



**Organizadoras**

**Maria Assunção de Lima Marinho**

**Helena de Lima Marinho Rodrigues Araújo**

**Francisca Rejane Bezerra Andrade**

# **Economia, Políticas Sociais e Educação: Tecendo Diálogos**



# UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

## REITOR

José Jackson Coelho Sampaio

## VICE-REITOR

Hidelbrando dos Santos Soares

## EDITORA DA UECE

Erasmus Miessa Ruiz

## CONSELHO EDITORIAL

Antônio Luciano Pontes	Lucili Grangeiro Cortez
Eduardo Diatahy Bezerra de Menezes	Luiz Cruz Lima
Emanuel Ângelo da Rocha Fragoso	Manfredo Ramos
Francisco Horácio da Silva Frota	Marcelo Gurgel Carlos da Silva
Francisco Josénio Camelo Parente	Marcony Silva Cunha
Gisafran Nazareno Mota Jucá	Maria do Socorro Ferreira Osterne
José Ferreira Nunes	Maria Salete Bessa Jorge
Liduína Farias Almeida da Costa	Silvia Maria Nóbrega-Therrien

## CONSELHO CONSULTIVO

Antônio Torres Montenegro   UFPE	Maria do Socorro Silva Aragão   UFC
Eliane P. Zamith Brito   FGV	Maria Lírida Callou de Araújo e Mendonça   UNIFOR
Homero Santiago   USP	Pierre Salama   Universidade de Paris VIII
Ieda Maria Alves   USP	Romeu Gomes   FIOCRUZ
Manuel Domingos Neto   UFF	Túlio Batista Franco   UFF

## COLEÇÃO PRÁTICAS EDUCATIVAS

### COMITÊ EDITORIAL

Lia Machado Fiuza Fialho | Editora-Chefe  
José Albio Moreira Sales  
José Gerardo Vasconcelos

### CONSELHO EDITORIAL

Antonio Germano Magalhães Junior   UECE	Isabel Maria Sabino de Farias   UECE
Antônio José Mendes Rodrigues   FMHU/Lisboa	Jean Mac Cole Tavares Santos   UERN
Cellina Rodrigues Muniz   UFRN	José Rogério Santana   UFC
Charlilton José dos Santos Machado   UFPB	Maria Lúcia da Silva Nunes   UFPB
Elizeu Clementino Flagra   UNEB	Raimundo Elmo de Paula Vasconcelos Júnior   UECE
Emanuel Luiz Roque Soares   UFRB	Robson Carlos da Silva   UESPI
Ercília Maria Braga de Olinda   UFC	Rui Martinho Rodrigues   UFC
Ester Fraga Vilas-Boas Carvalho do Nascimento   UNIT	Samara Mendes Araújo Silva   UESPI

Organizadoras

Maria Assunção de Lima Marinho

Helena de Lima Marinho Rodrigues Araújo

Francisca Rejane Bezerra Andrade

# **Economia, Políticas Sociais e Educação: Tecendo Diálogos**



1ª EDIÇÃO  
FORTALEZA | CE  
2016

**ECONOMIA, POLÍTICAS SOCIAIS E EDUCAÇÃO: TECENDO DIÁLOGOS**  
© 2016 *Copyright by* Maria Assunção de Lima Marinho, Helena de Lima Marinho Rodrigues Araújo e Francisca Rejane Bezerra Andrade (ORGANIZADORAS)

IMPRESSO NO BRASIL / PRINTED IN BRAZIL  
EFETUADO DEPÓSITO LEGAL NA BIBLIOTECA NACIONAL

**TODOS OS DIREITOS RESERVADOS**

Editora da Universidade Estadual do Ceará – EdUECE  
Av. Dr. Silas Munguba, 1700 – *Campus* do Itaperi – Reitoria – Fortaleza – Ceará  
CEP: 60714-903 – Tel.: (85) 3101-9893 – FAX: (85) 3101-9893  
Internet: www.uece.br/eduece – E-mail: eduece@uece.br



**COORDENAÇÃO EDITORIAL**

*Erasmu Miessa Ruiz*

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

*Carlos Alberto Alexandre Dantas*  
carlosalberto.adantas@gmail.com

**REVISÃO DE TEXTO**

*Felipe Aragão de Freitas Carneiro*  
fafc17@hotmail.com

**NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA**

*Felipe Aragão de Freitas Carneiro*

**CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO**

**BIBLIOTECÁRIA RESPONSÁVEL:** *Vanessa Cavalcante Lima* – CRB 3/1166

**E 17** Economia, Políticas Sociais e Educação: Tecendo Diálogos / Maria Assunção de Lima Marinho, Helena de Lima Marinho Rodrigues Araújo, Francisca Rejane Bezerra Andrade (orgs). – Fortaleza: EdUECE, 2016.

192 p.

ISBN: 978-85-7826-317-1

1. Políticas públicas. 2. Capitalismo. 3. Desigualdade social. 4. Inclusão social. I. Título.

CDD: 330

## DEDICATÓRIA

Aos pesquisadores que dedicam parte de seu tempo  
a buscar soluções e resultados para os problemas  
que afligem várias pessoas no cotidiano.



## AGRADECIMENTOS

Aos autores.

À Editora da Universidade Estadual do Ceará – EdUECE  
pela oportunidade de divulgação  
desse trabalho nessa conceituada editora.

À Editora-Chefe da Coleção Práticas Educativas,  
Dra. Lia Fialho, pelo admirável e constante fomento à  
pesquisa e pelo esmero e compromisso profissional de  
acompanhar todo o processo editorial das obras publicadas.



# Sumário

## **PREFÁCIO**

FRANCISCA REJANE BEZERRA ANDRADE | 11

## **ANÁLISE DOS DETERMINANTES DA EXTREMA POBREZA NO CEARÁ EM 2010**

JANAÍNA RODRIGUES FEIJÓ

FLÁVIO ATALIBA FLEXA DALTRO BARRETO | 15

## **AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL EM FACE DA CRISE DO CAPITAL: O LUGAR DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL**

MÔNICA JOSIANE COELHO VIANA | 45

## **EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA E IMPLICAÇÕES NO SERVIÇO SOCIAL**

GLEICIANE VIANA GOMES

GRAYCEANE GOMES DA SILVA

MARIA ERICA RIBEIRO PEREIRA | 61

## **JUVENTUDE E ACESSO AO EMPREGO: A EXPERIÊNCIA DO CEARÁ NA OFERTA DE CURSOS DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA**

LAFETE ALMEIDA DE OLIVEIRA

FRANCISCA REJANE BEZERRA ANDRADE | 93

## **POLÍTICAS DE “INCLUSÃO” SOCIAL DE JOVENS NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE OS PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL**

MÔNICA DUARTE CAVAINAC

GEÓRGIA PATRÍCIA GUIMARÃES DOS SANTOS | 127

## **A APLICAÇÃO DA LEI Nº 10.639/2003 NAS ESCOLAS: UMA PRÁTICA DO PLURALISMO JURÍDICO COMUNITÁRIO-PARTICIPATIVO**

THIAGO MENEZES DE OLIVEIRA

MILENA MARCINTHA ALVES BRAZ | 155



## PREFÁCIO

### FRANCISCA REJANE BEZERRA ANDRADE

Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), especialista em Ciência Política pela Universidade Federal do Ceará (UFC), mestra em Educação pela UFC, doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio *sandwich* na Universidade de Frankfurt, e pós-doutora em Ciências da Educação pela Universidade de Frankfurt. Atualmente, é professora adjunta da UECE. Leciona no curso de Serviço Social, no Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Educação da UECE. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em ensino profissionalizante, atuando principalmente nos seguintes temas: educação profissional; política e planejamento da educação profissional e tecnológica; educação superior: ensino médio, ensino médio integrado à educação profissional, juventude e trabalho, política e formação docente e formação do trabalhador. Foi bolsista de Inovação Tecnológica da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcap) entre 2009 e 2011. Foi parecerista *ad hoc* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Pesquisadora vinculada ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).



avanço da ciência e da tecnologia no processo de produção capitalista intensifica a exploração da força laboral da classe trabalhadora. Em outras palavras, amplia-se o desenvolvimento no sistema de produção, ao passo que há um retrocesso na “condição do ser trabalhador”. Essa realidade contribui para a exploração e precarização da classe trabalhadora, provoca o desemprego e acirra as desigualdades sociais, gerando o fenômeno da pobreza socialmente produzida/reproduzida desde o século XIX. Nesse contexto, o Estado passa a intervir com a efetivação de políticas sociais, gestadas no conflito latente entre burguesia e proletariado, que contribuem para a perpetuação da ordem social através da reprodução dos interesses da classe dominante. A construção sócio-histórica da sociedade capitalista evidencia que a questão social se efetiva de diversas formas ao longo dos séculos, afetando todas as esferas dessa sociedade. Atualmente, as respostas à questão social se direcionam para a população em situação de miséria, constituindo-se em políticas sociais focalizadas.

A presente obra traz reflexões de pesquisadores sociais que buscam contribuir para o debate em torno da realidade brasileira atual, marcada pela emergência de um modelo concentrador de riqueza que amplia a desigualdade social. É com essa perspectiva que Janaína Rodrigues Feijó e Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto buscam analisar os principais determinantes da extrema pobreza no Ceará no ano de 2010, sob uma perspectiva multidimensional, objetivando compreender a relação entre a pobreza e as diversas variáveis socioeconômicas, como

desigualdade de renda, educação, saúde, microcrédito e condições domiciliares.

Adentrando no debate sobre a focalização das políticas sociais, Mônica Josiane Coelho Viana discorre a respeito das políticas sociais no Brasil em face da crise do capital. A autora destaca que há um direcionamento à focalização das políticas sociais, dado o seu caráter de amortização de conflitos, o que também ocorre na política de assistência estudantil nas universidades públicas federais, cerne de suas análises.

Seguindo as discussões em torno da educação superior no Brasil, Gleiciane Viana Gomes, Grayceane Gomes da Silva e Maria Erica Ribeiro Pereira tecem considerações atinentes à expansão desse nível de ensino brasileiro e suas implicações para o Serviço Social. As autoras chegam à conclusão de que é latente a precarização da formação e do trabalho dos profissionais da área.

As contribuições de Lafaete Almeida de Oliveira e de Francisca Rejane Bezerra Andrade nesta obra envolvem o diálogo sobre a juventude e seu acesso ao emprego. Para tanto, os autores analisam o impacto dos projetos de formação inicial e continuada desenvolvidos pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado do Ceará para a inclusão social de jovens em situação de vulnerabilidade social no referido estado.

Problematizando a discussão acerca das políticas de “inclusão” social de jovens no Brasil, Mônica Duarte Cavaignac e Geórgia Patrícia Guimarães dos Santos analisam alguns dos principais programas de qualificação profissional e de geração de emprego e renda desenvolvidos pelo Governo Federal nas últimas décadas e apresentam questionamentos fundamentais para o debate na área.

No último artigo, mas não menos importante, Thiago Menezes de Oliveira e Milena Marcintha Alves Braz apre-

sentam uma análise sobre a aplicação da Lei nº 10.639/2003 nas escolas. Os autores apontam a importância do movimento social negro na construção da dita lei, inclusive com sua práxis educativa.

Olhares, pensamentos, problematizações e reflexões presentes neste livro contribuirão para o fortalecimento da crítica social no Brasil, particularmente no Estado do Ceará.

Fortaleza, 15 de janeiro de 2016.

*Profa. Dra. Francisca Rejane Bezerra Andrade*

# ANÁLISE DOS DETERMINANTES DA EXTREMA POBREZA NO CEARÁ EM 2010

## JANAÍNA RODRIGUES FEIJÓ

Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC), mestra e doutoranda em Economia pelo Curso de Pós-Graduação em Economia da UFC (Caen-UFC). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em economia do bem-estar social, atuando principalmente nos seguintes temas: educação, pobreza e desigualdade.

## FLÁVIO ATALIBA FLEXA DALTRO BARRETO

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC), mestre em Economia pela UFC e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), doutor em Economia pela FGV, pós-doutor em Economia pela Universidade de Harvard e pela Universidade Técnica de Lisboa. Atualmente é professor associado II do Departamento de Economia Aplicada (DEA) e do Curso de Pós-Graduação em Economia da UFC (Caen-UFC). É coordenador do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Econômico reunido no Laboratório de Estudos da Pobreza (LEP). Participa do Programa Cátedras do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para o Desenvolvimento com a Cátedra Josué de Castro. Atualmente, é pesquisador nível II do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com bolsa de produtividade em pesquisa.

## Resumo

A erradicação da pobreza extrema está entre os principais objetivos das nações. Entendê-la a partir de uma óptica multidimensional se torna relevante para que seu combate seja feito de modo amplo. Portanto, o trabalho procurou analisar os principais determinantes da extrema pobreza no Ceará no ano de 2010, sob uma perspectiva multidimensional, com base nos dados disponibilizados pelo Sistema de Recuperação Automática do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, tentando compreender a relação entre a pobreza e as diversas variáveis socioeconômicas, como desigualdade de renda, educação, saúde, microcrédito e condições domiciliares. A compreensão dessas dimensões permite que as autoridades governamentais intensifiquem as políticas públicas nessas áreas para reduzir o quadro de extrema pobreza no estado. Verificou-se que o Ceará, em 2010, possuía mais de 1,5 milhão de pessoas vivendo com até 70 reais mensais, sendo o sétimo estado com maior contingente populacional de pessoas nessa condição em termos absolutos. Os resultados mostraram que a renda não é suficiente para compreender a extrema pobreza no Ceará, existindo outros fatores que precisam ser levados em consideração para erradicá-la. Constatou-se, através da estimação do modelo por Mínimos Quadrados Ordinários, que a ampliação dos serviços ligados à infraestrutura domiciliar, saúde e educação, tendo o objetivo de atender às necessidades básicas dos indivíduos situados nesse patamar, contribuem para a redução da extrema pobreza.

**Palavras-chave:** Extrema pobreza. Multidimensionalidade. Ceará.

## Abstract

The eradication of the extreme poverty sets itself up as one of the main goals of the nations. It is relevant understanding it from a multidimensional perspective to combat it effectively. Therefore, the study tried to analyze the main determinants of extreme poverty in Ceará in 2010, under a multidimensional perspective based on data provided by the System Automatic Recovery of Brazilian Institute of Geography and Statistics, trying to understand the relationship between poverty and several socioeconomic variables, such as income inequality, education, health, microcredit and household circumstances. Understanding these dimensions allows the governmental authorities to step up the public policies in this area, in order to reduce the picture of the extreme poverty in the state. In Ceará, in 2010, there were more than 1.5 million people that lived with up R\$ 70 a month, being the seventh state with the largest amount of people in this condition, in absolute terms. The results showed that the income is not enough to understand the extreme poverty in Ceará, since it needs to take into account other factors to eradicate it. This study found that, through the estimation of the model by Ordinary Least Squares, the expansion of services related to household infrastructure, health and education, aiming to meet the basic needs of the individuals in this level, contributes to reduce the extreme poverty.

**Keywords:** Extreme poverty. Multidimensional. Ceará.

## Introdução

Um dos objetivos mais almejados numa sociedade e que tem estado nas agendas de desenvolvimento dos países nas últimas décadas é a extinção da pobreza. Tal propósito encontra-se respaldado principalmente no Pacto de Desenvolvimento para o Milênio do Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento (Pnud), acordado entre 191 países-membros, que têm como propósito número 1 erradicar a extrema pobreza e a fome. Portanto, duas metas foram estipuladas para alcançar tal objetivo: reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia e reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.

Embasado nesse pacto, o Governo Federal do Brasil, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), lançou em 2011 um programa de erradicação da pobreza extrema, conhecido como “Brasil sem Miséria”, cujo desafio central era extinguir a extrema pobreza no país até 2014. Nessas propostas, considerou-se como linha de corte o valor da renda domiciliar até R\$ 70,00 por pessoa. Ou seja, dentre os indivíduos em estado de pobreza, foram selecionados aqueles que viviam em condições extremamente precárias para serem beneficiados pelo programa.

Contudo, a extinção real da extrema pobreza não se configura em tarefa fácil, em virtude do próprio caráter subjetivo na especificação do que venha a ser um indivíduo

pobre, já que existem diversas concepções e definições sobre a pobreza. A primeira delas, que é a mais comumente entendida, tendo sido objeto de várias pesquisas, é sob a percepção apenas monetária. Assim sendo, pode-se estabelecer um determinado nível de renda como sendo a referência a partir da qual a sociedade seria dividida entre grupos de pessoas consideradas pobres e não pobres.

Por outro lado, a pobreza também pode ser entendida como a falta ou a incapacidade que um sujeito possui de encontrar um padrão de vida socialmente aceitável. Nesse sentido, Sen (1997) definiu-a como a privação de adquirir alimentos e atender às necessidades básicas dos indivíduos, tornando-os inabilitados para participar da sociedade, não desfrutando de seus direitos e não podendo exercer suas capacidades. Complementando tal argumento, Kageyama e Hoffmann (2006) abordam que a noção de pobreza pode se referir a algum tipo de privação de natureza absoluta, relativa ou subjetiva.

Logo, o conceito de pobreza passa a não se restringir apenas à esfera das variáveis econômicas, já que essas não são suficientes para defini-la. A compreensão de que a pobreza diz respeito a um fenômeno multidimensional, no qual existe uma complexa interação entre variáveis econômicas, políticas, institucionais, culturais e sociais, é fundamental para que sua erradicação aconteça.

Sendo assim, desde o início da década de 1990, a análise da pobreza, a partir de uma visão multidimensional, ou seja, sob várias perspectivas, tornou-se objeto de estudo de alguns economistas e ganhou grande respaldo na literatura internacional e nacional. Diversos estudos recentes têm sido realizados no intuito de aprofundar o debate teórico e a construção de um indicador capaz de abran-

ger a multidimensionalidade da pobreza, a citar Barros *et al.* (2006), Bourguignon e Chakravarty (2003), Ravallion (2011) e Thorbecke (2005).

Ainda sobre a relevância de se pesquisar acerca da pobreza, Neri (2001) argumenta que o Brasil se revela como um caso intrigante para estudá-la, não somente por possuir uma grande parte da população pobre da América Latina, mas também por apresentar um grande potencial para erradicá-la. Na mesma vertente, Barros, Henriques e Mendonça (2000) apontam que o Brasil não é um país pobre, mas com muitos pobres. Aprofundando tal raciocínio, Rocha (2003) salienta que, apesar da concentração em torno das grandes metrópoles, a pobreza continua a ter um caráter regional, pois os níveis encontrados no Nordeste são superiores aos das outras regiões.

Nesse contexto, o Ceará, localizado na região Nordeste, situa-se como um dos principais protagonistas nesse processo, haja vista que é o terceiro estado a concentrar o maior contingente de indivíduos na condição de extrema pobreza no país, com 1,5 milhão de pessoas. A região Nordeste é conhecida por possuir indicadores bem distintos das outras, possuindo características históricas, econômicas, sociais e climáticas específicas que precisam ser levadas em consideração nas análises.

Assim, o presente trabalho tem como foco identificar e analisar quais seriam os determinantes mais relevantes da extrema pobreza no Ceará em 2010. Para atingir tal objetivo proposto, utilizaram-se dados do Censo Demográfico disponibilizados pelo Sistema do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de Recuperação Automática (Sidra). Vale ressaltar que tal estudo tem como objetivo primordial aprofundar o debate teórico sobre a multidi-

mensionalidade da pobreza e incorporá-lo como peça fundamental no entendimento sobre o contingente existente de pessoas que se encontram na camada de renda mais baixa da sociedade, que são os extremamente pobres, colocando este ensaio no rol dos estudos recentes sobre extrema pobreza. A discussão concernente à construção de um indicador considerado adequado e que sintetize todas as dimensões relevantes da pobreza humana foge ao escopo desta pesquisa.

Este trabalho está estruturado em cinco seções. Na primeira, que corresponde a esta introdução, há a descrição da motivação para se estudar os determinantes da extrema pobreza no Ceará sob vários aspectos. Na segunda, encontra-se o arcabouço teórico, com o qual se procurou mostrar como se dá a relação entre pobreza, educação, saúde, condições domiciliares, desigualdade de renda, bem como a importância de algumas políticas públicas para a sua redução, buscando-se englobar ao máximo as diversas dimensões que a pobreza possui. Na terceira, há a descrição do modelo teórico, que procura captar os principais fatores que explicam a extrema pobreza no Ceará, e a base de dados utilizada para gerar as estimativas. Na quarta, apresentam-se os resultados das estimativas obtidas para a regressão, que procura encontrar os determinantes da extrema pobreza no Ceará em 2010. Na quinta, encontram-se as considerações finais do trabalho, sintetizando os principais resultados encontrados e algumas proposições sobre o caminho que as políticas públicas devem seguir para que a erradicação da extrema pobreza aconteça de forma mais abrangente.

## Revisão da literatura

Esta seção tem o objetivo de discorrer acerca do arcabouço teórico do presente trabalho, através da exposição da literatura existente sobre as diversas dimensões em que a pobreza está envolvida e seus principais determinantes.

Os estudos abordando a pobreza como um fenômeno multidimensional ganharam maior visibilidade a partir da década de 1980, por meio das obras de Amartya Sen, que a define como a negação às oportunidades mais básicas para o desenvolvimento dos indivíduos como cidadãos (SEN, 1997).

Crespo e Gurovitz (2002) salientam que muitos fatores convergem para tornar a pobreza um fenômeno multidimensional inter-relacionado, significando que a pobreza e suas causas variam segundo a idade, gênero, cultura e outros contextos sociais. Laderchi Saith e Stewart (2003) reconhecem que a pobreza é um conceito complexo e possui cunho econômico, político, social, dentre outras facetas. Na mesma linha, Bourguignon e Chakravarty (2003) mostram que a pobreza pode ser considerada como uma falha em alcançar um nível mínimo aceitável de diferentes atributos monetários e não monetários indispensáveis para a subsistência de um padrão de vida. A pobreza, portanto, seria essencialmente um fenômeno multidimensional.

Segundo Sachs (2005), as próprias Metas de Desenvolvimento do Milênio reconhecem sabiamente que a pobreza tem muitas dimensões, não apenas a renda baixa, mas também a vulnerabilidade a doenças, a exclusão da educação, a fome crônica, a subnutrição, a falta de acesso a comodidades, como água potável e saneamento básico, e a degradação ambiental, como desflorestamento e erosão do solo, que ameaçam vidas e meios de subsistência.

Corroborando essa ideia, Barros *et al.* (2006) dizem que o reconhecimento de que a pobreza é um fenômeno multidimensional tem se difundido no meio científico e que os pesquisadores parecem estar de acordo quanto a esse fato.

Kageyama e Hoffmann (2006) discutem que o conceito de pobreza pode estar ligado a algum tipo de privação, que pode ser somente material ou incluir elementos de ordem cultural e social e pode ser de natureza absoluta, relativa ou subjetiva. A natureza absoluta englobaria o enfoque das necessidades básicas, que redundaria no estabelecimento de uma linha de pobreza em termos de renda. Já a natureza relativa diz respeito ao padrão vigente na sociedade, que definiria as pessoas situadas na camada inferior da distribuição de renda, quando comparadas àquelas que estão mais bem posicionadas. Por sua vez, a natureza subjetiva estaria ligada à concepção de um indivíduo sobre o que seria suficiente para satisfazer suas necessidades.

Porém, a ideia de pobreza possui uma característica “essencialmente absoluta”, tendo como alguns de seus elementos óbvios a fome e a inanição, não importando qual seja a posição relativa na escala social (SEN, 1983). Assim, a pobreza ligada a limitações de renda *per capita*, absoluta, não seria um bom termômetro para medir o bem-estar ou a privação econômica, já que, ao se olhar para a riqueza de uma nação, não se saberia o nível e as melhorias alcançadas no padrão de vida da sociedade. Segundo Sen (2000), um país poderia ter alta renda *per capita*, entretanto possuir acesso restrito aos serviços de saúde, educação básica, etc.

Nessa linha, em meados da década de 1990, o Pnud criou o Índice de Pobreza Humana (IPH), que procurava

conciliar os conceitos “pobreza de renda” e “pobreza humana”, no qual media o grau de privação nas três dimensões que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): renda, escolaridade e esperança de vida.

Para Sen (2000), a expansão das liberdades, ou seja, os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais, constituem os elementos básicos do desenvolvimento de uma nação. As liberdades instrumentais (liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora) contribuiriam para a expansão global que as pessoas têm para viver como desejam. Assim, a pobreza seria uma privação das capacidades básicas, já que configuraria restrição das liberdades substantivas (condições de evitar a fome, subnutrição, morte prematura, etc.) dos indivíduos.

Nesse sentido de multidimensionalidade, diversos autores estudaram a importância de determinadas variáveis para entender o conceito de pobreza de modo mais abrangente, incorporando várias dimensões, anteriormente já citadas.

Barros, Henriques e Mendonça (2000) mostram que, se a pobreza for analisada apenas como insuficiência de renda, ela terá dois determinantes básicos: a escassez agregada de recursos e a distribuição desses recursos. Seus estudos revelam que no Brasil o problema da pobreza não está ligado à escassez agregada de recursos, mas sim à sua má distribuição. Assim, asseguram que o grau de desigualdade de renda no Brasil explica o fato de o grau de pobreza brasileira ser mais elevado do que o de outros países com renda *per capita* similar.

A educação continua sendo um fator relevante para se entender a pobreza. A maior parte das pessoas que são pobres não tem acesso, no decorrer da vida, a uma educação de qualidade. Muitos ainda não sabem ler nem escrever, o que dificulta a inserção desses sujeitos no mercado de trabalho. Rocha (1996) mostra que a educação é um ponto relevante para se compreender os níveis de pobreza e que, para esta ser combatida, é necessário levar em consideração três aspectos: a) educação de qualidade, não apenas de adultos; b) apoio prioritário aos grupos especialmente vulneráveis; e c) focalização regional, visto que a pobreza apresenta tal característica.

Beltrão e Sugahara (2005) apontam que a infraestrutura básica é parte essencial da qualidade de vida dos cidadãos e constitui insumo importante para a atividade econômica. Logo, deve constar em qualquer agenda que envolva metas sociais como a redução da pobreza. Segundo Sachs (2005), as comunidades pobres precisam de investimentos em indivíduos e de infraestrutura básica que sejam capazes de dar poder às pessoas, a fim de que possam ser mais saudáveis, mais bem instruídas e mais produtivas como força de trabalho. Consoante o autor, a sobrevivência dos pobres depende de enfrentar uma série de desafios específicos, como solos depauperados, isolamento geográfico, regime pluviométrico errático, doenças contagiosas, falta de oportunidades educacionais adequadas, falta de acesso à água potável e necessidade não satisfeita de transportes básicos, eletricidade, combustíveis de cozinha e comunicações. Sendo assim, os pobres estariam enfrentando problemas estruturais que os impediriam de colocar o primeiro pé na escada do desenvolvimento.

Quanto ao crédito, conforme Soares, Barreto e Teixeira (2008), a dificuldade de acesso ao crédito por parte dos mais pobres tem sido apontada também como um dos

principais motivos que sustentam a armadilha da pobreza e da desigualdade de renda. Segundo Yunus (1997), o microcrédito pode se constituir como uma estratégia eficaz para combater a pobreza, sem grande risco para o financiador e com grandes benefícios para os pobres, através de empréstimo feito a grupos de pessoas que se responsabilizam mutuamente pela devolução. Para ele, o microcrédito é ajudar cada pessoa a atingir seu pleno potencial. Não se trata de capital monetário, mas sim de capital humano. O microcrédito é uma simples ferramenta que ajuda até mesmo o mais pobre entre os pobres a atingir a dignidade, o respeito e o sentido da vida. Na mesma direção, Sachs (2005) aponta a importância do apoio governamental à acumulação privada do capital via microfinanciamento para as camadas mais pobres.

Nessa vertente, Neri (2001) investiga as diversas dimensões do crédito como alavanca de combate à pobreza, citando efeitos desencadeadores, por exemplo: a) melhora na utilização dos ativos da família; b) aumento na capacidade de geração de renda; e c) melhora na habilidade dos pobres em lidar com as flutuações de renda. Soares, Barreto e Teixeira (2008) ressaltam que a eficácia dos programas de microcrédito em reduzir a pobreza e, ao mesmo tempo, ser autossustentável depende da capacidade que este tem de estimular e adequar o potencial empreendedor dos mais pobres aos mercados regionais.

Sachs (2005) aponta que a corrupção e a má governança podem ser consideradas como fortes fatores para a perpetuação da pobreza e da lentidão no processo de crescimento de uma nação. Quase todos os países considerados pobres têm indicadores de governança e corrupção que estão abaixo daqueles dos países de alta renda. Governança e renda alta andam juntas, não somente porque a boa governança aumenta a renda, mas também porque a renda

mais alta leva a uma melhor governança. Segundo o autor, à medida que a renda de um país se eleva, a governança melhora por dois motivos principais: uma sociedade mais alfabetizada e afluenta está mais capacitada a manter o governo honesto, desempenhando um papel de vigilância dos processos governamentais, e os meios de telecomunicações facilitam a vigilância e dão poder à sociedade civil. A sociedade mais afluenta tem condições de investir em governança de alta qualidade. Além da má governança, há fatores geográficos e ecológicos envolvidos.

Sintetizando, Sachs (2005) pontua seis principais tipos de capital de que os pobres têm carência: a) capital humano: saúde, nutrição e treinamento necessários para que possam ser economicamente produtivos; b) capital empresarial: máquinas, instalações, transportes motorizados utilizados na agricultura, indústria e serviço; c) infraestrutura: estradas, energia, água e saneamento, aeroportos e portos marítimos, sistemas de telecomunicações, que são *inputs* fundamentais para a produtividade empresarial; d) capital natural: terras cultiváveis, solos saudáveis, biodiversidade e ecossistemas em bom funcionamento que proporcionem os serviços ambientais necessários à sociedade humana; e) capital público institucional: leis comerciais, sistemas judiciais, serviços públicos e policiamento que sustentem a divisão de trabalho pacífica e próspera; e f) capital de conhecimento: *know-how* científico-tecnológico que eleve a produtividade e a promoção do capital físico e natural.

## Modelo econométrico e base de dados

Esta seção tem como finalidade descrever o modelo econométrico e a base de dados que serão utilizadas no presente trabalho, para verificar os principais fatores que

explicam a extrema pobreza nos municípios cearenses, incorporando a perspectiva multidimensional.

### *Modelo econométrico*

Para averiguar quais os principais determinantes da extrema pobreza no Ceará em 2010, foram utilizados seis modelos econométricos com dados em *cross-section* para os 184 municípios cearenses. A especificação do modelo genérico encontra-se adiante:

$$\ln EXTPOBREZA_i = \theta_0 + \theta_1 \ln GINI + \theta_2 \ln PIBpc_i + \theta_3 (\ln PIBpc)^2_i + \theta_4 SINTÉTICO + \theta_5 \ln ANALFABETISMO_i + \theta_6 \ln PSF_i + \theta_7 \ln CREDIAMIGO_i \quad (1)$$

Em que:

$i = 1, 2, 3...184;$

$\ln =$  Logaritmo natural com base;

$e = 2,718.$

As variáveis presentes nos modelos encontram-se na forma *log-log*, exceto a variável *Sintético*, pois não era viável aplicar *log*, já que possuía valores negativos. A forma funcional *log-log* permite que os coeficientes angulares  $\beta$ 's meçam a elasticidade da proporção de extremamente pobres em relação a cada variável explicativa, ou seja, a variação percentual na variável dependente correspondente a dada pequena variação percentual em uma variável explicativa a partir de seus próprios coeficientes estimados (GUJARATI, 2006).

A estimação das equações será feita por Mínimos Quadrados Ordinários, com correções para possíveis problemas de heterocedasticidade. Os modelos não apresentaram multicolinearidade perfeita entre duas quaisquer variáveis explicativas, viabilizando o método de estimação utilizado, atendendo, assim, às hipóteses do modelo clássico de regressão linear.

O modelo descrito anteriormente abrange diversas áreas socioeconômicas e políticas que podem influenciar o nível de pobreza. Espera-se que o *coeficiente do GINI* e que a *taxa de analfabetismo* apresentem sinal positivo, ou seja, à medida que se diminuem tais indicadores, a pobreza tende a diminuir. Por outro lado, espera-se que a variável *Sintético*, *PSF*, *PIBpc* e *Crediamigo* apresentem sinal negativo, isto é, à medida que se aumentam tais variáveis, a extrema pobreza no Ceará tende a se reduzir. A variável *Sintético* constitui um índice sintético, construído a partir da técnica de Análise Fatorial Multivariada (detalhada na próxima subseção), com as variáveis lixo, esgoto, água e eletricidade.

Vale ressaltar que a escolha das variáveis de infraestrutura domiciliar encontra-se respaldada por Crespo e Gurovitz (2002), Sachs (2005) e Sen (2000), os quais abordaram diversos fatores relacionados à condição de vida domiciliar relevantes para se analisar a pobreza. Tais variáveis vão além do nível de riqueza de uma região, aprofundando o debate sobre as necessidades básicas dos indivíduos que precisam ser atendidas para que possam alcançar uma vida socialmente aceitável. A desigualdade de renda configura-se como um importante determinante da extrema pobreza (BARROS *et al.*, 2010). As variáveis *Crediamigo* e *PSF* representam políticas públicas desenvolvidas pelo Estado que podem contribuir para atenuar o quadro de pobreza extrema. Neri (2001) mostra a relevância do *Crediamigo* no combate à pobreza.

### ***Construção do Índice Sintético de Infraestrutura Domiciliar***

Esta seção tem como finalidade descrever a metodologia utilizada para a construção do Índice Sintético de In-

fraestrutura Domiciliar. A técnica utilizada foi a de Análise Fatorial (AF) Multivariada relacionada à Análise de Componentes Principais (ACP).

Segundo Vicini (2005), a AF tem como objetivo reduzir o número de variáveis iniciais com a menor perda possível de informação, permitindo identificar novas variáveis em um número reduzido em relação às variáveis iniciais, sem uma perda significativa de informação contida nos dados originais. Realiza-se uma análise dos inter-relacionamentos entre as variáveis, podendo essas ser descritas por um grupo de categorias básicas, em número menor que as variáveis originais, chamado “fatores”.

Os fatores explicam a oscilação das variáveis observadas, tal como se revelam pelas correlações entre as variáveis que estão sendo analisadas. Um dos métodos mais conhecidos para a extração dos fatores é feito por meio da análise de componentes principais. Esse método baseia-se no pressuposto de que se pode definir  $\bar{X}$  vetores estatisticamente não correlacionados a partir de combinações lineares dos índices iniciais.

A análise de componentes principais possibilita transformar um conjunto de variáveis iniciais correlacionadas entre si em outro conjunto de variáveis não correlacionadas (ortogonais), que são as componentes principais, advindas das combinações lineares do conjunto inicial.

Tanto a ACP quanto a AF são técnicas multivariadas que são aplicadas a um conjunto de variáveis para descobrir quais dessas são mais relevantes na composição de cada fator, sendo estes independentes uns dos outros.

Portanto, a AF explica uma estrutura de correlação existente entre os indicadores  $X = (X_1, X_2, X_3, \dots, X_p)^T$ , que são observados por uma combinação linear de variáveis, não diretamente observadas, denominadas Fatores

Comuns, somadas a um componente residual. A seguir se encontra sua especificação:

$$X = \Lambda F + \varepsilon \quad (2)$$

Sendo  $X = (X_1, X_2, X_3, \dots, X_p)^T$ : vetor transposto de indicadores observados ( $p \times 1$ );

$\Lambda$ : matriz ( $p \times k$ ), em que cada elemento  $\lambda_{ij}$  demonstra a correlação entre o indicador  $\gamma_i$  e o fator  $f_j$ , também chamado de matriz das cargas fatoriais, possuindo um número  $k$  de fatores menor que o número  $p$  de indicadores;

$F$ : Vetor de fatores comuns ( $k \times 1$ );

$\varepsilon$ : Vetor de componente residual ( $p \times 1$ ).

Assim, a variável do modelo fatorial pode ser escrita como:

$$x_i = \sum \lambda_{ij} \cdot f_j + e_j \quad (3)$$

Em que:

$i = 1, 2, \dots, p$ .

Portanto, a técnica tem o intuito de estimar a matriz de cargas dos fatores, possibilitando explicar ao máximo a estrutura de correlação dos indicadores  $X_{p \times 1}$ , através dos fatores comuns ( $F_{k \times 1}$ ). Para ter-se uma melhor visualização das variáveis que melhor representam cada fator, utilizando uma matriz de correlação  $R_{p \times p}$  dos indicadores do modelo (3), em que as colunas de  $\Lambda_{(p \times k)}$  são formadas pelos autovetores normalizados da matriz  $R_{p \times p}$ , realiza-se uma rotação ortogonal nos eixos, pois a Análise Fatorial busca colocar os fatores em uma posição mais simples, em relação às variáveis originais, que ajuda na interpretação de fatores. Essa rotação coloca os fatores em posições em que

serão associadas só às variáveis relacionadas distintamente a um fator pelo método Varimax.

A matriz de cargas fatoriais é um dos últimos passos na Análise Fatorial. Vale ressaltar que, quanto maior for a carga em cima de um fator, mais a variável se identifica com o que quer que seja o fator. Sintetizando, a Análise Fatorial constitui-se como um método para determinar o número de fatores existentes no modelo com base no percentual de explicação de cada fator na variância final, de modo que a soma dos  $\lambda_j^2$ 's, que estão associados à matriz  $R_{p \times p}$ , corresponde à variância total do modelo.

Logo, o índice de infraestrutura domiciliar calculado a partir das cargas fatoriais é dado por:

$$I_m = \sum_{j=1}^k \frac{\lambda_{j^2}}{tr(R)} F_{mj} \quad (4)$$

Em que:

$I_m$  = Índice do município m;

$\lambda_j$  = J-ésima raiz característica da matriz de correlação R;

K = Número de fatores escolhidos;

$F_{mj}$  = Carga fatorial do município m do fator j;

$tr(R)$  = Traço da matriz correlação  $R_{p \times p}$ .

O *software* utilizado para gerar tal índice foi o *Stata 11*.

### **Base de Dados**

Os dados utilizados nesta pesquisa foram extraídos do Sistema de Recuperação Automática (Sidra) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DataSUS) e do Banco do Nordeste (BNB). O estudo tem o intuito de

coletar informações referentes aos municípios, captando diversas esferas (econômica, social, política, etc.) que podem ser relevantes para explicar o nível de extrema pobreza no Ceará. Portanto, as estimativas foram realizadas a partir de informações dos municípios cearenses no ano de 2010.

À frente, encontra-se um quadro explanando todas as variáveis que serão utilizadas para estimar a regressão que procura estabelecer os principais determinantes da extrema pobreza cearense. A variável explicativa adotada foi o logaritmo natural da proporção de pessoas em condição de extrema pobreza, ou seja, com rendimento domiciliar *per capita* de até 70 reais mensais.

Quadro 1 – Descrição das variáveis

Variáveis	Dimensões	Descrição
Gini	Desigualdade de renda	Índice que mede a desigualdade de renda. Varia de 0 a 1 (ou de 0 a 100%), em que 0 representa perfeita igualdade e 1 representa desigualdade máxima.
PIB <i>per capita</i>	Riqueza	Produto interno bruto do município dividido por sua população. Também foi utilizada essa variável ao quadrado para captar a não linearidade do logaritmo natural da proporção de extremamente pobres ao PIB <i>per capita</i> .
Água	Infraestrutura domiciliar – Condições básicas	Percentual de domicílios com abastecimento de água ligado à rede geral.
Energia elétrica		Percentual de domicílios com energia elétrica.
Lixo		Percentual de domicílios com coleta de lixo adequada.
Esgoto		Percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede geral.
Infraestrutura domiciliar		Índice sintético construído a partir da Análise Fatorial das variáveis: água, energia elétrica, lixo e esgoto.

(continua)

(conclusão)

Analfabetismo	Educação	Percentual de pessoas analfabetas com mais de 15 anos de idade.
PSF	Saúde	Número de famílias atendidas pelo Programa de Saúde Familiar (PSF).
Crediamigo	Microcrédito	Volume financeiro destinado ao Programa Crediamigo do Banco do Nordeste (BNB).

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do IBGE, DataSUS e BNB (2015).

A tabela 1, à frente, apresenta a estatística descritiva de todas as variáveis englobadas nos seis modelos propostos para o Ceará em 2010 e explicadas no quadro anterior. Na tabela 2, na página seguinte, encontra-se a matriz de correlação das mesmas variáveis já explanadas.

Tabela 1 – Estatística descritiva das variáveis

Variável	Nº de observação	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
lnGini	184	3,9789	0,0862	3,757	4,236
lnPIBpercapita	184	8,4968	0,3791	8,061	10,597
lnPIBpc <sup>2</sup>	184	72,3389	6,8371	64,98	112,287
lnÁgua	184	4,1499	0,3232	1,971	4,574
lnEnergiaElétrica	184	4,5886	0,0129	4,512	4,602
lnLixo	184	4,0326	0,2567	3,12	4,593
lnEsgoto	184	2,0857	1,3176	-2,659	4,230
lnInfraestruturaDomiciliar	184	0,000032	1,4479	-4,239	4,422
lnAnalfabetismo	184	3,2794	0,2478	1,937	3,685
lnNºdefamíliasPSF	184	8,6268	0,8647	4,286	12,499
lnCrediamigo	184	14,3261	1,0947	11,033	18,508
ln%Extremamente-Pobres	184	3,2323	0,4031	1,697	3,861

**Fonte:** Elaboração própria, com resultados obtidos por meio do *Stata 11* (2015).

Tabela 2 – Matriz de correlação – Ceará – 2010

	Ln PIB per capita	Ln PIBpc <sup>2</sup>	Ln Energia Elétrica	Ln Água	Ln Esgoto	Ln Lixo	Ln N° de famílias PSF	Infraestrutura Domiciliar	Ln Anal-fabetismo	Ln Cre-diamigo pobres		
LnGini	1											
LnPIBpercapita	-0.1731	1										
LnPIBpc <sup>2</sup>	-0.1704	0.9991	1									
LnEnergiaElétrica	-0.2062	0.2875	0.2789	1								
LnÁgua	-0.0363	0.1547	0.1497	0.3058	1							
LnEsgoto	0.0934	0.1914	0.1824	0.161	0.2214	1						
LnLixo	-0.1983	0.5922	0.5804	0.3379	0.4087	0.2542	1					
LnN°defamíliasPSF	0.0947	0.5118	0.4998	0.1525	0.1496	0.3381	0.4371	1				
InfraestruturaDomiciliar	-0.1448	0.4417	0.4293	0.5183	0.6507	0.4569	0.6452	0.3176	1			
LnAnalfabetismo	0.1843	-0.6759	-0.6641	-0.3531	-0.1969	-0.2657	-0.6493	-0.5645	-0.5612	1		
LnCrediamigo	0.1490	0.4638	0.4518	0.0849	0.1010	0.2935	0.3349	0.7579	0.3423	-0.4729	1	
Ln%ExtremamentePobres	0.3927	-0.7111	-0.6978	-0.4422	-0.2380	-0.2719	-0.7196	-0.5169	-0.6252	0.8575	-0.4197	1

Fonte: Elaboração própria, com resultados obtidos por meio do *Stata 11* (2015).

## Resultados da estimação

Nesta seção, serão apresentados os resultados da estimação dos seis modelos propostos para inferir quais os determinantes multidimensionais da pobreza no Ceará no ano de 2010. Salienta-se que o método utilizado foi o de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) e que as variáveis utilizadas já foram identificadas no quadro 1.

Tabela 3 – Resultados da estimativa

Variáveis explicativas	Coefficiente	Desvio padrão
LnGINI	1,0815	(0,1877)
LnPIBpercapita	-2,5247	(1,0624)
LnPIBpercapita <sup>2</sup>	0,1269	(0,0587)
InfraestruturaDomiciliar	-0,4517	(0,1362)
LnAnalfabetismo	0,8453	(0,0831)
ln N°defamíliasPSF	-0,0399	(0,0161)
LnCrediamigo	0,0149**	(0,0128)
Constante	8,5533*	(0,0810)
R <sup>2</sup>		0,8511
Estatística F		108.35
Prob>F		0,0000
N° de Observações		184

Fonte: Estimativas obtidas pelo autor por meio do *software Stata 11* (2015).

Legendas: \* Significante a um nível de significância de 10%.

\*\* Não significante a um nível de significância de 10%.

Obs.: Os coeficientes sem asterisco foram significantes a um nível de 5% de significância.

Como pode ser visto, os resultados e os principais testes estatísticos encontram-se na tabela 3. Verificou-se que o modelo estimado demonstrou estar bem ajustado, ou seja, o coeficiente de determinação ( $R^2$ ) situou-se acima

de 0,85, mostrando que mais de 85% da variação da proporção de extrema pobreza são explicadas pelas variações no Gini, PIBpc, Indicador Sintético, Crediamigo, Analfabetismo e PSF.

Vale lembrar, segundo Gujarati (2006), que o valor do  $R^2$  não varia com alterações na unidade de medida, uma vez que é um número puro ou sem dimensão, portanto, na forma funcional *log-log*, não há perda de interpretação do coeficiente de determinação. Tal valor pode ser considerado bastante alto para dados em corte transversal, pois geralmente há presença de diversidade de unidades contidas na amostra.

Observa-se que o coeficiente de Gini, o PIB *per capita* e a Taxa de Analfabetismo se mostraram relevantes para explicar o nível de extrema pobreza no Ceará. Seus coeficientes apresentaram significância estatística e sinais esperados de acordo com a teoria. Apesar da existência de evidências da importância do Crediamigo como um tipo de microcrédito para a redução da pobreza (NERI, 2001), tal variável não se mostrou significativa em nenhum dos seis modelos. Esse resultado pode estar atrelado ao fato de que a pesquisa trabalha com extrema pobreza, e não apenas pobreza, ou seja, tais financiamentos podem não estar sendo direcionados para as pessoas pertencentes a essa classe de renda, além da própria necessidade de maturação da variável para poder impactar a redução da pobreza extrema.

Percebeu-se que, quando todas as quatro variáveis de infraestrutura domiciliar estavam incluídas no modelo, elas não se mostravam significantes, devido possivelmente à existência de multicolinearidade e de pouca variabilidade dos dados. A fim de corrigir e mitigar esses problemas, foi criado um Índice Sintético utilizando as variáveis água,

esgoto, lixo e energia elétrica, conforme especificação do modelo já mostrado.

Assim, o modelo proposto pode ser considerado bem especificado, no qual as variações nos regressores explicam 85,11% das variações da extrema pobreza, valor considerado alto, rejeitando a hipótese nula de que o modelo não é globalmente significativo, como já citado. Os resultados revelam que, quando o Índice Sintético aumenta em 1 unidade, a extrema pobreza reduz em torno de 45,17%, em média.

Contudo, segundo Wooldridge (2010), esse valor da interpretação é um tanto impreciso, devido a erros de aproximação. Para que a interpretação seja mais adequada, é necessário calcular  $\% \Delta y = [\exp(\beta - 1)]$ , portanto  $\% \Delta \text{extrema pobreza} = \exp(0,4517 - 1) = 57,10\%$ . Logo, quando o Índice Sintético aumenta em 1 unidade, a extrema pobreza reduz em torno de 57,10%, em média. Esse índice revela o importante papel que a infraestrutura possui para combater a extrema pobreza. A expansão desses serviços permite que as famílias em condição de pobreza extrema tenham menos vulnerabilidade a doenças causadas por água contaminada e por esgotamento não adequado. A infraestrutura domiciliar adequada permite que os indivíduos sejam mais saudáveis e mais aptos para irem ao mercado de trabalho.

Em relação à desigualdade de renda, uma redução de 1% no coeficiente de Gini reduz, em média, 0,11% a proporção de extremamente pobres no Ceará, corroborando a ideia de que as sociedades são avessas à desigualdade e que, à medida que ela diminui, a extrema pobreza também passa a reduzir. Já um aumento de 1% no PIB *per capita* reduz em 0,25% a extrema pobreza. Essa informação é bastante relevante para o Ceará, pois revela que o cresci-

mento econômico dos municípios cearenses ainda é uma importante ferramenta a ser utilizada para que a pobreza extrema se reduza. Ao analisar essa variável ao quadrado, constatou-se que a extrema pobreza não se dissipa ao longo do tempo conforme ela aumenta.

À medida que a proporção de pessoas analfabetas se reduz em 1%, ocorre uma redução, em média, de 0,84% na dependente, mostrando que a dimensão educação constituiu-se como um elemento-chave nas agendas que visam erradicar a extrema pobreza cearense, em que políticas que visem combater as altas taxas de analfabetismo nos municípios devem estar presentes. Os resultados também revelam que o Programa de Saúde Familiar contribui para a redução da extrema pobreza nas cidades cearenses.

Vale ressaltar que as variáveis independentes utilizadas nos modelos permitem uma compreensão da extrema pobreza no Ceará no ano de 2010, que vai além da perspectiva da renda dos indivíduos e da riqueza dos municípios, ressaltando a importância de políticas públicas focadas na educação, saúde e melhoria nas condições dos domicílios para que o processo de erradicação da extrema pobreza no estado ocorra de maneira eficiente.

## Considerações finais

A literatura sobre pobreza é vasta, tanto em âmbito nacional quanto internacional, porém os estudos sobre extrema pobreza ainda são limitados. Poucos trabalhos se propuseram a estudá-la, talvez por se tratar de uma linha oficial criada recentemente pelo Governo Federal para o programa *Brasil sem Miséria*, em que são consideradas em extrema pobreza as pessoas que possuem renda domiciliar mensal *per capita* inferior a R\$ 70,00.

Por outro lado, a literatura que trata a pobreza como um fenômeno multidimensional já tem sido amplamente explorada internacionalmente, mas só ganhou força nacionalmente há pelo menos uma década, quando diversos autores buscaram construir indicadores que captassem as diversas dimensões da pobreza.

Contudo, ainda não houve pesquisas que procurassem entender a extrema pobreza utilizando o arcabouço teórico da multidimensionalidade da pobreza. Nesse sentido, o presente trabalho vem contribuir para o avanço dessa literatura no contexto nacional, procurando compreender a quais aspectos socioeconômicos a extrema pobreza seria mais sensível.

No Ceará, em 2010, verificou-se que a extrema pobreza atingia predominantemente as mulheres, os grupos etários mais novos e os analfabetos. Constatou-se que a área rural abrigava um contingente maior de sujeitos extremamente pobres, se comparada à área urbana, e que esse contingente possuía um patamar bastante inferior ao considerado adequado em relação à disponibilidade de água, esgotamento e lixo.

Com base nos resultados encontrados, foi identificado que o nível de extrema pobreza no Ceará é sensível ao tamanho do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios, ao nível de desigualdade de renda, às condições básicas de infraestrutura domiciliar, ao grau educacional dos indivíduos e ao número de famílias atendidas pelo Programa de Saúde Familiar (PSF). Um fator interessante a ser ressaltado é que o PIB se mostrou mais sensível à extrema pobreza do que à desigualdade de renda, possivelmente devido à desigualdade de renda não ser tão alta entre os municípios cearenses.

Tal evidência corrobora a literatura existente sobre a relação triangular entre pobreza, desigualdade e crescimen-

to, o que mostra que, em regiões em que a desigualdade de renda não é considerada alta, as políticas de expansão da renda (que visam ao crescimento econômico) seriam mais relevantes e impactariam mais a redução da extrema pobreza do que propriamente a criação de políticas redistributivas.

Melhoramentos na pesquisa poderiam ser feitos através da introdução de algumas variáveis defasadas no modelo. A inclusão de algum *proxy* que captasse o nível de qualidade das gestões municipais ou de corrupção também se mostraria relevante para incluir a dimensão governança no modelo.

As evidências encontradas no presente trabalho mostraram que o principal caminho para se combater a extrema pobreza é o entendimento de que a dimensão renda não é suficiente para explicar o bem-estar desses indivíduos que se encontram na base mais carente da sociedade cearense. A pesquisa mostrou empiricamente que determinados municípios possuem acesso bastante limitado à água potável, à coleta de lixo adequada e a um esgotamento sanitário. A falta de acesso a esses serviços faz com que a probabilidade de contrair doenças contagiosas seja maior. Para os pequenos produtores, a falta de água inviabiliza as atividades agrícolas, que é de onde auferem renda, etc.

Qualquer política que tenha a finalidade de combater a extrema pobreza precisa estar atenta ao importante papel que a expansão dos serviços em infraestrutura domiciliar, educação, saúde e crescimento econômico tem para retirar os extremamente pobres das condições precárias em que vivem.

Por fim, as políticas de microcrédito voltadas para essa população também precisam ser desenvolvidas, seja através da expansão do Crediamigo e do enquadramento dos extremamente pobres ao programa, seja através da criação de um novo tipo de microcrédito com foco nas famílias mais carentes.

## Referências

- ARMENDARIZ, B. A.; MORDUCH, J. *The economics of micro-finance*. Cambridge: The MIT, 2005.
- BANERJEE, A.; DUFLO, E. *Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty*. New York: Public Affairs, 2011.
- BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. *Pobreza multidimensional no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, nº 1227).
- BARROS, R. *et al.* *Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, nº 1460).
- BARROS, R.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, nº 42, p. 123-142, 2000.
- BELTRÃO, K. I.; SUGAHARA, S. *Infraestrutura dos domicílios brasileiros: uma análise para o período 1981-2002*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, nº 1077).
- BOURGUIGNON, F.; CHAKRAVARTY, S. R. The measurement of multidimensional poverty. *Journal of Economic Inequality*, nº 1, p. 25-49, 2003.
- CAMAROTTI, I.; SPINK, P. *Redução da pobreza e dinâmicas locais*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- CHOWDHURY, M. J. A.; GHOSH, D.; WHIGHT, R. E. The impact of micro-credit on poverty: evidence from Bangladesh. *Progress in Development Studies*, v. 5, nº 4, p. 298-309, 2005.
- CRESPO, A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. *Revista RAE*, São Paulo, v. 1, nº 2, 2002.

- GUJARATI, D. N. *Econometria básica*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, nº 1, p. 79-112, 2006.
- LADERCHI, C. R.; SAITH, R.; STEWART, F. Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches. *QEH Working Paper Series: QEHWPS107*. University of Oxford, 2003. Disponível em: <<http://www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps107.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2016.
- MEDEIROS, C.; PINHO, V. *Os determinantes espaciais da extrema pobreza no estado do Ceará*. Ceará: Ipece, 2010.
- NERI, M. C. *Mapa de ativos: combate sustentável à pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- NERI, M. C. *Microempresários urbanos nordestinos, favelas cariocas e o programa Crediamigo*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D.; SOUZA, P. H. G. F. *Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, nº 1619).
- RAVALLION, M. On multidimensional indices of poverty. *Journal Economic Inequality*, v. 9, nº 2, p. 235-248, 2011.
- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- ROCHA, S. Pobreza no Brasil: fatos básicos e implicações para política social. *Economia e Sociedade*, Campinas, nº 6, p. 141-152, 1996.
- ROCHA, S. Pobreza no Nordeste: a década de 1990 vista de perto. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 34, nº 1, p. 7-41, 2003.

SACHS, J. *O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

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

SEN, A. K. Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers*, v. 35, p. 153-169, 1983.

SEN, A. K. Poverty in the human development perspective: concept and measurement. In: JOLY, H. (Coord.). *Human development report*. New York: Oxford University, 1997. p. 15-23.

SILVA, A. M. *Um estudo sobre pobreza multidimensional na região Nordeste do Brasil*. 2009. 193 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009.

SOARES, R. B.; BARRETO, F. A.; TEIXEIRA, M. A. Saindo da pobreza com microcrédito. Condicionantes e tempo de ascensão: o caso dos clientes Crediamigo. *Laboratório de Estudos da Pobreza*, nº 24, Fortaleza, 2008.

THORBECKE, E. *Multidimensional poverty: conceptual and measurement issues*. UNDP International Poverty Centre, Brasília, 2005.

VICINI, L. *Análise multivariada da teoria à prática*. Rio Grande do Sul: UFSM, 2005.

WOOLDRIDGE, J. M. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

YUNUS, M. *Hacia un mundo sin pobreza*. Barcelona: Andres Bello, 1997.

YUNUS, M.; JOLIS, A. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Ática, 2008.

# AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL EM FACE DA CRISE DO CAPITAL: O LUGAR DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

## MÔNICA JOSIANE COELHO VIANA

Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), especialista em Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes pela Universidade de São Paulo (USP) e mestra em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Tem experiência nas áreas de Benefícios, Treinamento e Desenvolvimento, Serviço Social e Políticas Públicas. Desde 2009 é assistente social da UFC.

## Resumo

O Estado de Direito no Brasil contemporâneo se estabelece de acordo com a lógica mercantil-privatista apontada pelo sistema econômico capitalista, trazendo consigo a utilização de políticas sociais com o fim último de dirimir conflitos sociais, que se intensificam nos momentos de crise do capital, conforme se verifica em sua fase neoliberalizante. Desta feita, há um tensionamento à focalização das políticas sociais, dado o seu caráter de amortização de conflitos, o que também ocorre na política de assistência estudantil nas universidades públicas federais. Esta se estabelece em um cenário de disputa, a custo do engajamento do movimento estudantil na negociação com o Estado pela ampliação e manutenção de direitos. A consolidação de uma política nacional de assistência estudantil nas universidades federais aconteceu somente na última década, e as consequências de seu estabelecimento tardio traz consigo um lastro de dívida com a comunidade acadêmica, ainda mais agudizado com a implementação das cotas sociais.

**Palavras-chave:** Estado. Capitalismo. Políticas sociais. Assistência estudantil.

## Abstract

The modern Brazil establishes the Rule of Law, according to market-privatizing logic pointed out by the capitalist economic system, bringing with itself the use of social policies with the ultimate goal to resolve social conflicts, which intensify in times of crisis of capital, as it appears in its neoliberal stage. Thus, there is a tension about the focus of social policies, because of its conflicts resolution character, which also occurs in the student assistance policy in federal public universities. It establishes itself in a scenario of competition, at the expense of the involvement of the student movement in negotiations with the State for the expansion and maintenance of rights. The consolidation of a student assistance national policy in federal universities just happened in the last decade, and the consequences of its late establishment carries with it a ballast of debt with academic community, all the more acute with the implementation of the social quotas.

**Keywords:** State. Capitalism. Social policies. Student assistance.

## Introdução

As sequelas econômicas e sociais decorrentes da crise econômica no final do estado keynesiano, nos anos 1980, as quais foram pano de fundo para o desenvolvimento da reestruturação produtiva, tornaram ainda mais abissais as diferenças de classes, mormente na América Latina, considerando que nessa realidade as conquistas do estado de bem-estar social, quando aconteceram, deram-se de forma bastante tímida se comparadas às dos países de capitalismo central, nos quais de fato houve avanços consideráveis para a classe trabalhadora.

Na atual fase do capitalismo, o estado de bem-estar social é considerado pelos representantes do capital como responsável pela queda dos lucros<sup>1</sup>, os quais se apressam em substituí-lo. A uma só voz, os representantes do capital inculpam o intervencionismo do Estado, indicando a crise fiscal para justificar a diminuição do acúmulo do capital e a caracterização do Estado de proteção social como demasiadamente pesado e lento para as necessidades cada vez mais flutuantes do mercado de trabalho.

A inculpação do Estado é reforçada por Friedman (1985), cujas teorias foram utilizadas na América Latina, no Chile de Pinochet. Ferrenho defensor da economia de mercado, assevera que somente por meio do livre mercado se alcançará o bem-estar das pessoas. O autor considera que, para o pleno desenvolvimento econômico, o Estado deve atuar essencialmente nas situações em que o mercado não

---

<sup>1</sup> A queda das taxas de lucros ocorreu a partir do fim da década de 1860.

pode fazer por si, pois o contrário implicaria uma violação das liberdades individuais. Defende a adoção do liberalismo e considera como inconvenientes as políticas sociais.

Apesar da prerrogativa de redução do Estado, no entanto, a expansão do capital exige e conta com a efetiva participação deste, pois é ele que operacionaliza ajustes para suprir as necessidades do capital estrangeiro ou nacional, por via das mudanças nos mecanismos da gestão do vínculo salarial, agindo no mercado como gestor da moeda. Há também intensiva participação do Estado na ampliação e desregulamentação dos mercados, liberando setores antes restritos à atuação do serviço público estatal, os quais passam a ser entregues à lógica do mercado. Assim, solidificam-se a diminuição do Estado para os direitos sociais e seu maior direcionamento para a manutenção e sustentação da economia. Nesse contexto, traçamos uma breve análise dos impactos conjunturais para as políticas sociais, especificamente para a política de assistência estudantil das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes).

### **Contextualização das políticas sociais como instrumento do capitalismo neoliberal**

As políticas sociais ganharam corpo no período áureo do fordismo, como resposta à demanda do próprio capitalismo na mediação dos conflitos de classes e como alívio das tensões, materializando a experiência denominada de estado de bem-estar social, que teve vigência sobretudo nos países capitalistas centrais. De forma geral, os mecanismos de proteção e as políticas sociais são formas de enfrentamento das questões sociais<sup>2</sup> do capital, que se apresentaram setorializadas e fragmentadas.

---

<sup>2</sup> Consideramos aqui como questão social as refrações das contradições da relação capital – trabalho que reverberam sobre a classe trabalhadora.

Essas políticas são instrumentos para tentar “aliviar” as contradições geradas pelo processo de exploração do capital, ao tempo que alimentam o próprio sistema. Frequentemente, sua implementação acontece de forma fragmentada, por áreas como habitação, saúde e educação, ou atendendo a segmentos específicos: mulheres, crianças, idosos, deficientes, entre outros. Essa setorialização da política desarticula a classe trabalhadora e enfraquece o seu poder de mobilização.

Nesse sentido, acrescenta-se o pensamento de Spasati *et al.* (2007), ao defenderem a ideia de que as políticas sociais<sup>3</sup> são carregadas de um caráter totalmente ideológico e estão historicamente a serviço da classe dominante, pois são executadas pelo Estado para amenizar os conflitos e garantir a “governabilidade”. Assim, são utilizadas como mecanismo de controle e de reposição da força de trabalho.

No contexto dos governos de orientação neoliberal, esse problema se torna ainda mais agudo, haja vista que, além de serem consideradas demasiadamente “pesadas” para o Estado, as políticas sociais se deslocam da esfera pública para a particular, transferindo-se para a sociedade civil na forma de prestação de serviços sociais, fragmentando ainda mais os serviços e focalizando a política de acordo com o interesse das instituições, desconsiderando as necessidades da classe trabalhadora. Com a transferência para o setor privado, as políticas sociais tornam-se negócio lucrativo para instituições que privatizam os serviços e desresponsabilizam o Estado de assegurar os direitos.

---

<sup>3</sup> “Os recursos que sustentam as políticas sociais constituem parte do valor criado pela classe trabalhadora, apropriado pelo Estado e pelas classes dominantes e repassado às camadas populares sob forma de ‘benefícios’ concedidos pelo poder público, como expressão humanitária do Estado” (IAMAMOTO *apud* SPOSATI *et al.*, 2007, p. 33).

A efetivação de políticas sociais não responde satisfatoriamente às reivindicações e aos anseios reais da classe trabalhadora. Vê-se, de acordo com Behring e Boschetti (2007), que as políticas sociais servem à política econômica monetarista e, dessa forma, têm como características a privatização, focalização/seletividade, descentralização e desresponsabilização do Estado.

Malgrado, porém, os efeitos ideológicos das políticas sociais, há nesse espaço uma contradição, pois nas próprias políticas de assistência estão contidas as possibilidades de negação e de luta para a expansão da autonomia popular. De acordo com esses preceitos, inscrevem-se as políticas sociais calcadas no modelo assistencial, como forma de enfrentamento da questão social. O modelo assistencial enquadra o trabalhador como assistido ou como favorecido pelo Estado. Contraditoriamente, inscreve-o no atendimento parcial de suas necessidades na sociedade capitalista, produzidas pelo próprio sistema. A questão social configura-se como parte da produção e reprodução no capitalismo, consoante o pensamento de Behring e Boschetti (2007).

As formas de enfrentamento da questão social, ainda na concepção das autoras, devem incorporar componentes de resistência por parte da classe trabalhadora, pois nesse conceito devem estar presentes as relações de luta de classe, dado que “[...] se pode recair no culto da técnica dos mapas da ‘exclusão’, das fotografias, tão em voga nos dias de hoje” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 53).

Com a política neoliberal, o direcionamento da assistência social foi no sentido de atender parcialmente à população que faz parte do mercado informal de trabalho e que vive em total miséria, bem como de expulsar dessa política os trabalhadores assalariados, por meio do “corte” de renda excessivamente baixo para a inclusão nos pro-

gramas, da vinculação da concessão dos benefícios a uma situação de “vulnerabilidade” e da mercantilização dos serviços, principalmente educação e saúde.

O mecanismo assistencial, no pensamento de Spasati *et al.* (2007), tem como configuração a existência de “carências” e, conseqüentemente, a necessidade de comprovação do grau de carência para o acesso aos programas. No Brasil, o corte socioeconômico para acesso aos benefícios sociais é muito baixo, variando geralmente entre um quarto do salário mínimo e um salário mínimo *per capita*, o que direciona as políticas sociais para as classes paupérrimas e exclui enorme contingente da classe trabalhadora que tem necessidade dos serviços, mas não pode ter acesso a eles.

Esse fator leva a uma justificativa de um rebaixamento da qualidade dos serviços oferecidos, uma vez que são direcionados, ainda conforme a concepção de Spasati *et al.* (2007), a pessoas com pouco grau de “exigência”, uma política “pobre para pobres”. Pode haver ainda uma fragmentação da demanda de acordo com graus de urgência, respondendo mais emergencialmente às demandas das necessidades básicas e situando em segundo plano questões como a educação.

## **O longo percurso para a consolidação da política nacional de assistência estudantil nas Ifes**

A assistência estudantil também se desenvolveu com uma política focalizada nos grupos mais miseráveis, não tendo o caráter de política universal. Ao contrário, seu alcance é limitado por uma série de pré-requisitos para o acesso aos benefícios. Não é possível, portanto, dissociar o desenvolvimento da assistência estudantil universitária do

próprio movimento da política de assistência social, haja vista que ambos estão no âmbito da garantia de direitos, e a assistência estudantil, especificamente, está inscrita nos limites da assistência social, dada sua maior abrangência.

A expressão assistência estudantil foi apropriada pelo Estado para designar a política social que visa promover condições que contribuam para a permanência dos estudantes nas instituições de ensino. A política de assistência estudantil no Brasil, segundo Costa (2010), seguiu duas fases distintas, sendo que desde o início a moradia desempenha um papel primordial. A primeira fase teve início com a criação da Casa do Estudante e estendeu-se até o período de redemocratização. Até meados de década de 1980, essa política se caracterizou por ser informal, de caráter eventual, descontínua, em razão de pouca relevância conferida ao tema.

A outra fase compreende desde o período da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 até os dias atuais. Nesse momento, na concepção de Costa (2010), houve um avanço para a regulamentação da política por meio da CF, que, no artigo 206, reporta-se à igualdade de condições dos alunos para o acesso e para a permanência.

A moradia auferia contornos de política oficial do Estado muito tempo depois, com a criação da primeira Casa do Estudante, no ano de 1928, durante o governo de Washington Luís. Instalada em Paris, essa objetivou auxiliar brasileiros que estudavam na França, o que era bastante comum à época e também já tornava evidente o caráter burguês da universidade no Brasil.

A primeira Casa do Estudante instalada no país foi criada no Rio de Janeiro, em 1930, para atender a estudantes carentes. Durante o governo de Vargas, passou a receber recursos do Governo Federal e, em 1937, o governo

apoia a criação da União Nacional dos Estudantes (UNE)<sup>4</sup>, que passa a funcionar em um cômodo da Casa do Estudante do Brasil (CEB).

O reconhecimento do direito à assistência estudantil para a educação superior no Brasil é muito recente. Em 1946, período em que se restabeleceu o regime democrático, a assistência estudantil passou a ser obrigatória em cada esfera do ensino: “cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar” (CF, 1946, art. 172). Nos artigos 90 e 91, admite que a assistência estudantil deve ser um direito igual para todos os estudantes.

Em 1968, com a Lei nº 5.537, que antecede a Lei de Reforma Universitária, cria-se o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Indep), o qual tem como um de seus objetivos a captação de recursos e a canalização deles para bolsas de estudo, manutenção e estágio dos alunos dos cursos superiores e do ensino médio. Estabelece ainda que, nas instituições federais de ensino, os discentes com renda familiar alta deverão pagar anuidades, que serão revestidas para manutenção, bolsa de estudos e estágio para educandos que tenham recursos insuficientes. Os valores pagos deveriam ser reembolsáveis a longo prazo. Salientamos que já se mencionam na lei os critérios para determinar o público-alvo da assistência estudantil,

---

<sup>4</sup> Consoante Santos (2007), no período de 1937 até 1942, a UNE se consolidou oficialmente como representante nacional dos estudantes, mantendo, de início, um bom relacionamento com o governo. Ainda no ano de 1942, passou a realizar discussões políticas e defendeu a entrada do Brasil na guerra, apoiando os aliados. O Governo Federal, então, criou a Fundação da Juventude Brasileira (JB), que tinha fortes tendências fascistas, em oposição à UNE, que à época discutia a luta antifascista e encampava a bandeira por maior unidade entre as organizações estudantis.

associando-se os critérios ao maior salário mínimo vigente no país<sup>5</sup> e ao número de dependentes da família à liberação do benefício. Portanto, definiam-se regras claras, não deixando o campo livre às interpretações das instituições para concessão do benefício.

Mais de três décadas depois da criação da Casa do Estudante, no ano de 1970, o Governo Federal criou o Departamento de Assistência Estudantil (DAE), vinculado ao Ministério da Educação (MEC), ficando patente que a assistência estudantil se deu de forma desorganizada e desarticulada.

Consoante Barbosa (2009), com a reativação da UNE e com o fim do Decreto-Lei nº 477, de 1969, que proibia manifestações estudantis, foi retomada a luta pró-moradia estudantil por parte dos discentes. Em 1976, no Rio de Janeiro, foi realizado o I Encontro de Casas de Estudante.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 202, assume o compromisso com a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, o que leva a esperar a promoção de forte política de assistência estudantil, pois a igualdade de permanência só pode ocorrer mediante a criação de meios para que os alunos em situação de desigualdade social possam dar prosseguimento aos seus estudos.

Em 1987, foi criado o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace), que engloba somente as instituições públicas federais de ensino superior.

Na década de 1990, experimentamos o avanço das políticas neoliberais, o corte de verbas para a educação superior pública, o apoio à privatização e, conseqüentemente, uma maior escassez de recursos para a política de assistência estudantil.

---

<sup>5</sup> À época, o salário mínimo no Brasil não era unificado, o que gerava grande disparidade entre as diferentes regiões do país.

Na vigente Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/1996, a assistência estudantil para o ensino superior está ausente do texto. No Título III, sobre o direito à educação e sobre o dever de educar, o dever do Estado é explicitado na criação de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde somente para o educando do ensino fundamental. Ressaltamos que, no artigo 71, consta que não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino as que são realizadas com assistência social, atendimento médico-odontológico, psicológico, farmacêutico, entre outros; segundo a Constituição Federal, no artigo 212, esses programas deverão ser financiados com recursos de contribuições sociais e outras verbas orçamentárias, não deixando claro o que são esses outros recursos orçamentários.

Com base nos dados das pesquisas realizadas nos anos de 1994 e 1997 pelo Fonaprace, que identificou o perfil socioeconômico dos alunos dos cursos de graduação presencial das Ifes, em 2007, foi elaborado o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), primeiro documento que regulamenta nacionalmente a assistência estudantil, fruto da expansão prevista no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

O PNAES entrou em vigor no ano de 2008 e em julho de 2010, no governo Lula da Silva, sendo implementado pelo Decreto nº 7.234, numa tentativa de assegurar o prosseguimento do plano no governo seguinte.

Esse plano passa a normatizar a assistência estudantil e a definir que as ações devem ser desenvolvidas nas áreas de moradia, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, al-

tas habilidades e superdotação. O PNAES estabelece que essas ações atenderão aos educandos matriculados em cursos presenciais de graduação, que deverão ser selecionados prioritariamente por critérios socioeconômicos, objetivando a permanência na universidade e a melhoria de desempenho acadêmico. O plano utiliza como referencial socioeconômico o recorte financeiro de um salário mínimo e meio *per capita*, o que aumenta consideravelmente a abrangência dos benefícios, principalmente na realidade da região Nordeste.

O PNAES, no entanto, contém diretrizes muito gerais, sem traçar uma política cristalina, havendo muita variação em cada universidade sobre os critérios adotados e os benefícios a serem garantidos aos discentes, o que configura uma dificuldade, sobretudo em face da promessa do Governo Federal de mobilidade acadêmica do estudante, desde seu ingresso, mediante a adoção do exame nacional, por intermédio do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e do Sistema de Seleção Unificada (Sisu).

Por intervenção da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, houve a obrigatoriedade da reserva de 50% das matrículas em todos os cursos e turnos, indistintamente, nas universidades e institutos federais de todo o território nacional. Essas vagas devem gradativamente ser ofertadas pelas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) até o ano de 2016 e destinadas aos alunos que estudaram integralmente em escolas públicas durante o ensino médio e distribuídas entre aqueles com renda *per capita* no limite de um salário mínimo e meio ou menos e aos autodeclarados pretos, pardos e indígenas, no contingente proporcional à população local onde está a instituição, utilizando-se do último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Assim, desde 2013, as Ifes, por força de lei, passaram a implementar a reserva de vagas em suas instituições, a chamada política de cotas. A defesa e a implementação da política de cotas nas universidades já existiam em algumas instituições antes de sua obrigatoriedade. Sobre isso, merece destaque o pensamento de Sousa e Portes (2011), que levantaram dados sobre as 59 Ifes existentes em 2009, constatando que 64% adotavam políticas compensatórias; entre estas, 73% utilizavam a reserva de vagas, 24% faziam uso do sistema de bônus e 3% realizavam processos seletivos específicos para indígenas. Entre as 28 instituições que faziam reserva de vagas, 57% adotavam cotas sociorraciais, 32%, reserva social e 11%, reserva racial.

Dessa forma, a política nacional de assistência estudantil, recentemente implementada, assume grande importância para a permanência dos estudantes cotistas, no entanto não houve tempo hábil para seu amadurecimento e aprofundamento, dada a complexidade e proporção de sua atuação em um país continental como o Brasil.

## Considerações finais

O grande desafio que toma forma para a assistência estudantil está em atender a contento aos discentes ingressos da política de cotas, que, em algumas universidades, a exemplo da Universidade Federal do Ceará (UFC), assegura, a partir do ano de 2014, 50% da quantidade de vagas disponibilizadas. Essa alteração terá impacto no perfil socioeconômico dos estudantes das instituições, exigindo ampliação e maior estruturação da assistência estudantil em todas as suas dimensões. Cabe ao Estado, além de facilitar o acesso, criar condições para a permanência dos educandos oriundos das classes menos favorecidas, que

necessitam de apoio financeiro para dar continuidade ao seu curso de graduação.

Uma análise da necessidade de abrangência da assistência estudantil é um grande desafio, pois envolve não somente os recursos e o número de beneficiados, sendo antes forçoso saber a situação socioeconômica de todos os alunos, assim como as necessidades individuais, como moradia, creche, apoio psicológico, entre outros, uma vez que um mesmo estudante pode requerer tipos diferentes de benefícios para conseguir permanecer na universidade. A necessidade de ampliação de vagas e permanência dos educandos na universidade passa diretamente pelo fortalecimento e reconhecimento da política de assistência estudantil<sup>6</sup>, que objetiva proporcionar condições para que o discente possa concluir seu curso, apesar das dificuldades sociais e financeiras.

Deve-se considerar também o fato de que um aluno que não apresenta vulnerabilidade socioeconômica pode vir a ser um potencial usuário da política de assistência estudantil, dependendo de fatores como relacionamento familiar, problemas de saúde, entre outros. São várias as situações que incidem sobre a necessidade da política de assistência estudantil, que estão além mesmo da própria situação socioeconômica e que merecem ser estudadas minuciosamente, caso a caso.

---

<sup>6</sup> Depoimento de representantes do DCE da UFC para a *Revista Universidade Pública* demonstra a insatisfação dos alunos com a política de assistência existente: “[...] em 2010, várias manifestações e protestos estouraram em universidades Brasil afora, como nas federais de Alagoas, Mato Grosso e Rio Grande do Sul. No centro das reivindicações, mais vagas em residências estudantis e acesso ao restaurante universitário” (REBOUÇAS, 2010, p. 21-22).

## Referências

- BARBOSA, R. A. *A assistência ao estudante da residência universitária da UFPB*. 2009. 133 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2009.
- BEHRING, E. R. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Políticas sociais: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2007.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007.
- BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: BRASIL. Congresso. Senado. 500 anos de legislação brasileira. 2. ed. Brasília, DF, 2001. CD3: Brasil República.
- BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas Universidades Federais e nas Instituições Federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 ago. 2012. Seção 1, p. 1.
- BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista*. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- COSTA, S. G. *A equidade na educação superior: uma análise das políticas de assistência estudantil*. 2010. 202 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

FRIEDMAN, M. R. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

FRIEDMAN, M. R. *Liberdade de escolher: o novo liberalismo econômico*. Rio de Janeiro: Record, 1980.

IAMAMOTO, M. V. *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 2006.

IAMAMOTO, M. V. *Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007.

REBOUÇAS, H. A eleição acabou. Dilma venceu. E agora? *Revista Universidade Pública*, Fortaleza, nº 58, v. 10, p. 18-23, 2010.

SANTOS, L. K. M. *A União Nacional dos Estudantes e a "Reforma Universitária" do Governo Lula: a educação pública em debate*. 2007. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

SOUSA, L. P.; PORTES, E. A. As propostas de políticas/ações afirmativas das universidades públicas e as políticas/ações afirmativas de permanência nos ordenamentos legais. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 92, nº 232, p. 516-541, 2011.

SPOSATI, A. O. *et al. A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo: Cortez, 2007.

# EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA E IMPLICAÇÕES NO SERVIÇO SOCIAL

## GLEICIANE VIANA GOMES

Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), especialista em Serviço Social, Seguridade Social e Legislação Previdenciária pela Faculdade Ratio e mestranda em Serviço Social, Trabalho e Questão Social pela UECE. Assistente social, servidora pública federal da Universidade Federal do Ceará (UFC).

## GRAYCEANE GOMES DA SILVA

Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE) e mestra em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Possui experiência nas áreas de assistência social, educação e saúde. Desenvolve pesquisas nas áreas de educação, pessoas com deficiência e políticas sociais.

## MARIA ERICA RIBEIRO PEREIRA

Graduada em Serviço Social, especialista em Serviço Social, Seguridade Social e Legislação Previdenciária pela Faculdade Ratio e mestra em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Cursa especialização em Gestão Pública Municipal pela UECE. Pesquisa sobre as transformações contemporâneas no mundo do trabalho.

## Resumo

O presente estudo visa tecer considerações acerca da expansão da educação superior brasileira diante do contexto da ofensiva neoliberal expressa na contrarreforma do Estado, a partir da focalização e privatização das políticas sociais. Como metodologia, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica e a análise de dados, situando nesse contexto o curso de Serviço Social como exemplo. Concluiu-se que esse processo engendra uma precarização da formação e consequentemente do trabalho dos profissionais.

**Palavras-chave:** Educação superior. Expansão. Serviço social.

## Abstract

The present study aims to weave considerations about the Brazilian higher education expansion in face of the context of the neoliberal offensive expresses in counter-reformation of the State, through the focusing and privatization of the social policies. Methodologically, we used the bibliographic research and the analysis data and situating the Social Work course in this context. The study concluded that this process engenders a deterioration of the formation and work of the professionals, in consequence.

**Keywords:** Higher education. Expansion. Social work.

## Introdução

A educação de ensino superior no Brasil vem passando por uma série de mudanças nas últimas décadas. Trata-se de um processo encampado visando ao afastamento do Estado da responsabilidade de prestar esse direito fundamental em favor do mercado. Assim, assistimos a um conjunto de iniciativas que vão de encontro à concepção de ensino preconizada na Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996.

Esse processo não é pontual. É uma realidade cuja base se reporta às iniciativas do governo nos anos 1990 de reformar o Estado, enxugando-o em sua intervenção nas políticas públicas, especialmente nas de recorte social. Essa contrarreforma implicou redução nos gastos com educação, precarizando-a, bem como abriu espaço para o fortalecimento da iniciativa privada na prestação desse direito, reduzido a mero serviço.

A educação superior foi atingida sobremaneira: mercantilizada, com a supervalorização das instituições privadas em detrimento das públicas, redundando em fragilidade na lógica da primazia do ente público na materialização de um sistema gratuito e de qualidade, algo expresso na superioridade numérica das instituições privadas em relação às públicas nesse nível de ensino.

As consequências dessa filosofia se evidenciam no sucateamento das entidades públicas, no crescimento epidêmico do ensino a distância e semipresencial, na qualidade do ensino prestado, no tipo de perfil profissional e na con-

cepção de ensino oferecido aos estudantes de nível superior brasileiro, em sua maioria, em organizações privadas.

Atingindo todas as áreas de formação, esse quadro se mostra mais grave em cursos de formação na área de humanas, especialmente naqueles que não exigem o uso de laboratórios e recursos especializados. Isso favorece formações aligeiradas e com baixo custo, sendo um campo altamente explorado pelo mercado educacional privado atual.

Destarte, este trabalho, de cunho bibliográfico e documental, tem por objetivo analisar a realidade da precarização da educação superior no Brasil e suas consequências para a formação profissional, relevando seus rebatimentos para os estudantes, para os profissionais e para as concepções de educação superior no país, a partir das especificidades do Serviço Social.

## **O contexto da educação superior em face da realidade brasileira**

A educação brasileira tem um histórico marcado pelo acesso desigual das classes sociais à escolaridade. Por longo período, foi reservado aos ricos o poder de oferecer escolarização a seus filhos. A mudança nesse quadro advém com a industrialização e urbanização do Brasil, com o desenvolvimento da indústria e com o estabelecimento de direitos sociais no governo populista de Getúlio Vargas. Sobre isso, Mota (2000 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 107) destaca que:

[...] esse período é marcado pelo desenvolvimento de uma gestão estatal da força de trabalho, que incluiu as políticas sociais e que incidia sobre a ‘organização do mercado de trabalho, a reprodução ampliada da força de trabalho e a regulação de normas de reprodução e de consumo’. Contudo, esse

desenvolvimento foi restrito e incompleto, em comparação com a experiência keynesiano-fordista no capitalismo central.

Esse processo de industrialização tardio traz consequências no modo de organização social, a partir do descompasso no acesso à educação, que claramente tem como base o modo de produção capitalista. Sendo assim, o foco é a formação para o mercado de trabalho com vistas a garantir a manutenção e disseminação dos ideais que legitimam os interesses das classes dominantes. Nesse contexto, Emir Sader (2008, p. 1) esclarece que a educação:

Em outras palavras, tornou-se uma peça do processo de acumulação de capital e de estabelecimento de um consenso que torna possível a reprodução do injusto sistema de classes. Em lugar de instrumento de emancipação humana, agora é mecanismo de perpetuação e reprodução desse sistema.

Para agravar a problemática brasileira, a partir de 1970, o modelo taylorista-fordista<sup>1</sup> entrou em declínio e,

---

<sup>1</sup> O modelo taylorista de produção teve como fundamento os estudos de Frederick Taylor, que observou a organização das fábricas estadunidenses entre o final do século XIX e início do século XX, desenvolvendo, assim, uma teoria para que se pudesse aumentar a produção através de uma organização racional. Tal modelo era baseado na administração científica, tendo como pontos principais: o controle do tempo, a padronização dos processos, o planejamento das ações, a instrução aos trabalhadores, as gratificações para aqueles que produzissem mais e a especialização das tarefas (cada um fazia apenas uma parte do trabalho que era coletivo). Portanto, o taylorismo veio racionalizar os processos de trabalho, com estabelecimento de regras e hierarquias descentralizadas para manter maior controle sobre a classe trabalhadora. O modelo fordista, por sua vez, utilizou alguns pontos do taylorismo, como a especialização das tarefas, para organizar uma produção em massa de carros e incentivar o consumo em larga escala, no sentido de garantir a acumulação de capital e fazer com que a economia do país voltasse a crescer. A produção em massa das mercadorias, associada ao incentivo ao consumo, aumentaria a produção e os salários e geraria a expansão do mercado (PINTO, 2010).

como resposta do capital, iniciou-se a estruturação do modelo toyotista, com base na valorização das competências em realizar diversas atividades no ambiente de trabalho para responder às demandas encontradas, bem como a flexibilização das relações de trabalho atrelada à desestruturação dos direitos trabalhistas. Esse processo, denominado “reestruturação produtiva”, vem como resposta ao contexto de desemprego e crise, na perspectiva de buscar soluções para a retomada da lucratividade.

Nesse período, o Brasil estava sob o governo militar, caracterizado pela repressão política e intelectual, mas com perspectiva modernizadora ao desenvolvimento econômico mundializado a partir da abertura da economia brasileira ao capital estrangeiro. No que tange à educação, o processo de expansão do número de instituições caracterizaria a melhoria da situação socioeconômica da população, que estaria garantindo suas condições de empregabilidade.

Do ciclo de reformas educativas do golpe civil-militar centrado na ideologia do capital humano, transitamos para um ciclo de reformas sob a ditadura do capital. A travessia efetivou-se, perversamente, pela profunda regressão das relações sociais e com um aprofundamento da mercantilização da educação no seu plano institucional e no seu plano pedagógico (FRIGOTTO, 2002). No âmbito do pensamento pedagógico, o discurso em defesa da educação é predominantemente retórico ou colocado de forma inversa tanto na ideologia do capital humano (conjuntura da década de 1960 a 1980), quanto nas teses, igualmente ideológicas, da sociedade do conhecimento, da pedagogia das competências (RAMOS, 2001) e da empregabilidade (décadas de 1980 e 1990). (FRIGOTTO, 2007, p. 1137-1138).

Esse conceito de empregabilidade significa que as pessoas têm que buscar qualificar-se para serem atrativas ao mercado de trabalho, diante das mudanças na organização laboral na perspectiva toyotista, sendo esse conceito uma reedição do capital humano<sup>2</sup>, utilizado no período taylorista-fordista para expressar que a aquisição de conhecimentos pelos trabalhadores era importante para o desenvolvimento econômico e para a acumulação do capital pela classe detentora dos meios de produção.

Em termos políticos e sociais, houve um fortalecimento dos ideais neoliberais, presentes nas reformas desde o período ditatorial até a atualidade, e de Estado mínimo para as políticas sociais, o que ocasionou a focalização da atuação para o atendimento aos direitos sociais, deteriorando a oferta universal e gratuita, abrindo espaço para expansão do mercado privado no atendimento aos direitos sociais, principalmente educação, saúde e previdência social, campos privilegiados de lucratividade.

Mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco da redemocratização do país, que regulamentava os direitos da população e preconiza o dever do Estado no atendimento aos direitos sociais, em seu texto é clara a abertura à intervenção privada, ao dispor que: “Art.

---

<sup>2</sup> “Com efeito, como explica o economista Theodoro Schultz (1962), a noção ou conceito de ‘capital humano’ por ele elaborado surgiu nos anos de 1956-1957, no Centro de Estudos Avançados das Ciências do Comportamento, em face de sua perplexidade ante os fatos de que os conceitos por ele utilizados para avaliar capital e trabalho estavam se revelando inadequados para explicar os acréscimos que vinham ocorrendo na produção. Em contrapartida, sinaliza Schultz, percebia que muitas pessoas nos Estados Unidos estavam investindo fortemente em si mesmas, que esses investimentos tinham significativa influência sobre o crescimento econômico, que o investimento básico em si mesmas era um capital humano e que aquilo que constituía basicamente este capital era o investimento na educação. O outro elemento constitutivo do ‘capital humano’ é o investimento em saúde” (FRIGOTTO, 2008, p. 67-68).

199: A assistência à saúde é livre à iniciativa privada; Art. 202: O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo [...]” (BRASIL, 1988). Essa prerrogativa se estende à educação ao estabelecer que: “Art. 209: O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas às seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (BRASIL, 1988).

Destarte, as prerrogativas foram se ajustando, na perspectiva de legitimar o processo de manutenção do paradigma capitalista neoliberal. Nos governos de Fernando Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990, processaram-se as principais medidas da contrarreforma estatal, a partir da venda de empresas públicas para o setor privado, da legitimação da atuação do terceiro setor, das parcerias entre público e privado e da focalização das políticas sociais, tendo continuidade no governo Lula (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Cabe destacar que o governo Dilma continua esse processo de consolidação dos ideais neoliberais.

O que se constata claramente é: desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do aumento do passivo externo financeiro; maior concentração de capital; e crescente dominação financeira, que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação. (GONÇALVES, 2012, p. 638).

O que podemos observar é a crescente parceria entre público e privado, através da gestão de serviços públicos por fundações e empresas, além da continuidade da transferência de recursos para instituições do terceiro setor que desenvolvem ações em diversos setores no atendimento aos direitos sociais, ajustes nas políticas de trabalho e previdência social.

No campo da educação superior, para atender às prerrogativas de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), principalmente do segundo, que determina, mediante documentos, os ditames para a adequação dos países subdesenvolvidos aos processos globais.

Em seguimento às prerrogativas internacionais, os governos Lula e Dilma vêm empreendendo diversas ações com base no discurso de superação da pobreza e miséria por meio do acesso à formação profissional.

Segundo Lima (2013, p. 1-2), a expansão da educação brasileira, em especial a superior, teve como determinantes: “a subordinação da ciência à lógica mercantil”, a partir das parcerias de maior atuação de instituições privadas nas universidades públicas; “a constituição de novos campos de lucratividade”, por intermédio da expansão de faculdades e universidades privadas como empreendimentos lucrativos; e “a construção de estratégias de obtenção de consenso em torno do projeto burguês de sociabilidade em tempos de neoliberalismo reformado”, sendo considerada a educação superior como terciária, que significa que ela se iguala a qualquer curso de formação profissional pós-ensino médio, o que vem a legitimar a expansão sem critérios mais rígidos de avaliação a partir de cursos de curta duração, a exemplo da graduação tecnológica e também da educação a distância (EaD).

Há um processo de massificação da profissionalização, que no Brasil tomou a aparência de “democratização” do acesso ao ensino superior. Esse processo é claramente posto no documento do Banco Mundial, denominado *Construindo sociedades do conhecimento: novos desafios para a educação terciária*, de 2002, o qual salienta que os esforços devem ser para a formação de capital humano e social, com vistas a atuar de maneira internacional, através da adequação ao uso de novas tecnologias, internacionalização do capital humano e tomada do entendimento de que a educação é essencial para o desenvolvimento (CISLAGHI; SILVA, 2012).

Esse processo no Brasil se encontra expresso de forma diversificada, caracterizando-se pela oferta de cursos aligeirados para os níveis de educação técnica e tecnológica, sendo reservada ao ensino superior a revisão dos currículos de boa parte dos cursos de ensino superior, a fim de garantir que se tornem mais enxutos e que formem com mais rapidez para o mercado de trabalho, além de disseminar o ensino a distância com o discurso de “democratização” do acesso, pois pessoas em todo o Brasil, desde que tenham acesso à internet, podem usufruir.

Portanto, o que se configura como realidade da educação superior no Brasil é uma expansão quantitativa que não garante qualidade, dado que o foco é o ganho de visibilidade do desenvolvimento do país em termos internacionais, com o aumento dos índices dos anos de escolarização expresso em um número total de 7.526.681 matrículas no ensino superior, segundo o Censo da Educação Superior de 2013, sendo predominante aquelas efetuadas nas instituições privadas.

No tópico seguinte, explicitaremos o processo de expansão da educação superior brasileira num viés de mercantilização desse direito transmutado em serviço.

## **Ensino superior tratado como mercadoria: a mercantilização em questão**

O processo de mercantilização da educação superior brasileira deu longos passos a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-2002) e dos governos petistas de Lula (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011 com término em 2018). Percebemos que essa mercantilização ocorre de diferentes vieses, ora com a expansão da educação superior privada, ora com a reforma universitária, seguindo o princípio da contrarreforma estatal.

A expansão da educação superior privada ocorreu a partir da ampliação do número de Instituições de Ensino Superior (IES) privadas e, conseqüentemente, de vagas, em que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) foi um importante ator nesse processo; e do investimento direto dos recursos públicos no setor privado, com o Fundo de Investimento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), e indireto, com o Programa Universidade para Todos (Prouni).

Por sua vez, na educação superior pública, percebemos esse processo com a reestruturação da educação superior brasileira, ditada conforme parâmetros internacionais, como do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, que veem que os países periféricos, aí incluído o Brasil, devem adotar medidas que massifiquem o acesso ao ensino superior, sem, no entanto, garantir qualidade científica; e devem prezar o ensino voltado ao mercado de trabalho, devendo, portanto, ser de curta duração, massificado e profissionalizante.

Isso se deu na educação superior pública por meio da ampliação do acesso, com a reestruturação e com a in-

teriorização das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), a partir do Plano de Apoio a Planos de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (Reuni) e da privatização interna das IES públicas, como consequência da parceria público-privada, com a Lei de Inovação Tecnológica e com os direitos transmutados em serviços, como: pagamento de cursos de extensão, especializações e mestrados profissionais.

Cabe salientar que, inseridas nos dois setores, privado e público, há a adoção e a ampliação da EaD, modalidade de ensino que fomenta o aligeiramento da formação profissional e a certificação em larga escala.

Iremos, então, neste tópico, detalhar o processo de mercantilização da educação superior brasileira, conforme medidas tomadas pelo Governo Federal desde a década de 1990, a saber: LDB, Fies, Prouni, Reuni, parceria público-privada nas IES públicas e EaD.

No governo FHC, a educação superior brasileira se caracterizou pela ampliação do setor privado e pela privatização interna das IES públicas, por meio das parcerias universidades-empresas, viabilizadas pelas fundações de direito privado nas universidades públicas (LIMA, 2013).

Essas características adotadas por esse governo na educação superior foram alicerçadas pela reforma administrativa do Estado brasileiro, que significou o sucateamento das IES públicas com a diminuição do repasse de recursos financeiros, do número de IES e de seu corpo profissional; em contrapartida, o setor privado de ensino superior foi privilegiado.

Quanto a seu corpo profissional, percebemos um retrocesso significativo durante esse governo *psdbista*, ao ver o emprego público como um problema fiscal, por conse-

guinte a ação estatal ocorre no sentido de restrição de sua dimensão e de seus custos (SÓRIA *et al.*, 2012). Sobre o repasse de recursos financeiros, entre 1995 e 2002, o governo FHC reduziu 62% de recursos de custeio, excluídos os benefícios aos trabalhadores e o pagamento de substitutos (CISLAGHI; SILVA, 2012).

Para termos ideia do privilégio concedido ao setor privado educacional no governo FHC, no final desse governo, em 2002, o número de instituições de ensino superior era de 1.637, desse total, apenas 162 eram universidades, com 1.398 faculdades, a maioria, e 77 centros universitários. Outro dado expressivo é que apenas 195 das IES eram públicas, as 1.442 restantes eram privadas (PINTO, 2013).

Vislumbramos com esses números que o direcionamento da expansão educacional para o setor privado se deu especialmente para as instituições privadas não universitárias, que não precisam estar constituídas legalmente da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, mas apenas do primeiro elemento – o ensino. Com isso, transmuta-se o papel da universidade, entendida como: “[...] um importante patrimônio social e se caracteriza pela universalidade na produção de conhecimento e pela transmissão da experiência cultural e científica da sociedade” (ANDES-SN, 2013, p. 17).

Se compararmos os dados do início aos do final do governo FHC, os índices são ainda mais alarmantes, conforme expressos na tabela adiante, em que visualizamos a retração do número de universidades públicas em 10,5%, passando as IES privadas a significar quase 90% do total de IES no Brasil:

Tabela 1 – Número de instituições de ensino superior no governo FHC

Ano	Total	Pública	%	Privada	%
1994	851	218	25,6	633	74,4
2002	1.637	195	11,9	1.442	88,1

Fonte: Almeida (2006).

Nesse cenário exposto, a expansão do setor de ensino superior privado ganha força com a aprovação da LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que regulamenta o ensino como de livre à iniciativa privada, instituindo três instituições educacionais privadas: a particular (empresarial), caracterizada pela obtenção de lucro; a comunitária; e a confessional/filantrópica, as duas últimas caracterizadas pela não lucratividade. Com a aprovação dessa lei, há um crescimento exponencial do setor privado no ensino superior. A LDB também institucionaliza que outras modalidades de IES não precisam ser constituídas pelo tripé indissociável entre ensino, pesquisa e extensão, conferido às universidades pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 207 (CHAVES, 2010).

Em 1999, por Medida Provisória, é criado o Fies, tornando-se lei apenas em 2001, com a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, em substituição ao Programa de Crédito Educativo (Creduc)<sup>3</sup>. O Fies é um programa do Governo

<sup>3</sup> O Programa de Crédito Educativo foi criado em 1975, a fim de financiar a graduação de estudantes matriculados em IES privadas que não tinham condições para o financiamento de seus estudos. Operacionalizado inicialmente com recursos do Banco do Brasil, da Caixa Econômica e de bancos comerciais, foi alterado diversas vezes, sem, no entanto, conseguir resultados satisfatórios, sendo finalmente substituído pelo Fies em 1999 (OLIVEIRA; CARNIELLI, 2010). O Creduc deu enormes prejuízos aos cofres públicos, pois a inadimplência chegou a 60% do total de estudantes que conseguiram esse empréstimo (ALMEIDA, 2006).

Federal de financiamento estudantil em nível de graduação, destinado a estudantes matriculados em IES privadas.

Por meio do FIES, o Governo Federal assume os gastos com matrícula e mensalidade dos estudantes durante toda a graduação. De acordo com o perfil e o interesse do contratante, o valor financiado varia de 50% a 100% do montante total. O reembolso do capital inicia-se após o período de carência, que se inicia com a conclusão do curso. A taxa de juros sobre o montante financiado é fixa, da ordem de 3,4%. São elegíveis estudantes cuja renda familiar bruta total não ultrapasse vinte salários mínimos. (BRASIL, 2015, p. 58).

Para ter acesso a esse financiamento, o estudante deve ter feito o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e ter sido bem colocado, pois a prioridade é por ordem de classificação nesse exame. Por sua vez, somente podem participar os cursos cadastrados com avaliação positiva junto ao Ministério da Educação (MEC): numa escala de 1 a 5, no mínimo 3.

O Fies representa de fato o investimento público direto no setor privado educacional, alicerçado numa visão mercantilizada de expansão do ensino superior, não dando ênfase à educação como direito, como produção de conhecimento científico; mas considerando a educação como transmutada em mercadoria, com o discurso da massificação do acesso, valorizando a quantidade, a privatização do ensino e a lucratividade.

Dando continuidade, para Lima (2013), no governo Lula, a educação superior tem como eixos temáticos: o empresariamento da educação e a certificação em larga escala, garantidos a partir de inúmeras ações, como: Lei de Inovação Tecnológica – 2004; Programa Universidade para To-

dos (Prouni) – 2005; Universidade Aberta do Brasil (UAB) – regulamentação dos cursos a distância – 2005-2006; e Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) – 2007.

O Prouni, regulamentado com a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, é um programa de concessão de bolsas de estudo integrais e parciais (de 50%) em cursos de graduação em IES privadas, para estudantes cuja renda familiar *per capita* mensal seja de até três salários mínimos. Assim como o Fies, para a participação no Prouni, os discentes devem ter feito o Enem. Para a concessão de bolsas integrais, os educandos devem ter renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio; já para a concessão de bolsas parciais, a família dos estudantes não deve ultrapassar três salários mínimos *per capita* (VALLE, 2009).

As bolsas, segundo o artigo 2º da Lei nº 10.891 (BRASIL, 2005), destinam-se a:

I) estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral; II) a estudante portador de deficiência, nos termos da lei; III) a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda.

A adesão das IES privadas se dá com a assinatura do Termo de Adesão com validade de 10 anos, a continuidade se dá com a avaliação do MEC, a partir de critérios de desempenho segundo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). As IES privadas que aderem ao Prouni têm vantagens fiscais, por meio da isenção de impostos e contribuições, a saber: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); Contribuição Social sobre o

Lucro Líquido (CSLL); Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) (BRASIL, 2005).

Valle (2009) revela que o Prouni, na verdade, não surge do discurso da democratização do acesso ao ensino superior, mas como forma de aproveitamento de vagas ociosas do setor privado. Estudos indicam que essas vagas ociosas giram em torno de 40%.

No referido governo, a expansão da educação superior pública se deu em três etapas: primeira fase – de 2003 a 2007 –, mediante o processo de interiorização das Ifes; segunda fase – de 2008 a 2012 –, com a execução do Reuni; e terceira fase – de 2012 a 2014 –, dando continuação e complementação às propostas anteriores (BRASIL, 2015).

A primeira fase, de interiorização das Ifes, proporcionou “[...] uma expansão de vagas públicas que se diferenciou do tradicional modelo de oferta de vagas nas capitais, elevando o número de municípios atendidos por universidades federais de 144 [em 2003] para 289 municípios [em 2014]” (BRASIL, 2015, p. 32).

Por sua vez, o Reuni, instituído por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, tem como objetivo principal, consoante seu artigo 1º, “Criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação”. Já os objetivos específicos, num prazo de cinco anos, são:

[...] aumentar o número de estudantes de graduação nas universidades federais e aumentar o número de estudantes por professor em cada sala de aula da graduação; diversificar as modalidades dos cursos de graduação, através da flexibilização dos currículos, da educação a distância, da criação dos cursos de curta duração, dos ciclos (básico e profissional)

e bacharelados interdisciplinares; incentivar a criação de um novo sistema de títulos; elevar a taxa de conclusão dos cursos de graduação para 90%; e estimular a mobilidade estudantil entre as instituições de ensino. (LIMA, 2013, p. 27).

No período de 2006 a 2010, há, então, um aumento das vagas de cursos de graduação presencial nas universidades federais, em especial: Tecnólogo, com 756,08% de aumento; Serviço Social, com 116,19%; Ciências da Computação, com 106,66%; Nutrição, com 102,34%; e Engenharia, com 98,91%. O aumento geral de vagas é de 63% nesse período, passando de 122.003 vagas ofertadas em 2006 para 199.282 vagas em 2010 (PINTO, 2013).

A adesão ao Reuni é voluntária, no entanto, quando a universidade federal adere a esse contrato de gestão junto ao Ministério da Educação (MEC), o governo prevê um acréscimo de até 20% do recurso federal para essa Ifes, que deve cumprir as metas desse programa (LIMA, 2013); em contrapartida, há a perda de autonomia universitária (PINTO, 2013). Percebemos também que a adesão voluntária passa a ser quase compulsória, pois, sem o Reuni, há um parco repasse financeiro às universidades federais.

A privatização interna das IES públicas, já iniciada com o governo FHC, tem os seguintes exemplos: os cursos de pós-graduação *lato sensu* pagos; as parcerias entre universidades públicas e empresas, por meio das fundações de direito privado; os mestrados profissionalizantes, financiados por meio de parcerias com empresas públicas e privadas, ou seja, são cursos pagos (LIMA, 2013).

Em 2004, houve a criação da Lei de Inovação Tecnológica, Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que trata de regulamentar a transferência de tecnologia das universidades, dos institutos tecnológicos e das empresas públicas

para a iniciativa privada por meio de parcerias. Para Mancebo, Maués e Chaves (2006), essa lei regulamenta diversos procedimentos, como: transferência de tecnologia pública para a iniciativa privada; incubação de empresas privadas nas instituições públicas; compartilhamento de infraestrutura, equipamentos e recursos humanos; e pagamento adicional a pesquisadores-docentes, representando de fato a privatização interna das IES públicas, com perda de autonomia, visando à satisfação do mercado.

Atualmente, em 21 de outubro de 2015, a Câmara dos Deputados aprovou o texto-base da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 395/2014, que põe fim à gratuidade dos cursos de especialização das IES públicas, regulamentando também a cobrança de taxas e mensalidades de cursos pagos de extensão e mestrados profissionais (ANDES-SN, 2015).

Outra regulamentação do governo Lula na educação superior foi a da educação a distância, com a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), por meio do Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. A EaD é vista como uma importante via de ampliação de acesso ao ensino superior (PEREIRA, 2012). A referida autora analisa o crescimento dos cursos de graduação nessa modalidade, girando em torno de 30%, enquanto o crescimento dos cursos presenciais foi apenas de 12,5%. Já os cursos de graduação com maior número de matrículas EaD foram: 1º Pedagogia, 2º Administração e 3º Serviço Social.

Nesse contexto de expansão da educação superior, citamos o curso de graduação em Serviço Social, que expressa bem essa lógica mercantil, por ter como características nacionais: maioria das instituições de ensino privada, e não universitária, com crescimento da modalidade de educação a distância e precarização do ensino público

(PINTO, 2014). Conforme tabela à frente, visualizamos esse contexto.

Tabela 2 – Cursos de graduação em Serviço Social no Brasil (Ano 2012)

	<b>Pública</b>	<b>Privada</b>
Presencial	72	304
A distância	16.157	81.271

Fonte: Pinto (2014).

O curso de Serviço Social EaD é visto como um campo de lucratividade rápida para o setor privado, por ser da área de humanas, não exigindo laboratórios e recursos muito especializados e/ou de alto custo. Desse modo, essas áreas são as mais atingidas com formações aligeiradas e exploradas pelo mercado educacional (PINTO, 2014).

Por sua vez, o curso de graduação em Serviço Social no estado do Ceará teve uma expansão significativa nos últimos dez anos. Em 2005, apenas a Universidade Estadual do Ceará (UECE) ofertava o curso. Em 2014, já havia 24 instituições – apenas duas públicas presenciais (UECE e Instituto Federal do Ceará), 14 privadas presenciais e oito privadas a distância, segundo dados de 2014 do Conselho Regional de Serviço Social do estado do Ceará (Cress-CE). Segundo o referido Cress, a cada ano há a ampliação do número de inscritos advindos das escolas privadas na modalidade EaD, representando, em 2013, 45,5% das inscrições desse Cress, seguido de 40,9% de inscrições de estudantes formados no ensino privado presencial e apenas 11,2% do ensino público universitário presencial, consoante Lopes (2014), conselheira do referido Cress.

## Mutações na educação superior e implicações na formação profissional

A precarização na educação brasileira não é um projeto isolado, engloba uma concepção de relação entre Estado e sociedade, fruto do jogo social neoliberal, que a concebe como um serviço oneroso aos cofres públicos. Deslocando-a da órbita do direito, afasta-a dos princípios democráticos, cidadãos, participativos e universais.

Isso traz uma série de implicações para o ensino brasileiro: uma educação ligada ao mercado como requisito de qualidade em detrimento da educação pública, cada vez mais precarizada; uma formação voltada ao tecnicismo e às necessidades do mercado, subvalorizando-se os processos educacionais críticos, cidadãos e participativos; uma formação aligeirada, descaracterizada em sua função de formar seres humanos, visando qualificar trabalhadores adaptáveis ao mutável, flexível, precário e precarizante mercado de trabalho; um processo formativo que taxa os docentes e demais corpo educacional, à medida que cresce o número de contratações por vínculos precários, sob condições inadequadas ou insuficientes de desenvolvimento das ações; uma formação superior embasada no praticismo, valorizando o ensino em faculdades, penalizando a concepção de universidade e seu tripé ensino, pesquisa e extensão.

Para Orletti (2014), a inserção subordinada e dependente do Brasil na expansão do capitalismo vem redefinindo o papel da universidade no país. Colocar o ensino e o mercado como parceiros, indiscriminadamente, pode gerar consequências ao conhecimento, as quais comprometem sua via democrática.

Tratamos especificamente sobre o ensino superior – focalizando as consequências de sua massificação por vias

mercado lógicas, a partir de suas repercussões na concepção de ensino preconizada atualmente para a universidade –, o trabalho docente e a formação proporcionada aos discentes.

A expansão da educação superior no Brasil veio responder a uma demanda histórica de restrição dessa modalidade educacional no país a poucos segmentos populacionais. Realmente existe uma demanda social pela elevação do contingente de estudantes no nível superior. Contudo, a forma como ela foi respondida foi embebida pela lógica do afastamento do Estado em favor da esfera privada. Com isso, a privatização e a mercantilização dos cursos de graduação e pós-graduação evidenciam essa tendência.

É epidêmico o crescimento do número de instituições privadas em cursos presenciais, semipresenciais e a distância em cursos de graduação aligeirados, focalizados no ensino, subvalorizando a pesquisa e a extensão. Uma massificação do ensino respaldada pelo Estado sob a lógica da democratização.

Nas instituições públicas, verifica-se uma elevação no número de vagas, mediante ampliação do número de discentes, e na abertura de novos cursos, sem a disponibilização da infraestrutura adequada para fornecer esse direito fundamental de maneira efetiva, eficiente e eficaz. Assim, a universidade pública fica:

[...] Regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível, a universidade operacional está estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objetivos. Definida e estruturada por normas e padrões inteiramente alheios ao conhecimento e à formação intelectual, está pulverizada em microorganizações que ocupam seus docentes

e curvam seus estudantes a exigências exteriores ao trabalho intelectual. (CHAULÍ, 2003, p. 7).

Do ponto de vista do trabalhador, concorda-se com Orletti (2014, p. 61), ao informar que “[...] o que se tem é uma expansão acompanhada de péssimas condições de trabalho, com a não nomeação e efetivação de professores concursados”, a restrição no número de concursos públicos e a elevação na contratação de temporários, terceirizados, subcontratados e substitutos. Isso pressiona os docentes a aceitarem as condições desgastantes de expansão e intensificação do trabalho, com ampliação das horas-aula, vinculando a docência ao “chão de sala”, obstaculizando a inserção nas pesquisas e extensões, além de critérios avaliativos embasados na produtividade.

Tal cenário culmina em disciplinas descobertas, sem professores, e alunos fora de sala de aula ou ainda tendo que fazer semestres aligeirados, segundo a oferta e a contratação de professores não efetivos; essas nem sempre coincidindo com os inícios e finais de semestres.

A própria noção de docência é alterada, entendida como “transmissão rápida de conhecimento”, deslocada de sua função essencial: a formação (CHAULÍ, 2003, p. 8). Cobra-se dos docentes a flexibilização dos processos formativos, segundo a necessidade do mercado. Privilegiam-se aqueles voltados ao tecnicismo, ao saber fazer profissional em detrimento de uma formação integral, reflexiva e emancipadora. Os processos de ensino-aprendizagem estão sucumbindo em sua função social de pensar a sociedade e seus conflitos, elevando-se à transmissão de *modus operandi* de dada profissão, formando trabalhadores para o mercado de trabalho.

Assim, exige-se agilidade na formação. É preciso que o discente entre e saia do curso de graduação cada vez

mais cedo, para compor as fileiras de ferramentas humanas para servir ao mercado. Para tanto, há o enquadramento do ensino superior, que rebate nos conteúdos ofertados, nas correntes epistemológicas privilegiadas para estudo e nos processos extraclasse, fundamentais para a formação crítica e com potencial político contra-hegemônico.

Nos cursos não universitários, a questão da formação política e cidadã do discente é estrategicamente refreada. A vivência coletiva propiciada pelo movimento estudantil e a sua interface com a problemática dos movimentos sociais e da correlação de forças presente na sociedade são elementos-chave na formação para a vida e para o questionamento das relações sócio-históricas do hoje. Contudo, a criticidade não é bem-vinda na estrutura educacional em expansão no país.

Não obstante, o ensino do praticismo implica enxugar os investimentos em pesquisa e extensão. A primeira fica carente de recursos parcos, aos quais os pesquisadores devem concorrer com outros projetos, dada a restrição de recursos, enquanto o nosso desenvolvimento técnico-científico mendiga por recursos públicos, tornando-se alvo fácil dos projetos financiados pelo mercado, cujos fins nem sempre são compatíveis com a democratização do conhecimento e de seus frutos.

A extensão torna-se a prima pobre do tripé, “comendo” dos restos dos recursos repassados e dependendo dos esforços de professores que se dispõem a lutar contra a maré e a tentar devolver à sociedade parte do conhecimento formulado e socialmente financiado.

Outra questão nodal são os processos de estágio de graduação. Esses são colocados como capacitações para a prática da profissão, deslocando-os de sua função de momento privilegiado de síntese dialética entre a formação teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política,

numa relação sistemática e permanente entre IES e campos de estágio. A situação é mais complexa em cursos semipresenciais e a distância, cuja oferta dificulta a supervisão e o acompanhamento dessa etapa.

Além disso, os campos de estágio, não somente os de instituições particulares, são usados como meios de sobrevivência dos alunos no ensino superior. Isso ocorre pelo fato de as organizações públicas terem uma frágil política de assistência estudantil e de as instituições particulares serem um campo mais flexível de acesso à formação ao aluno trabalhador, que muitas vezes tem no estágio remunerado um meio para pagar as prestações da faculdade ou sua manutenção na universidade.

No âmbito do Serviço Social, verifica-se que essas práticas redundam em enfraquecimento dos processos de formação cidadã, voltados a uma formação social crítica e antenados com os princípios ético-políticos da profissão. Informações apontadas na Política Nacional de Estágio da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Abepss) constataam que, dentre as violações mais comuns, estão o descumprimento da carga horária mínima de estágio, a falta de acompanhamento conjunto entre os supervisores de campo e acadêmico, a utilização do estagiário como força de trabalho barata, bem como a não existência de acompanhamento didático-pedagógico no processo do estágio supervisionado curricular não obrigatório.

A problemática assume variados matizes e atinge especialmente os cursos de áreas que exigem pouca tecnologia e reduzindo recursos especializados para sua materialização. No caso do Serviço Social cearense, aqui tratado, assistimos à emersão de um exército assistencial de reserva que acirra a competição por inserção nos postos de trabalho, rebaixa os salários, divide a categoria profissional e fra-

giliza os processos de fortalecimento político e os valores e princípios que embasam a profissão (IAMAMOTO, 2011).

Desse modo, concordamos com Chauí (2003) ao informar que, para mudar os rumos da universidade pública, é preciso tomá-la como um investimento social e político, como um direito do cidadão, especialmente os das classes populares; reconhecer a autonomia universitária; desfazer a confusão atual entre massificação e democratização da educação; valorizar a docência, a pesquisa e o financiamento público para projetos propostos pelas universidades ou entes públicos que previamente analisaram a realidade loco-regional; e repensar os conceitos de modernização da educação que geralmente implicam valorização do capital em detrimento do cidadão.

A universidade que defendemos é a de razão crítica e compromissada com valores universais e coletivos, coerente com a função pública, ligada aos dilemas regionais e nacionais como matérias acadêmicas, participando da construção de respostas em sua superação. Uma universidade plural e democrática, que forma cidadãos conscientes dos seus direitos e deveres (IAMAMOTO, 2011).

## Considerações finais

O Estado brasileiro passou por profundas mudanças decorrentes da adoção das prerrogativas neoliberais no país, num processo de contrarreforma estatal, tornando o Estado mínimo para o social e máximo para o capital, ao focalizar e privatizar políticas sociais, tornando-as atrativas para o mercado.

Por conseguinte, na educação, em especial no nível superior, visualizamos um processo de expansão com um viés *mercadorizado* desse direito constitucional, ao percebermos

que as medidas adotadas desde o governo FHC, às quais os governos Lula e Dilma dão prosseguimento, são medidas que dão ênfase ao setor privado ou à privatização do público.

A massificação do acesso é transmutada em democratização, num discurso de atrair a empatia da sociedade civil nesse processo, que, na verdade, precariza não só as IES públicas, mas também a formação acadêmica, profissional e científica.

Nesse contexto, é exemplo a formação acadêmica e profissional de assistentes sociais, visto ser o curso de graduação em Serviço Social expressão dessa formação deficitária que não agrega conhecimento crítico e científico, por ser disponibilizada uma graduação majoritariamente não universitária, não pública, não presencial e de formação aliçada para a entrada massiva no mercado de trabalho, sem construção de reflexão sobre a realidade social.

## Referências

ALMEIDA, S. C. *O avanço da privatização na educação brasileira*: o Prouni como uma nova estratégia para a transferência de recursos públicos para o setor privado. 2006. 123 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

ANDES-SN. *Câmara aprova PEC que acaba com a gratuidade em cursos de especialização e extensão*. 2015. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=7810>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

ANDES-SN. Proposta do ANDES-SN para a universidade brasileira. *Cadernos ANDES*, Brasília, DF, nº 2, p. 1-60, 2013.

BANCO MUNDIAL. *Construindo sociedades do conhecimento*: novos desafios para a educação terciária. Nova Iorque: Banco Mundial, 2002.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. *A democratização e expansão da educação superior no país: 2003-2014*. Brasília, DF: 2015.

BRASIL. *Constituição 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 jun. 2006. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 dez. 2004.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jan. 2005.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Em-

prego (Pronatec). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 2011. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Edição extra – Seção 1.

CFESS. *Política Nacional de Estágio da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*. 2010. Disponível em: <[www.cfess.org.br/arquivos/pneabepss\\_maio2010\\_corrigida.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/pneabepss_maio2010_corrigida.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2015.

CHAUÍ, M. A universidade pública sob nova perspectiva. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED. 26., 2003, Poços de Caldas (MG). *Anais...* Poços de Caldas, 2003.

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação de oligopólios. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, nº 111, p. 481-500, 2010.

CISLAGHI, J. F.; SILVA, M. T. O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o Reuni: ampliação de vagas versus garantia de permanência. *Revista Ser Social*, Brasília, DF, v. 14, nº 31, p. 489-512, 2012.

FRIGOTTO, G. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, nº 100, p. 1128-1152, 2007.

FRIGOTTO, G. Capital humano. In: PEREIRA, I. B.; LIMA, J. C. F. (Org.). *Dicionário da educação profissional em saúde*. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. p. 66-72.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, nº 112, p. 637-671, 2012.

IAMAMOTO, M. V. *Serviço social em tempos de capital fetichê*. capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2011.

INEP. *Censo da Educação Superior 2013*. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

LIMA, K. Expansão da educação superior brasileira na primeira década do novo século. In: PEREIRA, L. D.; ALMEIDA, N. L. T. (Org.). *Serviço social e educação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 3-25. (Coletânea Nova de Serviço Social).

LOPES, C. F. *Alteração do perfil e ampliação das inscrições de profissionais no CRESS-CE*. 3. ed. Boletim do CRESS/ 3ª Região. Fortaleza, 2014.

MANCEBO, D.; MAUÉS, O.; CHAVES, V. L. J. Crise e reforma do Estado e da universidade brasileira: implicações para o trabalho docente. *Educar em Revista*, Curitiba, nº 28, p. 37-53, 2006.

MÉSZÁROS, I. *A educação para além do capital*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

OLIVEIRA, Z. R. B. B.; CARNIELLI, B. L. Fundo de Financiamento aos Estudantes do Ensino Superior (FIES): visão dos estudantes. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, nº 7, p. 35-40, 2010.

ORLETTI, E. A universidade pública brasileira: cresce para menos. *Universidade e Sociedade*, Brasília, DF, v. 23, nº 53, p. 60-73, 2014.

PEREIRA, L. D. Expansão dos cursos de Serviço Social na modalidade de EaD: direito à educação ou discriminação educacional? *Ser Social*, Brasília, DF, v. 14, nº 30, p. 30-49, 2012.

PINTO, G. A. *A organização do trabalho no século 20*: taylorismo, fordismo e toyotismo. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

PINTO, M. B. Condições sócio-ocupacionais do trabalho docente e a formação profissional. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, nº 120, p. 662-676, 2014.

PINTO, M. B. Precarização do trabalho docente: competitividade e fim do trabalho coletivo. In: PEREIRA, L. D.; ALMEIDA, N. L. T. (Org.). *Serviço social e educação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 27-47. (Coletânea Nova de Serviço Social).

SADER, E. Prefácio. *Revista Espaço Acadêmico*, Fortaleza, nº 51, 2005. Disponível em: <[www.espacoacademico.com.br/051/51liv\\_meszaros.htm](http://www.espacoacademico.com.br/051/51liv_meszaros.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2016.

SÓRIA, S. *et al.* Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do governo Lula. *Sociologia Política*, Curitiba, v. 20, nº 42, p. 167-181, 2012.

VALLE, M. J. *PROUNI*: política pública de acesso ao ensino superior ou privatização? 2009. 110 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Tuiuti, Curitiba, 2009.



## JUVENTUDE E ACESSO AO EMPREGO: A EXPERIÊNCIA DO CEARÁ NA OFERTA DE CURSOS DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA

### LAFETE ALMEIDA DE OLIVEIRA

Graduado em Habilitação de Professores para as Disciplinas de História e Geografia em Regime Especial pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em administração educacional.

### FRANCISCA REJANE BEZERRA ANDRADE

Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), especialista em Ciência Política pela Universidade Federal do Ceará (UFC), mestra em Educação pela UFC, doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio *sandwich* na Universidade de Frankfurt, e pós-doutora em Ciências da Educação pela Universidade de Frankfurt. Atualmente, é professora adjunta da UECE. Leciona no curso de Serviço Social, no Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Educação da UECE. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em ensino profissionalizante, atuando principalmente nos seguintes temas: educação profissional; política e planejamento da educação profissional e tecnológica; educação superior: ensino médio, ensino médio integrado à educação profissional, juventude e trabalho, política e formação docente e formação do trabalhador. Foi bolsista de Inovação Tecnológica da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcap) entre 2009 e 2011. Foi parecerista *ad hoc* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Pesquisadora vinculada ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

## Resumo

Este artigo busca apontar que os jovens enfrentam, em pleno século XXI, um cenário pouco otimista quando se trata de sua inserção no mercado de trabalho. Destaca-se que a juventude em condição de vulnerabilidade social se vê forçada a ingressar precocemente no mercado de trabalho na tentativa de superação da pobreza. Esse cenário nacional da condição juvenil se reflete nos estados e municípios brasileiros. Nessa direção, analisa-se o impacto dos projetos de formação inicial e continuada desenvolvidos pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado do Ceará para a inclusão social de jovens em situação de vulnerabilidade social no Ceará.

**Palavras-chave:** Juventude. Mercado de trabalho. Formação inicial e continuada.

## Abstract

This article seeks to point out that young people, in the XXI century, face a less optimistic scenario when it comes to their labor market integration. It is important stand out that the youth hat live in social vulnerability condition enter early in the labor market in an attempt to overcome poverty. States and municipalities reflect this national scenario of the juvenile condition. In these terms, we analyze the impact of initial and continuing education projects developed by the Secretariat of Labor and Social Development of the State of Ceará for the social inclusion of young people in vulnerability social situation in Ceará.

**Keywords:** Youth. Labor market. Initial and continuing education.

## Juventude e as transformações no mercado de trabalho – desafios e garantias

Nos últimos 20 anos, o mercado de trabalho no Brasil tem passado por diversas transformações, o que ocasionou mudanças significativas nas relações de trabalho. A abertura comercial, os ajustes no setor privado para o alcance da competitividade, o Plano Real, o controle inflacionário, o combate ao déficit público e o fortalecimento das privatizações marcaram a história recente do país e impactaram fortemente a desestruturação do mercado laboral ocorrida nos anos finais do século XX e na primeira década do século XXI.

A década de 1990 foi marcada por altas taxas de desemprego, como nunca antes visto no país, crescimento da precarização do trabalho, por meio de contratos de prestação de serviços, contratos temporários, inserção de trabalhadores sem carteira assinada no mercado profissional, assim como perdas salariais em termos reais, ocasionando uma grave crise no emprego e uma total desestruturação do mercado de trabalho.

É sabido ainda que tanto questões internas quanto externas influenciam o crescimento econômico no país. Dessa forma, o desempenho da economia brasileira precisa ser analisado no contexto da recessão mundial por que passava a economia global no final da primeira década do século XXI. Nessa perspectiva, segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2012, p. 11):

Com exceção de alguns países em que a crise passou ao largo (destaque para China e Índia), a colocação do Brasil no *ranking* internacional foi bastante razoável. A economia dos EUA, naquele ano [2008], recuou 2,4%, a do Reino Unido 4,9%, a da Alemanha 5,0% e a do Japão também caiu 5,1%. O PIB do México, economia extremamente ligada à dos EUA, encolheu 6,5%. Entre os países do bloco conhecido como BRICS [...], a Rússia, por sua excessiva dependência das exportações de petróleo, recuou 7,9%.

Por outro lado, motivado pelos fortes impactos que a crise econômica mundial provocou na economia brasileira no ano de 2009, o Governo Federal decidiu pela flexibilização das políticas monetária e fiscal para atacar os efeitos da crise no país e buscar uma recuperação para o crescimento econômico. Essa estratégia foi acertada, uma vez que o mercado internacional de *commodities* se restaurou rapidamente, provocando recuperação no cenário econômico nacional. Quanto ao crescimento econômico, o Produto Interno Bruto (PIB) variou 7,5% em 2010, em relação ao ano anterior, o que possibilitou a maior taxa de crescimento desde 1986.

Outro importante fator a ser observado no comportamento do emprego no Brasil, no primeiro decênio do século XXI, diz respeito ao nível de escolaridade dos trabalhadores: “Em 2009, aproximadamente metade dos trabalhadores formais brasileiros possuía o ensino médio completo ou incompleto; isso representou uma mudança fundamental no perfil dos trabalhadores, em termos de escolaridade, quando comparado com 2000” (DIEESE, 2012, p. 82).

Comparados os indicadores referentes ao ensino fundamental, em que 48,9% dos trabalhadores inseridos no

mercado formal de trabalho no ano de 2000 tinham nível fundamental de escolaridade ou inferior, no ano de 2010, esse número decaiu para 29,10%. A melhoria do nível de escolaridade do trabalhador ocasionou alguns obstáculos à inserção de trabalhadores com menor escolaridade, refletindo na diminuição do percentual desses empregados ao longo da década.

O comportamento das admissões nos anos 2000 reflete o aumento da escolaridade da população, e a alteração no perfil dos admitidos é muito próxima à observada no estoque de trabalhadores formais. No final da última década, o estoque de trabalhadores brasileiros era composto, em grande parte, por homens e por pessoas que possuíam escolaridade média completa (50,2%). (DIEESE, 2012, p. 86).

Os indicadores socioeconômicos confirmam a zona de exclusão em que vivem os menos escolarizados, afro-descendentes e mulheres, quando se trata de inserção no mercado de trabalho formal no Brasil. O comportamento do mercado laboral, segundo o recorte por faixa etária, é outro fator a ser analisado:

Em 2009, de acordo com dados da PNAD-IBGE, a população brasileira com mais de 16 anos – e, portanto, legalmente apta para o trabalho – foi estimada em 141.819.000 pessoas, das quais, cerca de 33% (46.340 mil) eram jovens com idade entre 16 e 29 anos. Do total de jovens, 73,1%, compunham a população economicamente ativa, como ocupados ou desocupados. (DIEESE, 2012, p. 234).

Conforme dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que tem como base as informações da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2009, verificamos que, mesmo tendo ocorrido um aumento de 4,48%

na geração de empregos formais no Brasil, essa tendência de crescimento não é a mesma para o grupo etário que se encontra entre 16 e 24 anos, uma vez que, quando consideradas as faixas entre 16 e 17 anos, o crescimento foi de apenas 1,46%, enquanto que, para a faixa etária entre 18 e 24 anos, foi de 2,61%, sinalizando para o fato de que, quanto mais jovem, maior é a dificuldade para inserção no mercado profissional.

A primeira década do século XXI encerrou-se apresentando recuperação do emprego no país. O mercado de trabalho formal, influenciado pela taxa de crescimento do PIB, registrou a geração de 2,861 milhões de empregos, representando um crescimento de 6,94%, sendo considerada a maior taxa da série histórica da Rais.

Já nos primeiros três anos da segunda década do século XXI, apesar da manutenção da política econômica por parte do governo central, e mesmo o país contando com um cenário externo favorável em termos de preços de *commodities* e gozando de crédito externo junto aos financiadores internacionais, não foi suficiente para assegurar a continuidade do crescimento econômico, o qual retornou para padrões considerados de baixo crescimento.

Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego (2010, p. 8), a partir de informação da Rais do ano-base de 2010, quando analisado o desempenho do emprego formal por grupo etário: “Os dados por faixa etária demonstram que todos os níveis elevaram o emprego, registrando um crescimento mais significativo na população mais vulnerável, de jovens e pessoas idosas”. E ainda:

No caso dos jovens, a expansão do nível de emprego foi muito expressiva, da ordem de 19,06%, percentual mais que representa quase o triplo do crescimento médio (6,94%). De forma semelhante,

os assalariados com mais de 65 anos e de 50 a 64 anos acusaram um aumento de 12,77% e 10,28%, respectivamente, desempenhos bastante favoráveis, quando comparados com os observados nas demais faixas etárias, que oscilaram entre 5,38% a 7,08%. (MTE, 2010, p. 8).

Durante o ano de 2011, a economia brasileira apresentou crescimento de 2,7%, ficando inferior à média mundial, que foi de 3,5%. Se comparado aos países da América Latina, o Brasil ficou em situação inferior, haja vista que nossos vizinhos apresentaram crescimento de 4,5%; e ainda bem inferior à média de 6,2% contabilizada pelos países emergentes e em desenvolvimento, grupo de nações do qual o Brasil faz parte.

Os dados do mercado de trabalho, por sua vez, apontaram, segundo o MTE, por meio de informações da Rais de 2011, um crescimento de 5,09%, representando uma geração de 2,242 milhões de postos de trabalho, o terceiro melhor desempenho da série histórica desse indicador. Entretanto, esse resultado, embora bastante favorável, assinalou uma perda de dinamismo quando comparado com o registrado em 2010, que foi de 6,94%.

Um fato que chama a atenção na leitura da Rais de 2011 é a elevação que houve no nível de emprego para os jovens de até 17 anos, que apresentou taxa de 14,48%, percentual quase três vezes maior que o crescimento médio do país, que, para esse ano, foi de 5,09%, tendência não acompanhada pelas faixas entre 18 e 24 anos, que obtiveram crescimento de 3,69%, e pelos vínculos empregatícios na faixa de 25 a 29 anos, que oscilaram em 2,28%.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2011, quando consideradas as taxas de participação dos jovens no mercado de trabalho, encon-

tramos o seguinte cenário: a) Os jovens pertencentes ao grupo etário entre 16 e 24 anos têm participação de 62,5%; b) Quando isolados, os jovens pertencentes ao grupo etário entre 16 e 17 anos, a taxa cai para 35,6%; e c) Já para as pessoas entre 25 e 55 anos, a taxa de participação no mercado de trabalho é de 79,9%. Essa constatação leva os autores Uchoa e Menezes (2013, p. 112) a concluírem que: “Alta taxa de participação com pequena capacidade de absorção ocupacional da população jovem tem se traduzido, dessa forma, em elevada taxa de desemprego para esse importante contingente populacional”.

O acesso ao emprego continuou sendo um desafio para os jovens no ano de 2012 se considerarmos a média geral de crescimento do emprego, que foi de 2,48%, com relação à de 2011. Para os jovens entre 18 e 24 anos, o acréscimo foi de mais 0,10%, ocorrendo um decréscimo de menos 0,55% para os jovens em idade entre 25 e 29 anos, mantendo, assim, desempenho mais desfavorável em relação ao ano anterior. A exceção mais uma vez foi para os jovens até 17 anos, cuja elevação do nível de emprego foi de mais 5,85%, também inferior ao observado em 2011, quando se registrou uma expansão de mais 14,48%.

Quando se analisa a composição do trabalho formal no Brasil no ano de 2012, tendo como parâmetro o nível de escolaridade, destaca-se que tal composição é majoritariamente de trabalhadores com escolaridade igual ou superior ao ensino médio completo, destacando-se os expressivos percentuais do contingente de trabalhadores com ensino médio completo (44,24%) e com ensino superior completo (17,80%).

Se considerarmos os dados da Pnad de 2012, tomando como referência informações comparativas entre os anos de 2002 e 2012, destaca-se que a proporção de jovens

de 15 a 17 anos que trabalhava e estudava caiu de 23,1% para 18,8%, enquanto a dos que apenas estudavam cresceu de 58,4% para 65,4%. Já para a faixa etária entre 18 e 24 anos, a proporção de jovens que trabalhava e estudava caiu de 17,5% em 2002 para 14,8% em 2012, enquanto a dos que apenas estudavam caiu de 16,5% para 14,5%.

Ainda segundo dados da Pnad em 2012, para os jovens de 15 a 17 anos de idade, a taxa de ocupação foi de 25,3%, já para as pessoas de 18 a 24 anos, a taxa de ocupação foi de 62,1%, superior aos 60,6% registrados em 2002.

Para o grupo de 25 a 29 anos, em 2012, observa-se que somente 11,2% estudavam, sendo que 8,8% do total cursavam o ensino superior. Merece destaque o fato de que os jovens que não trabalhavam nem frequentavam a escola, os chamados “nem-nem”, representavam 19,6% dos jovens de 15 a 29 anos de idade. No subgrupo de 15 a 17 anos, essa proporção foi de 9,4%, enquanto, entre aqueles com idade entre 18 e 24 anos, a incidência chegou a 23,4% no ano de 2012.

O mercado de trabalho brasileiro, no ano de 2013, apresentou crescimento, sinalizando para uma recuperação do emprego no país, que vinha apresentando queda a partir de 2011, conforme o Ministério do Trabalho e Emprego.

Considerando os dados da Rais de 2013, segundo o recorte por grau de instrução, os dados apontam que, entre as faixas de menor escolaridade até a faixa do ensino fundamental, há uma tendência de queda do contingente de trabalhadores de ambos os sexos, com destaque para o declínio mais acentuado do gênero masculino. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2012, p. 84):

Essas informações indicam uma característica da demanda pelo fator trabalho, que tem buscado em-

pregar pessoas com nível de instrução formal mais elevado, e que, certamente, tem encontrado correspondência no esforço pela escolarização realizado pelos trabalhadores – cada vez mais instruídos – que se apresentam no mercado formal de trabalho.

Portanto, o crescimento econômico, que reverberou positivamente no aumento do emprego no país, não significou a criação de postos de trabalho para os menos escolarizados. Os postos de trabalho criados atendendo às exigências dos mercados foram destinados para os trabalhadores de melhor escolaridade e de melhor qualificação profissional.

É importante ainda analisarmos a evolução do emprego formal no Brasil na última década, a partir de informações do Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Rais, que demonstra a evolução da geração de empregos nacionalmente para todas as atividades econômicas, permitindo a análise da evolução histórica desses indicadores para o período de 2003 a 2013. A análise nos permite concluir que a dinâmica do mercado de trabalho formal no Brasil, entre 2003 e 2013, privilegiou a formalização no mercado laboral brasileiro, com a geração de mais de 20,264 milhões de postos formais de trabalho. Se compararmos essa cifra com a apresentada entre o intervalo de 1993 a 2002, constatamos que foram gerados 6,411 milhões de postos de trabalho no período, apontando, portanto, para o amplo crescimento do mercado de trabalho brasileiro nos últimos 10 anos.

Cabe-nos ainda inferir que ocorreram mudanças significativas no perfil do trabalhador brasileiro durante o período de 2003 a 2013, com destaque para a importância da educação como determinante para o acesso ao emprego, tendo em vista que, ao longo dos últimos anos, o aumento no nível de escolaridade dos trabalhadores tem se mantido.

O conjunto desses indicadores demonstra que a juventude encontra em seu caminho baixos níveis de acesso ao emprego e/ou acesso a trabalhos precários. A análise detalhada da taxa de desemprego dos jovens, ao longo do passado decênio, apresenta indicadores que exigem dos agentes públicos envolvidos na formulação e na implementação de políticas públicas de trabalho e renda para a juventude propostas concretas de intervenções, no sentido de promover alterações no cenário atual.

Mesmo o Brasil apresentando taxas de crescimento econômico e de emprego formal nos últimos anos, os jovens, se comparados com a população adulta, seguem enfrentando um cenário pouco otimista quando se trata de sua inserção no mercado de trabalho. Desse modo, infere-se que a garantia da inserção da juventude no mercado de trabalho, com equidade, com melhor escolarização e com qualificação profissional, continua a ser um desafio.

### **A população juvenil e a realidade social e econômica cearense: reflexões necessárias**

Para a Organização das Nações Unidas (ONU), a pobreza não deve ser apenas medida levando em consideração a renda, mas também as privações que os indivíduos enfrentam para ter qualidade de vida. Nessa perspectiva, o Brasil tem 6,083 milhões de pessoas que vivem em situação de pobreza, segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2014. Por isso, o relatório traz desde 2010 o chamado Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Por esse índice, é classificado como pobre qualquer indivíduo privado de pelo menos três de um total de dez indicadores considerados importantes para termos qualidade de vida:

nutrição, baixa mortalidade infantil, anos de escolaridade, crianças matriculadas em escolas, energia para cozinhar, saneamento, água, eletricidade, moradia digna e renda. Quanto maior o número de indicadores, mais grave é a situação.

Os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) divulgados em outubro de 2013 apontam para o fato de que: “[...] são cerca de 15,7 milhões de pessoas vivendo na pobreza no Brasil, dos quais 6,53 milhões continuam abaixo da linha de pobreza”. Esses dados sobre a pobreza são alarmantes. Apesar do esforço que se tem feito na tentativa de se minimizar os impactos da miséria no país, os investimentos parecem ainda não ser suficientes para assegurar a essa parte da população brasileira condições dignas de vida.

O Brasil apresentou em 2013 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,744, colocando o país na posição 79 dentre os 187 países e territórios. Em 1980, quando se começou a calcular o IDH, o país apresentava taxa de 0,549. Naquele ano, a expectativa de vida correspondia a 62,7 anos, a média de estudo era de 2,6 anos, a expectativa de estudo somava 9,9 anos e a renda *per capita* totalizava US\$ 9.154. Isso significa que, nessas três décadas, o Brasil apresentou uma evolução de 36,4% para o período ou ainda aumento anual médio de 0,95%.

A melhoria nesses indicadores não significa dizer, contudo, que o país ainda não tenha um longo percurso a percorrer quando se trata de assegurar aos jovens melhores condições de desenvolvimento e oportunidades concretas de sua inclusão social e profissional. Para tanto, faz-se necessário um pesado investimento público na implementação de políticas públicas, em especial de educação, que contribua para modificar o atual quadro de vulnerabilidade em que se encontra a juventude no país como um todo.

Por conseguinte, o Relatório Mundial da Juventude (ONU, 2013) destaca que: “Hoje, cerca de 152 milhões de trabalhadores jovens são de famílias que estão abaixo da linha da pobreza (vivem com menos de 1,25 dólar por dia), compreendendo 24% dos trabalhadores pobres do mundo”. Essa constatação revela que, para os jovens, não basta o acesso ao mercado de trabalho, tornando-se necessárias políticas sociais de inclusão que possibilitem a aproximação da relação trabalho e educação. O fato de os jovens terem conquistado um emprego não é suficiente para a ruptura do ciclo de pobreza em que se encontram inseridos.

Por outro lado, observa-se que a juventude em condição de vulnerabilidade social se vê forçada a ingressar precocemente no mercado laboral, na tentativa de superação da pobreza em que se encontra. Esses indivíduos, para tanto, submetem-se a relações de trabalho desfavoráveis, ocupando vagas precárias, sem a devida formalização e sem nenhuma garantia de direitos trabalhistas, construindo um fosso ainda maior entre educação, trabalho digno e geração de oportunidades para superação da pobreza.

Esse cenário nacional da condição juvenil se reflete nos estados e nos municípios brasileiros. Pensar políticas públicas de juventude, portanto, tem se mostrado um grande desafio para gestores públicos locais, devendo-se levar em consideração as especificidades regionais, o nível de desenvolvimento local e o perfil socioeconômico da região.

Nessa direção, podemos inferir que no Ceará os governos das últimas décadas têm priorizado os investimentos em projetos estruturantes de desenvolvimento, por meio de uma política contínua de incentivos fiscais, com o objetivo claro de atração de novas indústrias, potencializando a capacidade industrial instalada e o produto industrial do estado.

Conforme dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE, 2014, p. 96), essas iniciativas, no período de 2007 a 2013, promoveram investimentos de 7,6 bilhões de reais, oriundos de empreendimentos instalados no estado, representando 188 novas indústrias instaladas ou ampliadas no período e gerando mais de 32 mil novos empregos diretos nos setores produtivos de geração de energia, confecção e metalurgia.

Do ponto de vista do crescimento econômico, desde o ano 2009, o estado do Ceará tem apresentado crescimento acima da média nacional, tendo superado a marca dos dois pontos percentuais em todos os anos do quadriênio 2009-2012. Durante esse período, a economia cearense cresceu 16,8%, enquanto o resultado do Brasil foi de 11,1%. Esse cenário colocou o Ceará na 12ª posição entre as 27 unidades federativas brasileiras, fazendo com que figurasse como a terceira maior economia da região Nordeste.

Ainda segundo o Ipece, esse cenário econômico tem projetado o estado a níveis de crescimento acima da média nacional, situação que se manteve durante o ano de 2013. Nesse ano, o PIB do Ceará cresceu 3,4%, com a produção de todos os bens e serviços finais produzidos no estado, somando R\$ 105,7 bilhões, o que garantiu ao estado uma participação na economia nacional de 2,2%.

Quando analisadas as condições do mercado de trabalho cearense, é oportuno ressaltar que, no ano de 2012, o setor que mais gerou emprego na economia foi o de serviços, com mais de 27% dos postos de trabalho gerados, seguido pelo setor agrícola, com participação de 23,6%. Conforme diagnosticado por Costa (2014, p. 10):

Este dinamismo econômico se traduziu em mais oportunidades de trabalho e renda, segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED/RMF),

inquérito domiciliar realizado mensalmente pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), em parceria com o SINE/IDT e a Fundação Seade-Dieese. Uma ilustração de tal fato é que o total de ocupados evoluiu de 1.512 mil, em 2009, para 1.657 mil indivíduos, em 2012, com a geração de 145 mil novas ocupações, ao mesmo tempo em que a disponibilidade de mão de obra – aferida pela população economicamente ativa (PEA) – foi ampliada em 113 mil pessoas.

Os investimentos estatais na ampliação do setor produtivo, tornando o estado competitivo e com forte potencial industrial, são de fato importantes, mas não devem ser os únicos meios para combater as desigualdades sociais e a pobreza. As transformações no quadro de pobreza existente no estado passam também pelo forte investimento em educação, qualificação profissional, programas de incentivo à permanência na escola e inserção de jovens no mercado de trabalho, bem como pela inclusão produtiva de famílias de baixa renda por meio de incentivos e fortalecimento da agricultura familiar e dos Arranjos Produtivos Locais (APLs).

Todavia, o desempenho obtido pela economia cearense parece não ter tido o mesmo reflexo no que diz respeito à superação da pobreza no estado. Inegavelmente, foram grandes os avanços na diminuição da pobreza extrema em todo o território cearense, mas não foram suficientes para a superação do quadro de vulnerabilidades e desigualdades existentes, considerando que o Ceará ainda enfrenta desafios significativos, a exemplo dos níveis de pobreza, que ainda são inaceitavelmente altos no Ceará, com 13% de sua população vivendo abaixo da linha da pobreza extrema e quase um terço dos habitantes (31%) abaixo da linha da pobreza regional.

Para a transformação desse cenário, tais investimentos devem ser aplicados em especial para atendimento daqueles grupos que se encontram em maior condição de vulnerabilidade social no estado e, portanto, mais expostos às condições precárias de trabalho ou até mesmo ao desemprego, a exemplo da juventude entre 15 e 29 anos, que, segundo a Pnad 2012, chegava aos 2,3 milhões em todo o Ceará naquele ano, ou seja, 26,8% da população cearense, representando um quarto dos 8,8 milhões de habitantes do estado.

Ainda consoante dados da Pnad 2012, a População Economicamente Ativa (PEA) juvenil do Ceará chegava a aproximadamente 1,4 milhão de trabalhadores, representando 34,4% da PEA total do estado, que foi estimada em quase 4,2 milhões de pessoas no referido ano.

Fator importante a ser considerado a partir da leitura da Pnad 2012 é que, dos 1,4 milhão de jovens economicamente ativos, cerca de 1,3 milhão estavam ocupados e 154 mil desempregados naquele ano. Analisados os dados na categoria gênero, constatamos que as mulheres apresentavam maior vulnerabilidade, representando 1,4 mulheres desempregadas para cada homem na mesma condição, ou seja, o universo feminino entre 15 e 29 anos representava 58,4% (90 mil) do desemprego juvenil no Ceará, refletindo, assim, uma maior exposição da jovem mulher cearense ao desemprego.

Ao considerarmos as condições de trabalho através da leitura da Pnad 2012, comprovamos a presença de um *status* de precariedade quando se trata do acesso da juventude ao mercado de trabalho no estado, pois 41% dos jovens ocupados recebiam até meio salário mínimo por mês e apenas 21% ganhavam mais do que um salário mínimo mensal.

Verifica-se também essa condição quando a Pnad 2012 afirma que 64,2% dos jovens ocupados trabalhavam mais do que 40 horas semanais – uma taxa elevada, considerando as diretrizes das leis trabalhistas. Pessoas mais jovens se colocam em situações adversas de trabalho por motivos geralmente ligados à necessidade de sustento, tempo livre, falta de experiência antecedente, baixa escolaridade e potencial físico para o trabalho manual.

Segundo Uchoa e Menezes (2013, p. 127):

O segmento do mercado de trabalho do jovem sofre as mais diversas influências: a pobreza aumenta a incidência do trabalho juvenil; as novas tecnologias elevam o desemprego, uma vez que exigem uma maior e diferenciada qualificação para o trabalhador, característica incomum entre os jovens, até mesmo porque ainda são jovens.

Outros dados que demonstram a problemática de precarização das colocações de jovens no mercado de trabalho são apresentados pelo Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2010-2011, realizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). Conforme a pesquisa, 54,2% do total de jovens assalariados no Ceará exercem seu ofício sem ter a carteira de trabalho assinada. Já a Pesquisa de Emprego e Desemprego para o ano de 2012 apresenta em Fortaleza e sua Região Metropolitana taxa de 52,9% dos jovens entre 16 e 29 anos ocupados sem vínculo registrado em carteira de trabalho.

Considerando a capacidade de inserção produtiva pelo nível de escolaridade do sujeito, verifica-se a deficiência do Ceará quando a média de anos de estudo para a população jovem, que é de 8,6 anos, é inferior à média, por exemplo, do estado de São Paulo, que é de 10,4 anos de estudo. Se considerarmos Fortaleza e Região Metropolita-

na para a faixa de idade entre 16 e 29 anos, a escolaridade média para os desempregados foi de 9,8 anos, enquanto foi de 10,1 anos de estudo para os jovens ocupados. Para Uchoa e Menezes (2013, p. 129):

Com o objetivo de agilizar o funcionamento do mercado de trabalho juvenil, necessário se faz incentivar a formação de postos de trabalho específicos voltados a essa faixa etária, de maneira a permitir que os jovens continuem frequentando as escolas e ampliando seus conhecimentos gerais e de formação. Esse tipo de política deve visar à diminuição da taxa de desemprego para essas pessoas, bem como reduzir o tempo de desemprego ao qual possam estar submetidas, sem que isso signifique retirar os jovens inteiramente das escolas.

A negligência quanto à educação básica também se faz presente quando 54% da população jovem de Fortaleza e Região Metropolitana apenas trabalham ou procuram trabalho, sem exercer nenhuma atividade de estudo. Santos (2013, p. 81) aponta que:

As novas configurações tecnológicas, organizacionais e relacionais produziram, desse modo, impactos não somente na dinâmica do modo de produção, mas também diretamente, no trabalho e na educação: exigir-se-ia, de forma generalizada, ao trabalhador mais treinamento, maior escolaridade, novos tributos, habilidades e competências.

Tendo em vista a evidente relação entre o nível de escolaridade e as oportunidades de inserção no mercado de trabalho (no Brasil, atualmente 62,5% dos empregos formais estão ocupados por indivíduos com, no mínimo, o ensino médio), surge a necessidade de projetos de educação profissional voltados para o público jovem.

Nesse sentido, Andrade e Castro (2013, p. 160) nos chamam a atenção para:

No que tange à inserção no mercado de trabalho, as oportunidades ocupacionais dos jovens continuam a ser escassas, independentemente da elevação de sua escolaridade. Ademais, as trajetórias ocupacionais dos jovens têm sido marcadas pelo signo da incerteza: estes ocupam as ofertas de emprego que aparecem, normalmente de curta duração e baixa remuneração, o que deixa pouca possibilidade de iniciar ou progredir na carreira profissional.

Indiscutivelmente, as novas formas de organização da produção têm exigido cada vez maior qualificação dos trabalhadores, sendo requeridos menor grau de habilidades manipulativas e maior grau de abstração no desempenho do trabalho produtivo, sem, no entanto, isso significar a diminuição do desemprego.

O mapa do emprego formal no Ceará reflete a realidade nacional, na qual os mais jovens apresentam maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho formal, uma vez que a maioria dos cearenses com vínculos formais de trabalho encontra-se na faixa etária entre 30 e 39 anos, com uma participação de 30,18%, ou seja, no ano de 2012, de cada dez pessoas trabalhando formalmente, três estavam nessa faixa etária. A par disso, é importante abordar a questão da dificuldade de acesso ao mercado laboral, que está diretamente ligada à condição social do jovem.

Torna-se necessário conceber políticas de emprego e de qualificação profissional que levem em conta essa realidade, a fim de que essa tendência do mercado de trabalho não venha a prejudicar o ingresso dos mais jovens na vida laboral.

Em Fortaleza e sua Região Metropolitana, onde se concentra a maioria das políticas públicas para a juventude,

conforme dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Pnad 2012, a população jovem entre 15 e 29 anos de idade chega a 991 mil pessoas, representando 36,1% da população jovem do estado; já conforme dados apresentados por Costa (2014, p. 33), naquele mesmo ano, “[...] estima-se que 506 mil indivíduos tinham idade entre 18 e 24 anos (jovem-jovem), perfazendo mais da metade da população juvenil (51,1%), 338 mil estavam na faixa de 25 a 29 anos (34,1%) (jovem-adulto) e os demais tinham 16 ou 17 anos (147 mil ou 14,8%) (jovem-adolescente)”.

Considerando a expressiva presença da juventude na população de Fortaleza e sua Região Metropolitana, a Pesquisa de Emprego e Desemprego para o ano de 2012 apontou uma taxa de desemprego de 16,2% da PEA juvenil para o segmento de 16 a 29, sendo que a taxa menor ficou entre os que possuíam de 25 a 29 anos (9,8%) e a maior entre os que possuíam de 16 a 17 anos (28,7%).

Ainda conforme dados dessa pesquisa, em relação a gênero, o desemprego em Fortaleza e sua Região Metropolitana naquele ano foi mais elevado entre as mulheres, uma vez que elas representavam 19,8% da taxa de desemprego, enquanto os homens foram responsáveis por 13,1%. Já em relação à cor/raça, a taxa de desemprego para os negros foi de 17,2%, enquanto correspondeu a 15,6% para os não negros. E ainda, sobre a situação de trabalho e de estudo do grupo etário entre 16 e 29 anos em Fortaleza e sua Região Metropolitana, as taxas eram de 16,2% para os jovens que só estudavam, 13,6% para aqueles que estudavam, trabalhavam e/ou procuravam trabalho, enquanto 54,0% não estudavam, só trabalhavam e/ou procuravam trabalho, e 16,2% não estudavam nem participavam do mercado de trabalho.

A leitura pormenorizada dos dados nos demonstra que a exclusão do jovem do mundo do trabalho tem cor, sexo e escolaridade, exigindo por parte das autoridades competentes um olhar diferenciado no momento da formulação de políticas de geração de emprego e renda pensada para esse grupo etário.

Inegavelmente, os estudos apontam para o fato de que a inserção de jovens no mercado de trabalho tem se apresentado como o grande desafio a ser superado pelas políticas públicas direcionadas especificamente para a juventude. Para Uchoa e Menezes (2013, p. 129): “A especificidade do jovem surge no instante em que ele contempla a possibilidade de adentrar no mercado de trabalho, exatamente no momento em que ele tem mais condições de adquirir uma melhor capacitação profissional”.

O cenário atual revela que a inserção de jovens no mercado de trabalho torna-se um elemento desafiador em sua trajetória de vida. Não bastam apenas o acesso a programas de formação profissional e o desenvolvimento de uma política pública de educação, embora sejam asseguradas a qualidade necessária e as condições de acesso, os quais, por si só, não garantem a inserção produtiva dos jovens. É preciso que ocorram investimentos e desenvolvimento de políticas públicas de geração de emprego e renda que estimulem e promovam a participação desse segmento no mundo profissional.

Portanto, atribuir ao jovem, conforme sugere a teoria do capital humano, a responsabilidade pelo investimento em sua formação, como forma de ele se tornar competitivo e com maiores chances de empregabilidade, não será suficiente para a superação desse problema, pelo contrário, terá caráter prejudicial à juventude, que passa a ser jogada

à sorte e responsabilizada pela incapacidade dos governos em implementar uma política pública ativa de geração de emprego e renda.

Não se pode deixar à margem desta discussão o modelo econômico adotado pelo país, as crises cíclicas do capitalismo e suas consequências junto à juventude. São crescentes as desigualdades para essa parcela da população, sendo grande o número de jovens que permanecem sem acesso a direitos básicos, como saúde, educação, trabalho e cultura, sem falar dos direitos específicos pelos quais vêm lutando de forma cada vez mais expressiva nos últimos anos.

Olhando para a juventude como um grupo que historicamente vem sendo marginalizado pela ausência de políticas públicas de proteção ao seu desenvolvimento educacional e profissional, há de se entender que o acesso da juventude às políticas públicas de emprego, trabalho e renda não pode ser visto como uma concessão aos jovens mais vulneráveis, que necessitam delas somente para a superação de seu estado de vulnerabilidade social: “Porém é imprescindível que estas políticas não se consolidem simplesmente como instrumento de prevenção da criminalidade entre jovens de classes populares” (GONZALEZ, 2009, p. 127).

Nessa perspectiva, caberá às políticas públicas de juventude o desafio de construir uma agenda de oportunidades que possa dar conta dos anseios e necessidades de uma juventude que, cada vez mais, busca por oportunidades e políticas concretas de inclusão. Para Lobato e Labrea (2013, p. 34): “A pobreza e a exclusão social dela decorrente são as principais razões pelas quais a juventude brasileira não vive plenamente sua cidadania, e um

desses fatores é a qualidade de sua inserção no mercado de trabalho”.

Diante desse cenário, o Governo do Estado do Ceará, observando que a juventude cearense se constitui como um dos segmentos mais desfavorecidos pelo crescimento dos problemas socioeconômicos do país, tais como concentração de renda, educação de baixa qualidade, desemprego, baixos salários, dentre outros, a partir de 2007, adotou, dentre as estratégias de superação da pobreza no estado, particularmente com a intenção de contribuir para a inserção dos jovens no mercado de trabalho, diversos programas de educação profissional, seja por meio de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), seja por meio da implantação de cursos técnicos através da implantação e ampliação da rede de escolas profissionalizantes.

### **Projetos de Formação Inicial e Continuada: a atuação da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado do Ceará**

Quando analisados os investimentos do Governo do Estado do Ceará na implementação de cursos de Formação Inicial e Continuada, observamos que a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) foi a que concentrou maiores recursos e atividades nessa área.

A STDS tem consolidado ações e práticas junto aos segmentos populacionais que se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica, como trabalhadores desempregados e subempregados; moradores em áreas de risco; adolescentes e jovens; egressos de medidas socioeducativas; vítimas da violência e da exploração sexual; famílias vulneráveis; pessoas com deficiência; trabalhadores rurais; grupos étnicos, entre outros.

Com o desenvolvimento do Programa de Gestão de Políticas de Juventude, executado de forma articulada com as demais ações voltadas para esse público no Governo do Estado, o segmento da juventude vem sendo considerado uma das prioridades da STDS, na busca de inserir os jovens cearenses no mercado do trabalho, através da qualificação social e profissional e da promoção de sua inserção nas empresas, fortalecendo as oportunidades para o primeiro emprego.

Ao longo do período 2007-2014, a STDS ampliou parcerias com os diversos segmentos da sociedade, na perspectiva de fortalecer os grupos populacionais que não detêm qualificação social e profissional adequada, notadamente no interior do estado, tendo em vista a limitação das oportunidades de inserção produtiva.

As ações de qualificação social e profissional desenvolvidas pela STDS têm com diretriz criar maiores condições para o acesso dos jovens ao mercado de trabalho, com ações de educação profissional e inserção de jovens no mercado profissional. No entanto, conforme será apresentado a seguir, são diferentes projetos e distintas metodologias, mas que possuem como cerne possibilitar maiores condições na transição dos jovens para o mundo laboral, cujas ações são majoritariamente financiadas pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop).

No quadro 1, destacamos os principais projetos que foram desenvolvidos no âmbito da STDS durante o intervalo de 2007 a 2014.

Quadro 1 – Projetos de qualificação profissional na modalidade FIC desenvolvidos na STDS no período 2007-2014: características

Projetos	Características
<b>Primeiro Passo</b>	Atende a jovens de 16 a 24 anos, nas linhas de ação: aprendiz, estagiário e bolsista. Os cursos ofertados são nas áreas de turismo, administração, indústria, comércio e serviços. Na linha de ação bolsista, ocorre o pagamento de bolsa aprendizagem no valor de R\$ 100,00. Os estagiários são encaminhados para o setor público e os aprendizes, para as empresas privadas parceiras do projeto.
<b>ProJovem Trabalhador / Juventude Cidadã</b>	Qualifica jovens de 18 a 29 anos em parceria com o Governo Federal. Os cursos são de carga horária média de 200 horas de atividades. O processo de qualificação segue o modelo de arcos ocupacionais. Os educandos recebem bolsa aprendizagem no valor de R\$ 100,00, pagos diretamente pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).
<b>Juventude Empreendedora</b>	Atende a jovens de 17 a 24 anos em regiões estratégicas do estado. Os cursos apresentam foco na cultura empreendedora e no desenvolvimento do protagonismo juvenil, visando à integração do jovem na comunidade, na sociedade e no mercado de trabalho.
<b>CE-Jovem Aprendizagem em Serviço</b>	Tem por finalidade a articulação com empresas públicas e privadas, visando à qualificação profissional e à inserção de jovens no mercado de trabalho na condição de estagiário e/ou aprendiz. O público atendido possui de 16 a 29 anos.
<b>Qualificação de jovens em cumprimento de medidas socioeducativas</b>	Apresenta como objetivo a qualificação profissional por meio de cursos FIC para jovens em cumprimento de medidas socioeducativas nas unidades de internação da STDS. Os cursos apresentam carga horária de 100 horas-aula e qualificam nas áreas de jardinagem, artesanato, comércio e serviços.

Fonte: STDS – Célula de Educação Social e Profissional (2015).

Esse conjunto de ações é realizado de forma integrada e articulada com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine/CE), assegurando a inserção dos qualificados no mercado de trabalho formal, seja inicialmente na condição de estagiário e jovem aprendiz, que ocorre concomitantemente ao processo de qualificação social e profissional, seja na efetivação desses indivíduos após o período da aprendizagem.

A seguir, no quadro 2, apresentamos uma síntese do atendimento para o período 2007-2014, conforme a execução dos respectivos projetos. A análise do quadro nos permite ainda verificar os dois principais indicadores que evidenciam a eficácia e a eficiência das atividades propostas, ou seja, jovens qualificados e jovens inseridos no mercado de trabalho.

Quadro 2 – Projetos de qualificação profissional na modalidade FIC desenvolvidos na STDS no período 2007-2014: meta de atendimento

Projetos	Indicadores selecionados	Total de jovens atendidos 2007-2014
Primeiro Passo	Jovens qualificados	48.093
	Jovens inseridos no mercado de trabalho	15.162
Pro.Jovem Trabalhador/Juventude Cidadã	Jovens qualificados	14.682
	Jovens inseridos no mercado de trabalho	4.429
Juventude Empreendedora	Jovens qualificados	3.650
	Jovens inseridos no mercado de trabalho	979
CE-Jovem Aprendizagem em Serviço	Jovens qualificados	23.894
	Jovens inseridos no mercado de trabalho	9.779
Qualificação de jovens em cumprimento de medidas socioeducativas	Jovens qualificados	4.998

Fonte: SIAP/MAPP/Seplag/Fecop (2015).

Essas iniciativas demonstram que a intervenção do estado, através do desenvolvimento de estratégias de inclusão social, vem sendo realizada por meio de políticas estruturadas com foco na construção da autonomia da juventude cearense; políticas essas que vêm reduzindo a evasão dos jovens do sistema educacional e proporcionando o incremento das oportunidades de emprego.

À luz do quadro 3, à frente, é possível a verificação de como os investimentos nesses projetos foram, em sua grande maioria, oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop). Além desse fundo, há recursos advindos da esfera federal, principalmente dos projetos capitaneados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Vale ressaltar que se trata de valores empenhados e pagos até 31 de dezembro de 2014.

Quadro 3 – Projetos de qualificação profissional na modalidade FIC desenvolvidos na STDS: investimentos no período 2007-2014

Projetos	Total geral 2007/2014
Primeiro Passo	R\$ 57.908.150,45
ProJovem Trabalhador/Juventude Cidadã	R\$ 25.491.103,71
Juventude Empreendedora	R\$ 11.175.055,50
CE-Jovem Aprendizagem em Serviço	R\$ 45.367.547,20
Qualificação de jovens em cumprimento de medidas socioeducativas	R\$ 4.822.493,50
<b>Total do investimento</b>	<b>R\$ 144.764.350,36</b>

Fonte: SIAP/MAPP/Seplag/Fecop (2015).

Apesar do volumoso investimento e dos avanços identificados, percebe-se que ainda perdura uma enorme

zona de exclusão quando se trata do acesso da juventude às oportunidades de emprego e renda, escolarização, combate à violência, ou seja, o jovem acaba refletindo no trabalho todo o processo de exclusão que sofreu desde sua infância, permanecendo preso aos limites de sua pobreza e condição sociocultural.

Diante dessas constatações, evidencia-se que, para manter os ganhos de inclusão social alcançados ao longo dos últimos anos pelo estado e para reduzir substancialmente os níveis de pobreza, será necessário associar os bons resultados do desenvolvimento econômico do Ceará com a implantação de políticas públicas de inclusão que cheguem mais rápido junto aos públicos mais vulneráveis em todo o estado. Essas políticas devem ter como foco a melhoria da qualidade do ensino e a qualificação profissional de jovens, por meio de programas que fomentem tanto a formação profissional quanto sua articulação com o mercado de trabalho, com vistas à geração, inserção em ocupação e trabalho para a juventude, dotando especialmente aqueles mais jovens e em situação de vulnerabilidade das condições necessárias de acesso ao já escasso e competitivo mercado de trabalho.

Não obstante a tudo isso, um dos grandes desafios que se colocam à construção de políticas públicas específicas para a juventude é o fato de que o poder público deverá oferecer à juventude não somente políticas de inserção no mercado de trabalho, mas também oportunidades de participação em programas: socioculturais e educacionais, visando à elevação da escolaridade, assim como oportunidades de experiências de vida e de compreensão abrangente do próprio conceito de trabalho.

## Considerações finais

A juventude tem sido objeto constante de estudos nos últimos tempos. Compreender esse importante segmento etário da população e sua relação com a sociedade atual tem se tornado um desafio para pesquisadores das mais diversas áreas do conhecimento.

No campo das políticas sociais, o tema tem estado em constante debate na última década, em especial no que envolve a construção de políticas públicas direcionadas especificamente para a juventude. Além disso, diversos programas têm sido implementados em todas as esferas de governo, buscando apresentar respostas satisfatórias às angústias e necessidades desse segmento etário da população (15 a 29 anos).

Compreender qualquer ação governamental direcionada para o público jovem nos dias atuais passa indiscutivelmente pela análise do processo histórico de construção da Política Nacional de Juventude (PNJ), amplamente debatida e defendida pelos grupos jovens organizados no país.

Ao discutir políticas públicas para a juventude, não se pode deixar de lado a dimensão do mercado de trabalho e suas características excludentes. No Brasil contemporâneo, o desafio que a juventude encontra para adentrar no mundo profissional envolve uma série de fatores que contribuem historicamente para dificultar a tão sonhada experiência do primeiro emprego, considerando que nem mesmo a experiência de crescimento econômico e a elevação do emprego vivenciadas pelo país na última década foram suficientes para romper o cenário desfavorável ao acesso da juventude no mercado profissional.

Percebemos, por conseguinte, que a exclusão do jovem do mundo laboral tem cor, sexo e escolaridade, exigindo, assim, das autoridades competentes um olhar diferenciado no momento da formulação de políticas públicas de geração de emprego e renda pensadas para a juventude.

Nesse campo, o acesso do jovem ao mercado de trabalho não nos parece ser uma ação isolada, mas que tem como problemática principal uma única variável: ser jovem. A dificuldade que a juventude encontra para adentrar no mundo profissional envolve uma série de fatores que contribuem para dificultar a tão almejada experiência do primeiro emprego.

A dinâmica do mercado de trabalho no Brasil tem passado por transformações importantes nos últimos anos, que vão desde a precarização das relações profissionais, influenciadas pelo receituário neoliberal imposto ao país, até questões que envolvem crescimento econômico, investimentos públicos em educação e qualificação profissional.

O entendimento da dinâmica das políticas públicas desenvolvidas para a juventude, em especial daquelas específicas para a formação profissional e inserção no mundo do trabalho, torna-se relevante na agenda pública atual, uma vez que, por meio delas, é possível a intervenção do poder público na articulação e execução de ações que compreendam a juventude em sua singularidade e integralidade.

## Referências

ANDRADE, C. C.; CASTRO, J. A. Juventude, educação e trabalho: avanços e desafios. In: ANDRADE, F. R. B.; MACAMBIRA, J. (Org.). *Trabalho e formação profissional: juventudes em transição*. Fortaleza: IDT, UECE, BNB, 2013. p. 155-168.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Anuário Estatístico RAIS/CAGED*. Período: 2000-2013. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/rais/estatisticas.htm>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

COSTA, M. *Juventudes e mercado de trabalho na região metropolitana de Fortaleza*: trajetórias recentes. Fortaleza: IDT, 2014.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000*. São Paulo: Dieese, 2012.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Os números da rotatividade no Brasil*: um olhar sobre os dados da RAIS 2002-2013. São Paulo: Dieese, 2014.

GONZALEZ, R. Políticas de emprego para jovens: entrar no mercado de trabalho é uma saída? In: ANDRADE, C. C.; AQUINO, L. M. C. A.; CASTRO, J. A. (Org.). *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2009. p. 109-128.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (2011)*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/graficos\\_dinamicos/pnad2011/](http://www.ibge.gov.br/graficos_dinamicos/pnad2011/)>. Acesso em: 8 fev. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (2012)*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Situação social da população negra por estado*. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Brasília, DF: Ipea, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). *Desenvolvimento Econômico do Ceará: evidências recentes e reflexões*. Fortaleza: Ipece, 2014.

LOBATO, A. L.; LABREA, V. V. Juventude e trabalho: contribuição para o diálogo com as políticas públicas. *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*, Brasília, DF, nº 55, p. 33-38, 2013.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). *Características do emprego formal segundo a Relação Anual de Informações Sociais – 2010*. Disponível em: <[www3.mte.gov.br/rais/2010/arquivos/Resultados\\_Definitivos.pdf](http://www3.mte.gov.br/rais/2010/arquivos/Resultados_Definitivos.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Relatório Mundial da Juventude*. “Emprego de jovens: perspectivas da juventude na busca de trabalho decente em tempos de mudança”. ONU Brasil, 2013. Disponível em: <<http://www.onu.org.br>>. Acesso em: 8 mar. 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Relatório Tendências Mundiais do Emprego 2014*. OIT, 2014. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/emprego-juvenil>>. Acesso em: 4 ago. 2014.

SANTOS, G. P. G. Juventudes, trabalho e educação: uma agenda pública recente e necessária. Por quê? In: ANDRADE, F. R. B.; MACAMBIRA, J. (Org.). *Trabalho e formação profissional: juventudes em transição*. Fortaleza: IDT, UECE, BNB, 2013. p. 73-88.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO CEARÁ (SEPLAG). Governo do Estado do Ceará. Fundo Estadual de Combate à Pobreza. *Relatório de Desempenho de Gestão período: 2007-2014*. Disponível em: <<http://fecop.seplag.ce.gov.br/relatorios/relatorios>>. Acesso em: 18 maio 2015.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO CEARÁ (SEPLAG). Governo do Estado do Ceará. *Plano Plurianual 2012-2015*. Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br/PPA>>. Acesso em: 8 mar. 2014.

SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (STDS). Governo do Estado do Ceará. *Relatórios de Execução Física e Financeiro período: 2007-2014*. Fortaleza: STDS, 2015.

UCHOA, C. F. A.; MENEZES, W. F. A inserção do jovem no mercado de trabalho brasileiro. In: ANDRADE, F. R. B.; MACAMBIRA, J. (Org.). *Trabalho e formação profissional: juventudes em transição*. Fortaleza: IDT, UECE, BNB, 2013. p. 105-132.



## POLÍTICAS DE “INCLUSÃO” SOCIAL DE JOVENS NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE OS PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

### MÔNICA DUARTE CAVAIGNAC

Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), mestra em Educação e doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora da UECE. Tem experiência nas áreas de Educação, Sociologia do Trabalho, Serviço Social e Políticas Públicas, com ênfase em programas e projetos de capacitação profissional e docência no ensino superior.

### GEÓRGIA PATRÍCIA GUIMARÃES DOS SANTOS

Graduada em Serviço Social, mestra em Educação e doutora em Ciências Sociais. Pesquisa sobre temas vinculadas à educação, trabalho, políticas públicas e juventudes. Atualmente, atua como assistente social na Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis da Universidade Federal do Ceará (UFC).

## Resumo

O presente artigo pretende problematizar a discussão acerca das políticas públicas destinadas à “inclusão” de jovens pobres no mercado de trabalho, bem como acerca da precariedade das condições de trabalho e de vida em que estão inseridos, marcadas por desproteção social, baixos salários, alta rotatividade, desemprego, informalidade e uso predatório da força de trabalho. Tais características não são recentes no mercado de trabalho brasileiro, mas se agravam num contexto de reestruturação produtiva e de neoliberalismo. Partindo da análise de alguns dos principais programas de qualificação profissional e geração de emprego desenvolvidos pelo Governo Federal nas últimas décadas, questiona-se se tais políticas públicas de “inclusão” têm possibilitado ao país arcar com o “custo social do passado” e, ao mesmo tempo, romper com as mazelas da nova morfologia social do trabalho, ou se apenas reproduzem o círculo vicioso de precariedade das condições de trabalho e de vida dos jovens egressos, responsabilizando-os por sua condição de desemprego.

**Palavras-chave:** Desemprego. Jovens. Qualificação profissional. Inclusão.

## Abstract

This article aims to problematize the discussion about the public policies aimed at the “inclusion” of poor young people in labor market, as well as about the precarious working and living conditions marked by lack of social protection, low wages, high turnover, unemployment, informality and the predatory use of workforce. Such features are not new in the Brazilian labor market, but they worsen in a context of productive restructuring and neoliberalism. Based on the analysis of the main professional qualification and job creation programs developed by the federal government in recent decades, it is questionable whether such public policies of “inclusion” have enabled the country bear the “social cost of the past” and, at the same time, break with the ills of the new social morphology of work, or they only reproduces the vicious circle of precarious working and living conditions of young graduated, blaming them for their unemployment.

**Keywords:** Unemployment. Young people. Professional qualification. Inclusion.

## Introdução

A trajetória sócio-histórica das políticas sociais públicas para a população juvenil<sup>1</sup> revela que, até meados dos anos de 1990, praticamente inexistiam ações direcionadas ao jovem no Brasil. As reivindicações pelo reconhecimento legal e legítimo dos direitos das crianças e dos adolescentes haviam conquistado mais espaço na cena política, principalmente na ocasião da elaboração e aprovação da Constituição de 1988. Sem dúvida, esse reconhecimento foi de importante relevância e de extrema necessidade para o avanço da cidadania e da democracia no país, embora ainda comporte grandes desafios para sua aplicabilidade.

Nesse sentido, ao mesmo tempo que o Brasil ainda caminha com o objetivo de efetivar no cotidiano institucional e nas práticas coletivas e individuais os direitos das crianças e dos adolescentes, surge a prerrogativa do atendimento aos anseios de uma população que não está diretamente contemplada nos preâmbulos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), tampouco está inserida

<sup>1</sup> Sobre a definição da faixa etária juvenil, Camarano, Mello e Kanso (2006) apontam que o aumento da expectativa de vida no Brasil possibilitou um prolongamento nas diferentes fases da vida. Há pouco tempo, o segmento jovem estava circunscrito à faixa etária de 15 a 24 anos; hoje, as políticas públicas atendem ao interstício de 15 a 29 anos. Alguns autores, a exemplo de Pochmann (2004), identificam, no entanto, que o alargamento do conceito de juventude pode ser expandido a algo entre 16 e 34 anos de idade, tendo em vista as adversidades nessa fase da vida (como a dificuldade de autonomia financeira). Por outro lado, Sposito (2008) alerta para o fato de que no Brasil muitas crianças, por necessidade de sobrevivência, inserem-se no mundo do trabalho precocemente, por isso seria possível antecipar a entrada da fase juvenil, ao contrário de postergá-la.

no contexto das responsabilidades, exigências e oportunidades da fase adulta.

Na verdade, os jovens brasileiros que vivenciaram sua condição de criança e de adolescente ainda de forma precária quanto à concretização de seus direitos sociais têm experimentado, desde os fins do último milênio, sérios desafios e paradoxos de inserção e mobilidade social. Se, por um lado, as juventudes do tempo presente têm presenciado uma importante inclusão, proporcionada pela conexão das maciças fontes de informação e comunicação, por outro lado, sofrem um processo de exclusão, advindo da histórica deficiência qualitativa da educação, das dificuldades de acesso ao mercado de trabalho e aos benefícios econômicos, entre outras problemáticas.

Em síntese, três foram os principais fatores que motivaram a construção de uma agenda pública específica para os jovens no Brasil: a magnitude numérica desse segmento populacional, revelada pelo Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nos anos 2000, que apontou a existência de quase 47 milhões de pessoas entre 15 e 29 anos de idade; o aumento da expectativa de vida, ultrapassando a faixa dos 70 anos de idade (CAMARANO; MELLO; KANSO, 2006); e a “nova precariedade salarial”, que, segundo Giovanni Alves (2012), atinge jovens empregados e desempregados do novo mundo do trabalho.

Hoje, completar 30 anos de idade representa ainda *ser jovem*. Para uns (e poucos!), pode ser o início de uma carreira profissional promissora e de uma realização pessoal; para outros (e muitos!), é a inquietação de um caminho longo e árduo à procura de oportunidades. Todavia, tanto de um lado como de outro, as juventudes têm sofrido com as mudanças no sistema produtivo e com as reformas estruturais que vêm ocorrendo no capitalismo global, principalmente a

partir dos anos de 1970. Não nos é mais estranho o fato de jovens recém-graduados e com alto nível de escolaridade não conseguirem inserir-se em relações de trabalho estáveis; ao contrário, a tendência é vê-los ocupados cada vez mais em trabalhos temporários, terceirizados ou informais.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2015), em estudo recente intitulado *Formalizando a juventude informal no Brasil*, mostrou que, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2013: “[...] 63% dos jovens brasileiros estão inseridos no mundo do trabalho. Entre a população na faixa etária de 18 a 24 anos, cerca de 70% integram a População Economicamente Ativa (PEA) e, entre os jovens de 25 a 29 anos, essa proporção alcança 80%” (OIT, 2015, p. 8). Porém, apontou que, em comparação aos adultos, os jovens enfrentam uma taxa superior de desemprego, uma informalidade mais elevada e uma jornada de trabalho mais extensa, além de grande rotatividade no trabalho.

A OIT (2015), com base em informações do Boletim Mercado de Trabalho, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) de 2013, para o período de janeiro de 2003 a setembro de 2010, também apontou que, entre os indivíduos na faixa etária de 25 a 65 anos, 4,85% se encontravam desempregados, enquanto a taxa de desemprego foi de 17,21% para os jovens com idade entre 18 e 24 anos. No que se refere à informalidade para a população brasileira de 15 a 29 anos, a OIT (2015), com base na Pnad 2013, afirmou que esse número era maior em cerca de dois pontos percentuais do que o dos adultos com idade entre 30 e 65 anos.

Considerando as conclusões de pesquisadores do Ipea, a OIT (2015) destacou ainda que os trabalhadores mais jovens perdem o emprego mais frequentemente do que os mais velhos. Isto é, sete jovens trabalhadores em

cada dez, em média, desligam-se de seus postos de trabalho ao longo de um ano, representando uma taxa de separação de 72,4%, enquanto esse mesmo dado situa-se em torno de 41,3% quando se leva em conta os trabalhadores mais velhos.

Vale destacar que a elevada jornada de trabalho semanal do jovem compromete sobremaneira sua formação profissional. De acordo com dados da OIT (2015), um terço dos trabalhadores brasileiros jovens trabalha mais do que 44 horas semanais. Assim, se já era difícil ao jovem dedicar-se exclusivamente aos estudos, agora se constatam enormes dificuldades até para a conciliação entre trabalho e estudo.

Como se já não bastassem as precárias condições de trabalho a que os jovens brasileiros são submetidos, os dados da Pnad 2013 ainda revelaram que cerca de 10% da população ocupada entre 30 e 65 anos ganham menos do que um salário mínimo, enquanto essa proporção chega a 16,2% no grupo etário de 15 a 29 anos. A situação é mais grave quando se analisam as disparidades entre subgrupos etários da juventude. Por exemplo, metade dos jovens (50,9%) de 15 a 17 anos ocupados recebeu menos do que um salário mínimo em 2013. Entre os jovens de 18 e 19 anos ocupados, essa proporção foi de 23,1% (OIT, 2015).

Diante desses dados, que perspectivas de futuro podem ter os jovens brasileiros? Ou, lembrando a pesquisadora argentina Cecilia Braslavsky, citada por Novaes (1998), questiona-se, com fundamento no “mito da juventude branca”, o qual ainda permeia o imaginário coletivo: o jovem é, ainda hoje, o futuro do país, a salvação da humanidade? Afinal, qual a direção das políticas públicas no sentido de “salvar essas juventudes”? Ou estamos diante de uma “geração perdida”?

O presente artigo não pretende responder a essas questões, mas problematizar a discussão acerca das políticas públicas destinadas à “inclusão” de jovens pobres no mercado de trabalho, bem como acerca da precariedade das condições de trabalho e de vida em que estão inseridos. Lembremos que salários baixos, alta rotatividade, baixa qualificação das ocupações, informalidade nas relações de trabalho e uso predatório da força de trabalho não são características recentes no mercado de trabalho brasileiro, mas compõem o traço estrutural da dinâmica laboral no Brasil há aproximadamente um século e meio. Logo, a direção assumida pelas atuais políticas públicas de “inclusão” tem possibilitado ao país arcar com o “custo social do passado” e, ao mesmo tempo, romper com as mazelas da nova morfologia social do trabalho?

## **Desemprego e políticas de “inclusão” de jovens**

Assiste-se atualmente à busca de soluções individuais e locais para problemas sociais e globais, entre os quais se destacam o desemprego estrutural e outros males sociais dele decorrentes. Conforme afirma Bauman (2001, p. 43), “[...] riscos e contradições continuam a ser socialmente produzidos; são apenas o dever e a necessidade de enfrentá-los que estão sendo individualizados”.

Segundo o autor, a produção de seres humanos “excessivos” e “redundantes”<sup>2</sup> é um inescapável efeito cola-

---

<sup>2</sup> “Ser declarado redundante significa ter sido dispensado pelo fato de ser dispensável – tal como a garrafa de plástico vazia e não-retornável, ou a seringa usada, uma mercadoria desprovida de atração e de compradores, ou um produto abaixo do padrão, ou manchado, sem utilidade, retirado da linha de montagem pelos inspetores de qualidade. ‘Redundância’ compartilha es-

teral do progresso econômico trazido pela modernização, principalmente quando esta deixa de ser um privilégio, alcançando as partes mais remotas do planeta. Afinal, a globalização, compreendida como a expansão global da forma de vida moderna – caracterizada pela mercantilização dos modos de subsistência dos seres humanos –, tornou-se a mais prolífica e menos controlada “linha de produção” de refugo humano, isto é, de “[...] quantidades enormes e crescentes de seres humanos destituídos de formas e meios de sobrevivência” (BAUMAN, 2005, p. 14).

Para Mészáros (2002, p. 321), “[...] o que hoje se chama de ‘excesso de população’ significa, cada vez mais, ‘trabalho supérfluo’”. De acordo com o autor:

O atual ‘excesso’ ou ‘população redundante’ se refere ao ‘excesso em relação às necessidades’, num sentido muito limitado. [...] pois as grandes massas de pessoas – em praticamente todos os campos de atividade – que continuam a ser impiedosamente expulsas do processo de trabalho e consideradas ‘redundantes’ pelos imperativos da expansão lucrativa do capital estão longe de poder ser consideradas supérfluas como *consumidoras* que asseguram a continuidade da reprodução ampliada e da autovalorização do capital. (MÉSZÁROS, 2002, p. 321-322, grifo do autor).

O fato é que as gerações de jovens nascidos a partir da década de 1970 experimentam sofrimentos bem diferentes daqueles conhecidos pelas gerações anteriores; são

---

paço semântico de ‘rejeitos’, ‘dejetos’, ‘restos’, ‘lixo’ – com refugo. O destino dos desempregados, do ‘exército de reserva da mão-de-obra’, era serem chamados de volta ao serviço ativo. O destino do refugo é o depósito de dejetos, o monte de lixo” (BAUMAN, 2005, p. 20).

sofrimentos, mal-estares, perturbações, irritações e aflições “especificamente líquido-modernos”, para os quais um dos diagnósticos mais comuns é o desemprego:

[...] e em particular as baixas expectativas de trabalho para os recém-saídos da escola, que ingressam sem experiência num mercado preocupado em aumentar os lucros, cortando os custos com mão-de-obra e se desfazendo dos ativos, em vez de criar novos empregos e construir novos ativos. (BAUMAN, 2005, p. 18).

Por outro lado, “[...] a incapacidade de participar do mercado tende a ser cada vez mais criminalizada”, dado o crescimento de um Estado excludente e penal, voltado para a justiça criminal ou para o controle do crime, em detrimento do Estado social (BAUMAN, 2005, p. 67).

Em verdade, a intervenção estatal, como exigência do capital – que “[...] impõe à sociedade as condições necessárias de sua existência instável [...]” (MÉSZÁROS, 2002, p. 265) –, dá-se no sentido de facilitar o que Harvey (2003) denomina de “acumulação por espoliação”, ou seja, processo pelo qual persistem, até os dias de hoje, práticas de acumulação “primitiva” ou “original” baseadas em atividades predatórias, fraudulentas e violentas, tais como a “mercadificação” de recursos naturais, de bens comuns e de utilidades públicas de todo gênero; a privatização de indústrias nacionalizadas; a substituição da agropecuária familiar pelo agronegócio; a continuidade de práticas de escravidão; a desregulamentação de direitos sociais; e a destruição de meios de vida e de bem-estar social das populações.

De acordo com o autor, é a partir de 1970, como compensação pelos problemas de sobreacumulação do capital, que a acumulação por espoliação se torna mais acentuada, sendo o principal veículo dessa mudança a financialização

do capital, tendo o Estado como seu grande agente. “O surgimento da teoria neoliberal e a política de privatização a ela associada simbolizaram grande parcela do tom geral dessa transição” (HARVEY, 2003, p. 129).

Segundo Pochmann (2007), entre os jovens, as possibilidades de constituição de trajetórias ocupacionais e de vida vinculadas à ascensão social estão cada vez mais prejudicadas pelo desemprego estrutural, que pode frustrar as perspectivas de futuro até mesmo daqueles que buscam a elevação de sua escolaridade, geralmente combinada à atividade laboral. Desse modo, o autor aponta dois processos como consequência: o de imobilidade social intrageracional, isto é, a última ocupação do jovem não se diferencia de seu primeiro emprego; e o de regressão intergeracional, ou seja, a posição de vida e de trabalho do filho chega a ser inferior à do pai, dado o contexto sócio-histórico marcado não só pelo agravamento do desemprego, mas também pela precarização das relações e das condições de trabalho, com o aumento da informalidade e da desregulamentação, em detrimento do trabalho associado a direitos e garantias sociais.

O desemprego torna-se, assim, um mal que atinge a todos:

O problema já não é apenas o sofrimento dos trabalhadores sem qualificação, mas também o de um grande número de *trabalhadores qualificados* que, junto com o exército de desempregados, disputam o número desesperadamente pequeno de empregos disponíveis. (MÉSZÁROS, 2002, p. 322, grifo do autor).

Em outras palavras: “Hoje, no período da decadência do imperialismo capitalista, é como se o exército de trabalhadores de reserva fosse o mundo todo” (STRAUGHTON LYND *apud* MÉSZÁROS, 2002, p. 326).

Entre as soluções consideradas para o problema do desemprego juvenil, aparecem os subsídios estatais, para tornar a contratação de jovens mais atrativa para os empresários, a exemplo do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE)<sup>3</sup>, experiência de política pública de geração de emprego e renda para jovens no Brasil, desenvolvida durante o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006). A respeito do desenvolvimento do PNPE, vale apontar dois aspectos principais: a baixa adesão dos empresários ao programa e o irrelevante impacto na redução do desemprego juvenil.

Com base em dados obtidos junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, Bastos (2009) constatou que pouco mais de 2 mil empresas aderiram ao PNPE no período entre outubro de 2003 a abril de 2007. O inexpressivo interesse empresarial pelo programa, segundo o pesquisador, estaria relacionado às exigências de caráter legal, transformando-se em um obstáculo administrativo e de custos adicionais.

No que diz respeito ao impacto do PNPE na diminuição da taxa de desemprego juvenil, Ribeiro e Juliano (2005) constataram, por meio dos dados da Pnad 2003, que existiam 6.310.670 jovens residentes em zonas urbanas que nunca haviam tido emprego formal e eram membros de família com renda *per capita* de até meio salário mínimo.

---

<sup>3</sup> Regulamentado pela Lei nº 10.748/2003, o PNPE sofreu algumas alterações pela Lei nº 10.940/2004 e pela Medida Provisória nº 186/2004. Inicialmente, foi implementado em apenas dez cidades onde a taxa de desemprego dos jovens era muito elevada – São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Salvador, Distrito Federal, Goiânia, Belo Horizonte, Belém, Fortaleza e Porto Alegre. Foi coordenado, executado e supervisionado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e surgiu a partir da adaptação do Programa Primeiro Emprego, realizado no estado do Rio do Grande do Sul durante o governo de Olívio Dutra. Recebeu acompanhamento do Banco Mundial (Bird), da OIT e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

Destes, 1.271.103 procuravam trabalho no período de referência da Pnad 2003, sendo este, portanto, o número de jovens que corresponderia aos quesitos do PNPE naquela ocasião. Esse número representava cerca de 35% do contingente total de mais de três milhões de jovens urbanos desocupados quando da pesquisa por amostra de domicílios. Logo, 65% dos jovens urbanos desempregados teriam ficado à margem do programa. As autoras ainda acrescentam que o objetivo do PNPE para 2004 foi contemplar 80 mil jovens, o que reduziria o total de desocupados juvenis para 3.567.016, diminuindo a taxa de desemprego entre os jovens de 16 a 24 anos de 21,49% para 21,02% em 2003. Ou seja, o programa atendeu a um público muito aquém da demanda existente de potenciais beneficiários, não causando efeitos relevantes do ponto de vista da geração de trabalho e de renda aos jovens.

Mesmo com o fracasso do PNPE, as ações do governo não mudaram de direção. Embora com ajustes em alguns aspectos administrativos e burocráticos, o escopo das políticas para os jovens pobres seguiu na perspectiva de qualificação profissional aligeirada, com a promessa de inserção no mercado de trabalho. Assim, desenvolveram-se: Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã, Jovem Empreendedor, Projeto Escola de Fábrica, Agente Jovem, ProJovem, entre outros (SANTOS, 2011).

Numa sociedade de mercado, em que “[...] enfrentar os problemas solitariamente é o que todos fazem diariamente” (BAUMAN, 2001, p. 45), as soluções mais comuns ao desemprego em massa, considerado por Mészáros (2002, p. 225) “[...] a mais grave das doenças sociais”, além da redução dos níveis salariais, da baixa na qualidade dos empregos, do aumento dos contratos flexíveis para tornar mais fácil a contratação e a demissão pelas empresas e da

crescente precarização da força de trabalho, incluem programas de qualificação profissional que oferecem cursos rápidos de capacitação para atender às demandas do mercado de trabalho, voltados para uma população cujas precárias condições de vida são marcadas pela ausência de políticas públicas em outras áreas importantes, sobretudo em educação básica, o que contribui para a reprodução da pobreza, em vez de seu enfrentamento eficaz. Isto porque há uma forte redução das funções protetoras do Estado, que passa a atender a uma pequena minoria dos não empregáveis e dos inválidos, por meio de programas ora incluídos no âmbito das políticas ativas de geração de emprego e renda, ora no das políticas de assistência social, mas que, ao final, retratam a negação do direito ao trabalho decente<sup>4</sup>.

Lima (2007), ao avaliar o impacto de um desses programas voltados aos jovens pobres, revelou que, embora seja a expectativa deles e o objetivo da política, os beneficiários entrevistados por ele não reconheceram nos cursos realizados a possibilidade de inserção no mercado de trabalho. Os jovens participantes, na verdade, apreenderam o programa como uma alternativa de ocupação do tempo livre, o qual os afastaria da ociosidade, e, em seguida, como uma possível forma de obter novos conhecimentos.

Na verdade, o interesse desses jovens centrou-se na obtenção de um auxílio financeiro mensal (enquanto

---

<sup>4</sup> “O trabalho decente, conforme a Organização Internacional do Trabalho (OIT), tem como pilar o respeito aos direitos no trabalho (em especial aqueles definidos como fundamentais pela Declaração Relativa aos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho e seu seguimento adotada em 1998): (i) liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; (ii) eliminação de todas as formas de trabalho forçado; (iii) abolição efetiva do trabalho infantil; (iv) eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação), a promoção do emprego produtivo e de qualidade, a extensão da proteção social e o fortalecimento do diálogo social” (OIT, 2011, p. 1).

estavam sendo atendidos pelo programa) e na ocupação do tempo livre. Vale dizer que esses jovens entrevistados também apontaram como pontos negativos do programa pesquisado por Lima (2007) justamente o que deveriam ser os aspectos incontestes, como: atraso no pagamento do auxílio, infraestrutura física inadequada e carência no reforço escolar e no encaminhamento para o mercado de trabalho. Esses são pontos que, se bem empregados, dariam suporte e sustentabilidade para o bom desenvolvimento da política.

Outras pesquisas, tais como a de Leão (2007) e a de Sposito e Corrochano (2005), identificaram nesses programas governamentais que os jovens beneficiários executavam atividades em instituições públicas relacionadas a: atender ao telefone e emitir recados; manusear máquina de xerox; operar aparelho de fax; entregar e transferir documentações e equipamentos de um setor para outro; realizar serviços de limpeza; entre outras atividades manuais e de simples qualificação, o que pode incluir as operações básicas de um computador.

Não se pode negar que algumas dessas atividades, por um lado, podem contribuir no desempenho do jovem durante o exercício profissional, considerando que ele vive em um contexto familiar e comunitário de vulnerabilidade social em que certamente determinadas tecnologias e aparelhagens não lhes são de fácil acesso. Desse modo, esse trivial contato poderá proporcionar desembaraços em futuras situações de trabalho. Além disso, a vivência, mesmo que temporária, na execução de tarefas acessórias poderá favorecer a sociabilidade juvenil na construção de uma rede de amizades capaz de colaborar com sua inserção mais efetiva no mercado de trabalho, por meio da indicação a uma vaga ou do incentivo ao aumento da escolaridade e da qualifica-

ção profissional, podendo agregar mais qualidade à formação desse jovem.

Todavia, cabe enfatizar que esses benefícios não podem ser estendidos à totalidade dos jovens participantes desses programas, uma vez que refletem um indicador subjetivo e incerto. Quando se atende a um público definido como “jovens em situação de risco social”, não se tem necessariamente uma categoria homogênea. Há, na realidade, uma heterogeneidade de perfis de jovens, advindos de diferentes tipos de família e pertencentes a diversos níveis de contexto de vulnerabilidade social, o que influencia no modo como os beneficiários elaboram a experiência de participação nesses programas (LEÃO, 2007; LIMA, 2007).

Além disso, apesar de algumas dessas atividades serem pertinentes, vale indagar: qual o diferencial dessas atividades para que o jovem beneficiário se destaque na seleção a um posto de trabalho em comparação aos outros jovens não beneficiários e que possuem uma experiência sociocultural e educacional mais elevada? Ou ainda: quais os caminhos que essas políticas têm seguido para que esses jovens passem da aprendizagem trivial – que, de fato, para muitos deles transforma-se em aprendizado essencial – para a aquisição de uma formação profissional mais complexa?

A busca dos jovens por elevação da escolaridade e por formação profissional não tem como resultado necessariamente uma ocupação mais qualificada no mercado de trabalho, pelo contrário:

Enquanto isso, uma das recomendações oferecidas com mais frequência aos jovens é serem flexíveis e não muito seletivos, não esperarem demais de seus empregos, aceitá-los como são, sem fazer muitas perguntas, e tratá-los como uma oportunidade a ser usufruída de imediato, enquanto dure, e não como

o capítulo introdutório de um ‘projeto de vida’, uma questão de autoestima e autodefinição, ou uma garantia de segurança a longo prazo. (BAUMAN, 2005, p. 18).

Um projeto de vida pressupõe geralmente um investimento na educação, a qual, com a mercantilização e privatização dos direitos sociais, torna-se um rentável negócio na atualidade, destacando-se as instituições privadas de ensino superior, que se multiplicam por todos os lugares, na medida em que também se multiplicam os desempregados. E, assim, difunde-se o discurso que responsabiliza os próprios indivíduos, e não o sistema vigente, pelo fato de não encontrarem um emprego ou de não estarem satisfeitos com sua ocupação no mercado de trabalho.

A maioria dos jovens, entretanto, não consegue construir seu projeto de vida, em decorrência de problemas estruturais da sociedade capitalista, como a crescente substituição do trabalho humano pela maquinaria, a redução e/ou eliminação de postos de trabalho, a concorrência e a competitividade do mercado, entre outros, transformando-se em alvo do trabalho incerto e precário.

Como ressalta Mészáros (2005, p. 35):

A educação institucionalizada, especialmente nos últimos 150 anos, serviu – no seu todo – ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhuma alternativa à gestão da sociedade, seja na forma ‘internalizada’ (isto é, pelos indivíduos devidamente ‘educados’ e aceitos) ou através de uma dominação estrutural e uma subordinação hierárquica e implacavelmente impostas.

O aumento do número de instituições de ensino superior (IES) privadas é uma expressão concreta do movimento de subsunção da educação à lógica do capital. Lima (2013) observa que a política de expansão da educação superior faz parte do processo de construção de estratégias de obtenção do consenso em torno do projeto burguês de educação e de sociabilidade, o qual, no Brasil, foi conduzido pelo Governo Federal, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a Lula (2003-2010), com a certificação em larga escala e a massificação da formação profissional. Para a autora:

[...] é o Estado que cria o arcabouço jurídico para operar esta política, autorizando e credenciando as IES privadas, bem como legalizando a privatização interna das IES públicas e estimulando o produtivismo e o padrão mercantil da pesquisa e da produção de conhecimentos. (LIMA, 2013, p. 12).

O empresariamento da educação se revela não só no aumento do número de IES privadas, mas também no financiamento público indireto para o setor via Programa de Financiamento Estudantil (Fies) e Programa Universidade para Todos (ProUni).

A expansão da educação superior é hoje, portanto, “[...] uma exigência do próprio capital, seja de capacitação da força de trabalho para o atendimento das alterações produtivas, seja para a difusão da concepção de mundo burguês sob a imagem de uma *política inclusiva*” (LIMA, 2013, p. 15, grifo da autora).

Para aqueles que concluíram o ensino médio, a educação superior se apresenta como porta de entrada no mercado de trabalho e como promessa de ascensão social, a qual muitas vezes exige elevados investimentos, principalmente daqueles que dispõem de pouco tempo

livre e de poucos recursos, precisando conciliar trabalho precário com estudos. Desse modo, os cursos pagos e/ou a distância se apresentam como boas oportunidades de acesso ao ensino superior, sobretudo quando os interessados podem ser contemplados pelos programas de financiamento estudantil.

Já para aqueles com baixa escolaridade, cujas dificuldades de inserção no mercado de trabalho parecem ainda maiores, as oportunidades acabam por restringir-se aos programas governamentais de qualificação profissional, que desafiam as defasagens educacionais e as precárias condições de vida dos candidatos, na tentativa de inseri-los no mercado de trabalho e de retirá-los da situação de extrema pobreza.

Entre esses programas, também se destaca o Pronatec – Brasil Sem Miséria (Pronatec/BSM)<sup>5</sup>, o qual consiste numa parceria com o Ministério da Educação (MEC), no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), criado pela Lei nº 12.513/2011. Tal parceria prevê a oferta gratuita de cursos de Formação Inicial e Continuada ou qualificação profissional, por meio da bolsa-formação trabalhador, para pessoas a partir de 16 anos de idade que estejam inscritas ou em processo de inclusão no Cadastro Único (CadÚnico), com prioridade para os beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. Trata-se de um programa de incremento da formação técnica e profissional das pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, inserido no Plano Brasil Sem Miséria (BSM), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

---

<sup>5</sup> Para mais informações, conferir Brasil (2012).

Os cursos ofertados pelo Pronatec/BSM devem ser adequados a pessoas com baixa escolaridade, tendo em vista estimular o retorno ao sistema educacional daqueles indivíduos que estão há muito tempo distantes das salas de aula e que necessitam de qualificação profissional para elevar suas chances de inclusão produtiva. São cursos gratuitos que contemplam todos os custos, como transporte, alimentação e material didático, com recursos disponibilizados no âmbito da assistência estudantil.

O programa recomenda que os gestores promovam, em conjunto com as instituições ofertantes, eventos periódicos de informação profissional dos cursos disponíveis aos candidatos interessados, em que sejam esclarecidas questões relativas ao conteúdo dos cursos, às habilidades requeridas pela ocupação pretendida, à realidade do mercado de trabalho local e às possibilidades e dificuldades da profissão escolhida, de modo que os interessados sejam orientados e incentivados a frequentar aqueles cursos com que tenham maior afinidade, aptidão e perspectiva de emprego, reduzindo, assim, a evasão. Entretanto, alguns aspectos podem dificultar a permanência dos candidatos nos cursos, sobretudo aqueles relacionados à baixa renda e à baixa escolaridade, como dificuldades de acompanhar os conteúdos ministrados e de conciliar os estudos com o cuidado dos filhos, com atividades laborais, geralmente precárias, ou com a procura de emprego.

Desse modo, muitos candidatos, na condição de usuários da política de assistência social, afastados do sistema educacional e excluídos do mercado de trabalho formal, não conseguem usufruir dos cursos como oportunidade efetiva de inclusão produtiva e de ascensão social, mas acabam encarando-os como mais uma ação de assistência social que apenas ameniza temporariamente sua situação de

pobreza, a exemplo da bolsa-formação durante o período do curso, que passa a ser sua fonte de renda. Por isso, é comum que as pessoas inscritas no CadÚnico frequentemente vários cursos ofertados no âmbito do Pronatec/BSM, sem que consigam inserir-se no mercado de trabalho na mesma área de formação do curso ou até mesmo em outra área, tendo em vista que a qualificação profissional não está associada a outras ações de educação (reforço escolar, elevação de escolaridade, educação de jovens e adultos) e de geração de trabalho e renda.

Embora o Plano Brasil Sem Miséria preveja a articulação do programa com outras políticas públicas de inserção profissional, como ações de intermediação pública de mão de obra, de economia solidária e de apoio ao microcrédito e ao empreendedorismo individual, falta, na prática, o apoio do Estado à colocação dos egressos em postos de trabalho associados a direitos sociais e a garantias trabalhistas, bem como o incentivo ao empreendedorismo, que consiste muito mais no discurso que responsabiliza o próprio trabalhador pelo seu sucesso como “empreendedor” do que na promoção de condições concretas (acesso ao crédito, formação profissional, assistência técnica, etc.) para a abertura de novos negócios num mercado incerto até mesmo para os que dispõem de recursos próprios.

Segundo Drewinski (2009), autora de uma tese de doutorado que examinou o discurso pedagógico do empreendedorismo, esses programas governamentais buscam, mediante a qualificação profissional, o desenvolvimento de competências no âmbito da subjetividade, definindo as finalidades, os objetivos e as metas com base em um processo que incentiva a autonomia, a criatividade, a proatividade, enfim, a constituição do ser “empregável”. Nesse sentido, a responsabilidade pela inserção no mercado de

trabalho recai sobre o comportamento individual do sujeito. Há, portanto, uma ideia de protagonismo juvenil, que percebe o jovem como aquele que gosta de enfrentar riscos, capaz de “aprender a aprender” e de buscar solucionar os problemas. Logo, o discurso considera que a fase jovem do ciclo da vida se adequaria à natureza dinâmica da gestão do próprio negócio.

A esse respeito, Castro e Aquino (2008) já alertaram que, como políticas públicas, os programas que facilitam aos jovens a montagem de empreendimentos próprios são muito questionáveis. Existem dificuldades inerentes à manutenção de pequenos negócios, pouca atração dos jovens por essa experiência, em função da responsabilidade que implica, e há risco de que esses empreendimentos reproduzam práticas de trabalho informal e precário. Todavia, de modo semelhante à demanda por emprego assalariado, as possibilidades de êxito na gestão do próprio negócio também estão associadas ao ambiente macroeconômico. Desse modo, “[...] não parece que este tipo de iniciativa tenha potencial para se tornar uma alternativa ao emprego assalariado para os jovens” (CASTRO; AQUINO, 2008, p. 53).

Observa-se, então: ou o jovem pobre é mantido na execução de atividades de simples qualificação, com relações de trabalho precárias e baixos salários, ou é responsabilizado por seu sucesso ou fracasso no mercado de trabalho mediante a criação do próprio negócio. De fato, o que tem sido indicado é que as crescentes dificuldades tanto de jovens como de adultos de se inserir e permanecer no mercado de trabalho somente serão amenizadas quando houver um cenário econômico estabilizado, voltado para o desenvolvimento sustentado de geração de mais e melhores postos de trabalho. No entanto, não há uma direção coesa das políticas públicas para as juventudes pobres de que a

melhor alternativa seria retardar a entrada do jovem no mercado de trabalho, ampliando seu nível de escolaridade e formação profissional. As carências socioeconômicas da maioria dos jovens reforçam o estímulo à entrada precoce desses indivíduos no mercado de trabalho, os quais o fazem com o intuito de contribuir para o sustento da família. As visíveis desigualdades sociais, logo, são artífices de políticas públicas sociais também desiguais.

### Considerações finais

Este artigo procurou evidenciar que os jovens são os principais alvos tanto das novas expressões da questão social relacionadas à degradação do funcionamento do mercado de trabalho quanto das políticas públicas sociais de formação profissional, geração de renda e assistência social. Contudo, a estruturação do mercado de trabalho brasileiro e das políticas sociais tem alimentado um círculo vicioso de crescimento da desigualdade e da precarização de vida e trabalho dessas novas gerações.

Vale mencionar que, durante a extensa experiência da sociedade agrária brasileira<sup>6</sup>, não se identificava uma etapa do ciclo da vida como de juventude, pois o desenvolvimento humano dava-se tão somente em torno do trabalho, tanto que, logo nos primeiros anos de vida, as crianças já se envolviam na “lida diária”. Nessa época, as mulheres, com a exclusiva função social de reprodutoras humanas, eram incumbidas da criação dos filhos para o cultivo da sobrevivência. A educação, nesse momento, reservava-se apenas à classe da elite. O saber necessário para a maior parte da sociedade era aquele transmitido de pai para filho.

<sup>6</sup> Presente no país durante a colonização portuguesa (1500-1822), entrando no período monárquico (1822-1889) e alcançando a República Velha (1889-1930).

A sociedade urbano-industrial, que se desenvolve entre 1930 e 1983 – da Revolução de 1930 à crise da dívida externa –, traz novos horizontes. A juventude aparece como um segundo momento de socialização para o trabalho, pois, considerando as alterações das relações sociais e a complexidade das atividades de produção (produção em massa e avanço tecnológico e organizacional), haveria a necessidade de um tempo de preparação, o qual ficaria sob a responsabilidade de instituições especializadas, a exemplo da escola. Inicia-se, assim, uma democratização do ensino, a fim de não só preparar os jovens para o mercado de trabalho, mas também de discipliná-los, conforme exigia o modelo de produção taylorista-fordista.

Grande parte das ações sociais estatais desenvolveu-se ao redor da classe assalariada e da regulamentação das relações de trabalho. Crianças, adolescentes e jovens ocupavam o espaço das medidas acerca da proibição do trabalho infantil, da preparação ao mercado de trabalho e da prevenção à ociosidade e à criminalidade – uma união entre assistencialismo, gestão da pobreza, coerção e correção das práticas delituosas, que, de certa forma, mantém-se até hoje.

Na sociedade contemporânea, alargou-se a distribuição do tempo ao longo do ciclo da vida, pois não se espera somente viver até os 30 anos de idade como na sociedade agrária. Em aproximadamente um século, os anos possíveis de vida duplicaram, logo a fase delimitada como jovem também se prolongou. É evidente que não se trata tão somente de uma ampliação da faixa etária circunscrita à juventude. Como explica Sposito (1997), os estudos europeus tendem a alongar os limites superiores da faixa etária pela inclusão da população com idade de 29 anos, porque o jovem, ao concluir sua escolaridade, não conse-

gue se inserir nas atividades profissionais de mercado de trabalho formal. Por outro lado, a mesma autora entende que, no Brasil, a tendência é também de antecipação da vida juvenil para antes dos 15 anos, visto que determinadas características de autonomia e de inserção no mundo laboral tornam-se uma exigência imediata para a maioria da população pobre.

No Brasil, enquanto no interstício de 1930 até meados de 1970, a despeito do contexto de elevada desigualdade socioeconômica, “[...] o filho do pobre ficava menos pobre que os pais, [e] o filho do rico ficava muito mais rico que seus pais (POCHMANN, 2007, p. 9), nos fins dos anos 1980 e no decorrer da década de 1990, iniciou-se uma onda de pessimismo com relação ao futuro dos jovens, uma vez que eles já não alcançavam condições de vida e de trabalho superiores às das gerações anteriores nem ascensão em seus percursos ocupacionais. Assim:

[...] o crescimento do mercado formal não tem sido suficiente para acomodar as novas gerações de trabalhadores, que ainda precisam passar por longos períodos de desemprego, ou em precárias ocupações informais, antes de serem considerados ‘aptos’ a uma posição formal. E esta posição, uma vez conseguida, é instável para boa parte dos trabalhadores, representando períodos de relações formais de trabalho intercalados com informalidade, desemprego ou desalento. (ALVES, 2012, p. 66).

No momento em que teoricamente se esperaria uma atuação mais significativa do Estado, o país é marcado pela introdução e pelo fortalecimento da ideologia neoliberal, que apregoa a tese do Estado mínimo para o social, na qual as políticas sociais universais cedem espaço para as políticas focalizadas na população em extrema pobreza, ser-

vindo-se da baixa qualidade dos serviços oferecidos (*Para pobres, políticas pobres!*).

Os jovens pobres, por sua condição social individual e familiar, sentem-se compelidos precocemente a buscar uma ocupação, deparando-se com ambientes econômicos hostis ao atendimento de suas expectativas – ocupam postos de trabalho de baixa qualidade, ostentam vínculos precários e de menor remuneração e comprometem sua escolarização ou mesmo permanecem fora da escola. São esses jovens que “bem ou mal” têm acesso aos programas focalizados de qualificação profissional, que prometem cursos aligeirados com inserção no mercado de trabalho.

A intenção deste artigo foi apontar que os programas de qualificação profissional ora mencionados ou reproduzem o círculo vicioso de precariedade das condições de trabalho e de vida dos jovens egressos, ou os responsabilizam por sua condição de desemprego. Para os jovens pobres, caberia ao Estado investir na qualidade da educação básica, oferecendo-lhes a oportunidade de se dedicarem à conclusão do ensino formal (incluindo o nível superior), postergando sua entrada no mercado de trabalho. Ademais, destaca-se ainda a necessidade de a economia oferecer condições propícias para a criação de ocupações estáveis e com proteção social.

## Referências

ALVES, G. Juventude e nova precariedade salarial no Brasil: elementos da condição proletária no século XXI. In: CARDOSO, A. *et al.* (Org.). *Trabalho, juventude e precariedade*. Brasil e Portugal. Bauru: Praxis, 2012. Capítulo 1.

BASTOS, R. L. A. A experiência do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os jovens no âmbito

do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre. *Textos para Discussão FEE*, Porto Alegre, nº 51, p. 1-30, 2009.

BAUMAN, Z. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BAUMAN, Z. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 1990. p. 13.563.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 2011.

BRASIL. *Pronatec – Brasil Sem Miséria*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_25/cartilha\\_pronatec\\_bsm\\_v.2012.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_25/cartilha_pronatec_bsm_v.2012.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2016.

CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L.; KANSO, S. Do nascimento à morte: principais transições. In: CAMARANO, A. A. (Org.). *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006. p. 31-60.

CASTRO, J. A.; AQUINO, L. (Org.). *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, nº 1335).

DREWINSKI, J. M. A. *Empreendedorismo: o discurso pedagógico no contexto do agravamento do desemprego juvenil*. 2009. 156 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2003.

LEÃO, G. Juventude, pobreza e trabalho: o que podem os jovens esperar das políticas públicas? In: REUNIÃO DE

ANTROPOLOGIA MERCOSUL (RAM). 7., 2007, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: UFRGS, 2007. p. 1-18.

LIMA, K. Expansão da educação superior brasileira na primeira década do novo século. In: PEREIRA, L. D.; ALMEIDA, N. L. T. (Org.). *Serviço social e educação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 3-25. (Coletânea Nova de Serviço Social).

LIMA, M. H. T. Políticas sociais, juventudes e cidadania na região metropolitana de Vitória (ES). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. 13., 2007, Recife. *Anais...* Recife: UFPE, 2007. p. 1-39.

MÉSZÁROS, I. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.

MÉSZÁROS, I. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.

NOVAES, R. R. Juventude/juventudes? *Comunicações Inser*, Rio de Janeiro, v. 17, nº 50, p. 8-22, 1998.

OIT. *Formalizando a juventude informal*. Experiências inovadoras no Brasil. Lima: OIT, 2015.

OIT. *O que é trabalho decente*. Brasil: OIT, 2011. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

POCHMANN, M. Juventude em busca de novos caminhos no Brasil. In: NOVAES, R.; VANNUCHI, P. (Org.). *Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004. p. 217-241.

POCHMANN, M. *Situação do jovem no mercado de trabalho no Brasil: um balanço dos últimos 10 anos*. Campinas: Unicamp, 2007.

RIBEIRO, R.; JULIANO, A. Desemprego juvenil e impactos do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego. *Revista Econômica*, Rio de Janeiro, v. 7, nº 1, p. 47-76, 2005.

SANTOS, G. P. G. *A(s) juventude(s) e a construção das políticas públicas no Brasil: avanços e perspectivas*. Campinas: Unicamp, 2011.

SPOSITO, M. P. Estudos sobre juventude em educação. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, nº 5/6, p. 37-52, 1997.

SPOSITO, M. P. Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. C. (Org.). *Políticas públicas: juventude em pauta*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 57-75.

SPOSITO, M. P.; CORROCHANO, M. C. A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil. *Tempo Social*, São Paulo, v. 17, nº 2, p. 141-172, 2005.

## A APLICAÇÃO DA LEI Nº 10.639/2003 NAS ESCOLAS: UMA PRÁTICA DO PLURALISMO JURÍDICO COMUNITÁRIO-PARTICIPATIVO

### THIAGO MENEZES DE OLIVEIRA

Graduado em Direito e mestre em Comunicação Social pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Integrante do Grupo de Pesquisa Infância, Juventude e Mídia (GRIM) da UFC. Advogado. Professor do curso de Direito da Faculdade Integrada da Grande Fortaleza (FGF). Tem experiência em Direitos Humanos, com ênfase em comunicação e psicopedagogia.

### MILENA MARCINTHA ALVES BRAZ

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de Fortaleza (Unifor), mestra e doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora da Faculdade da Grande Fortaleza (FGF) desde agosto de 2006. Tutora e orientadora do curso de especialização do Programa de Formação Continuada Mídias na Educação – Convênio do Ministério da Educação, da UFC e da Secretaria da Educação do Estado (MEC/UFC/Seduc). Presta serviços ao Núcleo Humanas (UFC Virtual) na área de Formação Continuada de Professores (Convênio UFC e MEC). Tem experiência na área de Sociologia, Antropologia e Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: mudanças no mundo do trabalho, desenvolvimento local e formação de professores.

## RESUMO

Este artigo é parte de uma análise que problematiza a prática de uma ação afirmativa sobre o ensino da história e cultura afro-descendente e africana. Tem o objetivo de explorar como a Lei nº 10.639/2003 pode se aproximar de uma prática do pluralismo jurídico comunitário-participativo, com a apropriação do movimento negro. Isso porque os princípios pedagógicos de raízes africanas têm necessidade de extrapolar os limites estritamente legais da sala de aula, além de fugir da lógica cartesiana ocidental. Assim, tenta-se apontar a importância do movimento social negro na construção da Lei nº 10.639/2003, inclusive com sua práxis educativa. Aponta-se, para finalizar, a importância de o movimento social quebrar a realidade de inadimplemento legal, principalmente na formação de educadores e de aparatos educacionais.

**Palavras-chave:** Ensino da história e cultura afrodescendente e africana. Movimento social. Pluralismo jurídico comunitário-participativo.

## ABSTRACT

This study is a part of an analysis that problematizes the practice of an affirmative action about teaching of history and culture of African and African-descendants. It aims to explore the law 10.639/2003 can approach a community-participatory legal pluralism's practice, with the appropriation of black movement. This occurs because the African pedagogical principles need extrapolate the legal limits of the classroom, in addition to overcome the occidental Cartesian logical. Thus, we try to indicate the importance of the black social movement in enforcement of the law 10.639/2003, including its educational praxis. Finally, this study shows how the social movement is important to break the legal default, principally educator training and educational devices.

**Keywords:** Teaching of history and culture of African and African-descendants. Social movement. Community-participatory legal pluralism.

## Introdução

As águas deste artigo são interligadas por uma correnteza oriunda de uma nova prática jurídica. A sua nascente vem dos movimentos sociais que lutam e constroem a efetivação de Direito em âmbito comunitário, muitas vezes, contrapondo-se ao aterramento da areia homogeneizada da globalização e do neoliberalismo.

Essas águas de práticas inovadoras do Direito banham o movimento negro, com o intuito de tirar a poeira que impede a valorização dos saberes africanos e afrodescendentes na educação brasileira. O movimento quer propagar as ondas sonoras de seus sábios batuques nas escolas, reconhecendo sons pintados numa aquarela de um preto bonito. A velha cor negra, quase sempre se mostrando bonita, quer-se espelhar nas integralizações curriculares da Educação Básica, ampliando o ângulo de exploração das águas.

Este artigo destaca as diferenças entre o monismo e o pluralismo jurídico. Segue com a apresentação do pluralismo jurídico comunitário-participativo, informando seus diferenciais em face de outros pluralismos. Incorre na apresentação e na discussão da Lei nº 10.639/2003, que define a obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileira, seguida de sua problematização como uma prática de pluralismo jurídico comunitário-participativo.

O intuito é analisar nossa hipótese de que a Lei nº 10.639/2003 é uma manifestação do conceito de pluralismo jurídico comunitário-participativo, com fundamentação teórica assentada nos preceitos do jurista Antonio Wolkmer.

Frisamos, por fim, que este artigo se consubstancia numa pesquisa bibliográfica, fruto de reflexões jurídicas que advieram de uma anterior pesquisa *sociopoética* (PETIT, 2001, 2002, 2003, 2005) sobre a Lei nº 10.639/2003 em uma escola particular de Fortaleza, na qual um dos autores participou. A pesquisa bibliográfica se justifica devido a nosso fito de analisar formas de se aplicar a legislação em comento.

Não será o leve balançar de uma varinha de condão que permitirá a mudança das relações sociais no Brasil. Tratamos aqui de mudanças da sociedade, tendo em vista a grande desigualdade e exclusão dos negros<sup>1</sup>.

Não é novidade afirmar a exclusão social que os afro-descendentes enfrentam em nosso país. Novidade também não é conclamar a falsa democracia racial, que, para Roberto DaMatta (1986), não passa de uma estratégia dissimulada para esconder a hierarquização das pessoas pela cor da pele ou pelo dinheiro que possuem.

De fato, é mais fácil dizer que o Brasil foi formado por um triângulo de raças, o que nos conduz ao mito da democracia racial, do que assumir que somos uma sociedade hierarquizada, que opera por meio de gradações e que, por isso mesmo, pode admitir, entre o branco superior e o negro pobre e inferior, uma série de critérios de classificação. (DAMATTA, 1986, p. 46-47).

Então, o desafio se configura em apontarmos e construirmos formas que ensejem a mudança dessa realidade gestada há séculos. Confiando que, numa sociedade multicultural, há o respeito e a abertura para a manifestação

---

<sup>1</sup> Para ver mais sobre a desigualdade e exclusão do negro na história do Brasil, ver Silva, Ribard e Petit (2008).

de diversas etnias, especialmente aquelas que a compõem, justificamos a discussão aqui trazida à baila. Essa possibilidade de manifestação é importante para que as pessoas que convivem em determinado espaço possam se reconhecer e ter orgulho da etnia a que pertencem, tendo em vista sua cultura e história.

Creditamos expectativas de mudança no cenário de exclusão sociocultural dos afrodescendentes com as ações afirmativas de cunho promocional e não punitivo (SANTOS, 2005b). Dentre as diversas áreas em que as ações afirmativas podem e devem atuar, a educação ganha uma singularidade destacada por ter a potência de alterar a cultura. Isso porque, se pensarmos apenas em termos da educação formal, ela compõe o cotidiano daqueles que estão diretamente envolvidos no processo escolar e na comunidade escolar de seu entorno, abrangendo pais, responsáveis, pessoas do entorno da escola, etc.

A educação permite reificar ou criar novas formas, conceitos, práticas e atitudes. É de salutar importância a educação que o movimento social, popular e cultural cria na construção de suas lutas, bem como em seu dia a dia interno e nas inter-relações com a sociedade (GOHN, 2009).

É em acordo com esse cotidiano de luta que se destaca a singular construção de Direito, não como uma ciência jurídica unilateral e estanque que acabaria por manter o *status quo* (conforme aprendemos nos bancos de faculdade, com a tradicional perspectiva do ensino jurídico), mas, na verdade, como uma ciência construída com base em interações sociais que permitem os movimentos sociais criá-lo e construí-lo nas relações sociais.

Trabalhamos assim com uma nova sociologia jurídica, que advoga outros sujeitos legítimos de juridicidade. E essa nova sociologia, obviamente, por estar intrinsecamente

“dispersa” em práticas sociais, advém de anseios da sociedade e de uma interdisciplina ligada a seu estudo, envolvendo o campo da filosofia jurídica e da educação, por exemplo.

Dentro dessa nova práxis jurídica, encontra-se, enfim, o tema da presente pesquisa, que trata da aplicação da Lei nº 10.639/2003, uma ação afirmativa como uma prática de pluralismo jurídico comunitário-participativo. O tema se insere numa realidade desafiadora tanto para o Direito como para os movimentos sociais, tratando-se de uma pesquisa bibliográfica.

No presente artigo, percorreremos, inicialmente, a noção de direito monista e pluralista. Seguiremos definindo as bases para o pluralismo, a fim de buscarmos definir o pluralismo jurídico comunitário-participativo, com base na literatura de Antonio Carlos Wolkmer. Apresentaremos a Lei nº 10.639/2003, para problematizá-la se pode se constituir como uma prática do pluralismo jurídico comunitário-participativo.

### **Direito: monista ou pluralista?**

Para iniciarmos o debate sobre pluralismo e monismo jurídico, é necessário se apontar vetores, mesmo que genéricos, do Direito, sem qualquer pretensão de esgotar a discussão epistemológica da *ciência jurídica*, na qual se questiona a própria cientificidade, conforme afirma Kelsen (2009). Aqui, partiremos da ideia de Direito com base na teoria tridimensional de Miguel Reale, em que o Direito estabelece uma inter-relação entre fato, valor e norma.

No monismo jurídico, a ação estatal é que exprime o Direito através da lei (*lato sensu*), uma vez que as normatizações administrativas também são consideradas leis, ou seja, o monismo jurídico admite como Direito aquilo que

advém do Estado e que é positivado como lei, afirmando a validade de apenas um ordenamento jurídico, qual seja: o estatal, é a *teoria estatalista do direito* (BOBBIO, 2005).

De fato, mesmo o atual monismo jurídico reconhece uma forma de participação do povo ao se apropriar da teoria tridimensional na construção do Direito, cabe aos cidadãos materializar os fatos (fato social), mitigar a valoração (valor social) com o poder público e quiçá escolher os legisladores, para influir de forma indireta na criação das normas (norma estatal). Não sendo objeto deste estudo as limitações da democracia representativa, interessa-nos buscar desvelar o mito da autossuficiência do Estado e o da identificação do Direito apenas com a norma legal.

A máquina estatal ganhou força a partir do absolutismo monárquico, que concentrava no Estado – representado na figura do rei – muitas funções e poderes, como o de polícia, o de julgar, o de legislar e o religioso. Esse poder real teve também seus “reveses” com o Iluminismo e o liberalismo, que acabaram por diminuir e regulamentar a ação estatal.

Na verdade, a forma monista de pensar o Direito acaba por exprimir uma lógica racional cartesiana, na qual somente a pretensão estatal produz as normas válidas, premissa que é incongruente com as relações sociais. É inadequada porque a pluralidade social se mostra incompatível com essa maneira de regulação, tendo em vista as muitas formas de organização e de diversos ordenamentos também dotados de juridicidade, o que quer dizer que a vida não cabe nos códigos.

A teoria do pluralismo jurídico se contrapõe a do monismo. Primeiro é importante ressaltar que existem várias espécies de pluralismo jurídico, que vão desde conceitos reacionários até progressistas.

O neoliberalismo, no trato do direito comercial com o exterior, por exemplo, cria suas próprias regras e normas, que nem sempre estão ao alcance do Estado e que, muitas vezes, vão de encontro aos princípios e objetivos da legislação interna de alguns países. Desta feita, pode-se dizer que o pluralismo jurídico deve ser compreendido a partir da subsistência de vários direitos, seja ela consensual ou conflitante.

Existe uma situação de pluralismo jurídico sempre que no mesmo espaço geopolítico vigoram (oficialmente ou não) mais de uma ordem jurídica. Esta pluralidade normativa pode ter uma fundamentação econômica, rática, profissional ou outra; pode corresponder a um período de ruptura social [...]; ou pode ainda resultar [...] da conformação específica do conflito de classes numa área determinada da reprodução social. (SANTOS, 1993, p. 45).

Seja em âmbito internacional, nacional ou local, pode-se inferir, portanto, o pluralismo por diversos elementos geradores: economia, raça, etc. A definição de Santos (1993) nos indica, de pronto, que pode haver pluralismo jurídico reconhecido oficialmente, ou seja, não há qualquer paradoxo pensar uma lei como prática do pluralismo.

## **Bases para um novo pluralismo jurídico**

Atualmente, o discurso do neoliberalismo se reveste da enunciação da globalização, que defende a liberdade econômica com a não intervenção do Estado, mas, contraditoriamente, requer a presença estatal na satisfação de Direitos Sociais ao apregoar o manto da democracia. Factualmente, nem no discurso<sup>2</sup> da economia neoliberal a

<sup>2</sup> Na prática, não se materializa de fato a ausência estatal nem no liberalismo nem no neoliberalismo, ou mesmo em qualquer outra forma moderna de organização.

abstinência estatal é unânime no tempo, pois, em momentos de crises, a intervenção econômica volta a ser bem-vinda e necessária para os conglomerados multinacionais. Vejamos os exemplos de enfrentamento da crise mundial de 2008-2009 pelos governos dos Estados Unidos, da Alemanha, do Brasil, bem como a atual crise estadunidense, europeia, etc.

As contradições estatais hodiernas, entretanto, não se resumem à sua pretensa abstinência. O Estado é uma *instituição* (LOURAU, 1995) da sociedade que expressa conflitos e é disputado através da hegemonia cultural, econômica, educacional, sistêmica, etc. E não é sem resistência ou conflitos que os grupos e indivíduos dominantes do poder estatal delineiam a face monista do Direito, mas, ainda assim, revestem suas vontades de “legitimidade” e legalidade – o que lhes permite fazer uso da máquina pública, tal qual quando utilizam a polícia, o judiciário e a burocracia a seu favor e contra manifestações quaisquer que julgam ilegais.

Uma mostra da complexa relação de poder ocorre quando manifestações contra-hegemônicas entram no ordenamento jurídico, mesmo não sendo “abraçadas” pela “vontade” do Estado, ou melhor, não exprimindo os interesses daqueles que têm hegemonia no campo do poder estatal. Essa possibilidade decorre das contradições e disputas dentro da máquina pública.

O conflito não se dá, obviamente, só em âmbito legal, pois práticas de lutas pela defesa do direito à terra, à moradia, à cidade e à educação não são albergadas pelo Poder Judiciário, por exemplo. Se nos ativésemos à especificidade de cada caso, veríamos que há um princípio constitucional que defende as bandeiras mencionadas e que, contraditoriamente, existem normas infraconstitucionais que podem ser contrárias a algumas ações que visam a sua

efetivação. Nos movimentos de ocupação de terra e de vazios urbanos, por exemplo, o Estado, muitas vezes, responde a favor do poder econômico, empregando soluções não condizentes com o respeito ao Direito coletivo em questão.

Assim, diz-se que a forma legal é apenas uma das maneiras de o Direito se apresentar, pois este não se resume apenas à norma positivada, tampouco aos valores hegemônicos de âmbitos supostamente globais expressos nos códigos.

De um movimento que vela por outros princípios e normas, brota a pluralidade jurídica em múltiplas expressões e realidades sociais, postas à margem da legalidade formal. Pode-se elucidar a afirmação com as comunidades urbanas que têm suas próprias organizações (SANTOS, 1993), como as comunidades indígenas e quilombolas, e com as organizações sociais. Há expressão de Direito em âmbito comunitário, escolar, religioso, nos movimentos sociais e populares, para citar apenas alguns que não são institucionais.

Assume aqui importância o momento da instituição, seja posterior ao momento da *universalidade* e ao momento da *singularidade* – da negação da particularidade da norma (LOURAU, 1995). É nesse ínterim que nega uma anterior universalidade de uma norma em que se percebem novas diferenças: afirmação de novos valores contrapostos ou que não são abarcados pelas expressões legais vigentes.

Daí se fala do campo fértil para múltiplas manifestações do Direito, tecendo o pluralismo:

[...] como a multiplicidade de práticas jurídicas existentes num mesmo espaço sócio-político, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais. (WOLKMER, 2001, p. 219).

Diante de tal afirmação, encontramos, num mesmo espaço sociopolítico, a existência de diversas práticas de cunho jurídico, uma vez que há a expressão social e a luta, oriundas de necessidades humanas. Essas juridicidades independem de serem conflituosas ou consensuais e de serem ou não oficiais.

### **Novo paradigma jurídico: pluralismo jurídico comunitário-participativo**

Na perspectiva do pluralismo jurídico, as práticas oficiais, não oficiais e extraoficiais, para serem consideradas jurídicas, têm um corte de acordo com o sujeito produtor de direito e com sua forma de criação. No presente estudo, centramo-nos na formulação de Direito pelos movimentos sociais, populares e comunitários como sujeitos coletivos dotados de juridicidade. A produção de Direito desses atores se dá através da luta e da resistência pela concretização de suas necessidades<sup>3</sup>.

Para se delinear Direito no pluralismo jurídico comunitário-participativo, é necessário que se faça perceptível a aplicação dos seguintes princípios: legitimidade, democracia, participação, controle comunitário, satisfação de necessidades comuns e intuito de emancipação (WOLKMER, 2001). A importância de se destacar esses princípios na forma de criação é assentada na diferenciação do que o pluralismo jurídico comunitário-participativo considerará

---

<sup>3</sup> Na verdade, dizemos que a teoria tridimensional do Direito também pode ser apropriada pelo pluralismo jurídico, mas, no caso estudado, haverá o controle e a autonomia da comunidade/grupo nas três dimensões formuladoras de juridicidade (fato, valor e norma). Implica dizer que o Direito seria criado autônoma e participativamente pelo movimento social na produção de um fato, bem como nas valorações e na construção de normas.

como Direito. Ou seja, são esses princípios que diferenciam as normas produzidas pelos movimentos sociais, consideradas como práticas de pluralismo jurídico comunitário-participativo, daquelas oriundas do tráfico (DIÓGENES, 2007), a título de exemplo.

Algumas formas de pluralismo jurídico – ditas oficiais – são reconhecidas pela Constituição de 1988, como ocorre com as comunidades tradicionais (indígenas e quilombolas). De acordo com a teoria do pluralismo jurídico comunitário-participativo, entretanto, essas práticas se constituem em juridicidades plurais oficiais, tendo em vista que o Estado reconhece, pelo menos em tese<sup>4</sup>, uma outra ordem jurídica, mas a autonomia para definir o Direito é do movimento indígena e quilombola, por exemplo.

Ademais, a conjuntura atual requer a importância desses novos sujeitos produtores de direito:

Ora, diante dos recentes processos de dominação e exclusão produzidas pela globalização, pelo capital financeiro e pelo neoliberalismo que vem afetando substancialmente relações sociais, formas de representação e de legitimação, impõe-se repensar politicamente o poder de ação da comunidade, o retorno dos agentes históricos, o aparecimento inédito de direitos relacionados às minorias e a produção alternativa de jurisdição, com base no viés interpretativo da pluralidade de fontes. (WOLKMER, 2006, p. 114).

A produção de jurisdição aqui centrada aponta os movimentos sociais e populares e as comunidades como

<sup>4</sup> Sabemos que é uma luta contínua para que as comunidades tradicionais possam realmente se utilizar da autonomia que a elas é conferida constitucionalmente. Basta citarmos a ingerência estatal na apuração de algum fato considerado crime para a ordem jurídica brasileira.

centros construtores de nova cultura jurídica, semeando essa “nova” forma de pluralismo, denominada comunitário-participativa e caracterizada por sua contra-hegemonia àquilo posto em âmbito local, nacional ou global.

Apesar de a elite que concentra mais capital social criar uma hegemonia monista formal, o poder da máquina estatal, como já dito, não impede outras formas de expressão de Direito que semeiam o pluralismo jurídico desde tempos da invasão em *terrae brasilis*: “Cumprе assinalar [...] que os traços reais de uma tradição subjacente de pluralismo jurídico podem ser encontrados nas antigas comunidades socializadas de índios e negros do Brasil Colonial” (WOLKMER, 2001, p. 84).

Falar de práticas jurídicas em comunidades organizadas, para além do aparato estatal, definitivamente, não é novidade, portanto. Isso ocorre devido à permanência factual de outras construções de Direito, independentemente do poder coercitivo. Podemos citar como exemplo diversas organizações de aquilombamentos de forte influência banta<sup>5</sup>, além de muitas organizações indígenas.

Os quilombos, a título de ilustração, representam uma das principais formas de resistência negra no Brasil Colônia. Eles têm raízes fincadas no sudeste da África, não se assemelhando à organização da sociedade ocidental europeia da época. Na verdade, eles existiam de maneira independente e apesar do Direito real posto. Vale dizer que alguns desses quilombos deram origem a diversas cidades no interior do Brasil e permitiram a permanência de vários elementos culturais que têm matriz banta, como o maracatu.

Há que se falar em pluralismo jurídico comunitário-participativo na expressão, criação e manutenção de direi-

<sup>5</sup> Atualmente, “bantos” designa os povos negro-africanos localizados no centro, no sul e no leste do continente africano (LOPES, 1988).

tos que tratam da questão afrodescendente (fundamentação r cica), mesmo quando instit idos pelo Estado, uma vez que são originados pelos anseios e lutas de minorias políticas ainda não reconhecidas pelos que agora controlam o poder estatal. Com a finalidade de assegurar as manifesta es de direitos, que são legítimas e democráticas, construídas de forma participativa com o controle comunitário e com o intuito emancipador, para a satisfa o de necessidades comuns, visualiza-se o pluralismo jurídico comunitário-participativo:

[...] na perspectiva da América Latina, para se instituir uma cultura político-jurídica mais democrática,   necessário pensar e forjar formas de produ o do conhecimento que partam de práxis democrática pluralista enquanto expressão do Direito   diferença,   identidade coletiva,   autonomia e   igualdade de acesso a direitos. Há, portanto, que desencadear tal processo, revendo o pluralismo como princípio de legitimidade política, jurídica e cultural. (WOLKMER, 2006, p. 114).

A expressão de direitos humanos através de tal forma de jurisdi o   contra-hegem nica, portanto, por ir de encontro ao genocídio étnico-cultural, constituindo, ao mesmo tempo, uma crítica teórica e de práxis contra o neoliberalismo e a globaliza o<sup>6</sup>.

Wolkmer (2006) aponta como diferencial do pluralismo jurídico comunitário-participativo a busca da participa o das “massas” populares organizadas e dos sujeitos coletivos de base, que devem fazer valer os princípios

<sup>6</sup> “[...] a globaliza o, mais que ‘a intensifica o das rela es sociais em escala mundial [...],   uma realidade em processo, que [...] atinge as coisas, as gentes e as idéias, bem como as sociedades e as na es, as culturas e as civiliza es [...]’, colocando-se ‘o problema do contraponto globaliza o e diversidade [...]’” (IANNI, 1995, p. 16).

anteriormente elencados. O anseio por essa participação compõe uma estratégia progressista e de integração democrática de sujeitos excluídos.

É exatamente nesse contexto que se percebe a necessidade de novos sujeitos coletivos de Direito, explicitada pelos movimentos sociais organizados, para que seja possível o florescimento de direitos a partir dos novos pressupostos do pluralismo jurídico comunitário-participativo. Desta feita, o movimento negro se coloca como um agente reivindicador de direitos, que, muitas vezes, deve ir para além do Estado ou mesmo para o embate contra ele.

Ainda assim, formalmente, vigora o monismo no Brasil, fruto da tradição europeia imposta em detrimento das práticas nativas de pluralismo vivenciadas das multidões (NEGRI, 2003). Por isso, as atuais manifestações de Direito da sociedade civil organizada sofrem dificuldades de se expressarem com mais visibilidade, inclusive as defendidas pelo movimento negro.

Obviamente, a coerção do poder instituído não foi – e nem é – suficiente para extirpar de nossa cultura elementos da cultura negra, cultuados e vivenciados cotidianamente pelo povo, representando práticas de pluralismo jurídico. A mostra mais clara disso não se dá apenas por comunidades urbanas negras e/ou quilombos remanescentes, mas também através das incontáveis expressões de valorização e de resistência negras organizadas, que criam suas regras em espaços semiautônomos referentes à nossa cultura, com as escolas de samba, *reggae*, *rap*, congada, maracatu, coroação do Rei Congo, capoeira, etc., e à nossa política, por meio das lutas da sociedade civil organizada, que, por vezes, têm partícipes que se confundem com a resistência religiosa e cultural, como não poderia deixar de ser na luta negra.

## Lei nº 10.639/2003

A Lei nº 10.639/2003, sancionada pelo Governo Federal, alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/1996, pois incluiu no currículo da Educação Básica de escolas públicas e particulares o ensino da história e cultura africana e afro-brasileira. Por meio da Lei nº 10.639/2003, foi incluída a seguinte redação na letra da Lei nº 9.394/1996:

Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira.

§ 1º O conteúdo programático a que se refere o *caput* deste artigo incluirá o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil.

§ 2º Os conteúdos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras.

§ 3º (VETADO)

Art. 79-A. (VETADO)

Art. 79-B. O calendário escolar incluirá o dia 20 de novembro como Dia Nacional da Consciência Negra.

Aos 10 de março de 2008, o Presidente da República sancionou a Lei nº 11.645/2008, que acresceu o ensino da história e cultura indígena na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, senão vejamos:

Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados,

torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena.

§ 1º O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil.

§ 2º Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras (NR).

No presente artigo, entretanto, ater-nos-emos apenas aos aspectos históricos e de luta da primeira inclusão referente ao artigo 26-A, que trata a respeito da questão negra.

Inicialmente, é de bom grado salientar que a Lei nº 10.639/2003 é fruto de uma conquista do movimento negro, que data de séculos de luta e resistência. Esse movimento há muito encara a educação formal como um meio de inclusão social, porém a percebendo como uma instituição-instrumento contraditória. Também a vê como um engenho mantenedor e reforçador dos preconceitos raciais, daí a necessidade de reivindicá-la com outros pressupostos.

A educação formal, pauta desde a declaração final do *I Congresso do Negro Brasileiro*, no ano de 1950, foi advogada através do “[...] estímulo ao estudo das reminiscências africanas no país bem como dos meios de remoção das dificuldades dos brasileiros de cor e a formação de Instituto

de Pesquisas, públicos e particulares, com esse objetivo” (NASCIMENTO *apud* SANTOS, 2005b, p. 23).

Com o golpe militar de 1964, os movimentos sociais se enfraqueceram, fato que não foi diferente com o movimento negro, principalmente o combativo e democrático<sup>7</sup>, tornando a pauta de reivindicações negras um tanto invisíveis à sociedade, principalmente por ela passar a ser considerada como questão de “segurança nacional”, de acordo com a consideração de Alfredo Hansenbalg (SANTOS, 2005b).

A pauta da educação ganhou visibilidade com a “re-ascensão” do movimento negro a partir de 1978<sup>8</sup>, tendo seu ápice durante a *Convenção Nacional do Negro pela Constituinte* em 1986, que trouxe as seguintes reivindicações:

O processo Educacional respeitará todos os aspectos da cultura brasileira. É obrigatória a inclusão nos currículos escolares de I, II e III graus, do ensino da história da África e da História do Negro no Brasil; Que seja alterada a redação do § 8º do artigo 153 da Constituição Federal, ficando com a seguinte redação: ‘A publicação de livros, jornais e periódicos não dependem de licença da autoridade. Fica proibida a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceito de religião, de raça, de cor ou classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes. (CONVENÇÃO *apud* SANTOS, 2005a, p. 24).

A partir da *Convenção Nacional do Negro pela Constituinte*, algumas legislações estaduais ou municipais, cada uma

<sup>7</sup> Reconhecemos que há uma pluralidade enorme no movimento negro. Na verdade, o termo mais correto seria “movimentos negros”, se levássemos todas as suas especificidades a cabo.

<sup>8</sup> Além da educação, tem-se, desde o final da década de 1970, outras pautas, como o combate ao racismo, a cultura negra, o trabalho, a mulher negra e a política internacional.

com sua especificidade, reconheceram o ensino da história da África e dos afro-brasileiros: Estado da Bahia (1989); Município de Belo Horizonte (1990); Município de Porto Alegre (1991); Município de Belém (1994); Município de Aracaju (1994); Município de São Paulo (1996); Município de Teresina (1998); Estado de Alagoas (2004); além da capital da República Federativa do Brasil, Brasília (1996). A inclusão na legislação, infelizmente, não importou a devida atenção ao ensino afro-brasileiro e africano em algumas partes do território, como em Brasília, que até 2003 não tinha iniciado qualquer processo de implementação do ensino da história e cultura afrodescendente e africana (SANTOS, 2005a).

Como já dito, somente em 2003, a Lei Federal nº 10.639/2003 reconheceu a importância de contemplar a reivindicação do movimento negro. Assim, com o intuito de combater o racismo e o preconceito contra os afrodescendentes, o Conselho Nacional de Educação/Conselho Pleno/DF, ao regulamentar a Lei nº 10.639/2003, propôs:

[...] a divulgação e produção de conhecimentos, a formação de atitudes, posturas e valores que eduquem cidadãos orgulhosos de seu pertencimento étnico-racial [...] para interagirem na construção de uma nação democrática, em que todos, igualmente, tenham seus direitos e sua identidade valorizada. (BRASIL, 2004, p. 10).

Dessa forma, o Conselho busca, por meio da educação formal, construir novas atitudes e consciências em relação ao pertencimento do negro na sociedade. É nesse *locus* que se encontra o diferencial da Lei nº 10.639/2003, pois mexe na cultura da “branquitude” ao quebrar os pa-

radigmas de cunho ocidental/europeu na educação, tendo em vista a ampliação das matrizes curriculares. Frisa-se que tratamos da construção de novos valores e atitudes desde a formação dos pequenos cidadãos.

A introdução dessas novas fontes jorra da cosmovisão africana, necessitando de novas práticas pedagógicas, que correm das grades da sala de aula e da poeira do giz no quadro “negro” que é branco. Ela é ligada aos movimentos negros, tanto políticos quanto intelectuais e culturais – todos diferenciados do formato europeu. Em sentido congruente, o Conselho Nacional de Educação afirma que:

Reconhecimento implica justiça e iguais direitos sociais, civis, culturais e econômicos, bem como valorização da diversidade daquilo que distingue os negros dos outros grupos que compõem a população brasileira. E isto requer mudanças nos discursos, raciocínio, lógicas, gestos, posturas, modo de tratar as pessoas negras. [...]. Reconhecimento requer a adoção de políticas educacionais e de estratégias pedagógicas de valorização da diversidade, a fim de superar a desigualdade étnico-racial presente na educação escolar brasileira, nos diferentes níveis de ensino. (BRASIL, 2004, p. 10).

Esses matizes africanos são importantes na educação da cultura e história africana e afro-brasileira para que essa lei não se torne uma lei negra de não aplicação branca. Ou seja, realmente se buscam o conhecimento e o reconhecimento da pluralidade e riqueza dos afro-brasileiros e do continente africano por meio da vivência de seus princípios, como a corporeidade, ancestralidade, integração e diversidade (OLIVEIRA, 2006, 2007), que, por sua vez, requerem uma maneira diferenciada de aprendizado. Isso

posto, cita-se, a título de elucidação, a importância da interação com o meio ambiente e a vivência com danças e manifestações culturais africanas e afrodescendentes.

### **Lei nº 10.639/2003 como práxis do pluralismo jurídico comunitário-participativo**

Como a Lei nº 10.639/2003 constituiu resultado da luta histórica do movimento negro, ela exige fontes não estatais em sua efetivação, que se configuram na sociedade brasileira como movimentos artísticos, intelectuais e políticos, para a efetivação consoante seus fins. Ora, falamos, então, de uma prática positivada do pluralismo jurídico comunitário-participativo, tendo em vista que sua forma de produção jurisdicional é legítima, democrática, participativa, com controle comunitário, satisfazendo a necessidade de amadurecimento das relações étnico-raciais na sociedade, bem como a de emancipação do povo negro.

Na verdade, o movimento negro deve se apropriar deste instrumento legal, a Lei nº 10.639/2003, para a luta, porém dizemos que a autonomia e a autodeterminação perante o Estado são indispensáveis. Ao mesmo tempo, reconhecemos a importância de ocupar e exigir a concretização do espaço oficial que pode concretizar direitos reivindicados pela luta por africanidades.

Cumpramos dizer que ensejamos a educação da história e cultura afro-brasileira e africana, em consonância com a definição de Santos (1993) e Wolkmer (2001), como uma prática de pluralismo jurídico oficial. Em outras palavras, a Lei nº 10.639/2003 é fruto de positivação oriunda de luta e de ordem, já consolidada em espaços do movimento (como candomblés, grupos de capoeira, grupos políticos, etc.), e o Estado apenas reconheceu formalmente essa outra ordem

originada do seio negro. Na verdade, os objetivos legais já são postos em prática nos ditos espaços informais e conflitam com a práxis oficial, muitas vezes preconceituosa, estatal nas escolas e no Direito.

A insuficiência do Estado no combate ao racismo, porém, não retira sua importância na aplicação da Lei nº 10.639/2003, bem como não impede que reconheçamos outras práticas que não apenas as vigentes oficialmente.

O Parecer nº 3, do Conselho Nacional de Educação, de 10 de março de 2004, esclarece os objetivos da educação para afrodescendentes:

Pedagogias de combate ao racismo e a discriminações elaboradas como objetivo de educação das relações étnicos/raciais positivadas têm como objetivo fortalecer entre os negros e despertar entre os brancos a consciência negra. Entre os negros, poderão oferecer conhecimentos e segurança para orgulharem-se da sua origem africana; para os brancos, poderão permitir que identifiquem as influências, a contribuição, a participação e a importância da história e da cultura dos negros no seu jeito de ser, viver, de se relacionar com as outras pessoas, notadamente as negras. (BRASIL, 2004, p. 16).

Essa nova prática educacional necessita de uma inovadora forma de proteção e criação jurídica, no caso, através dos movimentos sociais que participam consciente e ativamente de sua implementação. Isso porque não será o Estado hegemonicamente branco e preconceituoso que construirá, por si só, as bases de uma sociedade multicultural<sup>9</sup>. Daí decorre a importância de os movimentos sociais

---

<sup>9</sup> Multiculturalismo é compreendido como a “[...] coexistência de formas culturais ou de grupos caracterizados por culturas diferentes no seio da sociedade [...]” (SANTOS; NUNES, 2003, p. 26).

criarem direitos, positivados ou não, como uma ação político-multicultural teórica e prática.

O Direito que tem formação no bojo do movimento, tal qual ocorreu com a Lei nº 10.639/2003, oriunda do movimento negro, tem sua efetivação também de forma não convencional, uma vez que se privilegiam a práxis e as lutas comunitárias e de movimentos sociais. Diz-se, então, que o ensino da história e cultura afro-brasileira e africana é indissociado das matrizes africanas. Como já dito, a filosofia e a cosmovisão africanas têm princípios – como a corporeidade, a ancestralidade e a integração com o meio ambiente – que só podem ser compreendidos a partir de vivências. Essas vivências, em primeiro plano, serão com os movimentos sociais, inclusive os culturais e religiosos negros.

Dissemos “em primeiro plano” porque defendemos que ao menos a formação dos profissionais da educação concretize-se com a participação direta dos movimentos socioculturais negros. Ou seja, creditamos importância que as faculdades e universidades formem parcerias com grupos de capoeira no curso de Educação Física; com entidades do movimento de mulheres negras nas licenciaturas de Pedagogia, Letras, Matemática, etc. Tal sugestão não impede que os professores, na rede de Ensino Básico, através de suas compreensões e vivências, construam outros meios de experimentar a cultura e a história africana e afro-brasileira, seja em âmbito comunitário, religioso ou mesmo de agrupamentos não tão organizados, por assim dizer, nas escolas. De qualquer forma, é certo que essas vivências não deveriam se resumir apenas às salas de aula, tampouco às “falações” dentro das paredes escolares com os mesmos atores.

## Conclusões

É importante inicialmente constatar que a produção de Direito nascida do movimento social pode ser positivada ou não. Não há dicotomia entre o pluralismo jurídico comunitário-participativo e a positivação do Direito (oficial), tendo em vista que o Estado é uma instituição em disputa e com contradições. Nesse sentido, pode o Estado produzir políticas públicas, com ou sem a participação dos movimentos sociais.

Contudo, destacamos que consideramos importante implementar e pensar políticas públicas em áreas sensíveis, especialmente as afeitas a temáticas de Direitos Humanos, junto com movimentos sociais.

Partindo da compreensão que trata como função estatal a implementação de políticas reparatórias, destaca-se a importância de o Estado se fazer presente na implementação de ações afirmativas, para que elas assumam caráter abrangente. Não quer dizer que se pode esperar de braços cruzados, indefinidamente, a implementação dessas políticas públicas, até porque, advindo de uma conquista do movimento negro, o “Estado branco” não as implementará sem grandes resistências, tal qual tem ocorrido.

Faz-se mister construir uma forma e um meio adequado para a implementação da Lei nº 10.639/2003, com a presença e o controle dos movimentos negros na aplicação do ensino da história e da cultura afro-brasileira e africana nas escolas, por meio de parcerias com grupos de capoeira, núcleos de movimento de mulheres negras, etc. Só assim a cultura e a religião negras, extremamente vivas e presentes no cotidiano de muitos negros, mostrarão sua vivacidade a todos, uma vez que há séculos estão à margem da sociedade institucional.

Constatada a exclusão social, o pouco acesso e a dificuldade de permanência na Educação Básica, além da baixa autoestima a que são submetidos os negros, não nos resta dúvidas de que algo precisa ser modificado. Daí entendermos a alteração trazida pela Lei nº 10.639/2003 à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) como uma brecha no sistema capitalista brasileiro possível de impactar essa desafiadora realidade.

Essa alteração legal busca o trato diferenciado do ensino da cultura e da história africana e afro-brasileira, por meio de uma ação afirmativa, de cunho promocional. É de cunho promocional porque busca a valorização da cultura e da história negra, procurando destacar o que nelas há de rico.

Percebemos ainda o enorme potencial revolucionário que a tradição africana assume, quando posta em prática com seus princípios. Daí decorre a enorme capacidade transformadora anticapitalista – uma alternativa à globalização neoliberal no sentido de Santos (2002) –, uma vez que há a valorização de um viver comunitário que se busca livre da propriedade privada e carregado de respeito à natureza e aos semelhantes e diferentes.

Acreditamos que, implementada de forma adequada (em consonância com a oralidade, corporeidade, entre outros princípios africanos), a Lei nº 10.639/2003 representa singular instrumento de valorização da cultura e história afrodescendente, ensejando seu reconhecimento na Educação Básica de todos (brancos, amarelos, pardos e pretos). O grande acesso que se tem à Educação Básica explica a animação para uma real modificação no trato e na atitude com os afrodescendentes, bem como com o continente africano.

O ensino da história e cultura africana e afro-brasileira emerge num momento de afirmação de direitos culturais

em âmbito internacional e nacional. Faz parte, portanto, da agenda governamental oficial. Entretanto, contraditoriamente, as atitudes do Estado brasileiro não vêm ensejando grandes esperanças em sua efetivação por ele mesmo.

Fruto da luta e da práxis de muitos movimentos sociais e culturais negros, a Lei nº 10.639/2003 constitui uma construção de Direito insurgente ante um Estado de práticas essencialmente racistas e preconceituosas. Mesmo que esse Estado albergue formalmente políticas de ações afirmativas promocionais, sabemos que a luta para a sua efetivação ainda está no começo.

Na verdade, a essência da Lei nº 10.639/2003 já é posta em prática em espaços não institucionais de movimentos artístico-culturais e políticos negros. E é por isso que destacamos o papel salutar dos movimentos que defenderam e defendem o direito de se reconhecer e de se preservar seu imenso legado cultural.

O olhar ao negro, com certeza, modificar-se-á ao conhecer, sem preconceito ou estereótipos, as riquezas do legado afro. E não há ninguém mais habilitado para desvelar essa opulência cultural e histórica do que as próprias pessoas que a vivenciam. Quem melhor do que uma mãe de santo para falar dos princípios do candomblé? Quem melhor do que um mestre de capoeira ou mesmo um pai de santo para explicar a corporeidade africana? Qual o melhor lugar senão junto à natureza para se vivenciar o princípio da integração?

O significado de um terreiro, de uma roça, de uma roda de capoeira, de uma organização não governamental defensora de direitos étnico-raciais, enfim, de todo o mundo negro, assume uma práxis cotidiana de resistência do direito à cultura brasileira, pois o neoliberalismo, com sua vertente globalizante, pulveriza essas expressões. Esse é o

principal motivo para depositarmos grande relevância na construção de direito nesses espaços resistentes, que cultuam suas regras e costumes, independentemente da pressão do modelo social vigente.

Como essa luta ocorre no seio do povo, sendo legítima, democrática, participativa, de controle comunitário e satisfatória de necessidades comuns, com intuito emancipador, ela é classificada como pluralismo jurídico comunitário-participativo, pois é o movimento negro um novo sujeito coletivo de juridicidade<sup>10</sup>.

É lógico que não dizemos que em todas as escolas do Brasil as pessoas terão condição de vivenciar os maracatus, os reisados ou a umbanda, mas defendemos que são essas expressões culturais que nos permitem conhecer ini-

---

<sup>10</sup> “[...] o novo, enquanto portador do futuro, não está mais numa totalidade universalista constituída por sujeitos soberanos, centralizados e previamente arquitetados, mas no espaço de subjetividades cotidianas compostas por uma pluralidade concreta de sujeitos diferentes e heterogêneos. O amplo espectro de uma mundialidade repleta de subjetividades agrega sujeitos pessoais e coletivos que se vão definindo e construindo a cada momento num processo interativo. Por conseguinte, o ‘novo’ e o ‘coletivo’ não devem ser pensados em termos de identidades humanas que sempre existiram, segundo o critério de classe, etnia, sexo, idade, religião ou necessidade [...]. Na verdade, o ‘novo sujeito histórico coletivo’ articula-se em torno ‘do sofrimento – às vezes centenário – e das exigências cada vez mais claras de dignidade, de participação, de satisfação mais justa e igualitária’ das necessidades humanas fundamentais de grandes parcelas sociais excluídas, dominadas da sociedade. Assim, a nosso ver, o ‘antigo sujeito histórico’, individualista, abstrato e universal, que na tradição da periferia latino-americana vinha sendo representado, dentre tantos, por oligarquias agrárias, setores médios da burguesia nacional, por elites empresariais e por burocracias militares, deve dar lugar a um tipo de coletividade política constituída tanto por agentes coletivos organizados quanto por movimentos sociais de natureza rural (camponeses sem-terra), urbana (sem-teto), étnica (minorias), religiosa (comunidades eclesiais de base), estudantil, bem como comunidades de mulheres, de negros, de índios, de bairros, de fábricas, de corporações profissionais e demais corpos sociais intermediários semi-autônomos classistas e interclassistas” (WOLKMER, 2001, p. 236-237).

cialmente o patrimônio histórico-cultural africano. Então, quanto à formação e à criação de diretrizes nas escolas, no que dizem respeito às experiências afrodescendentes, junto às universidades e às escolas, acreditamos ser proveitosa uma interlocução com os movimentos sociais.

Obviamente, não há que se falar no ensino da cultura e da história africana e afrodescendente apenas com canetas atômicas e livros nas carteiras das engradadas salas de aula. Os recursos pedagógicos adequados ultrapassam a mera retórica convencional dos altos muros e cadeados escolares. É por isso que defendemos que é o movimento negro que deve orientar a disseminação do conhecimento afro, bem como continuar vivenciando essa educação em âmbito comunitário.

Concluimos com a ideia de que a luta do movimento negro e de seus militantes para a valorização da cultura e história africana e afrodescendente tem dois grandes campos de atuação: o primeiro se refere ao já praticado em seus espaços semiautônomos (núcleos políticos, religiosos, etc.), que devem continuar como focos de resistência negra, bem como de práticas e de aprendizados do direito à preservação do patrimônio cultural; e o segundo diz respeito à efetivação da Lei nº 10.639/2003, na qual as escolas devem ter o movimento como o seu principal aliado, seja para lutar por recursos, por formação técnica, pesquisa ou qualquer outra necessidade para concretizá-la.

## Referências

- AGUIAR, U.; MARTINS, R. *LDB: memória e comentários*. 2. ed. Fortaleza: Livro Técnico, 2003.
- ALTUNA, Pe. R. R. A. *Cultura tradicional banta*. São Paulo: Paulinas, 2006.

BOBBIO, N. *Teoria da norma jurídica*. 3. ed. São Paulo: Edipro, 2005.

BRASIL. CNE. *Parecer nº 3*, de 10 de março de 2004. Dispõe sobre as diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana. Brasília, DF: MEC, 2004.

BRASIL. *Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.636/03*. Brasília, DF: MEC, 2005. (Coleção educação para todos).

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Seção 1, p. 27.833-27.841.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2003.

BRASIL. Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 mar. 2008.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

COSTA, A. C. G.; LIMA, I. M. S. O. Estatuto e LDB: direito à educação. In: KOZEN, A. A. (Coord.). *Pela justiça na educação*. Brasília, DF: MEC, 2000. p. 289-312.

CUNHA JÚNIOR, H. Abolição inacabada e a educação dos afrodescendentes. *Revista Espaço Acadêmico*, Fortaleza, nº 89, 2008.

DAMATTA, R. A. *O que faz o Brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DECLARAÇÃO de Durban. Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância. Durban, 2001.

DIÓGENES, C. *Assessoria jurídica popular: teoria e prática emancipatória*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

GOHN, M. G. *Movimentos sociais e educação*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

HERKENHOFF, J. B. *Direito e utopia*. 5. ed. Porto Alegre: Advogado, 1999.

IANNI, O. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. In: ADORNO, S. (Org.). *A sociologia entre a modernidade e a contemporaneidade*. Porto Alegre: UFRGS, 1995. p. 13-25.

KELSEN, H. *Teoria pura do direito*. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

LIBERATI, W. D. (Org.). *Direito à educação: uma questão de justiça*. São Paulo: Malheiros, 2004.

LOPES, M. A. R. *Comentários à Lei de Diretrizes e Bases da Educação: Lei 9.394, de 20.12.996: jurisprudências sobre educação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LOPES, N. *Bantos, malês e identidade negra*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.

LOURAU, R. *A análise institucional*. Petrópolis: Vozes, 1995.

LOURAU, R. *Análise institucional e práticas de pesquisa: René Lourau na UERJ*. Rio de Janeiro: UERJ, 1993.

MUNANGA, K. *Superando o racismo na escola*. 2. ed. Brasília, DF: MEC, 2005.

NEGRI, A. *Kairòs, Alma Vênus, multidão*: nove lições ensinadas a mim mesmo. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

OLIVEIRA, D. E. *Cosmovisão africana no Brasil*: elementos para uma filosofia afrodescendente. Curitiba: Popular, 2006.

OLIVEIRA, D. E. *Filosofia da ancestralidade*: corpo e mito na filosofia da educação brasileira. Curitiba: Popular, 2007.

PEREIRA, C.; TORRES, A. R. R.; ALMEIDA, S. T. Um estudo do preconceito na perspectiva das representações sociais: análise da influência de um discurso justificador da discriminação no preconceito racial. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, Porto Alegre, v. 16, nº 1, p. 95-107, 2003.

PEREIRA, M. E. *Psicologia social dos estereótipos*. São Paulo: EPU, 2002.

PERNAMBUCO. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação*: principais mudanças em relação ao FUNDEF. Recife, mar. 2007.

PETIT, S. H. Dos produtos paralelos de uma pesquisa. *Revista do Departamento de Psicologia da UFF*, Niterói, v. 13, nº 1, p. 125-144, 2001.

PETIT, S. H. *Recriando o círculo de cultura freireano pela socio-poética*: exemplos de uma trajetória de ensino em educação popular. 2003. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou Palestra).

PETIT, S. H. Relato de alguns sonhos acordados. In: RODRIGUES, H. C. B.; ALTOÉ, S. (Org.). *René Lourau no Brasil*: implicações, transduções. São Paulo: Hucitec, 2005. p. 54-68. v. 8.

PETIT, S. H. Sociopoética: potencializando a dimensão poética da pesquisa. In: MATOS, K. S. L.; VASCONCELOS, J. G. (Org.). *Registros de pesquisas na educação*. Fortaleza: LCR-UFC, 2002. p. 34-48.

PETIT, S. H.; SANTOS, I.; GAUTHIER, J. (Org.). *Prática de pesquisa em ciências humanas e sociais: abordagem sociopoética*. Rio de Janeiro: Atheneu, 2005.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas sob a perspectiva dos direitos humanos. In: SANTOS, S. A. (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília, DF: MEC, 2005. p. 35-43.

REALE, M. *Teoria tridimensional do direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SANTOS, B. S. Nota sobre a história jurídico-social de Parárgada. In: SOUSA, J. G. (Org.). *Introdução crítica ao direito*. 4. ed. Brasília, DF: UnB, 1993. p. 42-47. (Série o direito achado na rua, v. 1).

SANTOS, B. S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, nº 63, p. 237-280, 2002.

SANTOS, B. S. (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, B. S.; NUNES, J. A. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 26-30.

SANTOS, S. A. A Lei nº 10.639/2003 como fruto da luta anti-racista do movimento negro. In: MUNANGA, K. *Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03*. Brasília, DF: MEC, 2005a. p. 21-38.

SANTOS, S. A. (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília, DF: MEC, 2005b.

SEMPRINI, A. *Multiculturalismo*. Bauru: USC, 1999.

SILVA, C. M.; RIBARD, F. P. G.; PETIT, S. H. *Respeitar as diversidades e combater as desigualdades*. Fascículo I: África mãe-preta. Fortaleza: R. Esteves, 2008.

WOLKMER, A. C. *Introdução ao pensamento jurídico crítico*. 23. ed. São Paulo: Acadêmica, 1995.

WOLKMER, A. C. Para uma hermenêutica jurídica crítico-emancipatória. *Revista Sequência*, Santa Catarina, nº 15, p. 14-24, 1987.

WOLKMER, A. C. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito*. 3. ed. São Paulo: Alf-Omega, 2001.

WOLKMER, A. C. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. *Revista Sequência*, nº 53, p. 113-128, 2006.



## DECLARAÇÃO DE CORREÇÃO DO PORTUGUÊS

Declara-se, para constituir prova junto à Coleção Práticas Educativas, vinculada à Editora da Universidade Estadual do Ceará (EdUECE), que, por intermédio do profissional infra-assinado, foi procedida a correção gramatical e estilística do livro intitulado ***Economia, Políticas Sociais e Educação: Tecendo Diálogos***, razão por que se firma a presente declaração, a fim de que surta os efeitos legais, nos termos do novo Acordo Ortográfico Lusófono, vigente desde 1º de janeiro de 2009.

Fortaleza-CE, 06 de janeiro de 2016.

*Felipe Aragão de Freitas Carneiro*

---

Felipe Aragão de Freitas Carneiro



## DECLARAÇÃO DE NORMALIZAÇÃO

Declara-se, para constituir prova junto à Coleção Práticas Educativas, vinculada à Editora da Universidade Estadual do Ceará (EdUECE), que, por intermédio do profissional infra-assinado, foi procedida a normalização do livro intitulado ***Economia, Políticas Sociais e Educação: Tecendo Diálogos***, razão por que se firma a presente declaração, a fim de que surta os efeitos legais, nos termos das normas vigentes decretadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Fortaleza-CE, 06 de janeiro de 2016.

*Felipe Aragão de Freitas Carneiro*

---

Felipe Aragão de Freitas Carneiro

## COLEÇÃO PRÁTICAS EDUCATIVAS

01. FIALHO, Lia Machado Fiuza. *Assistência à criança e ao adolescente infrator no Brasil*: breve contextualização histórica. Fortaleza: EdUECE, 2014. 105 p. ISBN: 978-85-7826-199-3.
02. VASCONCELOS, José Gerardo. *O contexto autoritário no pós-1964*: novos e velhos atores na luta pela anistia. Fortaleza: EdUECE, 2014. 63 p. ISBN: 978-85-7826-211-2.
03. SANTANA, José Rogério; FIALHO, Lia Machado Fiuza; BRANDBURG, Cristine; SANTOS JÚNIOR, Francisco Fleury Uchôa (Org.). *Educação e saúde*: um olhar interdisciplinar. Fortaleza: EdUECE, 2014. 212 p. ISBN: 978-85-7826-225-9.
04. SANTANA, José Rogério; VASCONCELOS, José Gerardo; FIALHO, Lia Machado Fiuza; VASCONCELOS JÚNIOR, Raimundo Elmo de Paula (Org.). *Golpe de 1964*: história, geopolítica e educação. Fortaleza: EdUECE, 2014. 342 p. ISBN: 978-85-7826-224-2.
05. SILVA, Sammia Castro; VASCONCELOS, José Gerardo; FIALHO, Lia Machado Fiuza (Org.). *Capoeira no Ceará*. Fortaleza: EdUECE, 2014. 156 p. ISBN: 978-85-7826-218-1.
06. ADAD, Shara Jane Holanda Costa; PETIT, Sandra Haydée; SANTOS, Iraci dos; GAUTHIER, Jacques (Org.). *Tudo que não inventamos é falso*: dispositivos artísticos para pesquisar, ensinar e aprender com a sociopóética. Fortaleza: EdUECE, 2014. 488 p. ISBN: 978-85-7826-219-8.
07. PAULO, Adriano Ferreira de; MIRANDA, Augusto Ridson de Araújo; MARQUES, Janote Pires; LIMA, Jeimes Mazza Correia; VIEIRA, Luiz Maciel Mourão (Org.). *Ensino de História na educação básica*: reflexões, fontes e linguagens. Fortaleza: EdUECE, 2014. 381 p.
08. SANTOS, Jean Mac Cole Tavares; PAZ, Sandra Regina (Org.). *Políticas, currículos, aprendizagem e saberes*. Fortaleza: EdUECE, 2014. 381 p. ISBN: 978-85-7826-245-7.
09. VASCONCELOS, José Gerardo; SANTANA, José Rogério; FIALHO, Lia Machado Fiuza (Org.). *História e práticas culturais na educação*. Fortaleza: EdUECE, 2014. 229 p. ISBN: 978-85-7826-246-4.
10. FIALHO, Lia Machado Fiuza; CASTRO, Edilson Silva; SILVA JÚNIOR, Roberto da (Org.). *Teologia, História e Educação na contemporaneidade*. Fortaleza: EdUECE, 2014. 160 p. ISBN: 978-85-7826-237-2.
11. FIALHO, Lia Machado Fiuza; VASCONCELOS, José Gerardo; SANTANA, José Rogério (Org.). *Biografia de mulheres*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 163 p. ISBN: 978-85-7826-248-8.

12. MIRANDA, José da Cruz Bispo de; SILVA, Robson Carlos da (Org.). *Entre o derreter e o enferrujar: os desafios da educação e da formação profissional*. Fortaleza: EdUECE, 2014. 401 p. ISBN: 978-85-7826-259-4.
13. SILVA, Robson Carlos da; MIRANDA, José da Cruz Bispo de (Org.). *Cultura, sociedade e educação brasileira: teceduras e interfaces possíveis*. Fortaleza: EdUECE, 2014. 324 p. ISBN: 978-85-7826-260-0.
14. PETIT, Sandra Haydée. *Pretagogia: pertencimento, corpo-dança afro-ancestral e tradição oral africana na formação de professoras e professores – contribuições do legado africano para a implementação da Lei nº 10.639/03*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 253 p. ISBN: 978-85-7826-258-7.
15. SALES, José Albio Moreira de; SILVA, Bruno Miguel dos Santos Mendes da (Org.). *Arte, tecnologia e poéticas contemporâneas*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 421 p. ISBN: 978-85-7826-262-4.
16. LEITE, Raimundo Hélio (Org.). *Avaliação: um caminho para o descortinar de novos conhecimentos*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 345 p. ISBN: 978-85-7826-261-7.
17. CASTRO FILHO, José Aires de; SILVA, Maria Auricélia da; MAIA, Dennys Leite (Org.). *Lições do projeto um computador por aluno: estudos e pesquisas no contexto da escola pública*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 330 p. ISBN: 978-85-7826-266-2.
18. CARVALHO, Maria Vilani Cosme de; MATOS, Kelma Socorro Lopes de (Org.). *Psicologia da educação: teorias do desenvolvimento e da aprendizagem em discussão*. 3. ed. Fortaleza: EdUECE, 2015. 269 p.
19. FIALHO, Lia Machado Fiuza; CACAU, Josabete Bezerra (Org.). *Juventudes e políticas públicas*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 247 p. ISBN: 978-85-7826-298-3.
20. LIMA, Maria Socorro Lucena; CAVALCANTE, Maria Marina Dias; SALES, José Albio Moreira de; FARIAS, Isabel Maria Sabino de (Org.). *Didática e prática de ensino na relação com a escola*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 245 p. ISBN: 978-85-7826-296-9.
21. FARIAS, Isabel Maria Sabino de; LIMA, Maria Socorro Lucena; CAVALCANTE, Maria Marina Dias; SALES, José Albio Moreira de (Org.). *Didática e prática de ensino na relação com a formação de professores*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 145 p. ISBN: 978-85-7826-293-8.
22. SALES, José Albio Moreira de; FARIAS, Isabel Maria Sabino de; LIMA, Maria Socorro Lucena; CAVALCANTE, Maria Marina Dias (Org.). *Didática e prática de ensino na relação com a sociedade*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 213 p. ISBN: 978-85-7826-294-5.

23. CAVALCANTE, Maria Marina Dias; SALES, José Albio Moreira de; FARIAS, Isabel Maria Sabino de; LIMA, Maria Socorro Lucena (Org.). *Didática e prática de ensino: diálogos sobre a escola, a formação de professores e a sociedade*. EdUECE, 2015. 257 p. ISBN: 978-85-7826-295-2.
24. VASCONCELOS, José Gerardo; RODRIGUES, Rui Martinho; ALBUQUERQUE, José Cândido Lustosa Bittencourt de. *Contratualismo, política e educação*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 73 p. ISBN: 978-85-7826-297-6.
25. XAVIER, Antônio Roberto; TAVARES, Rosalina Semedo de Andrade; FIALHO, Lia Machado Fiuza (Org.). *Administração pública: desafios contemporâneos*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 181 p.
26. Fialho, Lia Machado Fiuza; CASTRO, Edilson Silva; CASTRO, Jéssyca Lages de Carvalho (Org.). *(Auto)Biografias e formação docente*. Fortaleza: EdUECE, 2015. p. 229. ISBN: 978-85-7826-271-6.
27. FIALHO, Lia Machado Fiuza; VASCONCELOS, José Gerardo; SANTANA, José Rogério; VASCONCELOS JÚNIOR, Raimundo Elmo de Paula; MARTINHO RODRIGUES, Rui (Org.). *História, literatura e educação*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 299 p. ISBN: 978-85-7826-273-0.
28. MAGALHÃES JUNIOR, Antônio Germano; ARAÚJO, Fátima Maria Leitão (Org.). *Ensino & linguagens da História*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 371 p. ISBN: 978-85-7826-274-7.
29. NUNES, Maria Lúcia da Silva; MACHADO, Charliton José dos Santos; VASCONCELOS, Larissa Meira de (Org.). *Diálogos sobre Gênero, Cultura e História*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 175 p. ISBN: 978-85-7826-213-6.
30. MATOS, Kelma Socorro Lopes de (Org.). *Cultura de paz, educação e espiritualidade II*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 471 p. ISBN: 978-85-8126-094-5.
31. MARINHO, Maria Assunção de Lima; ARAÚJO, Helena de Lima Marinho Rodrigues; ANDRADE, Francisca Rejane Bezerra (Org.). *Economia, políticas sociais e educação: tecendo diálogos*. Fortaleza: EdUECE, 2016. 194 p. 978-85-7826-317-1