

## **A ASSOCIAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E DE ASSISTÊNCIA COMO FORMA DE ABORDAGEM DA “QUESTÃO SOCIAL”: UM DEBATE EM CONSTRUÇÃO<sup>1</sup>**

Simone Eliza do Carmo Lessa



### **RESUMO:**

No presente artigo pretendemos refletir sobre a aproximação das políticas de educação e de assistência social, na intenção da abordagem da pobreza. Para fundamentação deste debate, apontamos elementos históricos desta associação — visto que não é nova — e enfocamos as expressões atuais deste processo.

**PALAVRAS CHAVE:** educação, pobreza, questão social.

### **ABSTRACT:**

In this article we will try to reflect on the harmonization of policies on education and social work, with the intention of eradication of poverty. In support of this debate, we point out historical elements of this association - since it is not new - and we focus on the current expressions of this process.

**KEY WORDS:** education, poverty, social question.

## **1. Introdução**

Não é nova a associação da atenção à pobreza às práticas do campo educacional, especialmente se falamos daquelas relativas ao aprendizado para o mundo do trabalho. Diferentes análises (MANFREDI, 2003; ARANTES & FALEIROS, 1995, são algumas delas) demonstram que o Brasil, desde sua origem como Colônia, tem utilizado o aprendizado para o trabalho como estratégia de controle social e ideológico, especialmente das populações mais frágeis econômica e socialmente.

Na contemporaneidade, esta vinculação guarda relação com o papel contraditório que as políticas sociais realizam — alívio das tensões de ordem social, reprodução física e ideológica da força de trabalho, reconhecimento e

---

<sup>1</sup> A presente reflexão é um fragmento da Tese de Doutorado da autora, intitulada *A sofisticação da aprendizagem simples e a abordagem da pobreza: políticas de formação profissional para o trabalhador das periferias produtivas*, defendida na ESS/UFRJ, em fevereiro de 2010, sob a orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Janete Luzia Leite.

incorporação das demandas dos trabalhadores ao aparato público. Além destes aspectos, este vínculo entre ações educacionais e de atenção aos pobres, é uma das respostas dos governos à orientação de organismos internacionais (OLIVEIRA, 2006) em relação à integração dos mais pobres aos processos de consumo, bem como sobre sua vinculação periférica ao mundo do trabalho e seu apassivamento.

Na presente reflexão queremos discutir elementos contemporâneos da citada associação, entendendo-a como manifestação expressa de abordagem da chamada “questão social”<sup>2</sup>.

## **2. Elementos históricos**

Em lugares e tempos históricos diversos, a ação educacional tem sido objeto de disputa em razão de suas potencialidades diante dos processos de adequação e de resistência de homens e mulheres em face da ordem estabelecida. Educar e formar para a concordância e para a adequação *versus* formar para o domínio do conhecimento acumulado pela humanidade e para a emancipação são conflitos aprofundados na contemporaneidade, que estiveram presentes em momentos diversos da história da educação, em especial, depois da Revolução Industrial — marco da modernidade que transforma substancialmente as relações sociais com o advento de práticas mercantis, do trabalho assalariado e da concentração da propriedade.

Esta revolução modificou, ainda, as relações de trabalho, a dinâmica urbana e familiar, forjando um novo tipo de sociabilidade, inclusive no campo dos processos formativos. Este fenômeno ampliará um tipo de escola que absorverá cada vez mais trabalhadores, sendo marcada pela busca da cientificidade e, ao mesmo tempo, pela conformação ao padrão de sociabilidade ascendente e pelas tensões de classe. Falar em Educação após a Revolução Industrial, portanto, supõe discutir determinações do campo econômico – e suas mediações – incidentes sobre as relações sociais e sobre a estrutura política, submetendo-as à produção capitalista, o que revelará o quanto o espaço educacional tem sido valorizado na atenção aos trabalhadores.

Convocada para organizar o letramento exigido pela então ascendente sociedade contratual e para a adequação dos comportamentos à lógica fabril, a escola, na modernidade, se expande, chegando a segmentos de trabalhadores, especialmente aqueles que atuam nas áreas estratégicas da produção; especializa-se em funções, subdivide-se em classes de aprendizagem e amplia seu papel social. Segundo Manacorda (2000), aquela sociedade emergente, de características fabril, urbana e contratual, fundamentada na desigualdade, demandava instituições que promovessem a adaptação dos trabalhadores formados no

---

<sup>2</sup> A chamada “questão social” é uma expressão muito utilizada no campo das Ciências Sociais, em especial as Aplicadas, como o Serviço Social, para definir as expressões e resultados de uma sociedade estruturada sobre a desigualdade na distribuição dos bens socialmente produzidos. Sobre o tema ver Yamamoto (2008) e Netto (2001).

trabalho artesanal e na vida no campo àquela nova ordem. A escola era uma dessas instituições.

Difundido e amadurecido o modelo de sociedade do capital, chegamos ao século XX, com a intensificação da luta de classes e do gerenciamento, através do Estado, dos conflitos do modo capitalista de produção. Em uma conjuntura de ascensão dos monopólios, a educação seria transformada em política estatal, como resultado da externalização dos custos da reprodução da força de trabalho – neste caso, de investimentos para formar um trabalhador mais produtivo e cada vez mais integrado à lógica do capital.

Para tratarmos dos aspectos históricos da educação no Brasil, precisamos destacar algumas especificidades da nossa constituição como país. A primeira diz respeito a uma marca das sociedades capitalistas – o desprezo pelo trabalho manual – o que, no Brasil, assume tons mais graves diante da experiência, por longos séculos, de uma economia baseada no trabalho escravo. Essa experiência tem repercussão sobre o exercício das atividades produtivas e sobre o aprendizado profissional: o desprestígio do trabalho, em geral, e das atividades mais simples – as manuais, de modo especial, são marcantes. Ao pensarmos nas atividades mais elementares da produção, naquelas que exigem o esforço físico e o exercício manual intenso, o desprestígio histórico do trabalho e o viés de classe quanto a quem o executa vem à tona, o que se reflete na ausência de formação para o trabalhador ou na frágil qualidade da mesma. Outra característica intensificada nas sociedades capitalistas é a utilização da experiência de trabalhar como controle e adequação à ordem vigente. Diferentes análises (MANFREDI, 2003; ARANTES & FALEIROS, 1995, são algumas delas) demonstram que o Brasil, desde sua origem como colônia, tem utilizado o trabalho compulsório como estratégia de controle social e ideológico, especialmente das populações mais frágeis econômica e socialmente.

Na origem do Brasil, na condição de colônia de Portugal, as ações educacionais eram organizadas pela Igreja Católica<sup>3</sup>, assim como em outras colônias, com a intenção de forjar o cristianismo em meio aos povos não cristãos, integrando-os à ordem da coroa (BOSI, 1992). A educação brasileira nasce, assim, da confluência do pensamento religioso com a necessidade do controle dos súditos sob o domínio de Portugal.

No entanto, somente quando as questões decorrentes da ampliação do trabalho assalariado, da industrialização e do crescimento das cidades despontam como problemas – situações que foram experimentadas, nos países centrais do capitalismo, ao longo dos séculos XVIII e XIX, e que, aqui, somente acontecem no final do século XIX e início do século XX – é que a administração dos conflitos entre capital e trabalho se torna objeto de debate e de ações iniciais por parte dos poderes constituídos. Tais ações, assim como outras de ordem social e econômica,

---

<sup>3</sup> A Igreja Católica era, então, a principal responsável pelos processos formativos, no ocidente – assim como a guardiã dos registros do conhecimento acumulado socialmente.

visavam lidar com as seqüelas da exploração de trabalhadores<sup>4</sup>, a minimização de conflitos desta decorrentes e tinham como pano de fundo a criação de uma sociabilidade favorável às relações capitalistas, então em estruturação<sup>5</sup>. As ações no campo educacional se inscrevem neste contexto. Nesse sentido, podemos afirmar que a elaboração mais sistemática das ações educacionais coincidiria com a abordagem organizada sobre a chamada “questão social”, ou seja, na ascensão do industrialização, no Brasil.

Com a complexificação da sociedade brasileira, durante a República Velha, em especial, devido à liberação de significativa força de trabalho recém-liberta para o ascendente assalariamento, em um contexto de emergência industrial, urbanização e imigração estimulada, também se tornam complexos os interesses em torno da situação de pobreza e dos pobres (PASSETTI, 2000) e de sua conformação à ordem. A repressão por parte dos poderes constituídos, o abrigo, a filantropia, a divulgação da moral religiosa, não eram mais suficientes na abordagem da questão e novas respostas começam a ser buscadas. Por isso, liberais, filantropos católicos e os movimentos socialista e anarquista faziam proposições (distintas, certamente) sobre o tratamento da pobreza, especialmente quanto a crianças e jovens. A experiência do trabalho e o aprendizado de um ofício seguem, ainda, como prescrições fundamentais, na abordagem da pobreza. Atentemos, porém, a que não estamos falando de uma formação dotada de complexidade e de estrutura organizada para esse fim. Falamos de um aprendizado obrigatório, fragilizado e executado no ambiente produtivo, assim como falamos da execução de tarefas produtivas manuais e simples.

A década de 1930 é essencial na construção de uma base institucional de legislação sobre o trabalho e sobre a organização da sociedade. Através do advento de um modelo de Estado que se coloca como modernizador das relações de produção e generalizador de relações capitalistas (COUTINHO, 2006), direitos são legalizados, em especial aqueles relacionados ao trabalho e à “questão social”<sup>6</sup> recebe atenção pública específica. Reivindicações do movimento dos trabalhadores – a como fundamentos de previdência e a legislação trabalhista – são incorporadas ao discurso e às práticas de um governo que se pretendia conciliador dos interesses entre o capital e o trabalho (NEVES, 2000).

Nesse contexto, buscava-se conformar os trabalhadores à nova ordem urbana, industrial e, para tanto, o reconhecimento de direitos sociais fazia-se fundamental, assim como a normatização da atenção à pobreza, em especial, com o suporte da Igreja Católica (IAMAMOTO & CARVALHO, 1985). O ascendente capitalismo monopolista, resultado da relação entre Estado e o grande capital,

---

<sup>4</sup> O aproveitamento de crianças e adolescentes como força de trabalho e a luta dos trabalhadores no sentido de parar este processo permitiram o reconhecimento da condição diferenciada desses grupos (MANACORDA, 2000).

<sup>5</sup> O trabalho assalariado demandava uma sociabilidade que naturalizasse a compra e a venda da força de trabalho, e os processos educativos tinham (e têm) papel fundamental nesse contexto.

<sup>6</sup> “Questão social” é uma categoria central, no pensamento do Serviço Social contemporâneo. Podemos resumi-la como as manifestações de uma sociedade construída sobre a tensão entre capital e trabalho e sobre as desigualdades daí decorrentes. Sobre o tema, ver Iamamoto (2008) e Netto (2001).

socializava os custos da reprodução da mão-de-obra e solicitava um modelo de financiamento estatal das políticas de desenvolvimento, inclusive as sociais. Coutinho (2006) denomina esta prática “*industrialização pelo alto*” e aponta o fundamental papel do Estado brasileiro na oferta de respostas às urgências de cunho social e econômico, para otimizar a acumulação. Cunha (2000b, p.5), por sua vez, aponta o aparato estatal como protetor de interesses econômicos privados. Também Iamamoto & Carvalho (1985) refletem sobre a ação estatal naquela conjuntura.

Assim, políticas de educação, de assistência social para trabalhadores não incorporados diretamente nos setores econômicos em ascensão (fábricas, portos, comércio), de proteção da força de trabalho integrada aos setores citados e de infraestrutura básica para favorecimento da industrialização são implementadas. Os desassistidos e os pobres emergem como “questão social” urgente, pois sua não inserção no projeto de desenvolvimento em curso poderia implicar a desorganização de uma política que se pretendia abrangente e conciliadora dos conflitos entre capital e trabalho, visto que se tratava de um projeto de desenvolvimento nacional. Era preciso integrar todos a esse processo, ainda que periféricamente.

Estamos falando da complexificação da sociedade, das bases do trabalho e da organização de segmentos de trabalhadores, que faz surgir a possibilidade de realização de ações de proteção social, como ocorrera, guardadas as devidas proporções históricas, na Inglaterra pós-Revolução Industrial. Aqui, também, os conflitos de classe e as sequelas da desigualdade demandam intervenção nas relações sociais e de produção, com a finalidade de minimizar tensões.

O primeiro governo Vargas é a expressão dessa intenção de harmonização e apassivamento social entre burguesia e proletariado. A concretização dessa harmonia é limitada, uma vez que a proteção estruturada não tem caráter universal e se mostra frágil, além de esbarrar no próprio modo de produção e no modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado populista<sup>7</sup>.

Tratava-se, portanto, muito mais de um projeto de controle das tensões de classe para organização de um projeto de desenvolvimento de perfil nacional, sem rupturas (FERNANDES, 2006) do que de reconhecimento efetivo de direitos. Da mesma forma, as respostas dadas por Vargas no campo educacional, tais como a ampliação da rede escolar na capital, foi uma resposta às demandas das camadas médias urbanas, que ganhavam visibilidade com a industrialização, do que um projeto de massificação do ensino.

Nesta linha de reflexão, destacamos o pensamento de Cunha (1995), que afirma que o processo de desenvolvimento industrial brasileiro, apesar de reclamar a ampliação da escolaridade, em especial da formação profissional em setores econômicos estratégicos, é realizado sem colocar a escola como agente central. Trata-se de uma industrialização que prescinde da massificação da escolarização,

---

<sup>7</sup> Neves (2000, p. 35) nos diz sobre o período: “*As políticas públicas dos anos iniciais do nosso processo de modernização capitalista responderam de modo geral a uma dupla e concomitante determinação: as necessidades de valorização do capital e a busca — de cima para baixo — de um consenso mínimo, no limite de um capitalismo dependente e em estágio inicial de estruturação*”.

portanto. Shiroma, Moraes e Evangelista (2000) fazem reflexões, neste mesmo sentido, e apontam que o governo Vargas, em especial o primeiro – e, acrescentaríamos, seus imediatos sucessores –, falavam da importância da ampliação das políticas educacionais, mas davam respostas limitadas a esse respeito, apesar do discurso<sup>8</sup>.

O capitalismo em ascensão industrialização, ainda, demandava pouca força de trabalho especializada, o que deixava para a escola a tarefa de difundir (não necessariamente, em curto prazo) somente as bases da leitura, da escrita e do cálculo para as massas. O aprendizado do trabalho acontecia, nesse mesmo ambiente, e era fortemente marcado pela perspectiva moral. Complementando esse processo de formação, a sociabilidade urbana e os agentes informais de educação atuavam no sentido da conformação dos trabalhadores à ordem, dentre estes a Igreja e os meios de comunicação — o rádio, em especial, à época. Em outras palavras, a formação era também um instrumento de enfrentamento da “questão social”, especialmente no que se referia ao controle da ordem.

Cunha (2000b) enriquece essa reflexão, ressaltando que não era para os trabalhadores empobrecidos, atuantes nos campos mais precarizados da produção, que estava voltada a educação profissional dotada de organização e formalidade, estruturada paralelamente à industrialização. Pelo contrário. Essa profissionalização mais organizada estava dirigida a trabalhadores dos setores estratégicos da produção. Nesse sentido, era preciso despertar o interesse para o trabalho especializado e conquistar a adesão das camadas urbanas à busca por essa formação, conferindo-lhes dignidade, valor próprio, além da promessa de vinculação — então real — à experiência. Nas palavras de Cunha (2000b, p.7):

Reforçando a dualidade escolar, a política educacional do Estado Novo erigiu uma arquitetura educacional que ressaltava a sintonia entre a divisão social do trabalho e a estrutura escolar, isto é, entre o ensino secundário, destinado às elites condutoras, e os ramos profissionais do ensino médio, destinados às classes menos favorecidas, embora os alunos destes ramos devessem ser selecionados. Ou seja, a pobreza ou o menor favorecimento poderia ser condição conjuntural, mas não era o suficiente para o ingresso num curso profissional.

Analisando o cenário dos anos de 1930, não há dúvida de que a formulação de políticas de proteção social e de controle dos trabalhadores ganha destaque, no século XX, dentre estas, as do campo educacional. No entanto, a expansão do ensino continuava revelando as contradições do capitalismo brasileiro, com suas intactas diferenças de formação entre classes sociais. O acesso à escolarização se amplia, timidamente, em especial para as camadas médias urbanas, mas a qualidade da formação permanece determinada pela condição de classe (NEVES, 2000). Em outras palavras, cresce a quantidade da oferta educacional, mas não a

---

<sup>8</sup> Vale ressaltar a Constituição, de 1937, em pleno Estado Novo, em suas referências à necessidade de um ensino voltado especificamente para os pobres, com claro perfil profissional.

qualidade da educação proporcionada. Além disso, como ressalta Romanelli (2001, p. 62):

Se de um lado cresceram a procura da escola e as oportunidades educacionais, de outro lado, a estrutura escolar não sofreu mudanças substanciais, a ponto de oferecer, quantitativa e qualitativamente falando, o ensino de que a sociedade carecia.

As demandas por força de trabalho para o projeto de aprofundamento da industrialização e a necessidade de gerenciamento dos conflitos de classe impõem posturas de novo tipo, por parte do capital. A educação não mais poderia estar exclusivamente voltada para uma minoria dominante, e a “questão social” não poderia ser tratada sob a lógica da repressão, somente. Sendo assim, o aparato de políticas sociais se amplia, em especial, no segundo pós-guerra, apesar de não conseguir fazer frente às necessidades de um país extremamente desigual, com expressivos bolsões de pobreza.

Vale acrescentar que a complexa administração da relação entre capital e trabalho solicita mediação permanente e, para tanto, solicita a ação de agentes sociais diversos. Nesse sentido, o aparato estatal se expande, assim como suas políticas, mas as contradições de uma sociedade de classes, como a brasileira, permitem que permaneçam intactas a dualidade estrutural e a negação da universalização da proteção social, favorecendo a construção de uma cidadania regulada (SANTOS, 1979).

Detalhando nossa análise lembramos que as décadas de 1930 e 1940 são profícuas em mudanças educacionais e sociais<sup>9</sup>, mas estas não alteram a essência partida da formação, aqui comentada. Lembremos, inicialmente, das reformas instituídas pelo Ministro Francisco Campos, da sucessão de decretos leis datados dos primeiros anos da década de 1930, que instituem mudanças ao criar uma estrutura nacional para o ensino secundário, comercial e superior, em uma conjuntura de expressivos índices de analfabetismo, insuficiência de equipamentos escolares e metodologias pedagógicas criticadas (ROMANELLI, 2001). Tais reformas tiveram o mérito da organização das bases iniciais de uma estrutura nacional de ensino. Também, efetivaram o ordenamento de uma estrutura educacional seriada, dotada de dois ciclos (fundamental e complementar), com destaque para a formação de nível secundário, em resposta às demandas das crescentes camadas médias urbanas por escolarização e ascensão social através desta.

Sobre os citados decretos, importa-nos destacar a confirmação da seletividade educacional, neles contida: instituíram um ensino secundário enciclopédico, extremamente rígido nos processos seletivos e avaliativos, voltado para as camadas médias urbanas e frações da elite e um ensino profissionalizante, denominado comercial, em uma conjuntura de expansão e diversificação do

---

<sup>9</sup> E essas mudanças se tornam ainda mais significativas, pois a estrutura educacional existente, até então, jamais estivera organizada como um sistema nacional (ROMANELLI, 2001). Estamos falando das reformas de Francisco Campos.

comércio interno. Neste sentido, fora dessa reforma ficaram o ensino primário, o normal e os demais campos do ensino profissional, que permaneceram interditados como forma de acesso ao ensino superior. Melhor explicitando nossa idéia: a legislação deixava claro que aqueles que buscassem profissionalização, antes de chegar à universidade, não poderiam dar continuidade aos estudos, finalizada esta fase. Em resumo, a reforma Francisco Campos confirma a cisão do ensino brasileiro.

Ainda nos anos de 1940, na conjuntura do Estado Novo, o ensino profissional cresceu significativamente. Datam de 1942 a Lei Orgânica do Ensino Industrial e, não por acaso, de 1942 e 1946, a criação do SENAI e do SENAC, respectivamente<sup>10</sup>. A intenção era a de organizar a oferta deste tipo de ensino e deslocá-lo para o grau médio, o que deixou de fora as experiências de aprendizagem que aconteciam no chamado ensino primário. A proposital falta de flexibilidade entre os vários tipos de ensino profissional, entre estes e o ensino secundário e o superior, ainda estavam presentes, no campo legal, fundamentadas pela Reforma Capanema de 1942, impedindo o acesso dos estudantes das profissionalizações ao ensino superior.

Lançando nosso olhar sobre a política de assistência social, visto que esta e a política educacional estreitariam seus laços, ao longo do tempo, em especial, no atendimento às populações empobrecidas, verificamos que a proteção social começa, finalmente, a ser desenhada, mas ainda se restringe aos setores estratégicos da economia. Os trabalhadores mais pobres e desprotegidos ou giram em torno do suporte filantrópico privado ou conseguem acesso às políticas desenvolvidas pela, então recém-criada, Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>11</sup>, que, em sua origem, desenvolvia projetos para grupos específicos (órfãos, mulheres, crianças), mas que acaba por expandir seu leque de atividades, diante das necessidades reais e ideológicas de um país que ampliava seu aparato estatal. Nas palavras de Yamamoto & Carvalho (1985), a LBA constitui-se em *“mecanismo de grande impacto para reorganização e incremento do aparelho assistencial privado e desenvolvimento do Serviço Social como elemento dinamizador e racionalizador da assistência”*.

Verifica-se, assim, que ambas as estruturas – políticas assistenciais e políticas educacionais – se expandiram, sem a organização de projeto prévio, mas, sim, a partir de demandas imediatas da realidade, no sentido de minimizar conflitos de classe, de atender a necessidades produtivas e se integrar ao projeto de desenvolvimento que conservava e aprofundava desigualdades. Trata-se de um modelo que é fruto das necessidades produtivas ascendentes, da organização dos trabalhadores e da complexificação das relações sociais.

Voltando às políticas educacionais, citamos a Constituição de 1946 – inspirada em tendência social-democrata – que determina, pela primeira vez em nossa história, a educação como direito de todos. Tal determinação, porém, estava

---

<sup>10</sup> Lembremo-nos de que estávamos na Segunda Guerra e que a imigração de força de trabalho qualificada ou semiquilificada para o Brasil havia cessado. A organização do ensino profissionalizante vem cumprir o papel de normatizar as experiências de formação aqui ocorridas.

<sup>11</sup> Sobre o tema, ver Yamamoto & Carvalho (1985).

condicionada à oferta de vagas que, insuficientes, impediam a concretização da lei, fazendo com que este aumento no acesso aos bancos escolares permanecesse no campo do ideal. Esse quadro demonstra que um projeto educacional com tendências à ampliação não estava em curso, pois não era demandado pelas relações econômicas (CUNHA, 2000b).

No final da década de 1950, no contexto de consolidação dos processos democráticos e de debates em torno de projetos de desenvolvimento, tem início intensa movimentação social por reformas de base. As reivindicações por mudanças na base econômica e social, contraditórias que eram, não estavam descoladas do projeto desenvolvimentista, modernizante e de cunho industrial que caracterizava o modelo econômico, no final dos anos de 1950<sup>12</sup>.

A reforma educacional estava no centro desse debate. As discussões iniciadas no Manifesto dos Pioneiros<sup>13</sup>, ainda nos anos de 1930, foram enriquecidas e retomadas por grupos de variados matizes ideológicos, que, ao longo de mais de uma década, vinham discutindo a educação brasileira. Estes trarão à tona a discussão sobre o ensino público e privado, laico e religioso, bem como sobre o acesso à universidade, como expressão dos diversos e contraditórios interesses presentes na sociedade brasileira. Nesse sentido, vale lembrar, que, em 1959, um novo Manifesto é produzido com a inequívoca defesa da escola pública, contando com a participação de educadores, intelectuais e estudantes, revelando um enriquecimento do debate crítico em torno do tema educação.

Essas discussões sobre a política educacional terão como coroamento a promulgação da Lei 4.024/1961, a primeira legislação de âmbito nacional, que versará exclusivamente sobre educação em seus diversos níveis — a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. A Lei aprovada em 1961 trazia em si avanços, como o fim da limitação de acesso do estudante proveniente do ensino profissionalizante ao ensino superior, o que minimizava a conduta educacional excludente contida nas legislações anteriormente citadas. Por outro lado, na mesma LDB, como resultado da intensa disputa, em especial entre o empresariado laico e religioso, que se ocupava do rentável campo educacional, *versus* os grupos que representavam os interesses da educação pública e gratuita, teremos a vitória das forças privatistas e conservadoras, no que se refere ao fortalecimento do ensino privado (ROMANELLI, 2001).

O golpe militar dotado de suporte da burguesia nacional, efetivado em abril de 1964, vem colocar, à força, limites nas manifestações em prol das mudanças de base, aprofundando o processo de modernização conservadora do aparato estatal

---

<sup>12</sup> Fiori (2003) destaca que projetos industrializantes já estavam presentes, na Constituição de 1891; mas somente a partir da década de 1930, estão dadas as condições de seu amadurecimento. Este projeto ganha firmeza, nos anos de 1950, no segundo governo Vargas, além de receber influência direta do capital internacional, no governo de Juscelino Kubitschek.

<sup>13</sup> Saviani (2002) indica momento de crítica à pedagogia tradicional, iniciado no final do século XIX, que se intensifica nos primeiros anos do século XX. Esse movimento defendia a instituição escolar como instrumento de equalização social. O marginalizado da escola passa a ser compreendido como o rejeitado, que deve ser estudado para ser integrado. A partir de análises do fracasso e do sucesso escolar, sob uma ótima individualizante, a chamada pedagogia escolanovista pretende compreender a realidade para aceitar as diferenças. No Brasil, essa geração de pensadores dos processos educacionais organizou o Manifesto dos Pioneiros pela Escola Nova.

(NETTO, 1991). Fiori (2003) nos indica que o projeto desenvolvimentista em curso, até então, não se perde, mas ganha contorno autoritário e centralizador, que termina por agravar desigualdades já existentes. Ou seja, o projeto de aprofundamento do capitalismo permanece em curso, mas ganha perfil de maior controle do Estado sobre a sociedade.

O projeto em curso aprofunda e dependência centro-periferia na condição ocupada pelo Brasil na divisão internacional do trabalho. Neste sentido, lançamos especial olhar sobre as comentadas parcerias internacionais. Não podemos esquecer, na tentativa de compreensão desse contexto, as chamadas políticas de cooperação<sup>14</sup> entre nações desenvolvidas e as então chamadas subdesenvolvidas ou “em desenvolvimento” (como os governos militares costumavam designar), estas que terão intensa repercussão sobre a política educacional.

Esses acordos compulsórios exibiam apelo ideológico apoiado em suposta harmonia e intenção cooperativa entre os países ricos e os pobres. Tais iniciativas pregavam a cooperação entre os países centrais, com destaque para os Estados Unidos (lembramos os acordos MEC-USAID, assinados entre 1964/1968)<sup>15</sup>, e os demais países da América Latina, num claro propósito de montar um bloco de resistência aos países socialistas e ao perigo que representava a revolução cubana, então recente (AMMANN, 1987). Segundo a autora, as instituições de cooperação que realizavam as tarefas de aproximação e execução de políticas entre os povos americanos o faziam sob a ótica de que o subdesenvolvimento, supostamente, decorria de dificuldade e falta de racionalidade econômica e social<sup>16</sup>. Nesse marco, qualquer compreensão que associasse as relações entre países centrais do capitalismo e a periferia com a idéia de dominação e de controle da pobreza era desqualificada e reprimida.

Se a concepção hegemônica afirmava que o problema do subdesenvolvimento era somente fruto da falta de planejamento e da má administração desses países, as políticas educacionais seriam uma estratégia central de enfrentamento desse quadro. Nesse sentido, a formação profissional ganharia destaque especial, como promessa da ascensão social, e a chamada Teoria do Capital Humano – que era um dos subsídios da perspectiva desenvolvimentista – receberia relevo<sup>17</sup>, já que oferecia elementos que reforçavam a

---

<sup>14</sup> Esse tipo de ação viria a criar as referências para acordos de cooperação internacional, em um modelo de submissão econômica, desenvolvido e acompanhado, mais tarde, por agências de financiamento como o Banco Mundial e o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento.

<sup>15</sup> Tais acordos, aqui indicados pela união das siglas do Ministério da Educação e Cultura (MEC), vigente a época da ditadura, e a da Agência de Desenvolvimento Internacional norte-americana (*United States Agency for International Development – USAID*), tratavam de reformas na estrutura, na organização e nos conteúdos da política educacional brasileira. Firmados durante o governo militar, esses acordos formataram a educação brasileira para um projeto de desenvolvimento subordinado e repressor.

<sup>16</sup> Seguindo linha de raciocínio semelhante, o então ministro Roberto Campos associava a mobilização estudantil a uma suposta “generalidade” e falta de “objetividade” dos cursos superiores. Para ele, a criação de cursos voltados para as diretrizes do mercado de trabalho impediriam que esses alunos tivessem “vácuos de lazer”, preenchidos por ideologias nocivas à ordem capitalista (GHIRALDELLI, 2003).

<sup>17</sup> Segundo Frigotto (1993), a chamada Teoria do Capital Humano teve sua concepção sistematizada, no final da década de 1950, momento em que as relações intercapitalistas demandavam e produziam esse tipo de formulação. Essa compreensão da realidade e essa abordagem das políticas educacionais

idéia de que os graves problemas dos países pobres eram reversíveis, graças a ações sociais, em especial, as do campo educacional.

Como marcos, na gestão das políticas públicas do período ditatorial, queremos citar a centralização e racionalização burocrática como forma de responder às necessidades do modelo de acumulação monopolista que se enraizava (NETTO, 1991) e seus reflexos na área da educação. No campo do financiamento da educação, vale destacar o caráter regressivo e a natureza perversa dos impostos destinados a esse aspecto da política educacional. Análises destes revelavam que os mais pobres pagavam mais e usufruíam menos dessas políticas (CIGNOLLI, 1985), o que tinha reflexos no seu acesso aos sistemas de ensino e na sua permanência nestes. Tratando desse período, não poderíamos deixar de citar a reforma universitária, que propiciou a ampliação do ensino superior através da transferência de recursos públicos para instituições privadas<sup>18</sup>, contribuindo para maior controle sobre estas instituições, com a finalidade de conter o movimento estudantil. Também, precisamos destacar a criação do salário-educação (que viria a financiar escolas particulares com dinheiro público), o fortalecimento das chamadas escolas comunitárias, a suspensão das atividades da União Nacional dos Estudantes (UNE), a criação e consolidação do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL)<sup>19</sup> como política de educação de adultos, e a fixação de novas Diretrizes para o Ensino de 1º e 2º graus, com destaque para a profissionalização compulsória para este segundo segmento (KUENZER, 1998).

Como uma expressão fundamental das ações no campo da formação profissional, no período, destacamos a Lei nº 5.692/71 que, entre outras medidas, instituía o Ensino de Segundo Grau, de perfil obrigatoriamente profissionalizante, destituído das aprendizagens de filosofia e sociologia, gerando significativo exército de trabalhadores com uma formação geral restrita e subespecializados. Melhor definindo a lei, destacamos sua oferta de “rudimentos de trabalho manual defasados no tempo” (SHIROMA; MORAES & EVANGELISTA, 2000, p. 40), em escolas desprovidas de infraestrutura para formação profissional<sup>20</sup>. A experiência disponibilizou aprendizado simples, especialmente do campo administrativo e da saúde, em condições precárias, diminuindo o espaço da formação geral na grade curricular, o que terminava por precarizar o acesso à universidade. A ênfase nesse modelo de ensino profissionalizante constituiu-se numa estratégia de qualificação (ainda que precaríssima) da força de trabalho, numa clara tentativa de represar demandas pelo ensino superior. Também funcionou como elemento de

---

afirmavam que o acesso à educação seria o promotor da equalização social, permitindo crescimento econômico e ascensão social de países e indivíduos. Nessa abordagem, a elevação do nível educacional seria a responsável pelo crescimento da economia e pela geração de empregos.

<sup>18</sup> Cignolli (1985) destaca que, no período compreendido entre 1968 e 1974, aconteceu acentuada expansão do ensino superior privado.

<sup>19</sup> O Mobral foi criado, em 1967, em um dos momentos mais duros da ditadura militar. Objetivava alfabetizar adultos dentro de perspectiva tradicional, sem o suporte da pedagogia de Paulo Freire, que trabalhava com a concepção de leitura do mundo.

<sup>20</sup> A profissionalização, além de represar demanda para o ensino superior, cumpre o papel de respondia à necessidade de preparação de “recursos humanos” para as políticas de desenvolvimento dos governos autoritários (CIGNOLLI, 1985).

desqualificação da escola pública, espaço educacional dos filhos dos trabalhadores e das camadas médias urbanas, uma vez que os currículos foram enxugados em nome da profissionalização, empobrecendo sobremaneira a formação de seus alunos e dificultando-lhes o acesso à universidade pública. A rede privada, por sua vez, percebendo a lacuna aberta, investiu maciçamente na organização de um ensino secundário supostamente orientado para o vestibular, aderindo de modo falacioso à Lei nº 5.692/1971. Esse quadro somado ao investimento público no ensino privado seriam duros golpes na qualidade da educação pública de nível fundamental e secundário, em um claro projeto objetivando o seu desfinanciamento e a sua desqualificação.

Na interseção de ações da assistência e da educação no período, destacamos a Igreja Católica e os grupos burgueses ligados à filantropia humanitária. O empresariado nacional, financiado por recursos públicos através do Sistema “S”, tem realizado ações no campo educacional e, em menor escala, na atenção à pobreza. No primeiro campo, este grupo opina e propõe ações públicas para a formação de trabalhadores e para uma educação mais adequada às necessidades da produção, transformando os processos educativos em variável econômica, como discute Rodrigues (1998). Na atenção à pobreza, encontraremos experiências mais pontuais, tais como os *Lions Clube* ou o *Rotary Internacional Brasil Office*, que atuam como grupos de apoio comunitário aos mais frágeis economicamente. No campo do poder público, este é um período de grande visibilidade para a LBA, que além de ações assistenciais, realizava políticas do campo educacional ainda que estas não fossem assim classificadas<sup>21</sup>, tais como a oferta de vagas em creches para os filhos de mulheres trabalhadoras de baixa renda.

A assistência inscreve-se neste processo, por sua capacidade de auxiliar na reprodução da acumulação e da sociabilidade capitalista. Sua relevância também diz respeito à capacidade de chegar àquela força de trabalho que não consegue acessar outras políticas sociais, tamanho o nível de destituição experimentado em sua vida. A educação integra-se como mecanismo dotado do poder de conferir produtividade, informar segundo padrões desejados pelo capital e controlar a força de trabalho. Como reforça Nunes (1992), o espaço da educação tem tido destaque na tentativa de doutrinação dos pobres. Também Arroyo (2001) reflete sobre o quanto a instituição escolar tem se tornado um espaço assistencialista, deixando de lado sua função precípua de socializar e discutir o conhecimento.

Melhor delineando nossa reflexão, relembremos o conceito de dualidade estrutural, abordado em outros momentos. Segundo esta concepção, a formação é um processo recortado intensamente pela perspectiva de classe. Sendo assim, a educação constrói projetos de aprendizagem distintos para os que realizarão atividades da base produtiva e para aqueles que irão comandá-los, mas isso não deve ser algo facilmente perceptível na sociedade capitalista, sob pena de enfraquecer o caráter ideológico integrador ali contido. Já a assistência possui

---

<sup>21</sup> No período analisado, as creches ofereciam vagas para crianças de 0 a 06 anos de idade, mas esta modalidade não estava incluída como ação do campo educacional, mas sim assistencial. Somente com a Constituição de 1988, em seu artigo 208, inciso IV, a chamada educação infantil ficará estabelecida, o que será confirmado no artigo 29 da LDB, Lei 9394/96.

uma intencionalidade de classe muito evidente. Esta é uma política que se volta para os pobres, os trabalhadores que não conseguem prover sua subsistência adequadamente. Ela é atravessada pela noção de subalternidade (YASBEK, 1993) e de cidadania de segunda classe, visto que não está vinculada à proteção do trabalho (SANTOS, 1979).

Ainda detalhando nossa idéia, quanto à educação queremos destacar que em diversos momentos da história brasileira observa-se que este recorte de classe, esta dualidade de projetos educacionais — aquele que se volta para a formação das elites e aquele voltado para os executores do trabalho<sup>22</sup> permanece forte e em expansão. Lembremos Gramsci (1988) que fazendo a crítica a este modelo partido e repartido, aponta a importância de que todos sejam educados para serem “técnico-políticos”, numa exemplificação de um modelo de formação mais amplo, complexo e capaz de compreender os fundamentos da realidade.

Em relação à atenção aos mais pobres, o viés filantrópico e religioso é a marca principal. Neste sentido, a pobreza aparece como fenômeno individual, imutável, visto que fundado em subjetividades, ou seja, na capacidade de alguns e não de outros. Como problema pessoal, ético e moral, a atenção à pobreza demanda ações pontuais para não gerar dependência e desestímulo ao trabalho<sup>23</sup>.

Se comparadas, as ações no campo educacional que se voltam para as populações mais pobres, aqueles que ocuparão as atividades mais simples, desqualificadas e desprotegidas no mundo do trabalho e as ações da atenção à pobreza possuem como ponto em comum a falta de qualidade, na medida em que se voltam para públicos periféricos, com pouco poder decisório e econômico. Esta educação fragilizada e assistencialista se volta para o trabalhador que se localiza nos campos mais frágeis do trabalho, portador de baixa escolaridade, com pouca ou nenhuma especialização profissional. Tal mão-de-obra permanece fundamental para o capital por sua capacidade de baratear intensamente os custos da produção, mesmo não estando integrada aos processos mais complexos de trabalho.

### **3. A abordagem da “Questão Social” através da articulação entre educação e assistência na atualidade**

Como destacado anteriormente, a abordagem da pobreza associada aos processos de formação ficará ainda mais evidenciada a partir do momento em que o espaço da escola pública torna-se local privilegiado de experiências em torno das seqüelas da concentração de renda e da desigualdade, o que começa a ocorrer ao longo do século XX no Brasil, com maior intensidade nas décadas posteriores aos anos de 1950, quando os processos de urbanização, migração, assalariamento e

---

<sup>22</sup> Discutem o tema autores como Manfredi (2003), Romanelli (2001), Santos (2000) e Cunha (2000, *a* e *b*)

<sup>23</sup> Yasbek (1993) produziu reflexão fundamental sobre os pobres. Para esta autora, pobreza é um fenômeno multidimensional, gerador de subalternidade. É o resultado de uma sociedade desigual economicamente e em termos de poder.

contratualismo crescem e os pobres começam a ser integrados ao cotidiano escolar. A escola é, portanto, palco especial dos conflitos de classe e espaço em que a chamada “questão social”, em suas mais diversas faces, se evidencia.

A abordagem da pobreza e de outras expressões da questão social através da escola ganhará ênfase, após década de 1990<sup>24</sup>, com as políticas de ampliação quantitativa dos anos de escolarização e de estímulo à permanência no espaço escolar sugeridas por organismos internacionais e assumidas por governos (TORRES, 2001) — como o então nascente Bolsa Escola. Ações no contra-turno escolar também são ampliadas neste período, assim como as experiências de escolas integrais como os Centros Integrados de Educação Pública, os CIEP<sup>25</sup>.

Uma de suas expressões atuais — talvez, a mais importante — é o Programa Bolsa Família (PBF) que tem como uma das suas condicionalidades, a matrícula e a frequência escolar. Em outras palavras, a família usuária deve garantir a matrícula e a presença escolar mínima — em 85% — para seus filhos entre 6 e 15 anos e de 75% para dependentes entre 16 e 17 anos, para permanência no programa. A permanência no sistema de ensino é compreendida no PBF como instrumento de superação da condição de pobreza, daí sua valorização. No entanto, as condições operacionais em que a educação deste usuário acontece não são problematizadas na sua execução.

Assim, o que não está em debate nesta política pública, é a qualidade da escola, a infraestrutura para a base do aprendizado naquele ambiente — condições físicas do equipamento, tempo dedicado à formação, remunerações, possibilidades de qualificação e condições de trabalho do professor, por exemplo — e nem tampouco, as condições sócio-culturais do grupo familiar como parte do processo de ensino-aprendizagem. Desta forma, as condições de vida do estudante e de sua família, seu acesso ao conhecimento e como este conjunto influencia suas possibilidades de desenvolvimento<sup>26</sup>, não são objeto de acompanhamento ou condicionalidade pelo programa. Sendo assim, o que está em foco no PBF são as famílias como elemento isolado e sob avaliação do gestor da política e não as condições sociais — incluídas aí, seu acesso aos serviços públicos — em que estas sobrevivem. Este quadro nos faz pensar que existe uma subutilização das possibilidades educacionais e de melhoria de políticas públicas contidas no programa, em detrimento do controle da família, que é o que de fato, nos parece ocorrer.

---

<sup>24</sup> Em 1990, em Jontiem, na Tailândia, organismos internacionais e governos estiveram reunidos para estabelecer metas educacionais para o século XXI. A ampliação dos níveis de escolaridade, a priorização de populações analfabetas e mulheres nas ações de escolarização foram algumas destas metas. (SHIROMA *et al.*, 2000). Na sequência, os Congressos da Salamanca e a Conferência de Nova Délhi determinam padrões de ação no campo educacional, especialmente no que se refere à atenção aos pobres.

<sup>25</sup> Os CIEP foram os carros chefes do governo Brizola no Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de experiência de escola integral, elogiada pela infraestrutura material e criticada por não chegar às crianças que viviam em situações econômicas complexas que lhes impediam a frequência à escola e aquelas que eram trabalhadoras.

<sup>26</sup> Debater este quadro de condições efetivas da educação é fundamental, mas não é objeto da presente reflexão.

O PBF tem hoje 11 milhões de domicílios atendidos<sup>27</sup>, tendo como meta atender a 13 milhões até o final de 2010<sup>28</sup>. Este programa tem permitido a permanência de um número significativo de crianças que antes oscilavam entre a matrícula e o abandono escolar, ao longo do ano letivo. No entanto, esta permanência tem trazido e feito permanecer no cotidiano da escola expressões da “questão social”, em especial aquelas relacionadas ao pauperismo, que anteriormente possuíam menos evidência, dada a instabilidade da permanência dos segmentos mais empobrecidos naquele ambiente.

Esta população hoje ingressa e permanece na escola, instituição pública dotada de grande visibilidade e relevância na abordagem dos problemas decorrentes da desigualdade, especialmente se considerarmos a realidade de um país de imensa concentração de renda, poder e informação. No entanto, diante do sucateamento e da desqualificação da instituição escolar, as possibilidades de adequada abordagem destas questões — pobreza, abandono, violência doméstica, drogadição, expressões da violência urbana, entre outras — são limitadíssimas. Desta forma, mesmo diante das condicionalidades do PBF, nem a formação de qualidade acontece e nem tampouco a abordagem da pobreza no sentido de seu efetivo combate ocorre.

Em outras palavras, Programas como o PBF revelam os contornos da abordagem da questão social e das expressões do pauperismo no ambiente escolar<sup>29</sup>. Estes permitem que crianças e adolescentes de famílias empobrecidas melhorem suas condições de permanência na escola. Diante da precariedade de outras políticas (e não há como negar que, em muitas localidades, somente a escola é a manifestação do poder público) a instituição escolar tem assumido o papel, quase messiânico, de trazer soluções para necessidades diversas: atendimento à pobreza, combate à violência, ações no campo da saúde, educação para o trânsito, difusão de valores adequados à sociedade burguesa. Ainda nos anos de 1980 Buffa, Arroyo & Nosella (1987) fazem análise crítica a este respeito. Em 2001, Arroyo recoloca este mesmo debate, revelando a atualidade do mesmo.

Segundo estes autores, ao dar respostas a inúmeras demandas que vão muito além da ação educativa (e acrescentamos, sem que esta instituição receba qualquer suporte para tanto) a escola acaba convertida em um modelo precário de ensino, produtora de “quase alfabetizados”, executora de práticas assistencialistas, improvisadora de respostas para a “questão social”, que se faz presente em seu interior em suas mais variadas formas. Seu papel reflexivo sobre o conhecimento produzido socialmente, bem como seu suporte para leitura de realidade ficam

---

<sup>27</sup> Observamos que até o final de 2009, a terminologia utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para tratar dos brasileiros integrados ao PBF era o de usuário. Verificamos que o termo domicílio tem sido mais comumente empregado, talvez por sua maior expressividade e por revelar os grupos familiares atendidos, o que não ocorria com a palavra usuário. Em momento que antecede ao pleito eleitoral, entendemos que esta mudança de termos não é ocasional.

<sup>28</sup> Estes números têm sido amplamente divulgados pelos meios de comunicação. Ver <http://educacao.ig.com.br/us/2009/12/29/bolsa+familia+atendera+cerca+de+13+milhoes+de+domicilios+em+2010++9258504.html>

<sup>29</sup> E a inserção de assistentes sociais, entre outros profissionais, neste espaço, faz parte desta estratégia de enfoque da “questão social”.

secundarizados e esmaecidos, frente à necessidade de preparar para a sociabilidade atual, como abordamos anteriormente.

Não estamos aqui simplesmente descartando a hipótese da instituição escolar constituir-se em *locus* de enfrentamento da desigualdade social. Em nossa realidade de país periférico na economia mundializada, esta tarefa precisará ser enfrentada durante muito tempo por instituições e políticas públicas diversas, inclusive a escola, caso construamos um projeto de desenvolvimento econômico e social efetivo e articulados.

É preciso negar o “tarefismo” que a escola e mais amplamente a educação têm absorvido, como se ali todos os problemas pudessem ser solucionados<sup>30</sup>, como se a política educacional fosse a única responsável pela proteção social e como se esta fosse a salvadora da infância (ARROYO, 2001). Criticando esta visão, nos diz Nosella (1998, p. 182), *o populismo confundiu a escola com abrigo de crianças e jovens abandonados, confundiu a escola com melancólicos cursos noturnos que distribuem diplomas, confundiu alfabetização orgânica com abstrata iniciação ao uso do alfabeto*. De fato, o populismo iniciou este processo, mas os projetos educacionais que o sucederam, não abandonaram esta postura.

É preciso pensar na escola (e na formação) como um dos espaços públicos de garantia de direitos, o que implica na rejeição da perspectiva limitadora de uma ação educacional, assistencialista, formadora de atitudes favoráveis ao capital, na qual cabem todas as questões decorrentes das seqüelas dos processos produtivos, mas não cabe a formação para a emancipação humana. É preciso pensar na escola (e, novamente, na formação) como um dos espaços públicos de garantia de direitos, o que implica na rejeição da perspectiva limitadora, emergencial, assistencialista, formadora de atitudes favoráveis ao capital, na qual cabem todas as questões decorrentes das seqüelas dos processos produtivos, mas não cabe a formação para a emancipação humana.

Não por acaso, as protoformas de programas como o PBF foram lançadas na década de 1990, não coincidentemente, na ascensão e na objetivação do pensamento neoliberal, quando ocorre o aprofundamento desta funcionalidade da educação ao mercado. A política educacional terá representados, em seu interior, a necessidade de formar para a reestruturação produtiva, para o trabalho flexível e precário, para a lógica produtivista e individualista e para o alívio das tensões de classe. Neste sentido, a escola (de modo especial aquela que se volta para as populações mais fragilizadas econômica e socialmente) será sucateada, desqualificada em sua função de compreensão do mundo e valorizada no sentido de formar comportamentos adequados à lógica do mercado (GENTILI, 1996), mesmo diante da resistência dos trabalhadores da educação a este processo<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Nesta linha de raciocínio, ficamos diante de uma escola emergencial e de uma política educacional de mesmo tipo. Esta é uma leitura instrumental da política educacional, que a desarticula das demais políticas, dando-lhe o messiânico papel de solucionar todas as seqüelas da sociedade capitalista. Este tipo de discurso está presente nos organismos internacionais de financiamento e nas intenções da burguesia brasileira, que apontam que somente ações no campo da educação, serão capazes de elevar patamares de qualidade de vida e de produtividade no Brasil.

<sup>31</sup> Neste campo, queremos lembrar a ação do SEPE/RJ (Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação) e da APEOESP/RJ (Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo) em especial na década de 1990.

Neste marco, lembramos as recomendações do Banco Mundial<sup>32</sup> quanto à pobreza nas chamadas economias periféricas (Banco Mundial, 2001), revelando elementos contidos nas mesmas. Neste sentido, cabem algumas considerações prévias: não desejamos conferir a estes organismos internacionais um papel maniqueísta de algoz solitário dos países periféricos, uma vez que de fato, as recomendações sociais e econômicas dos mesmos, somente se efetivam com o suporte da burguesia nacional e de sua representatividade frente aos governos.

A década de 1990, neste sentido, terá a marca das prescrições dos organismos internacionais para as periferias econômicas. Segundo estes é preciso adequar os países pobres ao livre mercado, à flexibilidade nas relações de trabalho e à competitividade, para que estes alcancem o crescimento. Recomendações neste sentido foram negociadas e absorvidas por governos. A fortíssima influência destes organismos na economia nacional será evidenciada no cotidiano dos brasileiros, que ouvirão falar dos mesmos e de suas supostas boas intenções nos noticiários diários.

Acordos econômicos bilaterais, ou como se convencionou denominar, acordos de cooperação e de assistência técnica passam a ser firmados com vistas à adequação do modelo econômico periférico às necessidades do padrão de produção flexível. Em termos de financiamento — e isso não costuma estar na mídia mais popular — as relações estabelecidas são, ao contrário de cooperação, baseadas em empréstimos convencionais, detentores de pesados encargos (FONSECA, *op. cit.*). Regras rígidas e pré-condições de ordem econômica, social e cultural para que os países possam ter acesso a financiamentos diversos, traduzem as exigências destes organismos.

Suas recomendações para o desenvolvimento e a crescente reestruturação produtiva não trouxeram, no entanto, (e nem poderiam) respostas aos gritantes níveis de pobreza e desigualdade social e, ao contrário disso, pioraram níveis de qualidade de saúde e educação, entre outras (SOARES, 2002). A América Latina foi um laboratório destas experiências que atacaram frontalmente a parca rede de proteção social existente (BORÓN, 2003).

Neste contexto de precariedade, uma nova compreensão da pobreza<sup>33</sup> ascende. Trata-se da percepção de que o pobre é alguém privado de capacidades materiais e individuais para gerir adequadamente sua vida. Como solução para este problema, é prescrita a “expansão da liberdade substantiva” para que as pessoas possam aprender a evitar a fome, o adoecimento, saibam ler e contar, possam participar da política e se manifestar, segundo Crespo e Gurovitz (2002),

---

<sup>32</sup> O BM conta hoje com mais de 160 países membros, entre eles o Brasil. Sua estrutura decisória está baseada nos recursos financeiros disponibilizados ao órgão, o que define que cerca de 50% dos votos estejam nas mãos de 5% dos países (FONSECA, 2001). A estrutura do BM reproduz, portanto, as relações econômicas e de poder existentes nas relações entre países centrais e periféricos.

<sup>33</sup> Diversas são as explicações em torno da categoria pobreza, da perspectiva econômicas, às análises que levam em conta as subjetividades dos sujeitos pobres. Esta categoria tem sido objeto de estudo especialmente depois da década de 1950. A pobreza é uma das expressões da chamada “questão social”. Fundamentada na desigualdade da sociedade do capital e na sua conseqüente desigual distribuição de renda, a pobreza é um fenômeno múltiplo que se manifesta na remuneração, no acesso a serviços sociais e no consumo. Dentre os organismos internacionais, o BIRD é um dos que mais discutem a categoria pobreza e estabelecem padrões em torno da mesma (CRESPO & GUROVITZ, 2002).

em análise baseada no pensamento de Amartya Sen e Deepa Narayan, indianos que teorizam sobre a pobreza e possuem diálogo privilegiado com o Banco Mundial. Sob esta lógica os fundamentos da desigualdade não são questionados. A recomendação é de que os serviços que se voltam para os pobres sejam mais eficientes e que os mesmos sejam orientados a uma conduta mais proativa diante da vida.

Nesta mesma linha de compreensão os pobres começam a ser vistos como recurso abundante (ALTMANN, 2002) — no sentido econômico do termo — que precisa ser melhor apreciado e administrado. Em outras palavras, os pobres passam a ser entendidos como mão-de-obra com grande potencial a ser explorado, o que implicará em uma abordagem diferenciada dos mesmos. Mais do que um problema evidente e temível, mais do que um risco à “*esquerdização*” das relações sociais, como Ammann (1987) critica como compreensões equivocadas em torno dos pobres, estes são redescobertos como recursos humanos e como possibilidades produtivas, pessoas geradoras de renda, consumidores potenciais. Para que este perfil seja construído, o acesso ao trabalho é a recomendação, assim como à aprendizagem profissional.

Segundo esta lógica, é preciso que estes trabalhadores sejam produtivos, quer inseridos no emprego formal ou informal, quer protegidos ou desprotegidos. A produtividade e a integração adequada ao trabalho está acima de tudo, independente da proteção social e do estímulo às capacidades humanas contidas na experiência. É preciso que se integrem a este contexto sem resistência, colaborando para criar uma realidade de estabilidade e consenso, conforme esperado por organismos internacionais.

O acesso ao trabalho — qualquer trabalho — como forma de combate à pobreza inscreve-se entre as estratégias de desenvolvimento sustentável perseguidas pelo Banco Mundial e sinalizadas em seu relatório sobre o desenvolvimento de 2000/2001. Segundo este organismo, os pobres precisam ser valorizados em suas potencialidades produtivas, bem como em sua capacidade de desenvolver autonomia. Suas limitações não devem ser esquecidas, mas devem ser abordadas para sua integração social subordinada. Para tanto, é preciso resgatar sua capacidade produtiva e seu desejo de ascensão social e de consumo pela via do trabalho.

Assim como no campo educacional sob a perspectiva neoliberal, as palavras serão dotadas de novo sentido (FRIGOTTO, 1995). Na abordagem da pobreza será buscada uma nova semântica: não mais trabalhadores informais, mas membros de estruturas terceirizadas, não mais “biscateiros”, mas trabalhadores autônomos, não mais beneficiários, mas usuários detentores de direitos, não mais marginalizados, mas pessoas incluídas. De fato, a pobreza e o trabalhador pobre têm sido reinterpretados, em claro processo de transformismo da compreensão em torno do mesmo. Suas identidades tradicionais — o desvalido, o sem sorte — têm experimentado novas concepções — o perigoso, caso não esteja preparado para empreender.

As políticas educacionais, neste contexto, serão aliadas fundamentais no projeto de tornar os pobres mais produtivos e adequados socialmente, sendo

valorizadas, desta forma, como panacéia do combate à pobreza, daí o aprofundamento da relação política educacional/assistencial. Tais ações terão forte viés moral, revelam que uma nova pedagogia (NEVES, 2005) é instaurada para a manutenção da ordem. Uma ética baseada no mercado, no consumo, na competitividade e na produtividade emerge, demonstrando sua força persuasiva. Organismos de financiamento estimulam e subsidiam este processo.

Neste marco, a escola pública desponta como *locus* importante de abordagem da pobreza — e vale ressaltar que esta prática é bastante comum nos países centrais desde a década de 1960 (CONNEL, 1995) — constituindo-se em uma das instituições principais na abordagem da questão<sup>34</sup>. Para os mais pobres<sup>35</sup> as políticas educacionais serão organizadas de modo a tornar o aprendizado mais acessível, palatável, independente da qualidade e do aligeiramento da formação, sendo a escola o principal instrumento de difusão deste processo.

Para tanto, o acesso e a permanência neste ambiente serão facilitados, mas as escolas serão ainda mais sucateadas e desqualificadas. Ao contrário de combater a desigualdade e prover qualidade de vida aos mais pobres — utilizando diversas políticas públicas, dentre estas, as do campo educacional — faz-se a opção pelo empobrecimento da educação para os mesmos. A formação generalista e dotada de fundamentos científicos perde espaço para um aprendizado ligeiro e frágil. Mais do que concretizar a educação, os espaços formativos nas periferias passam a ser tratados como locais de abordagem da pobreza e dos pobres, realizando o que Mota (2008) denomina de assistencialização das políticas sociais (no caso, a de educação).

Neste contexto de maximização do papel da escola e da educação, as instituições escolares são transformadas em espaços em que cabem quase todas as aprendizagens, ficando o acesso aos conteúdos formais em si, fragilizado (ARROYO, 2001). Voluntários podem oferecer aprendizagens esportivas, artísticas<sup>36</sup> e até religiosas, numa clara alusão de que educar é uma tarefa que pode ser realizada por qualquer um. Temas transversais relativos ao comportamento em sociedade — que são importantes e devem, de fato, ser incluídos no dia a dia da escola, mas não devem suplantam o aprendizado da língua portuguesa, de matemática, ciências, história, etc. — assumem lugar central, a despeito de conteúdos específicos das séries, segundo pudemos observar ao longo de nossa experiência profissional junto a escolas em localidades empobrecidas. A escola para os pobres passa a ser, então, um lugar de arremedo,

---

<sup>34</sup> A permanência dos pobres nos ambientes educacionais tem sido um desafio para os formuladores de políticas neste campo. No entanto, com a ascensão de políticas compensatórias que condicionam o acesso à complementação da renda à garantia de frequência escolar, este quadro vem mudando. Ao contrário de entrar e sair da escola ao longo do ano letivo, as populações pobres ingressam e permanecem naquele espaço.

<sup>35</sup> Manacorda (2000) destaca que a escola moderna é um espaço privilegiado de contato e atenção aos pobres. Ali será conformada a educação para os trabalhadores.

<sup>36</sup> Exemplo notório deste processo é o Projeto Amigos da Escola da Fundação Roberto Marinho, através do qual voluntários adentram o ambiente escolar oferecendo experiências diversas, de toda e qualquer área. O município do Rio de Janeiro, na gestão do Prefeito Eduardo Paes, diante de testagem e constatação de significativo índice de analfabetos funcionais nas séries iniciais, institui projeto de voluntários que prestarão atividades de reforço escolar. Mais improvisado e desqualificação do processo educativo para os pobres, impossível.

que estrutura uma formação precarizada, o que enfraquece a capacidade educativa e humanizadora desta experiência.

Trata-se de um equilíbrio tenso, que na contemporaneidade, nos marcos de um Estado que ainda implementa o neoliberalismo — mesmo na vigência de um governo supostamente popular — que afirma cada vez mais sua presença penal (WACQUANT, 1999) e moral nos ambientes pobres, as possibilidades educativas são transformadas em práticas produtivistas, emergencialmente administradas e apassivadoras da pobreza. A associação entre política Educacional e de Assistência Social estão em grande evidência e demandam estudos neste sentido. Esperamos, com a esta breve reflexão, contribuir para dar visibilidade de demonstrar a relevância deste debate.

Texto recebido em julho de 2010.  
Aprovado para publicação em outubro de 2010.

#### **Sobre a Autora**

**Simone Eliza do Carmo Lessa** é Assistente Social da UERJ, Mestre em Educação, Doutora em Serviço Social, Professora do Curso de Serviço Social da Uniabeu, residente no Rio de Janeiro. E-mail [elizasimone@gmail.com](mailto:elizasimone@gmail.com)

#### **REFERÊNCIAS**

- ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 28, n.1, jan./jun. 2002.
- AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade**. São Paulo: Cortez, 1987.
- ARANTES, Ester Maria de Magalhães & FALEIROS, Eva Terezinha. “Subsídios para história da assistência privada dirigida à infância no Brasil”. In: PILOTTI, Francisco & RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças no Brasil**. Rio de Janeiro: Amais, 1995.
- ARROYO, Miguel. “Educação em tempos de exclusão”. In: GENTILI, Pablo & FRIGOTTO, Gaudêncio. **A cidadania negada**. Políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez, 2001; p. 270-279.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Luta contra a pobreza 2000/2001. Panorama geral. Washington, D.C. 2001, Disponível em <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/Poroverv.pdf>> Acesso em: 22 nov.2008.
- Bolsa Família atenderá cerca de 13 milhões de domicílios em 2010. Disponível em IG Educação de 29/12/2009 em <http://educacao.ig.com.br/us/2009/12/29/bolsa+familia+atendera+cerca+de+13+milhoes+de+domicilios+em+2010++9258504.html>, acesso em 12 fev. 2010.

BORÓN, Atilio A. “El estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”. Los “desempeños” de la democracia en América Latina”. In: KRAWCZYK, Nora Rut & WANDERLEY, Luiz Eduardo (org.). **América Latina**. Estado e reformas numa perspectiva comparada. São Paulo: Cortez, 2003; p.153-184.

BOSI, Alfredo. **A dialética da colonização**. São Paulo: Cia. das Letras, 1992.

BUFFA, Ester, ARROYO, Miguel & NOSELLA, Paolo. **Educação e cidadania**: quem educa o cidadão? São Paulo: Cortez, 1987.

CIGNOLI, Alberto. **Estado e força de trabalho no Brasil**. Introdução à política social no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CONNEL, R. W. Pobreza e Educação In: GENTILI, Pablo. **Pedagogia da exclusão**. Crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis (RJ): Vozes, 1995; p. 11-42.

CRESPO, Antonio Pedro Albernaz & GUROVITZ, Elaine. A pobreza como fenômeno multidimensional. **RAE Eletrônica**, São Paulo, v. 1, n. 2, jun-dez. 2002. Disponível em: <http://www16.fgv.br/rae/artigos/1178.pdf>. Acesso em: 12 out. 2009.

CUNHA, Luis Antonio. **O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização**. São Paulo: EDUNESP, 2000a.

\_\_\_\_\_. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo: EDUNESP, 2000b.

\_\_\_\_\_. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói (RJ): EDUFF, 1995.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2006.

FIORI, José Luis. **O voo da coruja**. Para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FONSECA, Marília. “O Banco Mundial e a Educação. Reflexões sobre o caso brasileiro”. In: GENTILI, Pablo. **Pedagogia da exclusão**. Crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis (RJ): Vozes, 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

GENTILI, Pablo. “O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional”. In: GENTILI, Pablo A. A. & SILVA, Tomás Tadeu da (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Visões críticas. Petrópolis (RJ): Vozes: 1996; p.111-178.

GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. **História da Educação**. São Paulo: Cortez, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização, 1988.

IAMAMOTO, Marilda Vilela & CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez; Lima (Peru): CELATS, 1985

MANACORDA, Mario Alighieri. **História da Educação**. São Paulo: Cortez, 2000.

MANFREDI, Silvia Maria. “Qualificação e educação: reconstruindo nexos e inter-relações.” In: SAUL, Ana Maria & FREITAS, José Cleber. **Políticas públicas de qualificação**. Desafios atuais. São Paulo: Unitrabalho, 2006.

\_\_\_\_\_. **Educação Profissional no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2003.

MOTA, Ana Elizabete. (org.). **O mito da Assistência Social**. Ensaio sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da Questão Social. **Temporalis**. Brasília (DF), v.2, n.3, jan./jun. 2001; p. 41-51.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e Serviço Social**. Uma análise do Serviço Social no Brasil pós 1964. São Paulo: Cortez, 1991.

NEVES, Lucia Maria Wanderley. (org.). **A nova pedagogia da hegemonia**. Estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

\_\_\_\_\_. **Brasil 2000**. Nova divisão de trabalho na educação. São Paulo: Xamã, 2000.

NOSELLA, Paolo. “A escola brasileira no final do século: um balanço”. In: FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do trabalho**. Perspectivas de final de século. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **A Escola de Gramsci**. Porto Alegre (RS): Artes Médicas, 1992.

NUNES, Clarice. História da educação brasileira: novas abordagens de velhos objetos. **Teoria & Educação**, Porto Alegre (RS), n° 6, p.151-182, 1992. Disponível em: <<http://www.prossiga.br/anisioteixeira/index.html>>.

OLIVEIRA, Ramón. **Agências multilaterais e a Educação Profissional brasileira**. Campinas (SP): Alínea, 2006.

PASSETTI, Edson. “Crianças Carentes e Políticas Públicas”. In: PRIORE, Mary Del (Org.). **História das Crianças no Brasil**. Questões da nossa época. São Paulo: Contexto, 2000.

RODRIGUES, José. **Os empresários e a educação superior**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da Educação (LDB): trajetórias, limites e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. (Coleção Educação Contemporânea).

\_\_\_\_\_. “O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias”. In: FERRETTI, Celso João; ZIBAS, Dagmar M. L.; MADEIRA, Felícia R. & FRANCO, Maria Laura P.B. (Org.). **Novas tecnologias, trabalho e educação**. Um debate multidisciplinar. Petrópolis (RJ): Vozes, 1994.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia de & EVANGELISTA, Olinda. (org.). **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época)

TORRES, Rosa Maria. **Educação para todos**. A tarefa por fazer. Porto Alegre: Artes Médicas, 2001.

WACQUANT, Lóic. **Prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

YASBECK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.