselho Regional de Psicologia de São Paulo. São Paulo: CRP - SP, 2016,
- DEMO, P. Participação comunitária e Constituição; avanços e ambiguidades. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 71, p.72-81, 1989.
- FREINET, C. As técnicas de Freinet na escola moderna. São Paulo: Estampa, 1973. (Coleção Técnicas da Educação).
- GUIMARÃES, D. S. Amerindian Paths: Guiding dialogues with Psychology. Charlotte, NC: Information Age Publishing, 2016. v. 1. 366p.
- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. Pesquisa em educação: Abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986/2001.
- NAKASHIMA, E.Y. Reatando as pontas da rama: a inserção dos alunos da etnia indígena Pankararu em uma escola pública na cidade de São Paulo. 2009. 246 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- Nenevé, M.; SOUZA, M. P. R. A educação para cidadania: intenção e realidade. Revista Educação e Cidadania, v. 5, p. 75-84, 2006.

PARO, V. Gestão da escola pública: a participação da comunidade. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, DF, v. 73, n. 174, p. 255-290, maio/ago. 1992.

PATTO, M. H. S. *Psicologia e Ideologia: uma introdução crítica à Psicologia*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1984.

ROCKWELL, E. *La experiência etnográfica*. B.A.: Paidós, 2009.

SÃO PAULO. Decreto no. 54.452, de 10 de outubro de 2013. Programa Mais Educação. São Paulo: SME, 2013.

SEKKEL, M. C. A construção de um ambiente inclusivo na Educação Infantil: relato e reflexão sobre uma experiência. 2003. 185 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SEKKEL, M. C.; BRANDÃO, S. B.; ZANELLATO, R. Ambientes inclusivos na educação infantil: possibilidades e impedimentos. *Psicologia em Estudo*, Maringá, PR, v. 15, n. 1, p. 117-126, jan./mar. 2010.

SOUZA, M. P. R. Psicologia Escolar e políticas públicas em Educação: desafios contemporâneos. *Em Aberto*, v. 23, p. 129-149, 2010.

SOUZA, M. P. R.; ROCHA, M. L. Políticas Educacionais: legislação, formação profissional e participação democrática. In: FACCI, M. G. D.; MEIRA, M. M.; TULESKI, S. (Org.). *A exclusão dos incluídos. Uma crítica da Psicologia da Educação à patologização e medicalização dos processos educativos*. Maringá: UEM, 2011, p. 345-370.

TAYLOR, S. J.; BOGDAN, R. *Introduction to qualitative research methods*. USA: Wiley, 1998.

TERRA-CANDIDO, B. M. Não-aprender-na escola: a busca pelo diagnóstico nos (des) encontros entre saúde e educação. 2015, 208 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ZANELLA, A. V. et al. Participação dos pais na escola: diferentes expectativas. In: ZANELLA, A. V. et al. (Org.). *Psicologia e práticas sociais* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 132-141. ISBN: 978-85-99662-87-8. Available from SciELO Books <http://books.scielo.org>

## 7. POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM RONDÔNIA E O ENFRENTAMENTO DAS DIFICULDADES ESCOLARES: BREVE PANORAMA DO PERÍODO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

Marli Lucia Tonatto Zibetti  
Juracy Machado Pacífico  
Maria Ivonete Barbosa Tamboril

### Introdução

O presente texto tem como objetivos apresentar e discutir alguns aspectos da pesquisa<sup>1</sup> desenvolvida em Rondônia sobre a temática das políticas educacionais, voltadas ao enfrentamento das dificuldades escolares no período pós-Constituição de 1988.

De acordo com Celina Souza (2006), o campo das políticas públicas e, mais especificamente, o das políticas sociais, são objeto de análise de teóricos das diferentes áreas do conhecimento. Para a autora, “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas, ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (p. 26). Portanto, pondera que os estudos sobre políticas públicas devem, necessariamente, voltar-se para a análise das “inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (p. 25).

Teixeira (2002) apresenta uma definição ampla de políticas públicas, incluindo, nesse conceito, as omissões dos governantes quando deixam de realizar investimentos que são demandados pelas necessidades da população,

---

<sup>1</sup> Trata-se de pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Cooperação Acadêmica Novas Fronteiras (Procad), que envolveu a Universidade Federal de Rondônia, a Universidade de São Paulo e a Universidade Estadual de Maringá. Embora este texto aborde apenas dados referentes ao Estado de Rondônia, boa parte da análise, aqui apresentada, é decorrente das várias discussões empreendidas com a equipe durante o desenvolvimento do projeto. O Procad foi financiado pela Coordenação de Pessoal de Nível Superior (Capes) e esta pesquisa também contou com apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Políticas públicas “são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos (TEIXEIRA, 2002, p. 2, destaques do autor).

Entendemos, pautadas nessa perspectiva, políticas educacionais, foco do presente estudo, o conjunto de propostas dos governos federal, estaduais e municipais, voltadas para a garantia de atendimento das demandas relativas à educação. Assim, tomamos, como objeto de análise, as legislações, programas e projetos que materializaram, no cotidiano escolar, as proposições governamentais direcionadas à escolarização. Os recortes com os quais trabalhamos atêm-se ao Ensino Fundamental após a promulgação da Constituição de 1988.

Considerando, conforme Teixeira (2002, p. 3), que “as políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis”, ao analisar as políticas educacionais na perspectiva da psicologia, procedemos outro recorte, o qual nos levou a analisar as políticas educacionais que priorizam o enfrentamento das dificuldades escolares. Tal delimitação tem como pressuposto que “essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social” (p. 3).

A pesquisa desenvolvida, cujos dados trazemos para o presente texto, foi orientada pelos seguintes questionamentos: Que políticas públicas têm sido implementadas para enfrentar as dificuldades de aprendizagem no Ensino Fundamental? Que formas de interlocução têm sido estabeleci-

das entre o governo e as instituições escolares na implementação dessas políticas?

Portanto, o texto se orienta pelos objetivos de descrever e analisar as políticas educacionais para o enfrentamento das dificuldades escolares, implementadas após a Constituição de 1988 na rede estadual em Rondônia, de modo a compreender as relações entre as políticas nacionais e seus desdobramentos locais. Inicialmente, situa os marcos históricos do contexto político na década de 1990, momento de regulamentação e implementação das propostas aprovadas na Constituição de 1988. Em seguida, com base em análise documental, o texto apresenta um panorama histórico dos principais dirigentes que estiveram à frente do Executivo estadual no período de 1988 a 2014, destacando as iniciativas que marcaram cada mandato no que se refere às ações de melhoria da qualidade do ensino. Culmina com dados relativos ao processo de implantação das políticas educacionais, obtidos por meio de entrevistas realizadas com profissionais da Secretaria de Educação.

### Políticas educacionais nos anos 1990 e suas repercussões no modelo atual

De acordo com análises de Oliveira (2011), as mudanças empreendidas após a Constituição de 1988, nas relações entre a União, os estados e os municípios, decorrem da concepção de democracia adotada pelos constituintes que visavam garantir, no texto da Lei, mecanismos de participação popular que possibilitassem a descentralização de poder e de recursos, em oposição ao modelo centralizado e autoritário do período militar. Acrescenta o mesmo autor: “A descentralização foi apresentada como a alternativa de gestão das políticas públicas e sociais, favorecendo a fragmentação e, conseqüentemente, ampliando o número de atores políticos” (p. 326).

Oliveira (2011), pautando-se nas contribuições de Sadek (2000), analisa que ficou registrada na Constituição a preocupação dos legisladores com a garantia da participação popular nos processos decisórios, sem que se tenham esclarecido os objetivos fundamentais da descentralização, no sentido de fortalecimento dos governos subnacionais, de forma a impedir que

o governo federal possa decidir sozinho os rumos das políticas que visam à solução dos problemas nacionais.

Da tensão entre os interesses nacionais e subnacionais foi gerado um federalismo de todo singular. Isto é, a norma legal que preceitua a descentralização não é entendida como uniformizadora, garantindo que todos os estados e municípios desfrutem o mesmo poder. Ao contrário, o jogo político desenvolve-se no interior de processos extraconstitucionais que refletem a força relativa dos distintos atores políticos, particularmente dos governadores, dos prefeitos, e seus controles sobre as bancadas de deputados e os cargos no Executivo Federal (OLIVEIRA, 2011, p. 326).

Na análise de Fonseca (2009), foi a reestruturação do sistema econômico mundial, ocorrida nos anos 1990, que impulsionou reformas nos sistemas educacionais com vistas a articular os processos formativos às demandas das revoluções tecnológica e informacional, decorrentes das alterações econômicas. Foi nesse contexto que, no Brasil, foi implementada a Reforma do Estado (BRASIL, 1995), assim denominadas as mudanças instituídas no governo de Fernando Henrique Cardoso, com vistas a substituir a administração pública burocrática pela administração gerencial. Com a elaboração do plano plurianual de governo, modalidade de planejamento instituída pela Constituição de 1988, as ações do governo atingem o território nacional, organizadas pela modalidade de projetos interligados e sob a responsabilidade de um gerente.

Peroni (2012, p. 20) entende que a política educacional

[...] é parte da materialização do Estado, que, por sua vez, é parte do movimento histórico em um período particular do capitalismo. Portanto, o Estado não é entendido como uma abstração; é construído por sujeitos individuais e coletivos em um processo histórico de correlação de forças.

Assim, a autora esclarece que as mudanças ocorridas na gestão dos processos educacionais no país são decorrentes das alterações da própria



sociedade. E acrescenta: “Em uma sociedade hegemônica pelo capital, a gestão pública sempre teve como parâmetro o mercado, mas diferentes organizações da produção interferem de diferentes formas na gestão do trabalho e nos parâmetros para o setor público, em particular para a educação” (p. 20).

Para Mota Júnior e Maués (2014), a nova regulação educativa, imposta pelas reformas educacionais, orientadas pelos organismos internacionais que vêm impactando o Brasil e outros países da América latina, sustenta-se em três pilares: a gestão local, o financiamento per capita e a avaliação sistêmica. Esse modelo é decorrente da necessidade do Banco Mundial de responder aos déficits estruturais da situação educacional brasileira, em termos de políticas e reformas, “[...] sem que essa resposta significasse um aumento de gastos públicos e maior responsabilização do Estado com o setor” (MOTA JÚNIOR; MAUÉS, 2014, p. 1144).

A descentralização se impõe como uma ferramenta que potencializa a gestão local e tem por objetivo garantir maior aproveitamento escolar, acompanhado de maior organização e aumento da qualidade do ensino; maior equidade na distribuição dessa qualidade; redução dos gastos do Estado com a educação. Ao se descentralizar/desconcentrar o gerenciamento dos recursos financeiros, na avaliação do Banco Mundial, deve-se incentivar as instituições educacionais a se tornarem autônomas, diminuindo-se a burocracia estatal na educação, garantindo-se mais flexibilidade local. Na avaliação de diferentes pesquisadores (CARNOY; CASTRO, 1997; SOUSA, 2003; MOTA JÚNIOR; MAUÉS, 2014), as reformas empreendidas de fato reduziram de maneira significativa os gastos com educação e incentivaram a entrada de financiamento local e privado. Por meio dessas medidas, a ampliação do atendimento foi alcançada; entretanto, a qualidade do ensino se manteve extremamente comprometida.

Para Fonseca (2009, p. 169), nas mudanças implementadas no campo educacional, orientadas pelos princípios da Reforma do Estado e incluídas no plano plurianual do Ministério da Educação, “a qualidade da educação escolar resultaria de uma adequada revisão curricular, da eficiência da gestão institucional e da competitividade deflagrada por um processo de avaliação

externa”. Dessa maneira, as reformas educacionais dos anos 1990 enfatizaram a descentralização administrativa, financeira e pedagógica para a promoção da ampliação da educação básica no Brasil, adotando uma “[...] lógica racional que tinha como paradigma os princípios da economia privada” (p. 326).

As reformas implementadas resultaram na reestruturação da educação escolar em relação à organização, redefinição dos currículos com a aprovação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), a ampliação dos programas de avaliação tanto no Ensino Fundamental quanto no ensino médio e superior, bem como as mudanças no sistema de gestão e de financiamento com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (OLIVEIRA, 2011).

Durante a década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o fortalecimento do sistema nacional de avaliação foi garantido por meio da promulgação da Lei n. 9.394/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDBEN), e a Lei nº 9424/96 que regulamentou o Fundef (BRASIL, 1996a e 1996b respectivamente). Além disso, e de fundamental importância para o estabelecimento de bases para a construção das matrizes da avaliação, foram elaborados os Parâmetros Curriculares Nacionais.

A descentralização da gestão em seus aspectos administrativos e financeiros significou a responsabilização crescente das instituições escolares pelo rendimento escolar de seus alunos, a partir de parâmetros de avaliação definidos externamente e maior racionalização nos gastos, incluindo o incentivo à captação de recursos via parcerias público-privadas e via projetos de voluntariado, como o Amigos da Escola. E a centralização dos sistemas de avaliação como forma de fixar padrões de desempenho e induzir aos resultados esperados pelas escolas e pelos alunos. É nesse contexto que são implantados o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), de 1990, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), de 1998, e o Exame Nacional de Cursos (ENC), criado em 1995 (MOTA JUNIOR; MAUÉS, 2014, p. 1140).

Essas transformações no sistema de gestão da educação, consubstanciadas na LDBEN, alteraram as formas de controle dos processos educativos, que deixam de focalizar o processo de desenvolvimento do currículo mínimo e o cumprimento da carga horária estabelecida e passam a controlar a saída por meio da avaliação.

Nos governos de Luís Inácio Lula da Silva, os esforços foram destinados à elaboração e à implementação de políticas públicas com vistas ao desenvolvimento econômico e social do país. As várias ações desencadeadas nesse sentido foram sistematizadas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, englobando um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os anos seguintes, com o objetivo de acelerar o crescimento econômico. Para atender a tais objetivos, cada Ministério deveria apresentar as ações que se enquadrariam no programa, e o Ministério da Educação apresentou, em abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) por meio do Decreto n. 6.094, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, contando com 30 ações que envolviam todas as áreas de atuação do MEC e todos os níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se como um “grande guarda-chuva” que abrigava praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC (BRASIL, 2007).

Segundo Saviani (2007, p. 1233), a recepção da sociedade brasileira ao PDE foi muito positiva porque ele foi encarado como possibilidade de enfrentamento dos problemas da educação, “[...] focando prioritariamente os níveis de qualidade do ensino ministrado em todas as escolas de educação básica do país”. Ainda conforme o autor, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação recebeu adesão de empresários que, com forte presença na mídia, conseguiram ser ouvidos e fizeram prevalecer suas opiniões em detrimento do movimento dos educadores que, há mais de 20 anos, propunha alternativas para a educação brasileira. Desse modo, o PDE, na análise do autor, constituiu-se como um plano de ações que, embora tenha sido proposto para colocar em prática o que estabelecia o Plano Nacional de Educação (2001-2010), nem todas as ações previstas naquele atendiam às metas previstas no referido plano.

Avalia Saviani (2007) que o PDE trouxe de positivo a preocupação em se enfrentar o problema da qualidade da educação básica brasileira e, nesse sentido, valorizou a ação do governo de capitanear o apoio dos empresários ao Plano de Desenvolvimento da Educação. Entretanto, o autor alerta que não se pode entender o PDE como um Plano de Educação, visto que a lógica que o embasa é outra: “[...] a proposta do ‘Compromisso Todos pela Educação’ pode ser traduzida como uma espécie de ‘pedagogia de resultados’: o governo se equipa com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas” (p. 1252-1253, destaques do autor). Além disso, aponta para o fato de que não basta que a educação seja prioridade discursivamente. É preciso ampliação nos percentuais de financiamento para que se possa melhorar as condições estruturais das escolas, elevar os salários dos professores, permitindo que eles tenham sua jornada reduzida para aperfeiçoamento e dedicação a uma única unidade escolar.

Para a implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso, foi necessária a articulação do governo federal com estados e municípios, uma vez que, com a aprovação da Constituição de 1988, estes passaram a ter autonomia para gerir seus próprios sistemas de ensino. Assim, valendo-se da mobilização social e adesão dos entes federados, o governo federal assume a definição da política educacional como tarefa de sua competência e cria o Plano de Ações Articuladas, que se caracteriza como celebração de convênio ou termo de cooperação do Ministério da Educação com estados e municípios, para o qual são estabelecidos os seguintes requisitos: a) formalização do termo de adesão ao Compromisso Todos pela Educação; b) realização da Prova Brasil; c) envio de dados financeiros por meio do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE); d) envio regular da frequência dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família. Dessa forma, o termo de adesão ao Plano de Metas Compromisso recebeu adesão dos municípios, estados e Distrito Federal pela via do Plano de Ações Articuladas, no qual se comprometeram a melhorar a educação básica em sua esfera de competência, implementando ações que levassem ao cumprimento das metas de evolução do IDEB.

De acordo com o Decreto 6.094 (BRASIL, 2007), a união, por intermédio do MEC, estava autorizada a transferir recursos aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR) e sem a necessidade de firmar convênio, ajuste, acordo ou contrato. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a utilizar o termo de compromisso para executar a transferência direta para execução das ações pactuadas no PAR, considerando as seguintes dimensões desse plano: a) gestão educacional; b) formação de profissionais de educação; c) práticas pedagógicas e avaliação; e d) infraestrutura e recursos pedagógicos.

De acordo com Silva (2005, p. 184):

[...] se a redefinição do papel do governo central, no financiamento e na execução dos serviços, foi orientada pela descentralização de funções, no campo do controle, da regulação, da avaliação e da fiscalização das políticas ocorreu uma clara e não menos importante re-centralização do poder político na União. (SILVA, 2005, p. 184. Destaques da autora).

Mota Junior e Maués (2014), ao analisarem o documento *Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: Próximos passos*, elaborado pelo Banco Mundial, no qual é realizado um balanço dos últimos 20 anos das políticas educacionais no Brasil, afirmam que o documento enuncia uma avaliação positiva das políticas educacionais implementadas, ao considerar os resultados alcançados no período. De acordo com a avaliação do Banco Mundial, houve evolução dos indicadores educacionais em relação às taxas de analfabetismo e de escolarização. Os autores destacam a contribuição dos sistemas de avaliação (de aprendizagem e institucional) implementados pelos governos brasileiros.

Embora reconheçam a evolução dos indicadores, Mota Junior e Maués (2014) problematizam as afirmações do documento sobre avanços na educação brasileira. Para os autores, mesmo que tenhamos reduzido

as taxas de analfabetismo absoluto, o analfabetismo funcional se mantém extremamente alto. Além disso, o rendimento dos estudantes nas avaliações nacionais e internacionais é precário, sem contar que convivemos com o crescimento da violência nas escolas, baixos salários dos professores e precarização das condições de trabalho.

Nesse cenário, analisamos o contexto educacional do Estado de Rondônia no período pós-Constituição de 1988.

### A organização da educação em Rondônia pós-constituição de 1988

Para levantamento dos dados sobre as ações empreendidas pelos governantes após a aprovação da Constituição de 1988 no Estado de Rondônia, recorreremos a diferentes fontes documentais: legislação, projetos, informações disponíveis na internet, trabalhos acadêmicos como teses e dissertações, bem como entrevistas com profissionais da Secretaria da Educação.

Ao realizarmos o levantamento histórico dos principais acontecimentos, relacionando-os aos mandatos dos dirigentes eleitos nas diferentes esferas de governo, elementos importantes do contexto político foram sendo identificados, ampliando a compreensão dos processos que marcaram as respectivas administrações.

Conforme elucidam Teixeira e Fonseca (1998), os movimentos migratórios da década de 1970 ao longo da BR 364, bem como os garimpos de cassiterita e pedras preciosas, além da crise dos territórios federais, foram fatores que deram origem à campanha em prol da elevação de Rondônia à categoria de Estado, a qual ocorreu em dezembro de 1981 e sua instalação se deu em 4 de janeiro de 1982, tendo à frente um governador nomeado, o Coronel Jorge Teixeira (BRASIL, 1981). Portanto, todo o percurso de institucionalização de um governo próprio e com autonomia administrativa estava em curso quando foi promulgada a Constituição de 1988 e foram implementadas as mudanças que se seguiram no país, sobretudo em relação às políticas educacionais.

Quando foi criado em 1981, o Estado de Rondônia constituía-se de 13 municípios. Hoje, está dividido em 52 municípios, alguns com população ainda bem pequena, enquanto a capital, Porto Velho, chega a 494.013 habitantes, conforme estimativa para 2014 (IBGE, 2015).

Tomando como marco temporal a Constituição de 1988, os governadores que estiveram à frente do Estado estão relacionados no Quadro 1 com seus respectivos partidos e períodos de governo.

**Quadro 1 - Governadores do Estado de Rondônia – 1988-2015.**

Governador	Partido	Período
Jerônimo Garcia de Santana	PMDB	1987-1991
Oswaldo Pianna Filho	PTR	1991-1995
Valdir Raupp de Mattos	PMDB	1995-1999
José de Abreu Bianco	PFL	1999 – 2003
Ivo Narciso Cassol	PSDB	2003 – 2007
Ivo Narciso Cassol	PPS/PP	2007 – 2010
Confúcio Aires Moura	PMDB	2010 -2014
Confúcio Aires Moura	PMDB	2014-

Fonte: Elaborado pelas autoras valendo-se de diferentes fontes de informação

Considerando as ações que caracterizaram os mandatos dos governantes, agrupamos as informações obtidas em três grandes períodos, conforme evidencia o Quadro 2: o primeiro, que se inicia em 1987, com a eleição direta do primeiro governador, Jerônimo Santana, e vai até 1994, no governo de Oswaldo Pianna. Denominamos esse período como Organização do Estado, visto ter sido marcado pelas ações de implantação e regulamentação das instituições necessárias ao funcionamento do estado que acabava de ser criado.

**Quadro 2 - Principais marcos nas políticas estaduais de educação em Rondônia – 1987-2014**

Brasil - Sarney e Collor RO – Jerônimo Santana Oswaldo Pianna	Brasil - Fernando Henrique RO - Valdir Raupp José Bianco	Brasil - Lula e Dilma RO - Ivo Cassol Confúcio Moura
(1987 a 1994)	(1995 a 2002)	(2003 a 2014)
Organização pós-criação do Estado de Rondônia	Entre o local e o nacional	Centralização versus Descentralização
1981 – Criação do estado - Lei Complementar 41 (22/12/1981); 1º Governador eleito (1987); 1991 – Representações de ensino; 1992 – Aprovado regime jurídico dos servidores; Formação: esporádica / cursos de curta duração/ profissionais de outros Estados.	1996 – Lei complementar 153 (Horário de planejamento) 1997 – Ciclo básico; 1997 – Simpósios de educação; 1997 – Classes de aceleração; 1999 – PCN em ação 2000 – PROHACAP; 2000 – Demissão de 10 mil servidores contratados sem concurso; 2001 – PROFA.	2003 – Criação da rede nacional de Formação de Professores – oferta de cursos de formação (ex. Pró-letramento); 2007 – Fundeb; 2007 – Programas de formação financiados pelo Fundescola (Gestar e Praler); ü 2007 – Plano de metas Compromisso Todos pela Educação (PAR/IDEB/guia de tecnologias educacionais); ü Ampliação do Ensino Fundamental e ampliação da jornada (Mais Educação); 2011 – Criação de Coordenadorias Regionais de Ensino (CRE).

Fonte: Elaborado pelas pesquisadoras

No segundo período (1995 a 2002), denominado Entre o local e o nacional, constatamos que os governos de Valdir Raupp e José Bianco adotaram algumas medidas gestadas em âmbito local para atender às necessidades educacionais. Já no terceiro (2003 a 2014), a marca foi a “centralização” das definições da política educacional no âmbito federal e a “descentralização” da execução das ações nos estados e municípios. O período foi marcado pela adesão a praticamente todos os projetos oriundos do governo federal, em particular nos dois mandatos do governador Ivo Cassol, durante os quais o Estado quase não apresentou propostas específicas para atender às demandas do seu sistema educacional. Em seguida,



no governo de Confúcio Moura, que também se encontra no segundo mandato, tivemos a continuidade dos projetos anteriores, com algumas iniciativas locais sobre as quais qualquer análise ainda é precoce.

### Organização pós-criação do Estado de Rondônia (1987 – 1994)

De acordo com Lima (2000), o primeiro Plano de Ação Imediata, elaborado após a criação do Estado, detectou a seguinte situação na educação em Rondônia:

- 1 – população da faixa etária de 7 a 14 anos, 243.469, da qual 95.450 não estavam sendo atendidas com o ensino obrigatório, por falta de salas de aula;
- 2 – “déficit” de sala de aula: 1370, equivalente a 137 escolas de 10 salas de aula (funcionando em dois turnos);
- 3 – professores leigos: 2.725, equivalente a 33% do corpo docente geral;
- 4 – decréscimo do percentual dos repasses de recursos financeiros destinados à educação, pelo Governo Federal (decrécimo de 16% no período de 1980/85);
- 5 – alto nível de crescimento demográfico: População em 1980 = 503.070; em 1990 = 1.130.87, evidenciando um incremento de 125% (Fonte: IBGE);
- 6 – elevado índice de retenção, evasão e defasagem idade/série.

Para superar os problemas detectados, o cálculo realizado pelo governo era de que seria necessária a expansão da rede escolar em 2.900 salas de aula na área urbana e de 2.745 na zona rural, além da contratação de mais de 5.000 professores, 580 administradores escolares, 1.016 supervisores, 580 orientadores educacionais, 580 psicólogos, 1.450 zeladores, 580 merendeiras para o período de 1986/1987 (LIMA, 2000).

Ao assumir como primeiro governador eleito, Jerônimo Santana encontra a educação sob a responsabilidade dos municípios, já que, no período imediatamente anterior à criação do Estado, o governo do território, tendo por objetivo o fortalecimento dos municípios, municipalizou o ensino de 1º e 2º Graus. As Agências Regionais de Educação e Cultura que, até então,

eram responsáveis pela administração do ensino, foram extintas e criadas as Secretarias Municipais de Educação e Cultura (LIMA, 2000). A intenção foi repassar as responsabilidades com a educação para o encargo dos municípios, porém estes não tinham condições financeiras, administrativas e organizacionais para arcar com a responsabilidade pela Educação Infantil (basicamente a pré-escola), Ensino Fundamental (primeiro grau) e Ensino Médio (2º grau).

Passados dez anos, quando a Constituição Federal de 1988 propôs a municipalização do Ensino Fundamental e da Educação Infantil (BRASIL, 1988), o estado revogou sua iniciativa por meio do Decreto nº 3816/1988 (TAMBORIL, 2000). Fica evidente que, no momento em que a Constituição de 1988 foi aprovada, o Estado de Rondônia, recém-elevado a essa categoria, encontrava-se em um processo muito próprio de organização das suas instituições. Em decorrência do fluxo migratório que ampliou, de maneira significativa, a população do Estado e com a precariedade de sua rede e de seu quadro de profissionais para atender às escolas, grandes desafios precisaram ser enfrentados, e os investimentos maiores foram na construção de escolas e na contratação de servidores.

O quadro docente, nesse período, era composto por profissionais, em sua grande maioria, sem formação em nível superior, muitos dos quais haviam cursado apenas o magistério em nível médio pelo Projeto Logos<sup>2</sup>. Eram professores com contratos federais que pertenciam ao quadro em extinção do ex-território, professores contratados pelo Estado e professores que começavam a compor o quadro das redes municipais recém-criadas.

Como oportunidades de formação em nível superior, os profissionais da educação contavam com a oferta dos cursos de licenciatura curta de Estudos Sociais, Letras e Ciências, que eram oferecidos por um subnúcleo da Universidade Federal do Pará. A Fundação Universidade Federal de Rondônia foi criada em junho de 1982 e passou a dedicar-se intensamente aos cursos de formação de professores.

---

<sup>2</sup> Projeto de formação de professores não titulados que se encontravam no exercício da docência. Oferecia formação via ensino supletivo, por meio de módulos instrucionais, habilitando-os a atuar de 1ª a 4ª série do 1º grau.

Nesse período, a formação continuada de professores era realizada em cursos de curta duração, oferecidos aos técnicos ou professores que atuavam como multiplicadores. Os cursos, definidos no âmbito da secretaria e, prioritariamente, destinados ao atendimento de demandas específicas (alfabetização, ciências, matemática etc.), eram ministrados por profissionais de outros Estados, escolhidos aleatoriamente em função da experiência na área.

De 1991 a 1994, no mandato do então governador Oswaldo Pianna, poucas alterações ocorreram em relação ao governo anterior. A principal mudança, em termos administrativos, foi a extinção das Delegacias Regionais de Ensino, substituídas pelas Representações de Ensino, medida que descentralizou a gestão, uma vez que cada município passou a contar com essa unidade gestora, ligada à SEDUC. Durante o mandato desse governador, foi aprovado o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Estado – Lei complementar n. 68/1992 (RONDÔNIA, 1992) – e, tentando suprir a falta de professores, particularmente em disciplinas específicas como Química, Física e Biologia, o governador decretou a lotação em sala de aula dos professores que estavam cedidos a outras secretarias ou assessorando parlamentares.

### Entre o local e o nacional (1995 – 2002)

Ao analisar as políticas educacionais desse período, quando os mandatos de Waldir Raupp e José Bianco coincidem com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e com a criação do Fundef, observamos que a Secretaria de Educação começou a planejar algumas ações próprias para atender às demandas específicas da educação, mesmo que impulsionadas pelas transformações em curso no âmbito federal. De acordo com Santos e Souza (2002, p. 238), a “Política educacional e de formação docente eram definidas em nível de macro sistema e inspiradas em experiências pedagógicas de outros estados brasileiros”.

Desse prisma, no ano de 1997, foram implantados o ciclo básico de aprendizagem, as classes de aceleração e, como principal ação formativa, foram realizados os Simpósios Estaduais de Educação, que se caracterizaram

como formação continuada, repetindo o modelo de cursos de curta duração, oferecidos eventualmente e com o objetivo de sensibilizar os docentes para adesão às reformas ou a projetos específicos, considerados inovadores (SANTOS; SOUZA, 2002), nesse caso, o ciclo básico e as classes de aceleração. Os ministrantes desses cursos em sua maioria, formadores oriundos de outros Estados, mas começava a despontar a participação de docentes da região, especialmente da Universidade Federal de Rondônia.

Em 1996, foi aprovada a Lei complementar n. 153, que passou a regulamentar a lotação dos professores de pré-escolar e séries iniciais com contratos de 40 horas em uma única turma, destinando 20 horas ao trabalho de planejamento, estudo e atendimento aos alunos. Essa medida institucionalizou uma das ações de enfrentamento às dificuldades escolares, adotada na rede estadual: a oferta de reforço escolar obrigatório com duração de seis horas semanais aos estudantes dos anos iniciais do Ensino Fundamental com baixo rendimento (RONDÔNIA, 1996).

A ampliação do número de servidores do Estado e o atraso no pagamento de salários manifestaram-se com uma crise no governo seguinte, o que levou o governador José Bianco a criar um programa de incentivo à demissão voluntária e, em seguida, no ano de 2000, a demitir 10 mil servidores admitidos sem concurso público entre 1984 e 1988, com o argumento de adequação da folha a 60% das receitas líquidas<sup>3</sup>.

Com recursos oriundos do Fundef e para atender ao prazo estabelecido nas disposições transitórias da LDBEN, o governo do Estado, em parceria com a Universidade Federal de Rondônia, desenvolveu o Programa de Habilitação e Capacitação de Professores Leigos (PROHACAP) cuja primeira etapa, destinada prioritariamente aos professores da rede estadual, atendeu a 2.390 professores entre 2000 e 2005 (BARBOSA, 2012).

Outras transformações na esfera federal começaram a se fazer sentir no Estado com a aprovação dos Parâmetros Curriculares Nacionais em

---

<sup>3</sup> A demissão dos referidos servidores gerou comoção pública e uma série de demandas judiciais ao Estado. Treze anos depois, de acordo com Silva (2013): “Acordos pactuados pelo estado de Rondônia com entidades de classe, representativas dos servidores demitidos, contemplaram a readmissão dos servidores até que o Estado reunisse condições financeiras para arcar com indenizações fixadas pelo STJ”.

1998, dentre elas, o governo federal desenvolveu o Programa de Formação “Parâmetros em Ação” a partir de 1999 e, em seguida, em 2001, o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA). Programas esses com ampla adesão da rede estadual e desenvolvidos em todo o Estado de Rondônia.

As alterações também se fizeram sentir na descentralização dos recursos financeiros com a implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE – 1999), que demandou a criação de unidades executoras para receber os recursos para a merenda e a manutenção das instituições escolares.

### Centralização versus Descentralização (2003 – 2014)

No período compreendido entre 2003 e 2010, durante o qual o Brasil esteve sob a presidência de Luís Inácio Lula da Silva, o Estado de Rondônia foi governado por Ivo Cassol, que, por dois mandatos consecutivos, permaneceu oito anos à frente do Executivo. Em seguida, no mandato de Dilma Rouseff, o Estado passou à responsabilidade de Confúcio Moura que, em 2015, assumiu um segundo mandato.

Durante as gestões de Ivo Cassol, em que pese caracterizar-se como oposição ao governo federal, pois, ao ser eleito, era filiado ao PSDB, verificamos que as poucas iniciativas que caracterizavam ações próprias dos governantes locais foram encerradas (ciclo básico e PROHACAP), ocorrendo a adesão aos programas desenvolvidos pela esfera federal.

Em pesquisa de iniciação científica, desenvolvida por Lopes (2012), foi realizado o levantamento dos programas apontados pelos técnicos e coordenadores da SEDUC como direta ou indiretamente ligados à melhoria das condições de ensino nas escolas da rede pública estadual. Esses programas foram classificados em cinco grandes grupos: 1) programas de formação de professores; 2) programas de formação de outros profissionais da educação escolar; 3) programas de reorganização (escolar): mudança dos tempos e funcionamento da escola; 4) programas de tecnologia educacional e 5) programas de melhoria da gestão e manutenção da escola.

A fragmentação e a multiplicidade de programas em desenvolvimento durante o período resultaram em uma gestão sem características próprias, na

qual a Secretaria de Educação tornou-se apenas um órgão intermediário entre o Ministério da Educação e as escolas, conforme evidenciam elementos apresentados a seguir, obtidos na segunda etapa da pesquisa.

### Sobre a adesão, implantação e acompanhamento dos programas na rede estadual

Para compreender a relação entre União, Estados e Municípios no processo de implantação e implementação dos programas em nível estadual, entrevistamos<sup>4</sup> três profissionais que atuavam na Secretaria de Educação em Rondônia. As técnicas entrevistadas trabalharam em diferentes setores da Secretaria, por períodos que variam entre sete a 15 anos, e são formadas em Pedagogia.

Os dados obtidos indicam que, a partir de 2007, com a implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR), o Ministério da Educação passou a oferecer um ambiente virtual – o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças, do Ministério da Educação (Simec), no qual as Secretarias inserem seus planos de metas. Por meio dessa ferramenta, os entes federados realizam ainda o monitoramento das ações planejadas e aprovadas.

A primeira versão do plano foi elaborada para o período 2007/2011 e a segunda, de 2011/2014. De acordo com uma das técnicas, na primeira versão, a ferramenta apresentou muitos problemas: “[...] a dificuldade é que o sistema tá lá iniciando, saía muito fora do ar, apagava as informações” (Entrevista Técnica Seduc 1/2012).

No âmbito da Secretaria, a elaboração do Plano de Metas necessário ao PAR foi sistematizada por uma comissão, com base nas contribuições elaboradas em cada setor:

O PAR passado teve uma comissão né? Uma equipe portariada pra construção. Eu participei do PAR da educação profissional, na parte

---

<sup>4</sup> Antes das entrevistas, as profissionais foram informadas dos objetivos da pesquisa e lhes foi apresentado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Após leitura e assinatura do termo, duas profissionais autorizaram a gravação da entrevista e uma delas se dispôs a nos ajudar a responder o roteiro por escrito, preferindo não gravar; portanto, as citações literais referem-se a apenas duas entrevistadas.

toda pedagógica. Veio um consultor do MEC, ajudou na construção e em algumas dúvidas. A plataforma é online, entra com senha. O MEC cadastra a senha no SIMEC que é o Sistema de Gerenciamento de Políticas Públicas. [...] tinha o PAR da Educação Profissional sendo feito pela equipe de lá e tinha o PAR da Gerência de Educação feito por outra equipe. Então tinha duas equipes fazendo o PAR. Um PAR da Educação Profissional e um PAR geral da educação daqui (Entrevista Técnica SEDUC 1/2012)

De acordo com as entrevistas realizadas e com os diálogos travados durante a coleta de dados, historicamente, os programas, aos quais o Estado fez adesão, foram apresentados pelos próprios técnicos do Ministério da Educação que realizavam visitas às Secretarias para apresentação dos projetos. Ou então, os técnicos dos Estados eram convidados para a apresentação nacional do programa em Brasília. “Na verdade, [...] sempre chega através do MEC mesmo. Vem um consultor, traz a proposta nova, [...] dos que eu já acompanhei sempre é através do MEC. Um ou outro, de repente, o Estado manifesta interesse [...]” (Entrevista Técnica Seduc 01/2012).

Após essa apresentação, o Estado aderiu ao programa, estabelecendo parceria com o governo federal. Por meio dessa parceria, os programas passavam a ser desenvolvidos, porque, como destaca a profissional da SEDUC, “geralmente, os Estados aderem aos programas, porque quando o governo federal sugere, ele capacita e ele também investe” (Entrevista Técnica SEDUC 2/2012).

Devido ao PAR, os programas disponibilizados pelo governo federal no Guia de Tecnologias Educacionais<sup>5</sup> previam a aprovação prévia e, uma vez inseridos no Plano de Metas do Estado, os recursos eram liberados para aquisição e desenvolvimento do programa: “[...] a partir do PAR, lá

---

<sup>5</sup> “Com o propósito de apoiar os sistemas públicos de ensino na busca por soluções que promovam a qualidade da educação, o Ministério apresenta, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, o Guia de Tecnologias Educacionais, composto pela descrição de cada tecnologia e por informações que auxiliem os gestores a conhecer e a identificar aquelas que possam contribuir para a melhoria da educação em suas redes de ensino” (BRASIL, 2011, p. 14).

tem dito como vai ser as parcerias, como é que vai ser a parte do federal, do governo estadual, já tem no PAR. Aí, depois, é só começar a executar. Quando começa a execução, vêm através de convênio também os repasses” (Entrevista Técnica SEDUC 2/2012).

Os termos financeiros dos convênios variam de projeto para projeto, bem como as formas de acompanhamento e avaliação. Em alguns casos, conforme explicitado na descrição dos programas, há uma assessoria durante o período de desenvolvimento.

O acompanhamento em si, esse monitoramento, depende. Nos Parâmetros Curriculares Nacionais em Ação, a gente tinha uma formadora local, na época que era a Ivonete Tamboril. Ela era o elo com o MEC, e acompanhava a SEDUC, representava o estado. [...] então, tinha uma interlocução muito grande com o MEC. Então esse programa teve esse diferencial. O PROFA tinha nossa coordenadora aqui e tinha o pessoal lá (Entrevista Técnica SEDUC 1/2012)

As entrevistadas afirmam que há críticas recorrentes em relação à maioria dos programas elaborados em âmbito federal e estendidos para todo o país, especialmente em relação à falta de acompanhamento em seu desenvolvimento e à ausência de articulação com as necessidades locais.

Em relação ao PROFA, no que diz respeito à implantação e ao primeiro aspecto citado, as entrevistadas ressaltam que havia uma aproximação por parte do governo federal durante todo o desenvolvimento do programa. Foram contratados consultores nos próprios estados para realizar o acompanhamento do processo formativo e, além disso, a equipe que elaborou o programa prestava assessoria aos estados de maneira a formar uma rede de apoio aos grupos de estudo. O programa estava organizado tendo como base a teoria construtivista, e os próprios teóricos de base foram contratados para esclarecer dúvidas da rede de formadores.

Mas essa não era uma prática comum aos demais programas, nos quais o governo federal apenas disponibilizava o material e uma formação



inicial aos técnicos da secretaria que se responsabilizavam pela execução e acompanhamento dos programas em nível local.

[...] é através de relatório e assim é... por exemplo, faz a avaliação dos alunos aí faz toda a correção tudinho, e tem que encaminhar para eles [coordenadores do MEC] para ver como que foi o desempenho. Aí eles conferem o desempenho que foi classificado pelos professores aqui se bate com o que realmente é para ser. Eles dão uma conferida (Entrevista Técnica SEDUC 2/2012)

Existem programas em que são firmadas parcerias entre o governo federal, as universidades e o Estado. Nesses casos, as universidades atuam como agências formadoras e certificadoras, sobretudo quando os programas são desenvolvidos como especialização lato sensu.

De acordo com as entrevistadas, o público alvo e a abrangência de cada programa dependiam de como ele foi planejado inicialmente e das demandas do Estado.

Já vem a regulamentação nas ações, na capacitação. Quando a gente faz a capacitação, já recebe as orientações de como agir dentro do estado. Às vezes [o programa é desenvolvido] nas RENS<sup>6</sup> que têm escolas com baixo IDEB; às vezes, a gente tem que dar prioridade a essa demanda. Como o GESTAR<sup>7</sup>. Era para lugares que tinham baixo IDEB, então começasse por ali né? Aí essa orientação também tem a ver com o que eles pensam lá em cima (Entrevista Técnica SEDUC 1/2012)

Conforme indicam os dados, a SEDUC exerce o papel de intermediária e executora dos programas federais: “Aqui sempre é regionalizado. Passa pela Gerência de Ensino e depois vai para a Representação de Ensino. Não vão direto pra escola. Não tem nenhum... até o Mais Edu-

---

<sup>6</sup> Órgãos estaduais de educação que funcionavam nos municípios: Representações de Ensino (RENS).

<sup>7</sup> Programa Gestão da Aprendizagem Escolar.

cação que era pra ser assim, direto na escola, não é” (Entrevista Técnica SEDUC 1/2012).

É possível constatar que a forma como esses programas são pensados estabelece também como ele chegará aos Estados. Conseqüentemente, sua implantação influencia na execução do programa. Quanto mais periférico for o Estado, mais precárias se tornam as condições de execução, já que está distante dos grandes centros do país onde os programas são formulados. Conforme uma de nossas entrevistadas:

[...] o MEC devia estar começando a pensar em programas regionalizados, por exemplo, ainda tem aquela mentalidade de fazer um programa pro Brasil inteiro. [...] Então, o que a gente não tem aqui em Rondônia ainda é isso. E aí eu questiono, por exemplo, o Pró-Letramento é maravilhoso! Mas cadê a nossa necessidade? Será que é aquilo mesmo que os nossos professores de Rondônia estão precisando? É isso mesmo? (Entrevista Técnica SEDUC 1/2012)

Os questionamentos levantados por uma das entrevistadas indicam que as profissionais que estão diretamente envolvidas com as políticas educacionais no Estado, apesar das mudanças impostas pelos governos que se alternam no poder, conseguem compreender que os rumos dados às propostas educacionais não deveriam ser alterados a cada mudança de gestor eleito.

Existe uma vulnerabilidade aqui. [...] a gente viu, todos os Estados, são dez Estados que têm história de sucesso que conseguiram mudar a cara da educação no Brasil. Todos esses fizeram concursos para técnicos. Por exemplo, eu estou coordenadora de um programa, mas sou professora. Se a nossa gerente de ensino, olhar para minha cara e falar assim: “Não, não gostei da cara dela hoje”, sala de aula! Me tira e põe outro no meu lugar. Lá não! [Refere-se ao Estado do Acre]. Lá a pessoa é concursada para coordenador. Aí, o gerente de educação não pode tirar aquele indivíduo, porque ele é concursado, ele passou para aquela área e ele vai trabalhar ali naquela área. O diretor de educação que é o gerente

de ensino lá, ele é concursado. [...]. Então, todas as capacitações que ele fez, toda a experiência que ele tem, ele tem como aplicar, porque mudou o governo, ele não muda porque ele é concursado; a não ser que ele se aposente ou cometa faltas graves. [...]. Então, é essa a situação, só isso pode mudar um coordenador ou um gerente de educação. Fora isso, as mudanças políticas não interferem no processo educativo (Entrevista Técnica SEDUC 2/2012)

Essas profissionais também compreendem que o problema do baixo rendimento não será solucionado pela adoção de programas de correção de fluxo se as escolas continuarem a produzir defasagem idade/série devido aos altos índices de reprovação que têm se mantido ao longo dos anos.

O problema, é que se nós não atacarmos os dois lados, a gente não chega onde tem que chegar. [...] se a gente não der conta da qualidade do ensino fundamental, nós vamos produzir permanentemente esses alunos. Não é o projeto Classe de Aceleração que vai resolver não, porque isso é questão muito maior do que um projeto (Entrevista Técnica SEDUC 1/2012)

## Considerações finais

Investigar políticas públicas educacionais representou um desafio para nós, pesquisadoras, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico. Teoricamente, esse desafio diz respeito à amplitude do tema e à diversidade de áreas envolvidas. Empiricamente, a investigação implicou em dificuldades no levantamento e na análise de diferentes dados, bem como ter acesso a determinados programas e projetos, sobretudo por se situarem em períodos distantes no tempo, uma vez que dados históricos não têm sido sistematicamente arquivados pelos gestores.

No contexto da presente pesquisa, mostrou-se de fundamental relevância tomar como ponto de partida, para a análise a organização político-administrativa do país e do Estado de Rondônia, as mudanças

implantadas após a Constituição de 1988, visto que nos remeteram ao contexto econômico e político de cada período governamental, permitindo-nos identificar a perspectiva dos gestores que ocupavam a administração pública em cada momento histórico. Constatamos que os programas desenvolvidos pela Secretaria representam a direção que cada governo dá ao processo educacional. Por isso, analisar os princípios que os orientam é fundamental para conhecermos quais aspectos foram valorizados em cada administração. A sistemática adotada foi importante para compreendermos a relação existente entre programas pensados em nível federal com os da política local, no período de abrangência da pesquisa.

Quando consideramos a realidade do Estado de Rondônia logo após a aprovação da Constituição de 1988, verificamos o esforço despendido no sentido de construção de um sistema estadual de educação tanto nos aspectos de regulamentação quanto de infraestrutura física e de pessoal.

Nos mandatos estaduais mais recentes, as influências dos processos de centralização na proposição das políticas e descentralização da execução, implementados via PAR, podem ser evidenciadas, por exemplo, nos momentos em que estavam em curso administrações que se orientavam por programas políticos sustentados em correntes filosóficas diferentes. Foi o que ocorreu no período de 2003 a 2010, em âmbito nacional, tínhamos o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva e, no estadual, Ivo Narciso Cassol. Mesmo havendo distanciamento entre posições políticas distintas, os programas propostos em nível central eram assumidos e desenvolvidos na esfera estadual sem nenhuma restrição ou adaptação. O governo do Estado, podemos dizer, não deu sua identidade à educação local, evidenciando sua fraqueza no que diz respeito à formulação das políticas educacionais. Por outro lado, o governo federal mostrou sua força, alcançando os municípios mais periféricos.

Evidenciamos que a adoção e a execução de programas planejados em outras esferas contribuem para manter as relações de dependência entre as regiões centrais do país e os estados periféricos, uma vez que não estimulam o envolvimento coletivo da sociedade e nem o desenvolvimento de

quadros técnicos, capazes de propor alternativas adequadas aos problemas regionais.

Outro aspecto que pode ser destacado dos programas identificados é a ênfase dada à formação de professores e àqueles voltados para a questão da tecnologia educacional, estes últimos, inclusive, quase sempre acompanhados de propostas de formação. Isso indica que os governos continuam acreditando que a qualidade da educação pode ser alterada por essa via, o que implica em necessidade de investigações que desvendem o alcance e as formas como esse tipo de investimento tem sido realizado.

Os dados evidenciam, ainda, que novas pesquisas precisam ser feitas para aprofundar a compreensão das relações entre políticas públicas e enfrentamento das dificuldades escolares, uma vez que é na confluência desses elementos que estão as crianças de pouca idade que dependem do trabalho inicial da escola para prosseguir com sucesso na escolarização ou serem tratadas como “problemas” e adentrarem os consultórios médicos e psicológicos como se fossem portadoras de uma doença invisível que as impede de aprender.

## Referências

BARBOSA, M. G. L. B. As políticas educacionais da secretaria estadual de educação do estado de Rondônia (1998-2010). 2012. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2012.

BRASIL. Lei complementar n. 41, de 22 de dezembro de 1981. Cria o estado de Rondônia e dá outras providências. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp41.htm)>. Acesso em: 27 set. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <<http://www.trtsp.jus.br/legislacao/constituicao-federal-emendas>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília, DF: MARE, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2015.

BRASIL. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996a.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. 1996b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9424compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9424compilado.htm)>. Acesso em: 10 set. 2015.

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>. Acesso em: 27 set. 2015.

BRASIL. Guia de tecnologias educacionais 2011/2012. Brasília, DF: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica, 2011. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9909-guias-tecnologias-2011-12&category\\_slug=fevereiro-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9909-guias-tecnologias-2011-12&category_slug=fevereiro-2012-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 27 set. 2015.

CARNOY, M.; CASTRO, C. M. (Orgs.). Como anda a reforma educacional na América Latina? Rio de Janeiro: FGV, 1997.

FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. Cadernos Cedes, Campinas, SP, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a02>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

IBGE. Cidades. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=110020>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

LIMA, A. M. Evolução do processo educacional em Rondônia. 2000. Disponível em: <<http://www.gentedeopiniao.com.br/lerConteudo.php?news=10610>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

LOPES, F. R. Programas de melhoria da qualidade de ensino na rede pública estadual em Porto Velho (2002/2012). Relatório Iniciação Científica. Fundação Universidade Federal de Rondônia, PIBIC/UNIR, Porto Velho, 2012.

MOTA JUNIOR, W. P.; MAUÉS, O. C. O. Banco Mundial e as Políticas Educacionais Brasileiras. Educação & Realidade, Porto Alegre, RS, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, out./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/40923>>. Acesso em: 3 fev. 2015.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à Políticas de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. Educação e Sociedade. Campinas, SP, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. Pro-Posições, Campinas, SP, v. 23, n. 2, p. 19-31, maio/ago. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pp/v23n2/a03v23n2.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

Rondônia. Lei Complementar n. 68, de 09 de dezembro de 1992. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civil do Estado de Rondônia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais e dá outras providências. 1992. Disponível em: <[http://www.sintero.org.br/arquivos/LC\\_n\\_68\\_\\_Regime\\_juridico\\_dos\\_servidores\\_de\\_RO\\_\\_atualizado\\_at\\_LC\\_n\\_694\\_2012\\_\\_1.pdf](http://www.sintero.org.br/arquivos/LC_n_68__Regime_juridico_dos_servidores_de_RO__atualizado_at_LC_n_694_2012__1.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2015.

Rondônia. Lei Complementar n. 153, de 23 de julho de 1996. Institui o quadro e a tabela permanente do Grupo Ocupacional magistério, fixa critérios para progressão e dá outras providências. 1996. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn:lex:br:rondonia:estadual:lei.complementar:1996-07-23;153>>. Acesso em: 27 set. 2015.

SANTOS, E. A.; SOUZA, M. P. R. Formação docente em serviço no estado de Rondônia: políticas públicas e estratégias de ação. In: PROENÇA, M.; NENEVÉ, M. Psicologia e educação na Amazônia: pesquisa e realidade brasileira. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002. p. 227 -253.

SAVIANI, D. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. Educ. Soc., Campinas, SP, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

SILVA, D. B. Rondônia: das demissões à transposição, treze anos de enganações. 03 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.newsrondonia.com.br/noticias/rondonia+das+demissoes+a+transposicao+treze+anos+de+enganacoes/27358>>. Acesso em: 31 jan. 2015.

SILVA, L. C. F. Estado e políticas de gestão financeira para a escola pública: a autonomia da escola no PDDE. 2005. 240 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

SOUSA, S. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. Cadernos de Pesquisa, n. 119, p. 175-190, jul. 2003.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, RS, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

TAMBORIL, M. I. B. Aproveitamento escolar no ensino fundamental de Porto Velho - RO, 1990-1997. 2000. 160 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. 2002. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2014.

TEIXEIRA, M. A. D.; FONSECA, D. R. História Regional: Rondônia. 2. ed. Porto Velho: Rondoniana, 1998.



## 8. CONSTITUIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E ATUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ESTADO E GOVERNO: CONSIDERAÇÕES À COMPREENSÃO DO ENFRENTAMENTO AO FRACASSO ESCOLAR NO ESTADO DO PARANÁ

Sonia Mari Shima Barroco  
Alexandre da Silva Biu-Loureiro  
Mamadú Djaló  
Rafael Iglesias Menezes da Silva  
Wellington da Silva Anacleto

### **Introdução**

O presente texto<sup>1</sup> estuda as políticas públicas<sup>2</sup> de enfrentamento ao denominado Fracasso Escolar no Estado do Paraná e, inicialmente, na cidade de Maringá. O desenvolvimento da pesquisa cedo constatou que tanto o problema específico do Fracasso Escolar como o âmbito mais amplo das políticas públicas de Educação necessitavam de compreensão, em seu quadro histórico maior. Daí que, nos limites do presente capítulo, sua delimitação será entender a constituição do Estado na sociedade capitalista, suas políticas gerais de longo prazo (de Estado) e as sazonais de curto prazo (de governo) e das políticas públicas de Educação e suas especificidades no Estado do Paraná. Tal entendimento, somado à localização daquelas políticas que, especificamente, levam em conta o combate ao fenômeno do Fracasso Escolar, dá ensejo às análises que fazemos à medida que avança a exposição, com destaque para a dialética “continuidade-descontinuidade” que há no atendimento público das demandas educacionais, como ponto de tensão e de atenção nessa abordagem.

---

<sup>1</sup> Resulta de pesquisa vinculada ao Programa de Cooperação Acadêmica - Novas Fronteiras, PROCAD-NF.

<sup>2</sup> Segundo Paulilo & Abdala (2010, p. 217), “como recorte da história da educação, a história das políticas educacionais tem por objeto as ações de governo no âmbito do ensino público”.

A pesquisa justifica-se teoricamente, pois a Teoria Histórico-Cultural (THC) afirma que a escolarização impacta diretamente o desenvolvimento do psiquismo, a cada nova geração humana por ela mediada, e a Pedagogia Histórico-Crítica (PHC) defende que a escola pode e deve revolucionar cognitivamente a vida do educando. Ambas as teorias embasaram propostas estaduais e municipais no Paraná nas últimas décadas. Justifica-se, ainda, porque o estudo daquelas políticas muito importa à Psicologia, visto nortear o processo de escolarização, e temos por fundamental a recuperação histórica e o acompanhamento dos rumos dados à educação pública paranaense, já que a “[...] educação é um direito de todos” (BRASIL, 1988), constitucional e coletivo.

Tal como fazem a THC e a PHC, a pesquisa fundamenta-se, como referencial geral de análise, no Materialismo Histórico-Dialético (MHD), em especial na compreensão da gênese histórica da sociedade de classes, do capitalismo mundial e do Estado-nação, e este em seu caráter de classe burguês no Brasil contemporâneo. A metodologia utilizou procedimentos como: levantamento em sites governamentais e não governamentais, empregando as palavras-chave “políticas públicas da Educação”, “Educação no Paraná” e “Educação em Maringá” (esta última não é aqui abordada); leitura e análise de fontes (políticas públicas adotadas após 1988; ensaios teóricos sobre políticas públicas e Educação; artigos, dissertações e teses com análises sobre sua implantação/implementação no Paraná. Das fontes estudadas pelo grupo para compreensão do problema, compôs-se uma “linha do tempo” dessas políticas.

O problema que se nos apresentou sobre a temática das políticas de enfrentamento ao Fracasso Escolar no Paraná pode ser expresso em indagações. Quais seriam as características principais das gestões públicas do Estado do Paraná? Quais foram os governantes e suas principais políticas públicas adotadas, após 1988, que identificariam compromisso com o enfrentamento ao Fracasso Escolar? Quais análises desses dados poderiam ser realizadas e em que ou como elas poderiam subsidiar a formação e atuação de psicólogos e professores? Elas pressupõem a hipótese de trabalho de que a política pública de Educação acaba expressando a própria organi-

zação social e as relações sociais de produção em que se dão, devendo ser alvo de atenção da Psicologia, como parte do esforço histórico de contra determinar e transformar a realidade humana nos limites de seu campo de ação, em especial na Educação Escolar. Isso por considerarmos a Psicologia como ciência e profissão que se ocupa em desvendar como e quando se dá o desenvolvimento do ser humano em sua genericidade e singularidade, bem como os fatores que concorrem para tal ou que se lhe constituem em impedimentos, elaborando e intervindo sobre ambos.

No texto, apresentamos os tópicos: Psicologia e políticas públicas de Educação; Constituição do Estado e das políticas públicas de Educação; Estado e políticas educacionais no país; Classes sociais e as condições objetivas para o avanço das políticas públicas; Contexto neoliberal, agências internacionais e educação brasileira nos Anos 1990; Apontamentos gerais sobre políticas públicas de Educação no Estado do Paraná; e Governos estaduais e políticas de enfrentamento ao Fracasso Escolar no Paraná.

## Psicologia e políticas públicas de Educação

Nas últimas décadas, de modo geral, a Psicologia tem recebido a atribuição de oferecer seus atendimentos em escala cada vez mais abrangente nas esferas da Saúde e da Educação. Com a promulgação da atual Constituição brasileira em 1988, fruto do processo de redemocratização do país e que, não por acaso, ficou conhecida como “Constituição Cidadã”, essas esferas se revestiram de caráter universal. Diante da considerável ampliação das atribuições do Estado ali preconizadas, a Carta Magna lançou as bases constitucionais para o advento de uma forma mais moderna e potente da gestão estatal de atendimento, as chamadas “políticas públicas”. Nos anos subsequentes, tornaram-se operantes vários dispositivos constitucionais pela elaboração/readequação das ditas “leis complementares”, em especial por meio da Reforma Constituinte de 1992 e de inúmeras Propostas de Emendas Constitucionais (PECs), gerando diversos marcos regulatórios, leis orgânicas e estatutos, subsidiando a definição, as atribuições dos órgãos e instâncias do Estado no pacto federativo, seu financiamento, e os procedimentos nacionais

de implementação local das políticas públicas – que tendem a atingir todas as facetas da vida social e do desenvolvimento humano.

Assim, a Carta Magna ensejou verdadeiros sistemas públicos com atributos juridicamente garantidos, sob a direção do Estado Nacional, a gestão dos governos eleitos diretamente em cada esfera governamental e a parceria da sociedade civil, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS), regulado pela n.º Lei 8.080/1990, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 9394/1996, dentre outros, que diversificaram as possibilidades de inserção historicamente relevante da ciência psicológica (BRASIL, 1990; 1996).

Essa Carta ratificou, ainda, o corpo jurídico varguista da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), bem como reestruturou o Sistema de Seguridade Social e o Sistema Financeiro da Habitação, levando à ampliação das áreas de atuação da Psicologia e, em decorrência, demandando readequação dos currículos de seus cursos de graduação. A própria sociedade civil se expandiu, em parte, como resposta aos dispositivos legais, porém mais ainda pelo aprofundamento e pela institucionalização das reivindicações populares e das demandas por participação política nas decisões sobre as políticas públicas e o controle social de sua realização, âmbito, por vezes, identificado como “Terceiro Setor” – associações que prestam serviços públicos de forma suplementar ou subsidiária ao Estado e, igualmente, demandam profissionais psicólogos. Se o campo para o pesquisador e o profissional de Psicologia se expandiu, algo notório se processou. Paralelamente ao advento dos grandes eixos de políticas públicas, houve a forte proletarização de inúmeras atividades profissionais antes assinaladas como “liberais” ou “autônomas”, dentre elas, a própria Psicologia. Assim, podemos afirmar que, atualmente, a Psicologia se vê quase totalmente implicada no âmbito geral das políticas públicas, justificando o foco da pesquisa que desenvolvemos.

Exposta essa relação histórica que vincula a Psicologia às políticas, um segundo aspecto de tal vínculo é o problema específico do chamado “Fracasso Escolar”, termo já consagrado nos campos da Psicologia Escolar e da Educação em geral (PATTO, 1990). Por ser a escola instrumento principal da política pública de Educação, toda vez que esta última não atinge os resultados esperados, uma grande cota de responsabilidade é atribuída àquele importante equipamento social (NAGEL, 1992). Deriva disso a

compreensão, no senso comum, de que a escola pública fracassa em sua missão perante a sociedade, quer em relação aos índices gerais que alcança em avaliações comparativas que envolvem municípios e estados, quer na comparação com os de países desenvolvidos.

Os estudos que realizamos, ao contrário, reconhecem e pressupõem que a escola é fruto e conquista do desenvolvimento histórico-cultural da humanidade, representando uma ferramenta social adequada à universalização do saber humano, em grau suficiente para lograr o direito educativo básico das massas trabalhadoras em seu desenvolvimento humano. Em meio a esse contexto e mediante o reconhecimento da quota-parte que a Educação tem no desenvolvimento cultural, ou seja, na humanização e socialização dos discentes, a Psicologia se vê inevitavelmente implicada em questões educacionais e, cada vez mais, assume caráter ativo ante as políticas públicas de Educação e o próprio desvendamento do fenômeno da produção e reprodução social do Fracasso Escolar. Assim, diante da afinidade e da imbricação da ciência psicológica com os processos educativos e a prática social da Educação, é razoável considerar que a psicologia não apenas tem sido passivamente convocada a atuar nessas questões, mas, sobretudo, vem demonstrando interesse legítimo em fazê-lo (SOUZA, 2010; 2011). Para melhor posicionarmos a Psicologia em relação às políticas públicas da Educação, cabe recuperarmos alguns aspectos, caráter e função da formação do Estado moderno brasileiro.

## Constituição do Estado e das políticas públicas de Educação no Brasil

Se desde o Brasil-Império (1822-1889)<sup>3</sup>, e ainda mais com o advento da República, a Educação se tornara uma incumbência estatal, é preciso ter claro que a figura do Estado sofreu enormes modificações históricas desde a independência do país. Ao caráter meramente formal que o Estado Nacional brasileiro possuía no século XIX, seguiu-se outra configuração mais funcional e ativa. Desde a própria conversão, mais ou menos rápida

---

<sup>3</sup> Para Saviani (2007), o debate de ideias pedagógicas se intensificou após a proclamação da República (1889), com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte e Legislativa. Aponta que já D. Pedro I via a necessidade de legislação especial sobre a Instrução Pública, quando da consolidação da Independência (1822).

e uniforme em toda a América Latina, primeiro de colônias europeias em novos países independentes (aptos ao livre-comércio com as nações produtoras de mercadorias manufaturadas) e, depois, destes países em repúblicas burguesas (aptas a abrigar a produção dessas mercadorias e aqui extrair a mais-valia de um proletariado nacional recém-criado), o desenvolvimento do Estado tem sido sempre provocado por causas externas a essas sociedades. Podemos dizer que tal conversão sempre esteve em linha com as demandas da economia mundial, cujo centro geopolítico era – e ainda é – formado pelas primeiras nações industrializadas, como a Inglaterra, dentre outras. Mesmo quando essas transições históricas tiveram causas internas ou circunstanciais – e, de fato, a regra geral é justamente a combinação de ambos os fatores – a determinação recai sobre as externas, algo evidente num simples exame da história latino-americana.

O Estado Nacional, especialmente o republicano, em diferentes momentos e graus, assumiu a função de indutor do desenvolvimento econômico em todo o nosso continente, cujos países eram exportadores de produtos primários e viviam do extrativismo e da monocultura, e o consumo de manufaturados era restrito a um pequeno contingente social de elite e intermediado pelas metrópoles coloniais europeias. A autonomia política das colônias ibero-americanas fora economicamente necessária à expansão do mercado capitalista internacional. Houve a substituição da administração colonial por um Estado que assumiria funções mais amplas, como a representação política, o controle do território e da vida civil, o que melhorou as condições de reprodução de uma sociedade que precisava atender a novas classes sociais dirigentes e consumidoras, desenvolver autonomamente novos processos econômicos e atender às novas demandas da nascente esfera pública, urbana e democrática, em padrões “civilizados” (europeus). Paulatinamente, a Educação foi se tornando importante para o Estado, no sentido de criar quadros médios para o funcionalismo público, formar profissionais liberais prestadores de serviços privados, necessários a certo patamar de qualidade da vida social, e, já em fins do período imperial, fomentar o surgimento do trabalho livre ou assalariado (SAVIANI, 2007).

No Brasil e na América Latina, era vital induzir a reprodução das condições históricas já consolidadas na Europa, e em franca maturação nos EUA, para desenvolver as relações sociais de produção capitalistas nos moldes contemporâneos. Daí que, ao trocar-se o modelo de trabalho hegemônico da escravatura pelo do assalariamento, criava-se, ao mesmo tempo, a possibilidade de exploração econômica tipicamente industrial e um maior mercado consumidor dos produtos europeus, devido à crescente demanda material (mais pessoas) e ao aumento da massa salarial (poder de compra ou aquisitivo). A passagem ao pleno assalariamento da força de trabalho, junto com a universalização das trocas comerciais (e não mais em espécie, mas em dinheiro), foi determinante para a necessidade de generalização da educação pública.

Para construir a sociedade “livre”<sup>4</sup>, propriamente burguesa, o Brasil teve de constituir um Estado adequado e moderno, forte e centralizado para impor o novo modelo de sociedade econômica. Dentre outros influências históricas ao surgimento da moderna escola brasileira, assim como ela já fora no ciclo revolucionário burguês de Europa e EUA, entre nós ela foi fundamental ao empreendimento modernizador de aculturação massiva de uma população nacional em vias de rompimento com o embrutecimento rural, no ciclo de seu deslocamento rumo às cidades, onde o processo educacional, crescentemente capitaneado pelo Estado, serviu de ferramenta histórico-cultural - socializadora e civilizatória do “novo Homem” burguês brasileiro.

Não obstante, esse primeiro momento de ascensão da educação pública ao centro da agenda do Estado brasileiro, em fins do século XIX, não significava, em absoluto, que sua implementação se desse por meio do que conhecemos atualmente por “políticas públicas”, já que estas representam uma forma específica de relacionamento entre Estado e sociedade,

---

<sup>4</sup> A sociedade burguesa, em sua fase tipicamente industrial-capitalista, implica uma forma histórica de liberdade bem determinada, que pressupõe, acima de tudo, que a massa da população esteja completamente livre dos meios de produção social da riqueza, da reprodução de sua vida, ou seja, deles despossuída, e seja, ao mesmo tempo, plenamente livre possuidora da única propriedade produtiva que lhe restou, sua força de trabalho, sendo livre no ir e vir para vendê-la no mercado como sua legítima mercadoria, onde e a quem quiser.

implicando participação social e consentimento político democraticamente negociado. Tanto no Brasil-Império (1822-1889) como na chamada República Velha (1889-1930), a forma estatal de implementação da política de Educação era muito pouco permeável aos seus destinatários finais. Vale destacarmos que o caráter de disputa democrática sobre concepções, gestão e efetivação das políticas públicas é fenômeno historicamente recente.

Podemos concluir que estudar o advento e as especificidades atuais do tema “políticas públicas” exige percorrer e entender: caráter e transição entre os modos de produção feudal e capitalista; formação/desenvolvimento do Estado Moderno de dominação da classe burguesa; as múltiplas formas de governo em que este Estado se traveste; e, por fim, a própria gênese e aperfeiçoamento de sua forma típica e madura de governo burguês, a democracia burguesa. Tudo segundo as características do contexto social de determinada nação ou formação social e das crescentes exigências da economia capitalista mundial (HOBSBAWM, 1996).

Feitas essas considerações, temos que “política pública” não é temática simples ou com foco delimitado, mas de grande abrangência, incluindo a definição semântica e pragmática, as transformações históricas, a correlação entre forças sociais, a conjuntura determinada e, até mesmo, o modo (por vezes demagógico e casuístico) como essas políticas são propostas, aprovadas, financiadas, aplicadas, avaliadas e mantidas ou superadas/excluídas, dentre outras variáveis possíveis. Essas amplitude e complexidade relacionam-se diretamente com constantes transformações do mundo contemporâneo em escala global e seu paralelo desenvolvimento produtivo, o que torna ainda mais visíveis as contradições do atual modo de produção, demandando alternativas de longo prazo e medidas imediatas para enfrentá-las. Temos, assim, um pipocar de proposições de políticas públicas que vão sendo elaboradas e que, embora válidas, só apaziguam temporária e parcialmente as profundas contradições sociais implicadas, visto serem um frágil consenso entre interesses de classe inconciliáveis.

Vale ressaltar que as facetas problemáticas ligadas ao modo como a humanidade produz e reproduz a vida, assim como leis ou documentos



norteadores da manutenção desse *modus vivendi*, via de regra, são administradas pela figura do Estado desde seu advento como Estado Moderno ou burguês (século XVI). Recuperar a história moderna e contemporânea permite identificar como tais facetas se constituíram e se relacionam com a extração e acumulação de mais-valia, baseadas na configuração de uma sociedade de classes sociais antagônicas. O fluir desse processo implicou novas necessidades que antes não existiam ou não se apresentavam em determinada magnitude, as quais levaram a grandes ações sociais deliberadamente conduzidas, as “políticas de Estado”. Por esse veio analítico, entende-se que, de fato, o Estado constituído não era público (de toda a sociedade) ou voltado aos interesses públicos (da maioria), e sim privados – não de indivíduos, mas da classe social dominante. Esse domínio é exercido contra outras classes, o que revela um viés do Estado, o da coerção. Porém, como tal dominação não pode ser indefinidamente baseada na força bruta, e produção, trocas e consumo necessitam de relativa paz social, além de que o modo de produção burguês requer a voluntária adesão individual dos produtores assalariados, o Estado precisou exercer “coerção indireta” e, historicamente, desenvolver sua outra faceta, a do “convencimento público”. Como o puro e unilateral interesse de classe burguês sofreria resistências sociais, caso apresentada essa sua face real que, de fato, seu próprio Estado é, suas políticas especificamente burguesas precisam afigurar-se como universais, de toda a sociedade, em prol do “bem comum”. Uma vez lograda essa condição, a própria faceta coercitiva da ditadura de classe é explicitada como, por exemplo, “a garantia da ordem pública”, enquanto o convencimento ideológico pode parecer “um razoável consenso político”. Portanto, a política ou ação pública do Estado deve corresponder a essa dupla função na “sociedade civil”, ou seja, perante as demais classes sociais. Assim, até aqui podemos distinguir entre dois âmbitos: “políticas de Estado”, como os interesses estritamente dominantes e de longo prazo; e “políticas públicas”, como a mediação pública que provê o consentimento social aos interesses dominantes pela maioria.

O Estado não é, então, uma entidade neutra que paira indefinida sobre a sociedade, aguardando que lhe imprimam uma direção histórica

qualquer, arbitrariamente, ao sabor das pressões políticas, como julga o senso comum. Suas ações e proposições, julgamentos e arbítrios, sempre se dão em meio às lutas de distintos interesses, na aparência privados, mas essencialmente de classes antagônicas. O Estado não gera a sociedade, mas emana dela e a reflete. Ele toma a forma histórica resultante das disputas entre classes sociais<sup>5</sup>, e não entre cidadãos singulares, e a expressa de tal modo que, constituído historicamente pela classe economicamente dominante, o Estado administra as relações sociais mais gerais a fim de manter as relações sociais de produção específicas vitais que representa. Destarte, quebrar a dominação política de dada classe sobre o Estado é quebrar o modo de produção específico que lhe corresponde e o sustenta. Nas lutas de classes, o Estado acaba por se apresentar como uma ferramenta claramente determinada, vinculada a uma classe específica, cujos interesses materiais devem ser promovidos e preservados em detrimento dos das demais classes, ou mesmo daquele do desenvolvimento humano geral.

De modo muito resumido, a mais-valia extraída da força de trabalho, no atual modo de produção social da vida humana, é total e privadamente apropriada pela burguesia capitalista e apenas uma pequena parte de toda essa riqueza é repassada à classe trabalhadora, na forma de salários diretos e benefícios sociais indiretos. Embora, proporcionalmente, pequena em relação à apropriação privada da burguesia, a soma dessa parte da riqueza social nas mãos da classe trabalhadora, a massa salarial, é ainda muito grande e constitui objeto de interesse da burguesia, que usa sua hegemonia econômica, política e ideológica para colocar o (seu) Estado a serviço do redirecionamento de boa parte da massa salarial de volta ao processo de produção de mercadorias/extração de mais-valia. Assim, o Estado trata desigualmente as classes sociais. O ciclo observável é que os salários retornam à classe dominante pelo consumo; a poupança popular, pelo sistema financeiro, é reinvestida na circulação e produção capitalista.

---

<sup>5</sup> Empregamos o termo *classe* justamente quando parece ter perdido sua relevância nas análises socioeconômicas conjunturais. No campo da análise do desenvolvimento e da escolarização de sujeitos singulares, Vygotski (2000) aponta a *classe social* como mediação essencial.

A maior parte dos impostos acaba beneficiando a burguesia, ao desonerar seus negócios produtivos de três formas: mantendo a infraestrutura social necessária à reprodução ampliada do Capital; renunciando em tributá-los; e “incentivando-os” com investimentos estatais diretos/indiretos. A diferença restante entre todo o imposto arrecadado pelo Estado e suas muitas subvenções à burguesia constitui o “fundo público”, com o qual o Estado efetuará a política de investimento social, salvo pela mediação das prioridades dos governos (mandatos eletivos), visto serem finitos os recursos. Ocorre que as gestões eleitas se portam como intrusão de interesses, via de regra pouco transparentes ou manipulativos. A maior parte do fundo público fica previamente comprometida com todo o custeio da própria máquina administrativa estatal – a “dívida pública”, a necessidade de honrar os títulos estatais, a ampliação da infraestrutura para a economia capitalista, dentre outros projetos de longo prazo aos quais o Estado se mantém vinculado. Portanto, o que resulta do fundo público como possível investimento do Estado é pouco e sujeito ainda à disputa social, dependendo, em geral, da correlação de forças políticas.

Quanto à extrema limitação da parcela de toda a riqueza social que constitui o fundo público, o fato é que as “políticas de Estado” se apresentam como “políticas de governo”. Essa distinção disfarça o caráter de classe do Estado na forma de governantes individuais e partidos institucionalizados, supostamente representativos das demandas dos diversos estratos sociais, interpondo interesses intermediários, por vezes estranhos às demandas populares, a disputarem o emprego do dinheiro público. Ao longo dos tempos, a classe burguesa precisou gerar, dentro de seu próprio Estado de dominação, uma esfera com certa autonomia de ação, a “sociedade política”, alienando a gestão de seus interesses específicos aos agentes de cunho “profissional”, oriundos de quaisquer classes sociais e vinculados ao “serviço público” de diversas maneiras. A própria alternância de governos sugere, ao exame imediato, uma esfera “separada” com aparente dinamismo próprio, a qual oferece “distração” cotidiana às disputas de interesses presentes na “sociedade civil”. Os governos aparecem como os responsáveis pelo funcionamento unificado do Estado numa só feição de conjunto, a normal,

contínua, das “políticas de Estado”, e a eventual, descontínua, a das “políticas de governo”. Assim, estas são a mediação mais exterior e aparente das políticas de Estado, do interesse da classe dominante. Contraditoriamente, as “políticas de governo” são, por excelência, o campo das “políticas públicas”. Estas são o “espaço” próprio da ação política dos governos, no qual as demandas da população vão formar a “lista de direitos” e o “programa de necessidades” a serem reconhecidos no Estado, mas cuja realização efetiva é posta em termos de possibilidade, ante “barganha” e disputa real em torno da correlação de forças sociais. Há garantia de intenção, mas nunca de realização. Lembramos que o burguês é um ser social pragmático e não se conduz segundo a perspectiva de um ser humano in abstracto, da filogênese da espécie humana ou da totalidade social de um território, mas pelo seu interesse singular e de sobrevivência histórica de sua própria classe. Ser social individualista e em antagonismo concorrencial contra seus próprios pares, encontra no seu Estado a coesão de classe universal necessária à sua dominação.

### Estado e políticas educacionais no país

Com base no que escrevem diferentes autores sobre a história da civilização, do Brasil e da Educação (como SAVIANI, 2007; HOBBSAWN, 2005; ALVES, 2001; etc.), políticas de governo são um fenômeno historicamente recente no Brasil. Após o fim da República Velha, com a chamada Revolução de 1930, e a ascensão política de Getúlio Vargas (1882-1954) – a despeito da considerável continuidade do caráter exclusivista e autoritário da condução estatal das políticas de Estado de fins do Império do Brasil e início da República, em especial as de Educação – começa a ensaiar-se a procura de formas de certo consentimento social em favor do projeto das elites nacionais. Sob a influência externa do capital internacional, em aliança política com setores oligárquicos internos do campo e da cidade e parte da incipiente burguesia nacional, iniciava-se nova fase de industrialização. Ao mesmo tempo que o Estado precisou assumir forte caráter de indução econômica e de fomento da infraestrutura para as novas indústrias,

precisava capacitar a força de trabalho nativa e estabelecer com ela, e com parte dos setores médios e mesmo da classe dominante, o apoio à sua política de Estado. Apesar disso, a busca por consentimento e envolvimento das massas trabalhadoras pelos ocupantes do Estado ainda se resume à relação mais próxima e dialógica entre governante e população, como se fossem mutuamente beneficiados e aliados na ideia de “progresso” do Estado-Nação. O que de fato acontecia era o próprio avanço quantitativo dos elementos postos em marcha no Brasil, a partir da década de 1930, – marcada pelo esforço de recuperação econômica do capitalismo nos países centrais, Europa Ocidental e EUA – êxodo rural, urbanização e diversificação e crescimento de ramos industriais em ondas sucessivas.

O fim do Estado novo, marcado por nova intensificação industrial, não mais pautada na antiga política econômica de substituição de importações, aliada à maior ampliação política das liberdades democráticas, gerou demandas até então inexistentes de políticas educacionais, com o principal intuito de ampliar a força de trabalho para sustentar o novo ritmo industrial e, ao mesmo tempo, aumentar o contingente eleitoral, levando o Estado a investir ainda mais na Educação Básica. No entanto, a massificação educacional não pode ser identificada com uma escolarização substancial e de qualidade voltada ao desenvolvimento humano, sendo inclusive considerada uma espécie de “importação” de programas de massa que já haviam dado certo em outros países (VENTURA, s.d.).

Tal processo de modernização “pelo alto” da sociabilidade, combinado até meados dos anos 1960 com o método “populista” de angariar o consentimento do jovem proletariado e dos setores médios urbanos, viria a culminar no chamado “milagre brasileiro” de início da década de 1970, auge dos ditos “anos de chumbo” da Ditadura Civil-Militar, os mais institucionalmente violentos da história do Brasil, consagrando, como modelo hegemônico de políticas de governo das elites nacionais, o caráter autocrático e a via “não negociada”, adotado invariavelmente como feição social das políticas do Estado burguês durante mais de meio século. Tão somente alternaram-se doses de populismo manipulador e uso do monopólio da força, ou seja, golpes de Estado, perseguição policial, interdição dos já limitados meios e

direitos políticos existentes até então, cassação das organizações que representavam projetos políticos de oposição ou a ações extremas tais como a prisão, o exílio ou morte de seus militantes. Nesse cenário de horrores, o ponto extremo desse modelo autoritário, representado pelos governos militares, demonstrou os limites de um Estado que mal disfarça a imposição de sua política de Estado (de classe) e a necessidade das classes dominantes de aplicar outra forma mais desenvolvida de dominação política, a democracia burguesa (FERNANDES, 1975; GIANNAZI, 1995).

A posterior crise de legitimação política do regime militar leva ao período conhecido por “redemocratização”, em meio às grandes greves operárias e à profusão de lutas populares de descontentamento contra o governo que deram o conteúdo programático-reivindicativo das “aspirações democráticas”, às quais se somara a experiência da socialdemocracia europeia, gestada pela Guerra Fria, nos países capitalistas da Europa Ocidental (HOBBSBAWM, 2005), gerando o germe de um modelo inédito de políticas de governo que haveria de se basear nas “Políticas Públicas” (SAVIANI, 2008).

Lembramos que o primeiro governo civil pós-ditadura foi eleito indiretamente em 1984, numa tentativa conservadora de mediar parte da expectativa popular, o qual ensaiaria políticas de governo que transitavam entre o populismo e um arremedo de participação e negociação cidadã, como o “Plano Cruzado” e o “Pacto Social”. Na realidade, esse mandato (1984-1989) de J. Sarney, autointitulado de “Nova República”, não logrou criar políticas públicas – pelo contrário, contribuiu ainda mais para desacreditar a via de políticas de governo que fossem formalmente participativas, mas distantes e sem marcos legais. O novo mandato civil só serviria de pano de fundo para outra mediação política, a exercer importante função no surgimento de condições para novo padrão de políticas de governo potencialmente participativas, e não apenas democrático-representativas, capazes de expandir o Estado e promover as mediações político-jurídicas de solução de conflitos e geração de consensos sociais dentro do capitalismo, representadas pela nova Constituição Federal. Em torno da elaboração da nova Carta Magna, estabeleceu-se amplo debate nacional na sociedade civil, para o qual convergiram as demandas históricas das classes subalternas que

subsidiariam inúmeros projetos específicos de institucionalização de tais demandas, muitos meses antes das campanhas e até a eleição dos representantes (deputados federais e senadores constituintes) em 1986. Com sua promulgação em 1988, políticas públicas por ela possibilitadas passaram a ser desenvolvidas em conjunto com cidadãos e entidades da sociedade civil, transformando a luta de classes em modalidade de disputa político-institucional no interior da legalidade, a “regra do jogo” da moderna gestão democrático-burguesa do modo de produção capitalista.

Ao tratar do legado educacional do período militar no Brasil, Saviani (2008) aponta para uma de suas principais realizações: a vinculação da educação pública aos interesses e necessidades do mercado, como já vimos assinalando. Desse período, resultaria a reforma do ensino superior universitário e médio profissional, que visava à implantação universal e compulsória do caráter técnico-profissionalizante, numa demonstração cabal da relação intrínseca entre escola e trabalho, na qual o “trabalho” não figuraria como aspecto “politécnico” (desenvolvimento humano), mas sim como “mercado de trabalho” (qualificação da força de trabalho/geração de mais-valia). Os encaminhamentos governamentais, dados de diferentes maneiras, demonstram quanto o mercado abraçou avidamente a Educação, acarretando, de fato, o favorecimento da privatização do ensino. Doravante, o setor privado só cresceria no Brasil.

Saviani (2008) escreve:

A persistência do legado educacional da ditadura militar resulta compreensível, tendo em vista os problemas e ambiguidades da transição democrática em nosso país. A transição que se operou no Brasil teve início com a ‘distensão lenta, gradual e segura’ formulada em 1974, no governo Geisel; e prosseguiu com a ‘abertura democrática’ a partir de 1979, no governo Figueiredo, desembocando na ‘Nova República’, em 1985, que guindou à posição da República o ex-presidente do partido de sustentação do regime militar. A ‘transição democrática’ se fez, pois, segundo a estratégia da conciliação pelo alto, visando a garantir a continuidade da ordem socioeconômica. Essa continuidade foi ainda reforçada, a partir do início da década de 1990, pela situação internacional

que trouxe à tona uma onda neoconservadora guiada pela primazia do mercado sob o comando do grande capital financeiro. Nessas condições, não é difícil entender os constantes apelos para um maior estreitamento dos vínculos entre educação e mercado, a valorização da iniciativa privada com a conseqüente ênfase na adoção de mecanismos empresariais na gestão do ensino, assim como as pressões sobre a pós-graduação guiadas pela exigência de produtividade (p. 310-311).

As políticas públicas constituídas após 1988 sofreram determinação prévia de condições objetivas já colocadas e por isso, desde seu início, o desafio posto era reverter o quadro social negativo historicamente acumulado. Tal desafio acabou por ser a “mediana” programática concretamente possível ao consenso social diante da correlação de forças políticas naquele período histórico das lutas de classe no Brasil. Devido ao papel fundante exercido pela promulgação da Constituição Federal, como marco resultante de dado embate dinâmico, torna-se extremamente relevante avaliar retrospectivamente o impacto maior ou menor da institucionalização das reivindicações da classe trabalhadora como políticas públicas e, após sucessivas políticas de governo nas três esferas do pacto federativo, mais especificamente as políticas de Educação, e o impacto que tiveram sobre a problemática do Fracasso Escolar, como índice de apropriação do saber humano historicamente acumulado, preconizado pela PHC, e o avanço em termos de desenvolvimento humano singular e social, pleiteado na THC.

### **Classes sociais e as condições objetivas para o avanço das políticas públicas**

Com base no exposto, é possível traçar perspectivas futuras de desenvolvimento para a Educação e de equacionamento do Fracasso Escolar no Brasil, visto que, como a sociedade é dividida em classes, sua riqueza social é distribuída de forma desigual e proporcional à forma objetiva pela qual cada classe se insere socialmente na produção do todo. Do mesmo modo, o acesso ao conjunto do patrimônio do conhecimento humano pela via da Educação se faz distinto conforme a classe social, em especial na ausência – ou na presença em níveis quantitativos insuficientes e/ou qualitativos



inadequados – tanto de mecanismos sociais de compensação a essa tendência, como de instrumentos culturais de desenvolvimento humano.

Temos a considerar que as condições objetivas últimas que expressam a determinação prévia de todas as atividades sociais – como funcionamento do Estado, ações dos governos e políticas públicas consolidadas em dada direção – são as classes sociais, produto histórico de períodos anteriores de uma determinada sociedade ou formação social. Assim, seja para efetuar um balanço da história recente e atual das políticas públicas, seja para projetar suas perspectivas de desenvolvimento futuro, é vital conhecer e compreender o estado da arte da estratificação social brasileira. A Psicologia precisa estar atenta a ele para analisar e explicar o psiquismo dos sujeitos contemporâneos que se formam em meio a esse contexto, algo sobre o qual, neste texto, apenas esboçamos um desenho.

Antes, é preciso refletir se o próprio quesito “classes sociais” se constituiu em critério utilizado por agências e institutos de pesquisa oficiais em nosso país e se é discutido nos cursos de graduação como conceito fundamental à Psicologia e à Educação. Aliás, o termo é comumente aplicado de maneira descaracterizada como “classes de renda”, desconsiderando completamente os mecanismos econômicos e o regime político-jurídico de propriedade que geram as classes sociais. Mesmo a equivocidade em torno da noção de “renda”, a ponto de se considerar salário como tal, é incapaz de acrescentar esclarecimento ao conceito de “classe social”. Diante desse dado fundamental de análise, os pesquisadores são obrigados a lançar mão da verificação e aproximação entre diversos dados e fontes. Ilustramos essa reflexão com dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2012, segundo os quais, nesse ano, os 10% mais ricos da população concentravam 42% da renda do país, ao passo que os 40% mais pobres compartilhavam apenas 13,3% dessa renda (AGÊNCIA BRASIL, 2013, p. 1).

Dados do relatório da Oxfam (Oxford Committee for Famine Relief - Comitê de Oxford de Combate à Fome), intitulado Uma economia para o 1% OXFAM (Hardoon, Ayele e Fuentes-Nieva, 1996), indicam o crescimento da desigualdade no mundo e no Brasil, denunciando a altíssima concentração

de renda ou riqueza (duas condições distintas) e a inversa proporção de sua apropriação privada, redundando em desigualdade social aguda. Há uma “forte diferenciação social” com base na “assimetria de apropriação da riqueza nacional”, ou seja, um eufemismo para o conceito de “classes sociais”, por nós aqui entendidas como as classes econômicas segundo sua inserção antagônica – mas complementar – na reprodução objetiva da sociedade. A consequência grave do que as fontes apontam para as políticas públicas é que a maior ou mais considerável parte da riqueza social não está diretamente disponível para cerca de metade ou dois terços de toda a população. Não obstante, aos que enfrentam a dura realidade expressa pelas estatísticas, resta-lhes contar com o limitado quinhão da riqueza social que constitui o fundo público do Estado, desde que essa enorme maioria seja capaz de disputá-lo politicamente com a minoria no atual modo de vida societário. Por outro lado, ambas as fontes deixam de informar a origem do estado de coisas, o modo de produção, e qual a tendência histórica de seu desenvolvimento.

Em contrapartida, cabe aqui destacarmos a necessidade de garantir a todos os trabalhadores o que preceitua a Constituição da República Federativa do Brasil, no seu capítulo II, “Dos Direitos Sociais”, artigo 7º, inciso IV:

[...] salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, reajustado periodicamente, de modo a preservar o poder aquisitivo, vedada sua vinculação para qualquer fim. [se considera mensalmente o maior valor da ração essencial nas localidades pesquisadas; e da família como dois adultos e duas crianças, estas consumindo o equivalente a um adulto] (BRASIL, 1988).

Na sociedade capitalista, veiculam-se noções, em si pouco elogiosas à condição humana, tais como “salário mínimo”, “necessidades vitais básicas” e “ração essencial”, intercambiáveis entre si quando designam de maneira esclarecedora que a massa salarial nacional é “naturalmente”, para as classes dominantes, um “mal necessário” à mera sobrevivência da classe que é a efetiva produtora de toda a riqueza social, além de “fiel” consumidora de

mercadorias e “boa” pagadora de impostos ao fundo público estatal. Também o valor da força de trabalho não pode ser confundido com seu preço nominal, monetário, que oscila invariavelmente para baixo por mecanismos de depreciação ou decomposição do poder aquisitivo, constantes, e que o preceito constitucional de “reajustado periodicamente” pouco costuma proteger. O dinamismo do mercado tem, no assalariamento, a “ponta mais fraca da corda”, algo que o aspecto sempre “estático” das estatísticas não consegue capturar, pois aquele dinamismo responde mais rigorosamente pelo nome de “rotatividade”. Emprego, desemprego, mobilidade social ascendente (constantemente baixa) e descendente (constante a taxas altas), são alguns exemplos da contínua rotatividade das cifras e porcentagens aferidas. E a exatidão científica dessas variáveis, sempre oscilando dentro de faixas com tetos e pisos historicamente determinados, é tão fidedigna dos processos econômicos e sociais, que crises cíclicas do capitalismo podem ser monitoradas por uma conjugação de vetores como “taxa de desemprego baixa” e “taxa de ocupação da capacidade industrial instalada alta”, por exemplo.

Quanto à concentração de renda, que tem sido uma preocupação governamental em décadas recentes, existem indicativos de melhora em relação à desigualdade na distribuição de renda no país. Os índices GINI, segundo os dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) de 2012, revelam melhoria nesse aspecto entre 2004 e 2013, mas há sinais de estagnação nos anos subsequentes. A PNAD destaca que a questão racial também se manifesta na desigualdade de rendimentos, pois, em 2002, dos 10% mais pobres da população, 71,5% eram pretos/pardos e 27,9% eram brancos. Inversamente, o percentual do 1% mais rico era composto de 87,7% de brancos e somente por 10,7% de pretos/pardos. Em 2012, os dados mostram que 75,6% de negros/pardos e 23,5% de brancos compuseram a faixa dos 10% com menores rendimentos, e que 81,6% de brancos e 16,2% de pretos/pardos constituíram 1% da população com as maiores rendas (AGÊNCIA BRASIL, 2013, s. p.). A julgar pelo contínuo crescimento econômico acumulado entre 2002-2012 no Brasil, constata-se que a desigualdade oscila de fato dentro de “faixas” que resistem em avançar

consideravelmente no curto prazo, algo que indica certo grau “estrutural” nas dificuldades históricas para as políticas públicas.

Abordamos o contexto histórico e econômico de constituição do Estado burguês e da emergência das políticas públicas como fator de recomposição para a continuidade da sociedade democrática, pelos parâmetros capitalistas. No entanto, ponderamos que, se a riqueza social de um país se divide em mais-valia industrial e rentismo (ricos e “remediados”) e massa salarial (trabalhadores em geral), o acesso da maioria é escasso e sobrecarrega a demanda por políticas públicas a um grau que as compromete em seu objetivo, o desenvolvimento humano, e em sua eficácia, o conjunto de suas diversas políticas setoriais. O exposto impõe que reafirmemos que o Fracasso Escolar tem uma história que transcende e é anterior à escola. Se, com isso, o raio de ação das políticas públicas se restringe, uma análise preliminar de cada estado que compõe a República Federativa do Brasil, as configurações que apresentam e suas particularidades, deve ser exposta dentro do cenário histórico maior e suas atuais facetas.

### Contexto neoliberal, agências internacionais e educação brasileira nos anos 1990

O Brasil não é uma “ilha”, mas inserido determinadamente, para bem ou para mal, no plano mundial – pois o “mundo” tem seus próprios planos para o país, a democracia brasileira, a modernização do Estado e as políticas públicas de Educação. No caso, o “mundo” atende pelo nome de Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), agências financiadoras internacionais que redimensionaram as perspectivas e financiamentos para a educação de países periféricos e em desenvolvimento, dando voz às demandas externas das necessidades do capitalismo mundial. Ao longo da década de 1990, a Educação ocupou lugar de destaque nos debates entre agências financiadoras, centralidade instrumental privilegiada no processo de reestruturação produtiva, desenvolvimento econômico e inserção de novos setores da força de trabalho em níveis mundial e nacional, como centenas de milhões do antigo Bloco Socialista e camponeses e semiproletários da periferia capitalista (América Latina, África, Ásia e Oceania) ou imigrados para

os países centrais. Seus principais financiadores foram BM e FMI, ambos criados para reestruturar as economias de países danificados pela Primeira e Segunda Guerras mundiais, com o intuito de alavancar suas infraestruturas. Cumprida essa tarefa, com o decorrer dos anos, passaram a se interessar pelo campo social e pela Educação, sobretudo de países ditos “em desenvolvimento”, algo decisivo nas relações entre o Governo Federal, os estados e os municípios nas definições das políticas públicas para a Educação.

Segundo Hobsbawm (2005), a mudança global refletiu-se nos mais diversos campos da sociedade brasileira e promoveu significativas transformações econômicas na base do padrão de comportamento social e cultural, a exemplo da instituição família, que sofreu profundas modificações nas relações internas e externas e constituiu novas estruturas e arranjos. Cresceram o desemprego e a desigualdade social, levando a sociedade organizada a reivindicar mudanças em várias áreas sociais, como o sistema escolar, pela promoção, universalização e melhoria da qualidade da Educação, de modo a beneficiar, de fato, as camadas populares, já que o simples acesso à Educação não promovia melhoras em suas condições de vida – muito pelo contrário, as desigualdades aumentavam. Nessa profunda crise na definição das políticas públicas como um todo, como frisa Coraggio (1996), para promover a reestruturação e descentralização dos governos, como se notou também no Estado do Paraná, ao transferir-se recursos do fundo público para a iniciativa privada, minimizou-se o raio de ação dos governantes. Cristaliza-se a noção de Estado mínimo, isto é, investimento dos recursos públicos em políticas sociais com base em agentes privados e mecanismos de mercado para garantir uma ampliação do acesso a um mínimo de saúde, educação, transporte, habitação e condições de aumento de expectativas de vida e alcance de uma distribuição mais equitativa de oportunidades. Na verdade, tal política apresentada como “saída” à crise social e educacional só promoveria e garantiria equidade à custa do empobrecimento das periferias urbanas, sem afetar as camadas de alta renda.

A década de 1990 teve como característica a luta pela cidadania, universalização do ensino no contexto de enfrentamento da crise e equacionamento da dívida externa. FMI e BM, como agências multilaterais,

dispunham de recursos para enfrentar tal crise, obviamente com contrapartidas no direcionamento da gestão das políticas educacionais, bem como nas suas proposições, demarcando a garantia da presença de organizações privadas em meio ao setor público. Cumpre considerar que não foi somente a dívida externa que influenciou o contexto da época e os encaminhamentos dados pelas agências financiadoras, mas também o diagnóstico da existência de um bilhão de pobres no mundo, que levou o próprio BM a destacar a Educação como sustentação para sua política de contenção da pobreza – um “ajuste com caridade”, como descreveu Fonseca (1995). De fato, a Educação era um “filão” importante para a expansão capitalista interna e externa e já dera ensejo, desde a Ditadura Civil-Militar, ao rápido crescimento de uma rede educacional de caráter privado e paralela à rede pública, supostamente suplementar a esta, mas, na realidade, complementar, pois cada vez mais ela justificava a diminuição do financiamento público para custeio e expansão das redes públicas de educação. Na década de 1990, o BM adotou as conclusões da Conferência Internacional de Educação para Todos (Jontien), da qual foi co-patrocinador e, com base nelas, elaborou suas diretrizes políticas para décadas subsequentes, publicando, em 1995, o documento *Prioridades y Estratégias Para la Educación*, elaborado pelo Banco Mundial, numa primeira análise global sobre o setor.

O papel assumido pelas diversas agências internacionais e órgãos multilaterais, como a ONU e suas congêneres, nos países ditos “subdesenvolvidos”, “em desenvolvimento” e, mais recentemente, “emergentes”, nunca foi fortuito. É preciso destacar que, desde o fim da “era de ouro” do ciclo de reconstrução-modernização-expansão mundial do capitalismo internacional, que durara cerca de duas décadas após o fim da Segunda Grande Guerra (1939-1945), a lógica do lucro do mercado começou um longo movimento em direção às diversas áreas que, por diferentes motivos históricos, ainda estavam abrigadas sob rubricas estatais, como Educação e Saúde, por exemplo. Governos conservadores, como os de M. Thatcher (1979-1990), no Reino Unido, e R. Reagan (1980-1989), nos EUA, reverteram a tendência “dispendiosa” de capitalismo “abundante”, criando um modelo de desmonte do Estado que viria a ser conhecido por “Neoliberalismo”, em

lugar de um Estado de “bem-estar social” ou “social-democrático”, como o europeu-ocidental. O “Estado mínimo” foi se tornando, pouco a pouco, a agenda de quaisquer governos nacionais e suas instâncias internas, bem como da maioria dos partidos políticos, tanto nos países capitalistas centrais como nas “democracias” das ex-colônias europeias nos cinco continentes. Contra esse “sentido geral”, que redirecionou as “políticas de Estado”, as várias “políticas de governo” têm tido pouca margem de manobra. Em consequência, também no Brasil, vivemos, há várias décadas, a escassez de investimentos públicos e sob a rapina do Estado pelo interesse privado nacional e estrangeiro. Desde a chamada “Crise do Petróleo” de 1973, que já havia acabado com o dito “Milagre Brasileiro” e selado o destino econômico melancólico da Ditadura Civil-Militar, o país amargou um longo período de recessão e “vãos de galinha” na economia nacional, os quais só tiveram o efeito “educativo” de antessala à maré neoliberal, que ganharia impulso político-ideológico com o episódio da “Queda do Muro de Berlim” e da dita “Cortina de Ferro” (URSS e países do Leste Europeu). Nesse contexto, a Carta Magna de 1988 representa o ápice de uma “lufada de ar fresco”, democrática e ainda com cunho “público”, impulsionada pelas lutas de classes, o movimento do operariado e de setores populares, em decorrência do entusiasmo propiciado pelo ambiente de “redemocratização” do país.

Para a materialização dos objetivos de ajuste estrutural, o BM chamou para si a tarefa de realizar reformas estruturais nos países endividados, com um enfoque neoliberal e privatista, de abertura ao comércio internacional. No final dos anos 1980, essa política foi batizada de “Consenso de Washington”, cujos principais eixos eram: equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução de gastos públicos; abertura comercial, pela redução de tarifas de importação e eliminação de barreiras não tarifárias; liberalização financeira, por meio da formulação de normas que restringissem o ingresso de capital estrangeiro; desregulamentação de mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos etc.; privatização de empresas e serviços públicos (SOARES, 2003, p. 23). Ou seja, todo um “receituário” do Grande Capital internacional visou a uma integração do capitalismo nacional ainda

mais desigual e subordinada, na qual a Educação cumpriu papel instrumental para o processo externo financiador, legislador e coexecutor da política pública, tendo como “cavalo de Tróia” o forte apelo ao consentimento dos “setores progressistas” nacionais, de direita e de esquerda, as conferências internacionais que, na forma, eram “democráticas e participativas”, mas, no conteúdo, significavam a modernização capitalista. Isso influenciou governos estaduais e municipais, mais ou menos incautos, à subserviência política ou à dependência econômica de suas instâncias federativas.

### Apontamentos gerais sobre políticas públicas de Educação no Estado do Paraná

O Estado do Paraná<sup>6</sup> tem área de 199.307,945 km<sup>2</sup>, dividida em 399 municípios, com densidade demográfica de 52,40 habitantes/km<sup>2</sup> e total de 11.081.692 habitantes (2014), 5,5% da população brasileira. A respeito dos dados para compreensão do perfil educacional do Estado, com base em dados do IBGE, e contemplando a população em idade escolar na faixa etária de zero a 17 anos no ano de 2013, os números da população do Paraná, de acordo com os níveis de ensino da Educação Básica são:

Tabela 1 - Perfil educacional do Estado

Grupos de idade	Total da população
0 a 3 anos	575.903
4 e 5 anos	306.146
6 a 10 anos	756.288
11 a 14 anos	658.526
15 a 17 anos	537.670
<b>Total</b>	<b>2.834.533,00</b>

Fonte: Tabela adaptada, retirada do Plano Estadual de Educação do Paraná (PARANÁ, 2015, p. 23)

<sup>6</sup> Para mais dados sobre o Paraná, consultar site do IBGE: <http://www.ibge.gov.br>



Em 2010, tínhamos os seguintes números do Paraná em perspectiva com a Região Sul e o Brasil, expostos na Tabela 2.

**Tabela 2 - População em idade escolar em 2010**

Idade /Local	Paraná	Região Sul	Brasil
0-3 anos	564.607	1.392.362	10.925.893
4-6 anos	448.929	1.122.270	8.696.672
7-14 anos	1.377.964	3.468.685	26.309.730
15-17 anos	565.912	1.423.767	10.357.874
<b>Total</b>	2.392.805 <sup>7</sup>	6.014.722	45.364.276

Fonte: Tabela elaborada com dados extraídos do site: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb>

A Tabela 3 segue a comparação anterior com a taxa de analfabetismo por faixa etária.

**Tabela 3 - Taxa de analfabetismo em relação à faixa etária e localidade em 2011**

Local	10 a 14 anos	15 anos ou mais
Paraná	0,5 %	6,3 %
Região sul	0,5 %	4,9 %
Brasil	1,9 %	8,6 %

Fonte: Tabela elaborada com dados extraídos do site: <http://www.ibge.gov.br/home>

Quanto ao atraso escolar de alunos no Paraná, a Tabela 4 prossegue a comparação da tabela anterior em outras quatro variáveis distintas.

<sup>7</sup> Representa 5,27% da população em idade escolar do Brasil.

**Tabela 4 - Taxas de distorção idade-série, abandono, reprovação e aprovação de 2010-2011**

Local	Ensino Fundamental anos iniciais	Ensino Fundamental anos finais	Ensino Médio
Taxa de distorção idade-série - 2010			
Paraná	7,7 %	22,1 %	23,9 %
Região sul	12,0 %	23,8 %	24,6 %
Brasil	18,5 %	29,6 %	34,5 %
Taxa de abandono - 2010			
Paraná	0,2 %	3,9 %	6,7 %
Região sul	0,3 %	2,8 %	8,3 %
Brasil	1,8 %	4,7 %	10,3 %
Taxa de reprovação - 2010			
Paraná	5,8 %	12,6 %	11,7 %
Região sul	6,8 %	14,1 %	14,4 %
Brasil	8,3 %	12,6 %	12,5 %
Taxa de aprovação - 2011			
Paraná	94,0 %	83,6 %	81,4 %
Região sul	93,8 %	83,5 %	77,7 %
Brasil	91,2 %	83,4 %	77,4 %

Fonte: Taxas de distorção idade-série, abandono, reprovação, aprovação, disponíveis no site <http://www.todospelaeducacao.org.br/>

Esse quadro comparativo, com dados de 2010 (as taxas de aprovação referem-se a 2011), expressa a problemática relativa ao Fracasso Escolar: distorção idade-série, abandono e reprovação. Nos três quesitos, o Paraná apresenta melhores resultados que a Região Sul e o Brasil, bem como índices mais altos de aprovação. Isso pode levar a inferir que não haveria motivos para grandes preocupações, mas apontamos que o quadro refere-se, isoladamente, a 2010, com interferências positivas e negativas de anos e gestões anteriores. Aliás, um índice de distorção idade-série, por exemplo, acima de 20%, não merece comemoração. O dado oficial apenas materializa uma média, artificial e uniformizadora, sem implicar disparidades internas

da realidade escolar em um mesmo estado, microrregião, cidade e, por que não, até dentro de uma mesma escola, demandando olhar mais acurado às necessidades específicas. É cabível ressaltar que, não obstante os avanços no monitoramento e gestão da política pública de Educação, conferidos pelo sistema de provas e índices nacionalizados, adotado pelo MEC em meados dos Anos 1990, ele se presta muito mais à racionalização e à economia na alocação dos recursos públicos e no “ranqueamento” dos vários equipamentos educativos. O observador empírico pode constatar que tais mecanismos, importados de países mais avançados do modo de produção capitalista, visaram muito mais ao enxugamento das verbas educacionais por uma gestão modernizadora, de Estado “mínimo”.

A Tabela 5 prossegue nossa abordagem, indicando os mandatos dos governadores do Estado do Paraná, entre 1988 e 2015, correlacionando-os com a posição estadual ante o IDEB, um dos vários parâmetros nacionais aferidores, e generalizador, da performance da Educação.

**Tabela 5 - Mandatos do governo paranaense com respectivos IDEB**

Governador	Partido	Período	Ideb		
			4/5ª série	8/9ª série	3º ano EM
Álvaro Dias	PMDB	1987-1990			
Roberto Requião de Mello e Silva	PMDB	1991-1994			
Mário Pereira	PMDB	1994-1995			
Jaime Lerner	PDT	1995- <b>1999</b>			
Jaime Lerner	PFL	1999-2003			
Roberto Requião de Mello e Silva	PMDB	2003-2006	2005= <u>5,0</u>	2005=3,3	2005=3,3
Hermas Eurides Brandão	PSDB	2006-2007	2007=5,2	2007= <u>4,0</u>	2007= <u>3,7</u>
Roberto Requião de Mello e Silva	PMDB	2007-2010	2009=5,2	2009= <u>4,1</u>	2009= <u>3,9</u>
Orlando Pessuti	PMDB	2010-2011	2011=5,2	2011= <u>4,0</u>	2011= <u>3,7</u>
Carlos Alberto Richa	PSDB	2011-2015	2013= <u>6,2</u>	2013=4,1	2013=3,4
Carlos Alberto Richa	PSDB	2015-2019			

Fonte: Tabela elaborada com dados do IDEB-INEP, contidos no site: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=9531861>

Os índices em *itálico* estão abaixo da média projetada e os índices sublinhados estão iguais ou acima da média projetada para o período.

Podemos notar que, de 1987 a 2015 (28 anos), o Paraná teve a prática quase instituída de reeleição de seus governadores, caso de Roberto Requião, Jaime Lerner e Carlos Alberto Richa. Nos três mandatos de Requião, sempre terminados por seus vice-governadores, houve sete índices do IDEB iguais ou superiores às metas projetadas e apenas cinco inferiores, ao passo que, no primeiro mandato de Richa, das três faixas aferidas, houve apenas um índice superior e dois inferiores às metas. Entretanto, a análise da Educação por meio de índices só nos permite ter uma “percepção” dos processos educativos e das práticas sociais como um todo dentro de grandes redes cuja capilaridade é difícil de inferir por meio dos coeficientes da totalidade. Sem instrumentos efetivos de acompanhamento do desenvolvimento humano dos educandos ao nível ontogenético, mesmo índices ascendentes continuarão a embutir exclusão e a reproduzir as fortes desigualdades de oportunidades na “concorrência” de uma sociedade de mercado. Quando o que está em jogo no processo educativo é o “produto final”, o ser humano desenvolvido, humanizado, com boa apropriação do conhecimento humano historicamente acumulado, o sistema de índices e parâmetros quantitativos não permitem mais que captar o “sentido geral” de uma dada política de governo. No entanto, para o momento, é suficiente constatar que as políticas de governo no Estado do Paraná ainda não reverteram esse “sentido geral” das políticas educacionais do Estado capitalista, mesmo num país cujo PIB lhe confere a posição que oscila há décadas entre as maiores economias mundiais.

Na página da Secretaria de Estado da Educação consta:

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino. O indicador é calculado com base no desempenho do estudante em avaliações do Inep e em taxas de aprovação. Assim, para que o Ideb de uma escola ou rede cresça é preciso que o aluno frequente a sala de aula, no mínimo 75% de presença, aprenda e não reprove o ano.

Para que pais e responsáveis acompanhem o desempenho da escola de seus filhos, basta verificar o Ideb da instituição, que é apresentado numa escala de zero a dez. Da mesma forma, gestores acompanham o trabalho das secretarias municipais e estaduais pela melhoria da educação. O índice é medido a cada dois anos e o objetivo é que o país, a partir do alcance das metas municipais e estaduais, tenha nota 6 em 2022 – correspondente à qualidade do ensino em países desenvolvidos. (PARANÁ, 2015a).

Em relação aos partidos políticos do estado no final da década de 1980, o PMDB ainda se apresentava como partido de oposição à Ditadura Militar, daí seus governos virem com a bandeira da redemocratização e da cidadania. O histórico dos governadores revela que apenas Jaime Lerner mudou de legenda partidária (do PDT ao PFL), enquanto a maioria permaneceu na mesma agremiação (PMDB e PSDB) ao longo dos mandatos. Também no aspecto da linha partidária, a alternância dos governos estaduais no Paraná não produziu guinadas bruscas para a gestão educacional diante da lógica mais geral, de fundo, da política de Estado. A trajetória pública dos políticos analisados à frente do governo do estado teve períodos mais turbulentos e aparentemente indefinidos, mas convergiram na direção dos interesses estabelecidos entre partidos políticos e interesses privados – como apontamos no início do capítulo.

Não é fácil afirmar categoricamente quais ações ou políticas públicas de Educação propostas e implantadas visavam, prioritariamente, enfrentar o Fracasso Escolar, já que nos sites oficiais não há alusão direta a esse fenômeno, e não existe, na gestão, um enquadramento do problema, nem algum índice ou parâmetro voltado a seu monitoramento longitudinal. Contudo, pelo conjunto de ações assumidas nos governos, é possível notar as tendências de maior ou menor adesão às políticas neoliberais em geral, as quais, por seus princípios e estratégias, encaminham-se pela negação das análises históricas e processuais de fenômenos como o Fracasso Escolar, restringindo-se a medidas emergenciais, dirigidas a grupos e indivíduos determinados, sem revisão das causas explicativas – como a própria função da escola

pública e sua relação com a sociedade de classes antagônicas. Considerando duas tendências no plano de políticas públicas, “descentralização” e “financiamento” por organismos internacionais ou capitais privados, somadas ao fator “descontinuidade” de uma gestão a outra, é possível inferir os rumos dados à Educação Básica pela rede estadual paranaense.

Embora cada estado brasileiro tenha suas idiossincrasias, é comum entre eles a “descontinuidade” em políticas públicas de Educação, visto que permanecem atreladas ao próprio funcionamento político-partidário de cada governo estadual empossado, prática que não é prerrogativa dos estados brasileiros, mas estabelecida em todo o mundo. A diferença em estados brasileiros ante os demais países é o nível de formação da população, seu domínio de diferentes aspectos do real e a consciência que dele deriva. Em geral, as grandes decisões sobre políticas públicas e seus respectivos direcionamentos ficam à mercê dos vários redutos partidários e sua lógica própria, estranha aos interesses das classes subalternas. No Paraná, de forma semelhante, há embates e consensos entre grupos que protagonizam a liderança política e econômica da sociedade e mesmo dentro da categoria docente em relação à importância e ao valor da educação. E esta vem sendo tomada, nos últimos anos, como instrumento tanto de desenvolvimento econômico e social como de formação política e cultural do cidadão, conforme expõe Rocha (2011, p. 193). Da década de 1980 até os dias atuais, tem-se a defesa da educação tanto “[...] pelos adeptos da economia de mercado como pelos setores que analisavam a sociedade em termos de classes sociais” (p. 193). No entanto, os segmentos dirigentes de ambos os polos da luta de classes têm compartilhado, nas últimas décadas, a ideia de que uma reforma da educação deveria se basear nos princípios da descentralização e participação.

Conforme Rocha (2011), referindo-se a outro estado brasileiro, a transformação do sistema público de educação, seguindo a tendência da “descentralização” e da participação de antigos e novos “atores”, deve-se a “grupos ideologicamente diferenciados e com interesses contrapostos”, construindo proposições com ideias específicas. Aponta que, inicialmente,

havia setores de esquerda, vinculados a movimentos sociais, que implementaram um conjunto de ideias baseados “em teorias de classes sociais, comprometidas com a democracia e com políticas redistributivas” (p. 193). Num segundo momento, escreve que “[...] as elites desenvolvimentistas e agências internacionais de financiamento ao desenvolvimento, como o Banco Mundial, enfatizaram a necessidade de qualificar a força de trabalho segundo os requisitos tecnológicos das novas formas de produzir, criando, portanto, as condições para a reprodução de capital” (p. 193). No mesmo sentido indicado por Rocha, é possível concluir que, desde a distensão da Ditadura Civil-Militar, a dita “redemocratização” brasileira, tanto frações das classes dominantes, da burguesia industrial, cientes da necessidade de padrões modernos de consentimento democrático e participação das massas trabalhadoras para a nova fase de reprodução ampliada do Capital, quanto amplos setores democráticos da pequena burguesia urbana e diversas correntes do proletariado e suas novas organizações partidárias e sindicais, quer remanescentes da resistência à autocracia quer das novas correntes de luta que se organizavam, confluíram para um projeto democrático e participativo com divergências, mas com uma série de pontos de contato em comum.

Tal conteúdo programático geral, gestado por essa síntese histórica de perspectivas e expectativas da sociedade brasileira, como exposto ao longo dos itens anteriores, encontrou sua expressão peculiar no Estado do Paraná, segundo sua configuração histórica particular prévia. Isso pode ser notado pelo desenvolvimento das gestões estaduais e municipais, alvos de nossa pesquisa.

## Governos estaduais e políticas de enfrentamento ao Fracasso Escolar no Paraná

Fazendo uma retrospectiva, conforme Gonçalves (2010), a gestão de Álvaro Dias (1987-1990) guiou-se pelo redirecionamento das funções do Estado. A prioridade, na década de 1980, era buscar a qualidade do ensino para acesso e permanência da criança na escola pública. Estava presente a

concepção de destinação das verbas públicas exclusivamente para escolas públicas e havia uma luta pela universalização da Educação Básica e erradicação do analfabetismo. Criou-se, nessa década, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, Gratuita, Universal e Laica, desdobrado em Fóruns Estaduais de Defesa da Escola Pública. Nesse governo, o Projeto Pedagógico 1987/1990 deu continuidade ao Projeto Político do PMDB. Apresentou o Ciclo Básico de Alfabetização (GONÇALVES, 2010), numa adesão à proposta federal. Em 1990, foi publicado o Currículo Básico Para o Estado do Paraná, no qual se nota a presença de fundamentos da Pedagogia Histórico-Crítica.

No primeiro governo de Roberto Requião (1991-1994), implementou-se, no estado, o projeto Paraná: Construindo a Escola Cidadã, com a finalidade educacional de formação do sujeito autônomo, não dominado pelo discurso ou vontade de outrem. Apesar do começo do impacto neoliberal no âmbito federal, manteve princípios defendidos na gestão anterior como:

1. Consolidação da gestão democrática;
2. Estabelecimento de comunicação direta da Secretaria [Estadual] com as escolas e dessas com a comunidade escolar;
3. Incentivo às escolas para que elaborem e executem autonomamente seus projetos pedagógicos;
4. Criação de um sistema de avaliação permanente do desempenho escolar, essencial para implantação do Currículo Básico, público e democrático, que incluía tanto a comunidade interna, quanto a comunidade externa e o poder público. (GONÇALVES, 2010, p. 111)

Em 1992, com o impeachment do presidente Fernando Collor, cessaram as ações no âmbito da Educação, afetando os estados. Em 1993, com a proposta do Plano Decenal de Educação, comprometido com a Educação Fundamental, vários programas e projetos foram elaborados nos estados brasileiros, com apoio do FMI. No Paraná, na gestão de Requião, elaborou-se o Programa de Qualidade no Ensino Público do Paraná (PQE). Já se constata que, nos governos posteriores à Constituição de 1988, já estavam postas as premissas do BM e de órgãos financiadores, como controle do



sistema escolar por meio de avaliação, racionalidade, sistema de premiação das escolas e construção da cidadania.

Segundo Gonçalves (2010), em seus governos (1995-1999 e 1999-2003), Jaime Lerner priorizou a remodelação do Estado consoante o projeto liberalizante. Pelo critério de análise da presença do neoliberalismo nas políticas públicas de Educação do estado, Melo (2013) aponta o quanto essas influências foram presentes nessas gestões e como contribuíram com ditos avanços na educação paranaense, porém, numa direção evidentemente determinada. Ao longo delas, foram publicados e distribuídos livros didáticos gratuitamente, criado o Portal da Educação, munida toda a rede escolar de fibra ótica e enviados 40 mil computadores às escolas, dentre outros melhoramentos. Lerner executou uma política de atração de investimentos produtivos, ou seja, de produção de lucro capitalista, para o Paraná. O Governo do Paraná ganhou o prêmio Criança e Paz, da UNICEF, pelos programas Da Rua para a Escola, Protegendo a Vida e Universidade do Professor – espaço este para onde os professores eram conduzidos e capacitados – o conhecido Faxinal do Céu – nome da cidade sede. Suas gestões caracterizaram-se pela implantação do Setor de Projetos Especiais, desenvolvendo atividades extracurriculares e sempre aliando escola e comunidade, a exemplo do Vem Ser Cidadão, em que adolescentes das escolas públicas desenvolviam ações de cidadania e solidariedade, e do Vale Saber, pelo qual professores da rede eram estimulados a desenvolver projetos com objetivo de formação em serviço e melhoria da comunidade escolar, orientados por professores universitários, dentre outras iniciativas. Houve ainda a preocupação com o aceleração para correção da distorção idade/série, sendo uma política federal que, no Paraná, denominou-se Correção de Fluxo. Seu segundo governo evidenciou a proposta de promover maior envolvimento da comunidade nas escolas e de estimular o professorado a entrar em ação na escola, um processo de desenvolvimento de competência, visando a permanência do aluno na instituição, porém, dentro de um processo de excelência. A obtenção do êxito era a meta perseguida por meio de diferentes projetos. Embora as gestões de Lerner tivessem um nítido

caráter liberalizante e sua gestão educacional visasse também ganhar a confiança política do funcionalismo da Educação e adestrá-lo para a autonomia funcional e a sobreposição consentida de atividades de “cidadania” a lhe extrapolar os “competes” trabalhistas pelo mesmo salário, é também evidente que houve modernização do papel do trabalhador da Educação e do equipamento escolar. Deu maior foco nas competências práticas e de socialização entre funcionários, educadores, alunado e do meio comunitário a seu alcance, do que na garantia da transmissão e apropriação do conhecimento humano historicamente acumulado, alinhando-se com as diretrizes das agências internacionais.

O segundo governo de Requião (2003-2006) deu continuidade a essa organização escolar, na direção da democratização, para que o Brasil fosse despontando como atrativo aos organismos internacionais. Destaca-se o Programa Paraná Digital, de inclusão digital das escolas públicas (2.100 escolas, incluso escolas rurais), fundamentando-se na disponibilidade de meios educacionais, através de computadores e da Internet, para melhoria da qualidade de ensino. Através de Software Livre e valia-se de conceitos de compartilhamento, solidariedade, colaboração, liberdade de ação e construção conjunta do conhecimento. Essa proposta contou com os seguintes aparatos: Portal Dia A Dia Educação, ferramenta on line que disponibilizava conteúdos específicos para educadores, alunos, escola e comunidade; Tv Paulo Freire, canal educativo de televisão com programação direcionada à comunidade escolar do Paraná, para auxiliar no processo de formação de professores e ampliar as fontes de pesquisa e os recursos utilizados na relação ensino-aprendizagem; Tv Multimídia, projeto que instalou televisores de 29 polegadas – com entradas para VHS, DVD, cartão de memória e pen drive, e saídas para caixas de som e projetor multimídia – em 22 mil salas de aula; Laboratórios de Informática, instalados nas 2.100 escolas públicas do Paraná, visando ao uso de ferramentas de Internet, aplicativos de editoração e planilhas, e diversos programas de software livre, elementos considerados relevantes à educação. O terceiro governo de Requião (2007-2010) deu continuidade às mesmas políticas

educacionais iniciadas em 2003, com a novidade da implantação do PDE no estado, outro programa federal. As gestões de Requião são extremamente didáticas para nossa pesquisa, quanto ao caráter da nova concepção para a Educação e seu papel na sociedade, na economia e na política, pleiteada e implementada pelas esferas públicas brasileiras e pelo fomento das agências internacionais. O que aparece como o “aparelhamento físico” da Educação do estado, analisado mais a fundo, revela-se, em essência, no aproveitamento da vasta rede estadual como “compradora de mercadorias”, bens duráveis, de valor agregado, capazes de, por um lado, transferir enormes verbas públicas estaduais para a acumulação privada capitalista e, de outro, exercer o uso demagógico de recursos para obter dividendos eleitorais e, principalmente, conquistar o consentimento da comunidade escolar interna e externa aos novos rumos da Educação, a modernização conservadora. Desde a forte crise cíclica do Capital, nos anos 1930, o receituário keynesiano enfatizou o importante papel estratégico das “compras” do Estado como medida anticíclica contra os sazonais “ciclos de superprodução de mercadorias” das indústrias capitalistas.

A primeira gestão de Beto Richa manteve a linha geral de alinhamento da Educação do Paraná com diretrizes internacionais até então adotadas como políticas de governo. Todavia, sua inovação, nesse sentido, foi o enxugamento das verbas públicas de todas as políticas públicas do campo social, dentre elas as da Educação, somada à consequente não expansão da rede escolar e universitária e seu sucateamento físico e de custeio. No tocante à política de pessoal, aprofundou ainda mais o que já vinha sendo feito no Paraná e em outros estados, a diminuição de concursos ou a não efetivação das vagas já existentes, priorizando contratações sazonais, só cabíveis legalmente em caso emergencial e temporário, por meio do PSS (Processo Simplificado de Seleção), programa de contratação que imprime ao serviço público o modelo privado de trabalho precarizado, salários menores, sem perspectiva de estabilidade funcional ou plano de progressão de carreira na Educação. Recém-reconduzido a segundo mandato, em 2015, Richa teve de lidar com a greve dos professores da

Educação Básica e Ensino Superior estaduais, em luta unificada com todo o funcionalismo estadual contra efetivação de medidas não discutidas e/ou não aceitas pelas categorias e que só foram sancionadas para colaborar com a “limpeza” das finanças paranaenses<sup>8</sup>, retirando fundos da previdência do funcionalismo público para reequilibrar o orçamento geral estadual de sua primeira gestão. As manifestações de trabalhadores da Educação e funcionalismo foram fortemente reprimidas, assumindo características de “praça de guerra”, como registraram e reconheceram diversos órgãos de imprensa. Suas gestões explicitam a segunda faceta das políticas de governo das últimas décadas. De um lado, as gestões de Requião “investem” na política pública de Educação segundo a lógica capitalista, de outro, as de Richa a complementam pela via do “ajuste fiscal”, operando cortes seletivos contra a política social de Estado e seu aparelhamento para atender as demandas da população, brandindo a ideologia do “equilíbrio das contas públicas”, quando, de fato, a gastança apenas muda de direção e objetivo setorial, o privado. Essa oscilação das políticas de governo indica que a alternância entre “comprar do Capital e cortar no social” é a expressão de longo prazo das políticas de Estado. O pano de fundo dessas políticas, cuja percepção demanda a observação de extensa série histórica de vários governos, de diferentes partidos políticos e estilos de gestão administrativa, constitui-se em fator limitador à realização dos poucos direitos constitucionais e execução das políticas com cunho social, dentre elas o combate sistemático ao Fracasso Escolar.

Oficialmente, nessa atual gestão, a rede estadual de educação elege como “[...] objetivo a definição e a execução da política governamental no setor de educação básica e de educação profissional, visando à melhoria das condições de vida da população” (PARANÁ, 2015c, s. p.). É possível questionar que “definir e executar a política” não pode ser um “objetivo”, já que, de fato, é simples obrigação do gestor público legalmente constituído para tal, além de que visar “à melhoria das condições de vida” é uma meta

---

<sup>8</sup> Mais informes podem ser encontrados nos sites institucionais da Associação dos Professores do Paraná (APP), e de sindicatos e órgãos representativos das IESs.

genérica, dificilmente quantificável e verificável durante e após o exercício de um mandato, constituindo, na prática, mera “carta de intenções” ilusória. A rede define ainda que lhe compete “[...] adequar a oferta à demanda por escolaridade básica de forma prioritária e por escolaridade profissional, de acordo com a política governamental, de maneira autônoma ou em cooperação com os municípios, primando-se pela qualidade dos resultados” (s. p.). Mais uma vez, “atender à demanda” não passa de reconhecimento do dever que o executivo estadual tem perante o direito à Educação outorgado à população paranaense pela Carta Magna. Pouco adianta adjetivar sua obrigação como “prioritária” e “orientada por resultados qualitativos” sem metas explícitas a serem avaliadas pelo controle social dos beneficiários civis. A ideologia fica mal disfarçada ao perceber-se a “circularidade” com que o atendimento governamental será efetivado “de acordo com a política governamental”, ou seja, que o parâmetro a que deve prestar contas não é de fato a demanda real, mas o planejamento interno da “política governamental”, como se o plano de ação devesse ser autocentrado na própria gestão e não no público-alvo.

Algumas políticas implementadas no Paraná puderam ser identificadas, muitas das quais foram reprodução de proposições federais. Apresentamos, conforme expõe a Secretaria de Estado da Educação do Paraná (2015b), a título de exemplificação, aquelas que podem estar direta ou indiretamente relacionadas ao enfrentamento ao Fracasso Escolar:

- Adolescente Aprendiz (2008): qualifica jovens que cumprem medidas socio-educativas;
- Anjos da Escola (2003): busca doações financeiras às escolas públicas da rede estadual;
- Atividade Curricular Complementar em Contra turno (2011): promove atividades integradas ao currículo escolar;
- Avaliação Institucional (2004): avalia a qualificação da rede de ensino;

- Conteúdos digitais multimídia (s.d.): colabora no ensino e aprendizagem de Matemática com material digital;
- Pro-infantil (2005): visa à qualificação de professores do Ensino Fundamental que não têm o nível de formação mínimo exigido para o cargo;
- Enfrentamento à violência nas escolas (2007): constitui-se de um plano de trabalho e duas comissões contra a violência;
- Família Paranaense (2012): desenvolve ações intersetoriais planejadas no âmbito das políticas públicas para a promoção da autonomia das famílias em situação de vulnerabilidade;
- Fundo Rotativo (1992): consiste no repasse de recursos às escolas para manutenção e outras despesas;
- Movimento Escola Solidária (s.d.): promove troca de materiais, envolvendo instituição e comunidade;
- Paraná Digital (s.d.): promove uso pedagógico de tecnologias da informação e comunicação;
- PPA – Plano de Atendimento Personalizado (s.d.): visa a possibilitar a adequação série-idade de alunos com dificuldades sérias de aprendizagem, deficiências, e outros tantos com idade para ingressar no mercado de trabalho;
- PDE – Programa de Desenvolvimento Educacional (2004/2014): incentiva a formação continuada de professores por dois anos, com dispensa total das atividades na escola no primeiro ano; conta com colaboração de universidades do Paraná na capacitação e orientação de propostas que promovam a melhoria na educação pública; professores estaduais de todas as áreas podem participar da seleção e realizar o PDE;
- Programa Superação (PDE) (2007): atendimento a instituições com dificuldades em manter o acesso e permanência dos discentes;

- Sala de apoio à aprendizagem (s.d.): atende dificuldades de aprendizagem de crianças que frequentam a 5.<sup>a</sup> série ou o 6.<sup>o</sup> ano, e a 8.<sup>a</sup> série ou 9.<sup>o</sup> ano do Ensino Fundamental;
- Semana Pedagógica (s.d.): consiste de reuniões de professores e funcionários da rede estadual de ensino para tratar da importância da escola pública, da organização do trabalho pedagógico e das temáticas do cotidiano escolar;
- Todos Iguais pela Educação (2013): transferência de recursos estaduais para as escolas de educação especial (Lei n° 17656/2013);
- Educação Integral – Mais Educação (2013): nesse ano, o Paraná contava com 530 escolas de atendimento integral.

Cabe-nos propor, no futuro, uma análise do teor de cada uma dessas políticas que, conforme os meios de informação oficiais do Estado do Paraná, estão ou estiveram ativas nas últimas duas décadas, de modo a avaliar extensivamente sua aplicação, visto serem de naturezas diversas. Nota-se que algumas são centradas no enfrentamento direto ao Fracasso Escolar – como as políticas de contraturno, as de formação continuada e as que fomentam o uso de meios digitais diversos como auxílio-aprendizagem; enquanto outras o fazem indiretamente e estão mais relacionadas à escola, priorizando atividades-meio, como arrecadação de recursos, formação de funcionários e auxílio-manutenção. Pode resultar frutífero analisar como as políticas têm entendido, conceituado e, a partir daí, promovido uma agenda de intervenção, no intuito de entender e combater o que se supõe “fracasso escolar” e saber qual concepção de Homem e mundo orienta a ação, quais as consequências éticas e políticas subjacentes a tais políticas, bem como o modo como elas se apresentam diante de uma análise crítica da aprendizagem e do desenvolvimento humano.

## Considerações finais

O presente capítulo, decorrendo de pesquisa integrada e com escopo mais amplo, teve como objetivos entender a constituição do Estado na sociedade objetivos entender a constituição do Estado na sociedade capitalista, as políticas públicas de Educação e suas especificidades no Estado do Paraná, e realizar breve análise que gerasse reflexão preliminar e exercício expositivo que balizasse o enfrentamento ao Fracasso Escolar, de uma visão panorâmica do fenômeno. O universo dessa pesquisa foi delimitado no espaço, o Estado do Paraná, e no tempo, após a promulgação da Carta Magna de 1988. Sua realização possibilitou ampliar o escopo do quadro inicial de referência do Fracasso Escolar, torná-lo mais complexo e historicamente mediado; porém, também resultou em maior compreensão teórica, melhor contextualização histórica e avanço no balizamento da ação acadêmica, política e profissional da Psicologia, no âmbito da Psicologia Escolar e Educacional, e junto dos demais profissionais e trabalhadores da Educação brasileira. Possibilitou, ainda, recuperar não apenas questões ligadas à considerável redefinição das políticas públicas e seu contexto ou de correção de estratégia e redirecionamento das atualmente em desenvolvimento, como também impôs reconstruir, mesmo que parcialmente, as relações entre o contexto socioeconômico brasileiro e as concepções neoliberais hegemônicas no âmbito internacional. Compreendemos que o contexto material e a concepção programático-ideológica estiveram invariavelmente em estreita ligação com a gênese e evolução da política pública educacional que vem sendo implementada em estados e municípios brasileiros como um todo. Esses aspectos, os referidos contexto e concepção, explicitaram a qualidade e o sentido do efeito social dela sobre o desenvolvimento humano da população brasileira. As considerações, a seguir, fazem breve recuperação do resultado dos objetivos específicos da delimitação proposta: caráter e constituição do Estado no capitalismo; políticas de Estado, de longo curso e gerais; políticas de governo, breves e específicas; e especificidades das políticas estaduais de Educação do Paraná e elenco daquelas voltadas a combater o Fracasso Escolar.



Ao longo da exposição, o levantamento das políticas demonstra variações no varejo, mas, no atacado, consolida um padrão definido de ação do Estado burguês no Brasil pós-1988. Apresentamos como a Educação, dentro do viés de política pública, teve sucessos e insucessos em todos os governos citados do Estado do Paraná. O sucesso aqui referido é no sentido de lutas e avanços alcançados que tiveram muitas repercussões, mas não suficientes para alavancar o atendimento universal às demandas consubstanciadas nessas políticas, das quais a Educação inevitavelmente necessita para atender aos anseios gerais e singulares, e não apenas parciais e relativos, de desenvolvimento humano da população e, assim, contribuir para mudar a vida dos que dela precisam. Essas lutas foram caracterizadas pela participação social, que vem crescendo desde o fim da Ditadura Civil-Militar, embora em ritmos variáveis e não sem percalços e resistências. Até o início da década de 1990, essa participação teve caráter massivo, de pressão popular direta, pública, mas cada vez mais esse controle social da gestão pública foi sendo absorvido pela institucionalidade jurídico-estatal, de cunho indireto, fragmentário, burocrático, na forma de “lobby” (grupo semiprofissional de pressão política) ou “ONG” (Organização Não-Governamental). Por via dessa inversão, a participação política das massas passou – de inicial “caixa de ressonância” das demandas populares e canal direto de pressão e controle social da gestão estatal, ou seja, de acesso popular ao Estado burguês – a meras instâncias regulamentares e regulamentadoras, mais de legitimação das políticas públicas de mandatos legislativos e governos executivos que de partilha real da formulação e cogestão dentro da esfera pública. A crescente organização da sociedade civil realizou-se, então, na forma de seu contrário, a organização civil (estatal) da sociedade.

Portanto, os anos 1980 foram emblemáticos no sentido de fazer a transição política entre o governo militar e sua antítese formal, uma democracia, por uns temida e por outros almejada, pelos conservadores já reconhecida como inevitável e, pelos progressistas, como necessária, até para o avanço do próprio capitalismo nacional e internacional. Contudo, a questão de qual democracia, seu conceito, seu tipo e modelo, seu sentido e forma histórica, bem como a de se ela já foi conquistada ou ainda não,

permanecem envoltas em debate que extrapola o escopo deste capítulo. A transição, ao concentrar-se fortemente no caráter jurídico-institucional, fez necessária uma longa luta popular posterior para constituir a jovem democracia conquistada e a ampliação do Estado dentro do modelo de políticas públicas, processo que flutuou segundo a correlação de forças entre os diferentes interesses de classe e projetos políticos em luta. A resultante versão brasileira do Estado ampliado das nações ocidentais modernas o expandiu a todas as esferas da sociedade, por meio de sistemas legais, como o SUS, marcos regulatórios e suas devidas agências de controle, estatutos específicos de áreas, leis orgânicas, diretrizes e planos, além dos correspondentes órgãos colegiados (conselhos municipais, por exemplo), “ritualizando” a participação social na formulação e planejamento, decisão e gestão, das políticas públicas em geral, e estabelecendo as “regras do jogo” democráticas para a disputa de interesses de classe nas instâncias e fóruns dos entes federados. Com o recuo do ímpeto das lutas sociais e com a regulação das formas de sua expressão política, a pluralidade partidária no Brasil se tornou meramente formal já em fins dos anos 1980, proliferando siglas sem qualquer referencial teórico-político, em sua maioria cartoriais e avessas às demandas da massa da população, dando abertura a todo tipo de conduta política. Um exemplo notório é o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), que, como MDB, quando da Ditadura Militar, representava o anseio social de oposição ao regime autocrático, metamorfoseando-se depois em um partido conservador, palaciano, afastado das demandas populares, ultrapassado pelo desenvolvimento histórico do país, e conseqüentemente arraigado às entranhas do Estado burguês. O próprio PT (Partido dos Trabalhadores), historicamente ligado à luta e construção das diversas políticas públicas de atendimento às demandas populares, ao assumir crescentes postos no Estado, foi demonstrando, na prática, os limites institucionais do modelo de políticas públicas na democracia burguesa, não obstante os consideráveis avanços conquistados. Dessa forma, o debate específico das políticas públicas sobre o balanço das últimas décadas, no nível nacional, e sobre suas perspectivas de estagnação, desmonte ou novas conquistas, se insere naquela mais ampla polêmica sobre os limites da própria democracia burguesa.

O balanço geral, com base no referencial teórico (MHD, THC e PHC) e na metodologia de pesquisa adotada, confirma a hipótese de trabalho inicial, de que políticas públicas, dentre elas as de Educação, acabam “expressando a própria organização social e as relações sociais de produção em que se dão”, pois o caráter de classe do Estado lhe impõe a diuturna tarefa e função de reprodução das condições sociais e culturais propícias à existência contínua do modo de produção e do regime de propriedade que lhe deu origem. Por outro lado, é inegável que as políticas públicas foram a via de maior permeabilidade do Estado de dominação burguesa às classes subalternas e de modernização democrática de seu próprio mecanismo de dominação, preservando com maior grau de “consentimento participativo” as relações sociais de produção, ao mesmo tempo que “captura” a força reivindicativa das massas, redirecionando-a ao amoldamento à “ordem instituída”. A democracia é a feição mais moderna e eficiente de “abrir” o Estado burguês de dominação à disputa, parcial e mediada ao extremo, de seu funcionamento “normal”, ou seja, das políticas de Estado, às demais classes e estratos de classe. Qualquer que seja o conceito e definição de “democracia”, seu modelo em um país da periferia capitalista não pode ser idêntico ao daqueles do centro do sistema, ainda mais após as implicações político-econômicas da Queda do Muro de Berlim, o neoliberalismo mundial, o qual impôs ao Brasil um estreitamento ainda maior da modernização conservadora de seu Estado e sua ordem democrática. Portanto, a dialética “continuidade-descontinuidade” citada na introdução – que agora podemos identificar por oscilações no “atendimento público das demandas educacionais” ao longo da “linha do tempo” restrita aos mandatos estaduais do Paraná – aponta que as políticas de Estado são o polo de “continuidade” e as políticas de governo representam o polo de “descontinuidade”, estas em meio ao pluralismo partidário formal, ao ubíquo ordenamento jurídico burocrático das políticas públicas, às regras do jogo político de disputa institucional e eleições periódicas, do “palco” da democracia.

Muito se fala sobre o advento recente das chamadas novas tecnologias ou “Terceira Revolução Industrial”, da informação e comunicação digitais,

e alega-se que, desde os anos 2000, as mídias sociais vêm alterando significativamente o modo de fazer política, produzir a própria existência e propagar ideias, divulgadas por meios eletrônicos e virtuais, em tempo real e remotamente distinto das demais, ao dependerem das relações entre seus usuários e demandarem determinados índices de participação. Contudo, há que ponderar que tal impacto se deu tanto nos meios de luta dos movimentos populares como nos meios de se contrapor a eles, coerção/repressão e cooptação/consentimento ideológico da parte do Estado. Exemplo recente, notório e preocupante, foram as chamadas “Jornadas de Junho” de 2013, surgidas da reação de um grupo militante contra o reajuste das passagens do transporte urbano na Região Metropolitana de São Paulo, uma típica demanda social. O Movimento Passe Livre (MPL) já operava uma campanha digital nacional, reivindicando em favor da adoção da “Tarifa Zero”, típico exemplo de política pública. Naquele ano, as manifestações ganharam as ruas do país, após desproporcional repressão da Polícia Militar por ordem do governo estadual paulista, disseminando-se por vários estados e municípios; as reivindicações já se estendiam a críticas genéricas ao governo federal, assumindo o caráter “contra tudo”, e gerou enfrentamentos variados e atritos entre grupos e com governos estaduais. A uma dada pauta, específica e local, de um só movimento isolado, aglutinaram-se, posteriormente, grupos fragmentados, aproveitando para reivindicar investimentos nas áreas de saúde, educação, segurança pública, dentre outras, até mobilizar milhões de pessoas. Quando partidos e governos viram-se na situação delicada de não saber como agir e com quem negociar demandas, o movimento fragmentou-se e as mídias sociais não conseguiam unificar as pautas reivindicativas, enquanto as forças públicas de repressão usavam a via digital para criminalizar as manifestações. Portanto, novas tecnologias, acessibilidade digital e mídias sociais não conseguiram produzir formalmente um consenso de massas que ainda não existia na sociedade brasileira, ao mesmo tempo que o Estado, cada vez mais, se instrumentalizava para usá-las no controle da atividade política das massas. Na verdade, o suposto impacto das novas tecnologias sobre a vida social e política ainda é desconhecido, pouco pesquisado e não indicou sinais de interferência significativa no mérito desta pesquisa.

Os avanços históricos de um modelo nacional de políticas públicas que, de certa forma, conciliou as políticas de Estado com as políticas de governo nacional, influenciando nas estaduais, como a paranaense, parece ter se valido mais de um ciclo de expansão da economia capitalista mundial, permitindo um arremedo limitado de “Estado de Bem-Estar Social” no Brasil, desde 2003, entrando em paulatino colapso, à medida que os efeitos mundiais da crise cíclica do Capital (2008-2009) se abateram sobre a economia brasileira, inviabilizando o fundo público das políticas sociais, o qual é frequentemente eleito pelo Estado como alvo de ajustes fiscais. A derrocada da capacidade de investimento e da força institucional do governo federal gerou, em sua esteira, um sentimento difuso de descontentamento social com as condições de vida, o que, em parte, serviu de “combustível” para que a “faísca” da repressão policial ao MPL e o “vento forte” digital, das mídias e redes sociais, fizessem que as massas “explodissem”. Essa prática da crítica ao instituído é necessária, mas merece cuidado quando não se tem muita clareza do que se passa, resultando, por vezes, em recrudescimento violento da repressão e dispersão de pautas. Para fins da pesquisa, cabe destacar que o “máximo desenvolvimento” futuro do modelo histórico das políticas públicas pode já estar no passado, pois a Carta Magna, que representou conquistas legais do ascenso social da luta de classes dos anos 1970-1980, já foi realizada e, em parte, readequada aos parâmetros do capitalismo internacional, ao passo que os governos federais do PT, enquanto a materialidade permitiu, atingiram um patamar social que, se demonstrou limitações na realização de políticas públicas, poderá não se repetir. Como tanto a THC como a PHC enfatizam as vias instrumentais de humanização – muito embora esta pesquisa concorra para a desmistificação das políticas públicas como uma espécie de panaceia para os problemas sociais no capitalismo e as circunscreva dentro de seus limites históricos – tais abordagens teóricas não podem desprezar essa ferramenta como um meio social concretamente existente à disposição do processo de desenvolvimento humano e objeto de maior investigação, luta política e empenho profissional de psicólogos, pedagogos e educadores em geral. Cabe, por fim, a indicação de novas pesquisas como a presente, que avaliem as políticas públicas da União, do

Paraná e de outros estados da federação, para que nossas conclusões parciais sejam comparadas e avaliadas quanto à definição, implantação, desenvolvimento e avaliação das políticas públicas educacionais.

## Referências

AGÊNCIA BRASIL. Os 10% mais ricos concentram 42% da renda do País. Carta Capital, 29 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/os-10-mais-ricos-concentram-42-da-renda-do-pais-aponta-ibge-9647.html>>. Acesso em: 20 fev 2015.

ALVES, G. L. A produção da escola pública contemporânea. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Palácio do Planalto, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 20 jan. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro, IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/default.php>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 20 maio 2016.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em: 20 maio 2016.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação; sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, L. D.; WARDE, M. J. HADDAS, S. O. (Orgs.) Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 1996, p.75-123.

FERNANDES, F. A universidade brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1975.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILLI, P. (Org.). Pedagogia da exclusão. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. p. 169-195.

GIANNAZI, C. A. A Faculdade de Filosofia da Universidade de São Paulo e o golpe militar de 1964: as dificuldades para a manutenção da liberdade de cátedra antes e depois do Ato Institucional nº. 5 (1964-1985). São Paulo, SP, 1995. 525 f. Dissertação. (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 1995. Vol. II.

GONÇALVES, A. N. Uma análise das políticas educacionais do Paraná nas décadas de 1980 e 1990. São Carlos, SP: UFSCAR, 2010. 141 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade de São Carlos, São Carlos, SP, 2010.

HARDOON, Deborah; AYELE, Sophia; FUENTES-NIEVA, Ricardo. Uma economia para o 1%. Oxford, UK: Oxfam, 2016. Disponível em <<http://www.oxfam.org.br>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

HOBBSAWM, E. A era do capital. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

HOBBSAWM, E. A era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

MELO, J. F. Análise das políticas neoliberais para a educação no Estado do Paraná nas gestões Lerner (1995-2002) e início governo Beto Richa (2011). In: XIII CONGRESSO DE EDUCAÇÃO NORTE PIONEIRO: Caminhos para a transformação dos paradigmas educacionais, 13. Anais... 2013, p.100-117. Disponível em: <[http://www.cj.uenp.edu.br/files/Eventos/congressoeducacao/2013/anais/Anais\\_2013/10.pdf](http://www.cj.uenp.edu.br/files/Eventos/congressoeducacao/2013/anais/Anais_2013/10.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

NAGEL, L. H. Educação. Apontamentos, Maringá, PR: UEM, n. 09. p.1-13, 1992.

PARANÁ. Secretaria de Educação. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Curitiba: Secretaria de Estado de Educação, 2015a. Disponível em: <<http://www.educacao.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=59>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

PARANÁ. Secretaria de Educação. Curitiba: Secretaria de Estado de Educação, 2015c. Disponível em: <<http://www.educacao.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=55>>. Acesso em: 20 mar. 2015b.

PATTO, M. H. S. A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: T. A. Queiroz, 1990.

PAULILO, A. L.; ABDALA, R. D. Fragmentos de uma história das políticas públicas de educação no Brasil. In: PIMENTA, C. A. M.; ALVES, C. P. (Orgs.) Políticas públicas & desenvolvimento regional [online]. Campina Grande, PB: EDUEPB, 2010. p. 127-135. ISBN 978-85-7879-016-5. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/j8gtx/pdf/pimenta-9788578791216.pdf>> . Acesso em 19 maio 2016.

ROCHA, C. V. Ideias e formação de agenda de uma reforma educacional. Ensaio: aval.pol. públ.Educ. Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, mar. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362011000100011&lng=en&cnrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362011000100011&lng=en&cnrm=iso)>. Acesso em: 3 mar. 2015.

SAVIANI, D. História das idéias pedagógicas no Brasil. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, D. O legado educacional do regime militar. Cad. CEDES, Campinas, SP, v. 28, n. 76, dez. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622008000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622008000300002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 19 mar. 2015.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: O Banco Mundial e as Políticas Educacionais. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 18-23.

SOUZA, M. P. R. de. Políticas públicas e educação: desafios, dilemas e possibilidades. In: VIÉGAS, L. de S.; ANGELUCCI, C. B. (Orgs.). Políticas públicas em educação: uma análise crítica a partir da Psicologia Escolar. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2011. p. 229-243.

SOUZA, M. P. R. de. Psicologia escolar e políticas públicas em educação: desafios contemporâneos. Em Aberto, Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, v. 23, n. 83, p. 129-149, mar. 2010.

VENTURA, J. P. Educação de Jovens e Adultos no Brasil: revendo alguns marcos históricos. s.d. Disponível em: <<http://www.uff.br/ejatrabalhadores/artigo-01.htm>>. Acesso em: 15 set. 2015.

VYGOTSKI, L. S. Obras escogidas: problemas del desarrollo de la psique. Tomo III. Trad. Lydia Kuper. Madrid: Visor, 2000.



## Sobre os autores

### **Adriana Marcondes Machado**

Mestre e Doutora em Psicologia Social (Instituto de Psicologia da USP-SP). Docente do Instituto de Psicologia e do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade de São Paulo. Coordenadora do Serviço de Psicologia Escolar do IPUSP. Suas pesquisas se articulam em torno da interface entre psicologia e educação, educação inclusiva, pesquisa-intervenção.

### **Alexandre da Silva Biu Loureiro**

Graduado em Filosofia (PUC/Santos). Fez especialização em Psicologia sobre a Teoria Histórico-Cultural, na Universidade Estadual de Maringá/PR. As principais áreas de interesse na Filosofia são Epistemologia, Teoria do Conhecimento e História da Ciência e Filosofia da Ciência e em Educação.

### **Alexandre Masson Maroldi**

Bacharel em Biblioteconomia e Ciência da Informação, Mestre em Psicologia e Doutorando em Educação pela Universidade Federal de São Carlos. Docente do Departamento de Ciência da Informação da Universidade Federal de Rondônia. Pesquisa a produção científica em Ciência da Informação, Psicologia Escolar e Educação Escolar Indígena por meio da bibliometria.

### **Ana Maria Lima de Souza (*in memoriam*)**

Doutora em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. Foi docente do Departamento de Ciências da Educação e do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Rondônia. Pesquisou temas como: avaliação da aprendizagem educacional, ensino, aprendizagem e processos de escolarização, formação docente.

### **Fernanda Angrewski Coutinho**

Discente do curso de Psicologia da Universidade Federal de Rondônia.

### **Heloisa de Molfetta Piccirilli**

Discente do curso de Psicologia do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo.

### **Gianluca Vergian Dalenogare**

Discente do curso de Psicologia do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo.

### **Iracema Neno Cecilio Tada**

Doutora em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. Docente do Departamento de Psicologia e do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Rondônia. Pesquisa sobre formação e atuação do psicólogo escolar, educação especial, educação inclusiva, fracasso escolar.

### **Juracy Machado Pacífico**

Doutora em Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Docente do Departamento de Ciências da Educação, do Programa de Pós-Graduação em Psicologia e do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Universidade Federal de Rondônia. Pesquisa voltada para: educação infantil; políticas públicas; formação docente; alfabetização; gênero e educação.

### **Larissa Prado Matos**

Discente do curso de Psicologia do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo.

### **Luísa Bianchi Zandoná**

Psicóloga formada pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. Aprimoramento em Saúde Mental Multiprofissional no Centro de Atenção Psicossocial Prof. Luís da Rocha Cerqueira - CAPS Itapeva, da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo - SES-SP.

### **Luis Alberto Lourenço de Matos**

Graduado em Psicologia pela Universidade Federal de Uberlândia. Doutor em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano pela Universidade de São Paulo. Docente do Departamento de Psicologia e do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Rondônia. Tem experiência na área de Psicologia, com ênfase em Psicologia Escolar, atuando principalmente nos seguintes temas: ensino superior e trabalho docente e Psicologia da Saúde: estresse, enfrentamento e HIV/aids.

### **Maria Lúcia Boarini**

Doutora, Mestre e graduada em Psicologia. Docente do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Estadual de Maringá. Criou o periódico científico “Psicologia em Estudo”, permanecendo como sua editora no período de 1996-2005. Pesquisa na interface entre a Educação e a Saúde Mental na rede pública de saúde, com destaque para temas relacionados à higiene mental, e à eugenia.

### **Mamadú Djaló**

Graduado em Ciências Sociais e doutor em Sociologia Política pela Universidade de São Carlos. Pós-doutor em Psicologia pelo Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Estadual de Maringá. Foi docente e Coordenador de Departamento das Ciências Humanas da Universidade Lusófona da Guiné (ULG/Guiné-Bissau).

### **Marcos Vinícius Alves Garcia**

Discente do curso de Psicologia do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo.

### **Maria Ivonete Barbosa Tamboril**

Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal de Rondônia. Doutora em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. Docente do Departamento de Psicologia e do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Rondônia. Pesquisa na área de: Formação docente, Grupo focal, Política educacional, Projeto político pedagógico, Reformas educacionais e Desenvolvimento profissional.

### **Maria Julia Lemes Ribeiro**

Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e especialista em Educação Especial. Docente do Departamento de Psicologia e Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Estadual de Maringá. Tem experiência na área de Educação e Psicologia Escolar, com ênfase em Educação Especial, Formação de Professores, Educação Inclusiva e Psicologia Escolar.

### **Maria Luisa Sandoval Schmidt**

Professora Titular do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, docente e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano e coordenadora do Serviço de Aconselhamento Psicológico. Dedicar-se aos temas das políticas públicas de saúde e da metodologia de pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais, especialmente de cunho participante e etnográfico.

### **Marie Claire Sekkel**

Graduada em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e doutora em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. Docente do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Psicologia, com ênfase em Psicologia Escolar, atuando principalmente nos seguintes temas: educação infantil, formação de professores, educação inclusiva, inclusão escolar e preconceito.

### **Marilda Gonçalves Dias Facci**

Graduada em Psicologia pela Universidade Estadual de Maringá. Doutora em Educação Escolar pela Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita. Pós-Doutorado pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Professora voluntária do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Estadual de Maringá. Professora visitante da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Bolsista de Produtividade em Pesquisa pelo CNPq. Tem experiência na área de Psicologia, com ênfase em Psicologia do Ensino e da Aprendizagem, atuando principalmente nos seguintes temas: psicologia histórico-cultural, educação, psicologia escolar.

### **Marilene Proença Rebello de Souza**

Graduada em Psicologia pela Universidade de São Paulo Mestrado, Doutorado e Livre-Docência em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano pela Universidade de São Paulo. Docente do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano no Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. Bolsista Produtividade do CNPq, nível 1C. Pesquisadora e docente da área de Psicologia Escolar e Educacional, pesquisando, principalmente, os seguintes temas: políticas públicas em educação, formação e atuação de psicólogos, formação de professores, escolarização, direitos da criança e do adolescente; psicologia, sociedade e educação na América Latina.

### **Marli Lúcia Tonatto Zibetti**

Doutora em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano pela Universidade de São Paulo. Docente do Departamento de Psicologia e do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Rondônia. Tem experiência em pesquisas no campo da Educação e da Psicologia Escolar investigando principalmente os processos de escolarização na educação infantil e no ensino fundamental, políticas públicas e formação de Professores.

### **Mathias Miaciro Costa**

Discente do curso de Psicologia do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo.

### **Nilza Sanches Tessaro Leonardo**

Graduada em Psicologia pela Universidade Estadual de Maringá/PR. Doutora em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Docente do Departamento de Psicologia e Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Estadual de Maringá. Tem experiência na área de Psicologia, com ênfase em Psicologia Escolar.

### **Rafael Iglesias Menezes da Silva**

Graduado e mestre em Psicologia pela Universidade Estadual de Maringá. Foi professor colaborador do departamento de Psicologia Social e Institucional da Universidade Estadual de Londrina. Lecionou nas áreas de Psicologia Escolar e Social. Atuou nos cursos de: Psicologia, Relações Públicas e Educação Física. Pesquisa sobre: Teoria Histórico-Cultural, Ideologia e Psicologia Educacional.

### **Roselania Francisconi Borges**

Graduada em Psicologia pela Universidade Estadual de Maringá. Possui Especialização em Saúde Coletiva. Doutora em Psicologia pela Universidade Estadual de São Paulo - Campus de Assis. Tem experiência profissional nas áreas de educação pública e saúde mental na rede pública de saúde. Docente do Departamento de Psicologia da Universidade Estadual de Maringá e coordenadora da Residência Integrada Multiprofissional na Urgência e Emergência na área de Psicologia.

### **Sonia Mari Shima Barroco**

Graduada em Psicologia pela Universidade Estadual de Maringá. Doutora em Educação Escolar pela Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita. Pós-Doutorado pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. Doutora em

Psicologia Docente do Departamento de Psicologia e do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Estadual de Maringá. Tem experiência nas áreas de Psicologia e Educação, com ênfase em Psicologia Escolar. Pesquisa no âmbito da: psicologia histórico-cultural, aprendizagem e desenvolvimento humano, educação especial e arte.

### **Vanderléia de Lurdes Dal Castel Schlindwein**

Graduada em Psicologia pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul e doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio grande do Sul. Docente do Departamento de Psicologia e do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Rondônia. Tem experiência na área de Psicologia, com ênfase em Saúde mental e do trabalho, atuando principalmente nos seguintes temas: saúde do trabalhador, saúde mental relacionado ao trabalho, serviço público, violência no trabalho e assédio moral.

### **Wellington da Silva Anacleto**

Graduado em Educação Física pela Universidade Estadual de Maringá. Docente da educação básica. Foi bolsista e desenvolveu projetos de extensão e de pesquisa, sob a perspectiva da Teoria Histórico-Cultural e considerando políticas públicas voltadas à educação.