GT14 – Trabalho e políticas públicas

Coordenadores: Profa. Dra. Roberta Carvalho Romagnoli (PUC Minas); Profa. Dra. Cláudia Maria Filgueiras Penido (PUC Minas); Profa. Dra. Izabel Christina Friche Passos (PUC Minas).

Assistentes: Ms: Fabiana Medjon Fadul (UNA); Ms: Júnia Lúcia Pena de Andrade (UFMG); Ms Kelly Dias Vieira (PUC Minas); Ms: Tulíola Almeida de Souza Lima (PUC Minas); Pos Doc: Tereza Cristina Peixoto (PUC Minas)

Ementa: Discussão do cotidiano de trabalho dos técnicos e das equipes nas políticas públicas de saúde e de assistência social. A multideterminação da vulnerabilidade e seus efeitos na gestão do trabalho. O campo de força e tensões existentes e sua análise a partir de autores como René Lourau, Michel Foucault e Gilles Deleuze e Félix Guattari.

Apresentação Oral

Ana Pereira dos Santos; Roberta Carvalho Romagnoli
Memórias da construção de uma política: a assistência social em análise

Breynner Ricardo de Oliveira; Maria Tereza da Silva Pena
A implementação de políticas públicas na perspectiva dos agentes de base em educação: o IDEB e as escolas atendidas pelo Programa Escola de Gestores na Universidade Federal de Ouro Preto

Bruna Coutinho Silva; Roberta Carvalho Romagnoli
Considerações sobre o trabalho com a prática intersetorial: a experiência de Belo Horizonte

Elisane Roseli Ulrich Zanelato; Adriane Vieira Ferrarini
O PRONATEC como estratégia de inclusão social e produtiva de famílias em situação de pobreza no Brasil

Janete Benjamin Benjamin; Gilma Pereira da Silva; Ivanilde Apoluceno de Oliveira
Políticas públicas de formação para o trabalho de pessoas com deficiência do Governo do Estado do Pará

Juliana Alvarenga Silvas; Sabina Maura Silva
A evasão escolar nos cursos da Educação Profissional Técnica de Nível Médio

Juliano Vargas; Alexandre Ottoni Teatini Salles
A informalidade no mercado de trabalho brasileiro entre 1992 e 2014: uma interpretação institucionalista

Júnia Lúcia Pena de Andrade; Deborah Rosária Barbosa; Claudia Maria Figueiras Penido
PAEFI: as significações dos trabalhadores acerca do serviço e seus efeitos na coprodução de autonomia

Lessí Pinheiro; Anna Carolina Oliveira Carvalho
Reforma trabalhista: avançando para o passado

Liliana Borges
As contratações precárias de professores (as) no ensino superior de Minas Gerais

Marilandia Martins de Almeida Machado; Elenice Cristina Da Rocha Feza; Vera Lucia Andrade Dos Santos
Uma análise sobre obrigatoriedade da pré-escola com a disposição da Lei 12.796

Apresentação em Pôster

Silvia Schiedeck; Maria Cristina Caminha de Castilhos França
O protagonismo dos atores sociais nos rumos da Educação Profissional e na construção dos Institutos Federais

VII SIMPÓSIO INTERNACIONAL SITRE
TRABALHO, RELAÇÕES DE TRABALHO, EDUCAÇÃO E IDENTIDADE

Apresentação Oral

MEMÓRIAS DA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA: A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ANÁLISE

SANTOS, Ana Pereira – anacontato@yahoo.com.br
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Endereço: Av. Itaú, n°525 – Bairro Dom Cabral
CEP: 30535012 – Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil

ROMAGNOLI, Roberta de Carvalho – robertaroma1@gmail.com
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Endereço: Av. Itaú, n°525 – Bairro Dom Cabral
CEP: 30535012 – Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil

Resumo: *O trabalho a seguir é fruto de uma pesquisa de doutorado em andamento. Tendo como campo de pesquisa a cidade de Betim, região metropolitana de Belo Horizonte, foram feitas entrevistas coletivas com profissionais na tentativa de problematizar a construção da política de Assistência Social no período de 2002 a 2010, ano de realização do primeiro concurso público de grande porte para a pasta e, também, período de avanços e investimentos na política de Assistência Social no município e no Brasil. Nesse contexto, procurou-se observar, a partir da teoria da Análise Institucional, os movimentos instituíntes provocados pelo grupo de trabalho da época, assim como os enrijecimentos surgidos no encontro entre as possibilidades de construção de uma nova política e as tradições que caracterizam o cuidado com os pobres no Brasil. Além disso, procurou-se analisar a implicação dos trabalhadores com esse tipo de ofício e como essa vinculação produz efeitos tanto em suas próprias subjetividades quanto na construção da política.*

Palavras*-chave: Política de Assistência Social. Implicação. Sobreimplicação. Militância.*

1. INTRODUÇÃO

A Assistência Social passou por grandes transformações nos últimos anos no Brasil, sofrendo impactos tanto pelo aumento de investimentos e recursos humanos, quanto pela atenção às particularidades relacionadas às construções de aparato técnico e teórico para execução dos programas e serviços destinados a todos que dela necessitam. Em Betim, cidade

que compõem a região metropolitana de Belo Horizonte, houve um processo de crescimento da política de Assistência Social que se localiza, sobretudo, entre os anos de 2002 a 2010, período do governo Lula no cenário nacional e, neste município em específico, gestão de Carlaile Pedrosa, então prefeito pelo PSDB de Minas Gerais.

Neste cenário controverso, palco de um jogo de forças progressistas e outras ultraconservadoras, os direitos e as garantias pautadas na Constituição Federal foram ganhando formas na construção de uma nova política de Assistência Social no Brasil. Junto com o fortalecimento das políticas de combate à pobreza, começou-se uma mobilização para estruturação das normativas legais que pautariam uma nova forma de oferecer serviços socioassistenciais, afastados, de forma definitiva, da tradição assistencialista e voltada para a caridade, como até então acontecia. Já tínhamos a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (BRASIL, 2001), criada em 1993, e que determina em seu texto a Assistência Social como um sistema descentralizado e participativo, composto pelo poder público e pela sociedade civil. Em 2003, durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social, deliberou-se a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS – como forma de estabelecer de forma concreta e continuada a gestão, o monitoramento e a transferência de recursos para Estados e municípios. Através do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as ações do SUAS são baseadas na nova Política Nacional de Assistência Social surgida em 2004 (BRASIL, 2004).

Do ponto de vista administrativo, cabe ao Sistema garantir a transparência e a universalização dos acessos aos programas, serviços e benefícios socioassistenciais, promovidos por um modelo de gestão descentralizado e participativo. A gestão da Assistência Social brasileira deve ser acompanhada tanto pelo poder público como pela sociedade civil, garantindo a descentralização administrativa do sistema, as decisões compartilhadas das formas de aplicação dos recursos públicos e a importância dos fundos de Assistência Social como a principal instância para o financiamento da Política Nacional de Assistência Social.

O Sistema Único de Assistência Social organiza-se respeitando três vertentes importantes de proteção: as pessoas, as circunstâncias que essas pessoas vivem e seu núcleo de apoio primeiro, a família. Dentre seus princípios mais importantes estão a universalização dos direitos sociais, o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e à convivência familiar e comunitária; dentre suas diretrizes, destacamos a descentralização político-administrativa, garantindo o comando único de cada governo, a participação da população por

meio de organizações representativas que façam o controle social, e a centralidade na família para concepção e implementação de benefícios, serviços, programas e projetos.

Do ponto de vista técnico, a gestão do SUAS tem provocado iniciativas de trabalho das mais variadas como tentativa de responder à tão recente legislação e às normativas advindas dos documentos governamentais. Reconhecendo a diversidade das demandas sociais, o Sistema prevê em sua organização formas de atendimento que ofereçam respostas públicas diferenciadas. O Sistema Único de Assistência Social, assim como o Sistema Único de Saúde, organiza-se por níveis de complexidade, tais como: Proteção Social Básica e Proteção Social de Media e Alta Complexidade.

O SUAS se organiza distribuindo os equipamentos de atendimento e as formas de acompanhamento respeitando gravidades e urgências. Apresenta, portanto, dois níveis de Proteção: Proteção Básica e Proteção Especial. A Proteção Especial se divide novamente em Proteção Especial de Média e Alta Complexidade. Assim como o SUS – Sistema único de Saúde, é uma política pública que se organiza no formato de um sistema que se complementa e o tempo todo interage.

Por Proteção Básica, podemos definir um trabalho com foco na prevenção, alicerçado em programas, projetos e serviços que garantam o desenvolvimento de potencialidades e aquisições, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários de sujeitos que estão vulneráveis a situações de risco decorrente da pobreza ou outras privações e/ou a fragilização dos vínculos afetivos decorrentes de violências, negligências ou outras formas relacionais. Suas ações devem estar pautadas no acolhimento, na convivência e na socialização das famílias e dos indivíduos e seu equipamento principal é chamado de CRAS – Centro de Referência da Assistência Social. Neste nível, deve prevalecer o atendimento às famílias desprotegidas, seja econômica ou na fragilidade dos vínculos, mas que ainda conseguem responder às exigências legais e afetivas da convivência humana.

Já na Proteção Especial**,** o acolhimento está garantido no CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social, para famílias cujos vínculos estão rompidos ou seriamente comprometidos. São grupos sociais que estão com dificuldade de cumprir os cuidados determinados por lei para toda criança, deficiente ou idoso, ou podem apresentar deficiências no estabelecimento de vínculos afetivos saudáveis que garantam a proteção e bom desenvolvimento. Para a Proteção Especial de Média Complexidade o atendimento é restrito a casos de violência e exploração sexual, cumprimento de Medidas Sócio-educativas em meio aberto, abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, situação de rua, situação de

trabalho infantil, negligência, entre outras. Na Proteção Especial de Alta Complexidade são prestados serviços que garantem proteção integral como, por exemplo, moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido a famílias ou indivíduos em situação de ameaça ou que necessitem ser retirados do seu núcleo familiar ou comunitário.

Conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009) , última publicação do governo que orienta o trabalho técnico no âmbito da gestão do SUAS, para o atendimento ao público referenciado, o texto, em linhas gerais, orienta os técnicos a acolher os usuários, escutá-los, realizar estudo social e socioeconômico, além de fazer a construção de plano individual e/ou familiar de atendimento, orientação sóciofamiliar, atendimento psicossocial, comunicação e defesa dos direitos, apoio à família na sua ação protetiva, articulação da rede de serviços socioassistenciais, mobilização para o exercício da cidadania, trabalho interdisciplinar, entre outros (BRASIL, 2009). Para atingir tais objetivos, a equipe de trabalho é multidisciplinar e o atendimento psicossocial só pode ser realizado por psicólogo e assistente social.

Aliado a isso, as premissas que organizam o sistema sublinham de forma importante, para esse novo momento, a noção de cidadania como forma de se atingir a autonomia. Fala-se de uma nova concepção de cidadania, onde a participação individual e coletiva é definitiva na tentativa de se promover a emancipação do sujeito e a garantia de acesso aos direitos. Além disso, destaca-se uma participação cidadã onde a transformação da individualidade como uma ação política é um aspecto fundamental.

Betim, com uma história peculiar, mobilizou-se em torno de vários interesses para aprimorar a política de Assistência Social na cidade. Desde interesses políticos-partidários à intensões humanitárias da equipe técnica, a história contada pelos trabalhadores sublinha aspectos fundamentais para compreendermos a lógica da Assistência Social brasileira, seus desafios e heranças institucionais que são a todo tempo tensionadas ou afirmadas a partir do jogo dialético que engloba mudança e repetições.

2 METODOLOGIA

Tendo como dispositivo analisador o concurso público de 2001, foram entrevistados técnicos que se vincularam à prefeitura a partir deste momento sendo, portanto, funcionários públicos efetivos, ou mesmo vivenciaram este período como contratados. Além disso, participou de um dos grupos dois educadores sociais que, apesar de hoje possuírem curso superior, na época ou estavam cursando ou ainda não haviam ingressado na universidade. O

período estipulado para a pesquisa, e apresentado aos trabalhadores, foi do ano de 2002 ao de 2010, tempo dos dois governos do prefeito Carlaile Pedrosa e, em grande parte do seu mandato, a pasta da Assistência Social teve como secretária Regina Resende, psicóloga da Secretaria de Saúde do município que fez uma longa carreira política, inclusive elegendo-se a vereadora mais bem votada em 2005, depois do seu primeiro período como secretária da Assistência Social.

As perspectivas da História Oral e do Grupo focal como metodologias balizam a proposta aqui apresentada. Além disso, sustentou-se uma postura etnográfica no que diz respeito a aproximação com o campo e a busca de materiais de pesquisa. Também, por recorrer a descrições (LAPLANTINE, 2004) em determinados momentos do texto, e presar pela observação, sensibilidade e imaginação sociológica (MILLS, 1982), dimensões subjetivas que dizem da implicação do próprio pesquisador.

A opção por entrevistas em grupo como estratégia metodológica vincula-se ao tema e à tentativa de resgate das memórias afetivas das pessoas que vivenciaram tempos importantes da construção da política de Assistência Social no município. Durante os diálogos, tivemos como caminhos de possibilidades cruzar lembranças, afetos e informações que elucidassem memórias pessoais e coletivas, trajetórias profissionais e condições de trabalho que marcam não só a construção da política na cidade, como também a vida das pessoas que participaram deste momento juntas.

Tomar a reconstrução dos fatos a partir de relatos dos técnicos valoriza o que, na fala deles próprios, se tornou um grande propulsor para construir o trabalho: as relações. Numa perspectiva intersubjetiva, os participantes relembraram do cotidiano e das invenções para que um modo de fazer Assistência Social acontecesse. Os momentos de maiores potências foram possíveis quando puderam pensar “juntos”, em “parceria” e com “reflexividade”. Um cenário descrito no discurso dos técnicos em que se confunde autonomia, liberdade e certa negligência por parte da prefeitura. A princípio, como vamos discutir adiante, não fica claro no discurso dos profissionais qual era a medida do esforço e da militância diante de um cenário político que ora era propulsor de mudanças, e ora parecia fazer uso de uma potencialidade humanitária daquele grupo. No entanto, sabemos que a dimensão microfascista da política não é novidade, nos interessa, então, qual a posição dessas pessoas diante desse uso, quando pensaram e quando não pensaram sobre ele.

A memória é o lugar da produção de subjetividades, e a entrevista uma oportunidade para a significação da experiência. O uso de memórias como fonte de conhecimento e as

memórias em si são práticas dimensionadas por relações de poder e editadas em discursos. Nesse sentido, na perspectiva de Foucault (1996), os discursos são práticas que determinam os objetos e a memória fonte de um conhecimento produzido em condições de reversibilidade, disputas, embates e jogos estratégicos pautados por controle (PEDRO e VENSON, 2012).

Num misto de história de vida e perguntas exploratórias, fazer uso da história oral é também ter que lidar com as dimensões do tempo, da liberdade do depoimento, respeitando caminhos abertos que dizem da experiência do grupo e do espaço-temporal comum daqueles que dividiram a experiência (BOSI, 1993). Nesse sentido, o tempo também pode ser tomado como uma "relação" que passa a ser construída quando o pesquisador é afetado pelo processo da pesquisa, indo além das representações e passando então a ser afetado pelas mesmas forças que afetam os demais (GOLDMAN, 2005). Relatar memórias é trabalho sobre o tempo vivido num momento histórico onde nossos ritmos temporais foram subjugados pela sociedade industrial, instaurando uma medida de importância que exclui o tempo humano, desajeitado, e particular, para racionalizar a vida e seus momentos na dimensão da mercadoria.

Isso diz também de uma "experiência biográfica", na qual se baila entre uma visão íntima e uma avaliação fria em um processo de construção de um "tipo autoral" (GEERTZ, 2009). Essa é, portanto, uma tentativa de se produzir uma narrativa que não exclui o pesquisador e sua subjetividade, já que ele, em alguma medida, vale então como uma ferramenta para dar voz a um coletivo regido por interações e rituais que estabelecem um cenário social que permite ser fotografado e estudado em sua dinamicidade. Mais ainda, em nosso caso, a experiência passa pela história da pesquisadora de forma potente, possibilitando, junto com os atores pesquisados, partilhar memórias das experiências vividas.

A memória reconquista uma dimensão perdida e ameaçada, valorizada na medida que é um trabalho sobre o tempo e "abarcando também esses tempos marginais e perdidos na vertigem mercantil" (BOSI, 1993). Em uma política pública na qual o tempo é sempre do outro (usuário), vemos através dos depoimentos que as memórias ficam perdidas, os documentos nunca escritos ou nunca terminados, permanecendo uma relação com o tempo do trabalho que valoriza a urgência e a resolutividade e abre mão da construção da história. Se de fato existe uma dimensão de sobreimplicação na vinculação dos técnicos ao seu fazer, como veremos a seguir, e se o trabalho na Assistência Social é uma dimensão importante da vida dos trabalhadores, perder essa história é perder a si mesmo de forma individual e coletiva em alguma medida.

Rememorar, portanto, não é a busca por uma verdade ou um acontecimento, engessando-o nas dimensões discursivas. Rememorar é, em si, o próprio acontecimento, a memória diz do sujeito que fala, de como ele se enlaça aos cotidianos dos acontecimentos, qual sujeito falante é produzido a partir do vivido (VENSON e PEDRO, 2012). As autoras nos apontam que não há realidade anterior e pré-discursiva, discurso e prática são a mesma coisa e a entrevista um convite para significação da memória e, portanto, é, em si, o próprio acontecimento.

A narrativa se torna uma premissa fundamental da história oral e da pesquisa em sí, tanto na forma de participação do grupo pesquisado, quanto na possibilidade de escrita do texto da tese. Narrar como uma expressão de liberdade, sem preocupação com o encadeamento dos fatos e aproximando-se mais de uma técnica manual do que de uma prática industrial (MATTAR, 2008). A liberdade do depoimento e da construção de significados compartilhados, no caso da entrevista em grupo, possibilita a construção de um mapa afetivo da vida cotidiana.

Utilizamos como perguntas geradoras para as entrevistas coletivas as seguintes targetas: 1) Quais memórias cultivamos do período de 2002 a 2010, dois governos do prefeito Carlaile Pedrosa, realização do primeiro concurso público e momento de grande crescimento da política de Assistência Social de Betim? 2) Quais foram os momentos de resistências, invenções, singularidades e rupturas que vocês lembram? 3) como analisamos nossa implicação⁄envolvimento nesse momento específico de implantação da política? 4) Como vocês avaliam o processo de institucionalização dessa fase? Como as forças de conservação conviveram com as forças de expansão? 5) O que vocês recordam da “clínica do social” 6) O que entendem por militância? 7) Trabalho e vida: como nos constituímos nesse tempo?. Tais perguntas orientaram discussões calorosas, balizadas pela partilha de histórias em comum, vivências significativas do ponto de vista individual e também coletivo.

A organização das perguntas geradoras partiram das lembranças da minha experiência como Educadora Social, das conversas prévias informais que tive com colegas que trabalham ou trabalharam em Betim nesse período e da leitura do artigo “Instituição Militância em análise” (VASCONCELOS e PAULON, 2014), onde os autores problematizam a implicação dos trabalhadores que atuam na saúde mental, analisando inventividades e enrijecimentos na trajetória da luta antimanicomial brasileira.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Para colocar em análise o processo de institucionalização da política de Assistência Social em Betim, utilizo a Análise Institucional. Com a função de ordenar a vida social, as instituições reproduzem o que Foucault chamou de discurso, que seriam um conjunto de enunciados que provém de um mesmo sistema de formação, podendo ser este clínico, econômico, psiquiátrico, da história natural, e que pode ser constituído por um número limitado de enunciados para os quais se pode definir um conjunto de condições de existência (FOUCAULT, 1982). Se o discurso antecede e define os modos de vida, fala-se então de uma dimensão do poder.

Lourau (1996) analisa as instituições a partir de Hegel, vendo nela uma natureza dialética, em constante transformação e reformulação, se delineando no jogo das negações do particular e do singular, sendo que cada momento se fundamenta na negação, na superação e na conservação do precedente. A instituição só vai existir, para este mesmo autor, no conflito dialético do campo de forças entre dois processos, instituído e instituínte, operando por estes dois polos.

Enquanto o instituído defende o estabelecido, mascarando as contradições para assegurar a harmonia, justificando e legitimando a existência de um determinado sistema social, reproduzindo relações sociais dominantes e propagando que as instituições são necessárias e legítimas, o instituínte nega o instituído, busca sempre o novo e a mutação (LOURAU, 1996). O processo se dá entre três campos de força: o da universalidade, força que se dirige para a estabilização, supremacia do instituído; o da particularidade, força que se dirige para a mutação, possui condições para aflorar o instituínte; o da singularidade, que é a institucionalização propriamente dita cujo produto, localizado em um substrato físico, possui uma organização funcional concreta. Nesse último há presença do instituído e do instituínte. Os efeitos desse processo são os Analisadores, que seriam elementos da realidade social que manifestam as contradições. A partir da observação dos analisadores pode-se desvelar o conflitivo e desmascarar as contradições. Possibilita o aflorar do instituínte e revelar as forças ocultas da dominação do instituído.

Os discursos dos trabalhadores que aqui encontramos são as expressões de forças produzidas no cenário institucional da Assistência Social. Expressam compromisso com o instituído, a manutenção da dominação e do controle, ao mesmo tempo que revelam uma vida de trabalho também inventiva e, em vários momentos, subversivas. A perspectiva da Análise Institucional nos permite bailar por entre esses pilares da comunicação, revelando uma dinâmica contraditória – a instituição – que se constrói na história, ou tempo (LOURAU,

1993). Ao mesmo tempo, nos permite eleger analisadores que nos ajudam a desvelar essas filiações.

Entendemos como analisadores os elementos da realidade que manifestam as contradições, que tanto podem ser artificiais (produzidos através da análise institucional) quanto espontâneos (emergem do cotidiano), possibilitando aflorar o instituínte e revelando as forças de dominação do instituído (LOURAU, 1996). Dessa forma, a implicação dos profissionais com o trabalho se torna o primeiro campo de análise para que possamos transitar entre seus efeitos e provocar a construção de outros analisadores que possam revelar as particularidades do nosso objeto de pesquisa.

4 RESULTADOS PARCIAIS

Dos analisadores construídos durante a pesquisa, seguimos as pistas da militância narrada para discutir a vinculação dos trabalhadores da Assistência Social ao eu fazer, podendo pensar, portanto, sobre a implicação e a sobreimplicação no contexto da construção da política pública e na vida dos profissionais. Dessa forma, a vinculação ao trabalho exige o pressuposto da militância necessária, uma conduta ética, e não necessariamente técnica, que autoriza o exercício do trabalho.

A partir das entrevistas, notamos que o trabalho na Assistência Social foi concebido levando em conta uma vinculação afetiva muito significativa. Tal pressuposto, inclusive, em muitos momentos, sobrepõe a necessidade da qualificação técnica e do investimento em estudos e pesquisas. Trabalhar na Assistência Social, para os profissionais entrevistados, é fazer exigente, prática inventiva, investimento corporal, humanitário e que exige um grande esforço pessoal. Esforço, inclusive, que pode acarretar prejuízos pessoais como adoecimentos, desânimo e, o mais curioso, reconhecimento do trabalho enquanto um modo-indivíduo e não um modo-coletivo.

Os relatos apontam para um trabalho exigente emocionalmente, ao mesmo tempo que precário e desafiador tecnicamente. Circunscrever uma forma de realizá-lo e conseguir dar conta do cotidiano, passou a ser uma tarefa prioritária muitas vezes. Participar da criação das normativas no cotidiano institucional era, muitas vezes, o trabalho em si. Quando esse movimento se dava em um grupo interessado, amparava do ponto de vista emocional o que era muito difícil enfrentar sozinho.

Em todos os grupos os profissionais insistiram em circunscrever um perfil de trabalho necessário à Assistência Social. Diante de tantos problemas enfrentados no cotidiano, necessita-se, conforme dito pelos participantes, de pessoas que não se limitem ao trabalho prescrito, mas se envolvam para além do necessário. Nesse sentido, é preciso ter um envolvimento sensível não só com os usuários, mas também com as fragilidades da política. E, muitas vezes, de forma solitária, sem o amparo do trabalho coletivo. Há uma exigência de disposição para contribuir com a construção da política pública em sí, já que, na maior parte do tempo, o trabalho é invenção cotidiana e militância.

> O trabalho na Assistência Social é você se comprometer em alterar uma situação. Compromisso com a alteração da situação que se apresenta. É um trabalho generoso e competente! Esse compromisso fazia as pessoas inventarem coisas loucas nessa época! Eu pensava assim: fulana é louca, fuma maconha estragada de tão criativa! Coisa que de longe eu não conseguia fazer. Criativa, solta, leve, antenada, articulada, caçava experiências no Brasil inteiro de coisas que pudessem contribuir metodologicamente com a situação daqueles meninos considerados mais complicados. Eu estou fazendo a articulação da inventividade com o compromisso. Eu não acredito que as pessoas que não tem compromisso em alterar a situação vão ser criativas ou vão ser competentes. (Lorena – Grupo 1)

Luiz fala da experiência coletiva e como essa potência foi esvaziando-se no decorrer dos anos:

> Quando eu trabalhei com Alice a gente ficava ali matutando o nosso trabalho, o que nós iríamos fazer, como convencer a coordenadora de alguma coisa, como iríamos barrar outras. Quando a Alice foi trabalhar nas MSE a gente sentou pra começar a entender como era o acompanhamento, como iríamos trabalhar, o que teríamos que ler! Tentávamos lutar junto por alguma coisa. Eu sentia isso. Essa transmissão de saber: aprendi isso com fulano, aprendi isso com ciclano! Aprendi muito com a Nara, no caso. Lembro de um episódio em 2004 em que eu e a Nara conseguimos dispensar uns estagiários que pareciam mais olheiros políticos partidários do trabalho. Quando eu volto pra Assistência em 2010, eu fiquei um ano de licença, eu sentia menos esse companheirismo. Eu só sentia isso com os técnicos antigos que a gente já se conhecia... poder compartilhar as coisas...sentia isso entre a gente. Não sentia com os técnicos novatos que eram sempre contratados, essa coisa do compromisso. E eu acho que aí a gente tá falando de trajetórias individuais, de interesses, estilos de vida, eu não senti na secretaria uma renovação desse compromisso. Essa turma que entrou em 2002 ela se comprometeu muito em processos de trabalho, enfrentamentos, em tensões, em reivindicações. (Luiz – grupo 1)

Lorena afirma que, apesar de experiências coletivas, não se formou um coletivo de trabalhadores na Assistência Social. Além disso, cita as diferenças entre o trabalho de base e as forças progressistas que compuseram o quadro político dos direitos sociais no Brasil em determinado momento.

> Essa desesperança rola muito e ela subtrai. Tem muita energia envolvida! E eu falo mais do individual do que do coletivo. Porque eu acho que nós não nos constituímos

> um coletivo na Assistência Social. E eu não acho que existe coerência, eu não ponho fé em uma pessoa que diz que tem um projeto profissional inventivo se ela não tem um projeto pessoal também inventivo. Eu não acredito, é meu isso, é da minha formação profissional. Eu não acho que a gente tem uma coisa coletiva. Mas isso vale pra Betim, para Belo Horizonte e também no governo federal. Pensa no ministério no tempo do Patrus Ananias, da Márcia Lopes, no tempo da Tereza Campelo. O corpo do ministério era progressista? Não, ficou acuado. Porque o comando era progressista, bancava e produziu. O comando do ministério saiu e essas forças outras desapareceram. Quero dizer que em alguns momentos os projetos de esquerda ganham protagonismo, mas isso não significa que a base deles é protagonista. Eu não consigo pensar no coletivo com facilidade. (Lorena – grupo 1)

Luíza, do grupo 3, cita a hierarquização criada pelos próprios trabalhadores no coletivo da SEMAS.

> Eu consigo pensar duas fragilidades desse grupo. Eu acho que a gente não conseguiu se constituir de fato como um coletivo de trabalhadores. Nos momentos potentes que a gente teve eu acho que conseguimos isso, muitas vezes, localmente. No Terê apesar dos conflitos e tensões, a gente conseguiu fazer isso. A gente conseguiu como técnicos, quando teve o fórum técnico e a clínica do social. Teve um fórum dos trabalhadores mas que só podia ir técnicos fora do horário de trabalho e nós escrevemos a "Semas que temos e a Semas que queremos" e apresentamos para os candidatos à prefeitura. Os educadores não podiam participar. Trabalhadores excluindo outros trabalhadores e isso existe até hoje. Então você só consegue avançar se somos trabalhadores do SUAS. É o trabalhador de serviços gerais, é o motorista...e aí fragiliza! Por exemplo, não adianta a especial avançar e ter supervisão, se você não tiver pro sistema todo, você vai continuar essa coisa do "caso é meu, caso é seu". Então se por um lado essas pessoas que resistiram tinham essa militância, então na questão do direito e de ver o seu trabalho como uma forma de desenvolver isso em sí e no mundo que a gente quer criar, então teve essa fragilidade também, nós não conseguimos nos mobilizar como trabalhadores do SUAS. (Luíza – grupo 3)

A ideia de um trabalho centrado na expectativa do que um sujeito pode oferecer e o quanto ele pode oferecer nos remete aos conceitos de implicação e sobreimplicação debatidos por René Lourau no contexto da teoria da Análise Institucional (LOURAU, 1990). O autor distancia a explicação do conceito de relação de pertencimento ou compromisso, apontando, inclusive, que tais sentidos podem ser explicados a partir do capitalismo e do estabelecimento de uma relação produtiva. O conceito de *implicação*, por outro lado, denuncia o que a instituição produz em nós, sendo esta produção sempre coletiva e formada por interesses, desejos e expectativas que estão embutidas nesta relação (ROMAGNOLI, 2014).

Nesse sentido, o conceito de *sobreimplicação* dirige-se a ideologia normativa do trabalho, gestora do implicar-se e, num certo sentido, permissível à exploração da subjetividade

> O projeto de grade de avaliação de Bouygues mostra bem que se trata de exigir um suplemento de espírito, garantia de um sobretrabalho diretamente produtor de identificação com a instituição e indiretamente produtor de mais-valia em favor do empregador – e não em favor do trabalho coletivo, cuja cooperação repousaria

> minimamente, ainda e sobretudo, na resistência. É a autogestão ou a co-gestão da alienação. (LOURAU, 1990, p. 192)

Nesse contexto, a sobreimplicação pode impedir que a análise da implicação se faça, por um excesso de engajamento ao trabalho. Como sinaliza a Análise Institucional, a análise das implicações nos permite chegar aos afetos, investimentos libidinais, referências e motivações (COIMBRA, 2007), onde repousa a sobreimplicação. Nesse sentido, a desnaturalização das práticas, dos discursos e da instituição em sí é premissa fundamental para descortinar os efeitos dessa relação nos sujeitos e também nos processos institucionais.

A sobreimplicação é o ponto cego do envolvimento com o trabalho, ou seja "(...) uma dificuldade de análise que faz referência a um único nível, um só objeto, impossibilitando que outras dimensões sejam pensadas, que as multiplicidades se façam presentes, que as diferentes instituições sejam consideradas (COIMBRA, 2007). A autora analisa em seu trabalho a sobreimplicação de profissionais da Vara da Infância e do Conselho Tutelar e dá luz à discussão aqui proposta. Aponta que a demanda excessiva e o imperativo da urgência, dimensões do fazer dos profissionais que atuam nesses campos, propiciam uma aproximação com a forma de trabalho pós-moderna determinada pelo liberalismo, pela acentuação da falta, da culpa e do método. O "como se faz" e não "para que se faz" ganha destaque em processos de ordenação do trabalho em que o sujeito deixa de criar para obedecer e se preocupar excessivamente.

Nesse sentido, Coimbra (2007) problematiza o termo "ativismo", retirado da obra de Lourau, para designar um fazer contínuo que se aproxima de uma compulsividade sem que haja produtividade. O ativista é aquele que se sente um privilegiado por realizar um exercício de verdade. Seu trabalho beneficia outras pessoas, o enche de responsabilidades e os efeitos disso são a culpa e a ideia de exigência de um sacrifício. O ativista é arrogante e onipotente, já que se julga- iluminado, no entanto, por outro lado, encontra-se em um estado de fragilidade permanente.

Um dos efeitos dessa vinculação é o impedimento de pensar sobre si, sobre o próprio trabalho e como tem executado suas práticas. Para Coimbra (2007) além da sobreimplicação dificultar a análise da implicação, a formação de coletivos e reforçar a individualização, pode também trazer contradições, como, por exemplo, a alegria e a sensação de transformação próprios da militância. Luíza, do grupo 2, ilustra com sua fala tal premissa. Mesmo tendo relatado episódios de sofrimento que geraram licenças médicas, concebe a Assistência Social da seguinte forma:

> Pra voltar então no trabalho e vida...teve uma frase que eu escutei de um escritor...porque no início eu não achava que iria durar um ano na SEMAS. Com as coisas que eu vivi eu ficava achando que não ia durar nem seis meses. Porque as pessoas ficavam falando que era normal aquele sofrimento, nesse trabalho a gente sofre mesmo! E eu ficava assim "não é normal...". A frase que eu escutei do Moacir Scliar, ele era médico sanitarista, foi: "pra mim o serviço público sempre foi uma porta para a realidade brasileira, eu sempre vi o serviço público como uma forma de entender o meu país". E eu achei aquilo tão lindo! E eu falei: isso aqui é para eu entender o meu país e para entender o que eu estou fazendo nesse país. Então isso sempre me sustentou, o trabalho da Assistência Social é pleno de sentido, você ter a possibilidade de fazer um trabalho humano, que se constitui na relação com o outro, se tem a parte angustiante disso, também tem a parte potente, boa e que dá tesão fazer. (Luíza – Grupo 2)

Ao mesmo tempo que falam de sofrimento, os técnicos entrevistados sinalizam que houveram experiências de realização, de afetividade, de autonomia para inventar o trabalho e garantir os princípios éticos e políticos que acreditavam, mesmo que, em muitos momentos, não tenham tido nenhum apoio da prefeitura e da própria secretaria de Assistência Social.

> O que fica pra mim é a questão da militância, de uma crença no trabalho, ficam as relações afetivas. Eu gosto das pessoas, eu gosto da política de Assistência Social, é um lugar que eu gostaria de trabalhar novamente pela militância. Por esse grupo e especificamente por causa desse grupo que eu convivi. Tanto no nível da gestão, tinham pessoas interessantes. Quando se fala de Assistência Social tem uma questão política-partidária que é um nó, e hoje novamente se coloca a nível nacional. A gente sempre tem tensões, não tem nada ganho. A gente tem que o tempo todo enfrentar, resistir, porque o inimigo sempre volta e volta rápido. Mas eu acho que produzimos e produzimos muito. Gente, nós tínhamos uma normativa que não dizia bem o que a gente tinha que fazer, e a gente teve que inventar. Inventamos muita coisa que depois foi legitimado e reconhecido, mas eu acho que a gente teve muito espaço para a criatividade também. Essa questão partidária atrapalhava o trabalho, mas por outro lado a gente sabia o que tinha que ser feito. Tinha que fazer...tinha que desenvolver o PAIF, tinha que estruturar o CREAS. Eu acho que a gente conseguiu criar e inventar muita coisa. Nesse Campo da inventividade do dia a dia eu não senti muita interferência dessa questão partidária não. No cotidiano, nos processos de trabalho, eu acho que a gente conseguiu criar muita coisa interessante. (Lúcia – grupo 4)

Nesse sentido, interessa-nos observar, na fala dos participantes, pontos em comum que revelam o quanto a sobreimplicação pode favorecer a precariedade da Assistência Social enquanto política pública. Por exemplo, quando o modo coletivo é esvaziado em favor do modo-indivíduo, fica instalado um cenário que favorece a política-partidária, queixa tão repetida na fala dos participantes? Queixar-se e, ainda assim, sustentar um envolvimento tão maciço, pode fazer com os que os técnicos deixem de assumir uma posição ético-política diante do trabalho para incorporar em seus processos de subjetivação elementos fascistas que compõem as contradições da política? Em nome de quê, no miúdo do cotidiano, se defende a Assistência Social brasileira? Essas reflexões são necessárias para se pensar no paradigma

ético-estético-político, assim denominado por Guattari (1993), na sustentação da política pública que estamos estudando. Ético porque a inserção na Assistência Social se refere, nessa perspectiva, ao exercício do pensamento que busca situações e acontecimentos potencializadores da vida. Estético porque indica a apreensão da subjetividade em sua dimensão de criatividade processual. E político porque se refere ao mapeamento dos planos de forças presentes nas situações, analisando os efeitos produzidos e os sentidos que ganham forma nessas conexões. Posturas que tentamos sustentar em nossa pesquisa.

Contudo, apesar das indagações, é inegável o avanço das políticas sociais no Brasil. Assim como o SUS, o SUAS surge através da militância de diferentes movimentos sociais e num cenário de governo progressista, onde, pela primeira vez, assumia um governo de esquerda com uma agenda de trabalho que privilegiava a Assistência Social como direito essencial. No entanto, há um cotidiano, do qual não podemos deixar de problematizar, atravessado pelos interesses políticos-partidários tanto do âmbito federal quanto municipal, este último responsável pela gestão dos orçamentos para manutenção dos programas e serviços, que complexifica a execução da política e a construção das verdades que orientam o trabalho.

Por exemplo, quando os técnicos sinalizam o período de maior efervescência da política de Assistência Social (2001 a 2004) era o primeiro mandato do governo Carlaile Pedrosa, e, portanto, primeira vez que a secretária de Assistência Social – Regina Rezende – assumia a pasta. Houve um grande investimento tanto na execução das políticas cofinanciadas pelo governo federal quanto na criação de propostas municipais. Não é banal o fato dos técnicos se animarem nesse momento da história da Assistência Social de Betim, já que, concretamente, existia um cotidiano de mudanças e um horizonte de possibilidades de crescimento.

Concomitante ao crescimento da potencialidade técnica e do envolvimento das pessoas na execução da política, Regina Rezende, então secretária, organizava sua candidatura à vereadora para as próximas eleições (final do ano de 2004), no que, inclusive, ganhou como a vereadora mais bem votada da cidade. Embora com cargo de psicóloga efetivo na saúde, Regina, sobrinha do ex-prefeito Osvaldo Franco, já havia sido vereadora entre os anos de 1993 a 1996. Essa era sua segunda vitória política.

> Não houve autogestão porque as decisões não eram democráticas e não eram pactuadas com o coletivo de trabalhadores. Além do que tinha que administrar a Regina e suas intenções políticas. Então a estratégia foi deixar a Regina fazer a politiquinha dela e a gente trabalhava para implantar o sistema. E Regina meio que

> "há, façam o que vocês quiserem", porque ela confiava muito na Lorena. Como diz o Luiz, elas eram comadres de igreja. A gente ficava nas reuniões oficiais quebrando o pau com essas donas, mas no domingo elas encontravam todas na igreja e repactuava tudo lá. Pois é, e aí essa era a ideia. A gente acreditava e montamos um punhado de coisa. Ainda herdamos os programas federais – PETI e Agente Jovem. Tinha todo um interesse de financiamento e sacaram rápido que era uma política forte, tinha a bolsa, dinheiro para as famílias, como é hoje o bolsa-família. Então tinha família que tinha agente jovem e PETI, recebiam um valor considerável a partir do trabalho da Assistência Social. (André – grupo 5)

A partir de 2005, segundo mandato do então governo Carlaile Pedrosa e gestão de Gilmar Mascarenhas na Assistência Social, a pasta ganha uma grande desatenção por parte do governo.

> Duas gestões seguidas do Carlaile. Da Maria do Carmo foi uma gestão, não podia a reeleição, então foram quatro anos da Maria do Carmo e quatro anos de Jésus. Depois oito anos seguidos de Carlaile. Aí a gente vê o que geralmente acontece, um primeiro ano melhor e um segundo mandato pior. Regra, assim como é regra todo mundo ser reeleito. E tem a questão da Regina. Como essa pessoa assume essa dualidade de ter um perfil técnico e ao mesmo tempo a capacidade de incorporação política eleitoral que nós da esquerda não tivemos e por isso estamos nessa situação. A esquerda pauta-se muito reforçando a política pública tecnicamente. Na esquerda você encontra técnicos, mas sem competência para capitalizar politicamente e isso ser mantido no governo. Não basta capitalizar politicamente, é preciso sedimentar uma orientação, um olhar político. O que aconteceu com a Regina e o PSDB? A mesma coisa. Utilizou até onde lhe convinha da questão técnica e reforçou o caldo cultural que não é a lógica do direito, é reverter o que foi feito até então em eu favor próprio. Não é de criar consistências, alternativas, bases, é de reforçar o caldo cultural excludente, de submissão da população excluída, e com isso utiliza, conforme a conveniência, desde que não prejudique o objetivo final que é político-partidário. Aí eu sou bacana, sou o Pinduca que cuida dos pobres, o Divino que arruma ambulância, eu sou a Regina que cuida dos pobres da Assistência Social. E que nós com todo investimento no país, e podemos também falar em "local", nós fomos um fracasso em termos de legitimidade. São os pobres, foram as favelas que elegeram o Dória, foram as favelas...os pobres de Betim que elegeram o Vitório Mediolli. (Paula – grupo 1)

A função de "referência técnica" serve como dispositivo para refletirmos sobre a vinculação dos técnicos com o trabalho e revela a incorporação de uma prática que em alguns momentos se perde na perspectiva do especialista (COIMBRA, 2007). De um promotor da coesão e com uma posição política a favor do coletivo, a referência passa a ser, nos tempos atuais, aquele que detém um saber específico e que possui condições de orientar o grupo. Nesse sentido, a condição de ser efetivo, ter tempo de trabalho e implicação militante são pontos a favor para assumir a função.

> A figura da referência técnica surgiu como um esforço dos técnicos de ter junto à gestão um representante técnico, alguém que falasse dos aspectos técnicos. Eu lembro que lá no Asas da Juventude isso era muito forte porque tinha muitos cargos de chefia vinculados à política partidária que não sabiam o que estavam fazendo ali,

> mas tinha poder suficiente para causar estragos no trabalho. E, para não ficar só na mão deles, tínhamos a referência técnica que era alguém que fazia reuniões com os técnicos, uma mediação com as chefias. Não tinha poder de gestão e nem de decidir nada. A referência técnica tinha como função marcar reuniões, coordená-las e em algum momento tinha que bancar uma decisão que o grupo sustentava. Era um esforço nosso pra que a gestão não ficasse solta e pudesse ter um técnico para trazer notícias pra gente. (Luiz – grupo 5)

André também comenta sobre o perfil da referência técnica, menos técnico, portanto, e mais político e solidário.

> E, na verdade, não era alguém que necessariamente sabia mais que os outros, mas tinha expertise, percebia as movimentações políticas. (André – grupo 5)

Do lugar de *expertise* e atenção às movimentações políticas que desfavoreciam os trabalhadores, observação apontada por André, Luiz assinala que o cargo de referência técnica assumiu recentemente uma posição que esvazia a luta coletiva para inflar a tão repetida movimentação em torno das metodologias e da construção de saberes técnicos.

> A referência não era legitimada por nenhum saber porque estava todo mundo nivelado. Era alguém que se dispunha a fazer isso, essa referência era muitas vezes uma figura aceita e indicada por esses coordenadores. Essa função foi perdendo essa característica. Atualmente criaram uma áurea em torno da referência técnica que é absolutamente o oposto disso. Elas agora têm a absoluta certeza que sabem mais que os técnicos que elas coordenam. Tomaram para elas essa função. Figuras que foram gerando um desagregamento. Quando elas marcavam reuniões com a minha equipe, eu marcava atendimento de todos os casos que eu tinha na vida no mesmo horário para não participar. E elas ficavam muito distantes do cotidiano. Em 2013, mudança de gestão, elas saem do CREAS, local onde trabalhavam, e falam: nós não somos do CREAS, nós somos da proteção especial. E começaram a desenvolver fluxos, de fluxos, de fluxos... (Luiz – grupo 5)

Alice, hoje coordenadora da Proteção Especial, confirma o que Luiz discute. A escolha pela referência técnica passa não só pela competência técnica como, também, pela militância.

> Referência técnica não é um contrato via gabinete, a gente tem que conhecer antes para fazer o convite. Não é o currículo, não é o mestrado que mostra que a pessoa tem aquela condição. No processo seletivo nós ainda tínhamos vagas em aberto. Eu podia chamar pessoas para ocupar o lugar de técnicos e também de referência técnica. Eu não ocupei as vagas de referência, eu queria primeiro conhecer as pessoas. Então todas as vagas que eram pra gestão eu disponibilizei para os CREAS. E falei com as coordenadoras que ao longo do tempo a gente ia descobrindo as pessoas. Eu descobri um. Ao longo do tempo eu ia em discussão de casos, reuniões e fui conhecendo ele. Ele tinha o comprometimento! Aquela vontade, ele entrava nos casos, ele queria correr atrás e se mobilizava. É tudo que a gente precisa. (Alice – grupo 1)

Na Assistência Social não é raro ver técnicos que se posicionam a favor de políticas progressistas e, portanto, considerados de esquerda, assumindo funções de chefia e confiança, como o caso da referência técnica, em gestões com viés neoliberal. O discurso de defesa da política pública, defesa dos direitos dos usuários e tentativa de manutenção das conquistas já consolidadas é comum de ser ouvido quando os lugares são ocupados. O cargo de referência técnica traduz, em alguma medida, uma contradição ideológica e uma prática que não está fidelizada a um exercício de coletividade e de reconhecimento contínuo das condições do trabalho em sí, mas, além disso, denuncia uma incoerência do fazer-militante que se põe a trabalhar para interesses individuais e opostos às suas crenças.

A perspectiva humanitária que circunscreve o modo de ser técnico se contradiz de forma interessante com as condições de existência da política de Assistência Social. Se nessa última há uma dimensão microfascista, os técnicos emanam uma dedicação quase religiosa. Nessa vinculação dedicada constroem profissão e vida, revelando enrijecimentos e contradições através dos adoecimentos, dos movimentos individualizantes e da militância ostensiva.

É uma questão para essa pesquisa analisar a margem que separa realização e alienação, a passividade e a direção inventiva da vida e do trabalho, a crítica e a submissão aos sistemas de ordenamento. Compreender em que medida as resistências favoreceram experiências micropolíticas de transformação e qual o efeito disso para a construção da Assistência Social enquanto campo de trabalho. É necessário uma paixão específica para se consolidar uma agenda política? Em que medida tais paixões enrijecem e individualizam, não permitindo que se viva as contradições em um discurso coletivo que crie formas de existência democráticas onde o desejo atue em favor da vida? É possível que tal militância mascare o fascismo inerente à execução da política de Assistência Social e contribua para sua precarização?

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Até o momento, a pesquisa nos aponta que, sendo a Assistência Social brasileira constituída de rompimentos, vontades políticas-partidárias, espaços de formação e racionalização do trabalho insuficientes e arbitrários, o afeto do trabalhador e suas disposições individuais constituem um alicerce fundamental para a existência da política pública e sua continuidade. Por outro lado, tal sobreimplicação garante, também, a precarização da política quando não permite que as pessoas que atuam neste campo se mobilizem no sentido do

cuidado de sí, de sustentar rupturas e avaliarem o quanto de seu investimento pessoal é oferecido sem que faça um movimento dialético com as questões institucionais. Nesse sentido, podemos pensar como as forças institucionais mantém o indivíduo centrado na sua impotência e o impede de pensar a sua própria implicação.

REFERÊNCIAS

BOSI, Ecléa. A pesquisa em memória social. **Psicologia USP**, São Paulo, V. 4 (1⁄2), p. 277-284, 1993.

BRASIL. **Lei orgânica da Assistência Social** – 1993 – LOAS. 2 ed. Brasília: Ministério Público da Previdência e Assistência Social/Secretaria de Estado da Assistência Social, 2001.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. (PNAS). Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. **Tipificação nacional dos serviços socioassistenciais**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças, NASCIMENTO, Maria Lívia. Sobreimplicação: práticas de esvaziamento político? In: Esther Maria. M. Arantes, Maria Lívia do Nascimento, Tânia Mara Galli Fonseca (Orgs.). **Práticas "Psi": inventando a vida.** Niterói: Eduff. P. 27-38, 2007.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 1996.

GEERTZ, Clifford. **Obras e Vidas**: o antropólogo como autor. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

GOLDMAN, Marcio, FAVRET-SAADA, Jeanne. Os afetos, a etnografia. **Cadernos de Campo**, n. 13, 149-153, 2005.

GONDIM, Maria Sônia Guedes. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. **Paidéia,** v. 12, n.24, p. 149-161, 2003.

GUATTARI, FÉLIX. Guattari na PUC: encontro de Félix Guattari com o Núcleo de Estudos e Pesquisas da Subjetividade, do Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia Clínica da PUC-SP. **Cadernos de Subjetividade**, São Paulo: , v.1, nº 1, p. 9-27, 1993.

LAPLANTINE, François. **A descrição etnográfica**. São Paulo: Terceira Margem, 2004.

LOURAU, René. **A análise institucional**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

LOURAU, René. Implication et surimplication. **Revue du Mauss**, v. 10, p. 110-120, 1990.

LOURAU, René. Objeto e método da Análise Institucional. In: ALTOÉ, Sônia (Org). **René Lourau**: analista institucional em tempo integral. São Paulo: Hucitec, 2004, p. 66-86.

LOURAU, René. **René Lourau na UERJ**: análise institucional e práticas de pesquisa. Rio de Janeiro: UERJ, 1993.

MATTAR, Cristine Monteiro. A fala do entrevistado como narrativa: encontros possíveis entre o psicólogo e a história oral a partir das contribuições de Alessandro Portelli. Rio de Janeiro: **Mnemosine**, v. 4, n. 1, p. 66-87, 2008.

MILLS, Charles Wright. **A imaginação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

ROMAGNOLI, Roberta Carvalho. O conceito de implicação e a pesquisa-intervenção institucionalista. **Psicologia e Sociedade**, n. 26, vol. 1, p. 44-52, 2014.

VASCONCELOS, Michele de Freitas Faria de, PAULON, Simone Manieri. Instituição Militância em Análise: A (sobre) implicação de trabalhadores na reforma psiquiátrica brasileira. Belo Horizonte: **Psicologia e Sociedade**, v. 26, n. especial, p. 222 a 234, 2014.

VENSON, Anamaria Marcon, PEDRO, Joana Maria. Memórias como fonte de pesquisa em história e antropologia. ***História Oral***, v. 15, n. 2, p. 125-139, jul-dez. 2012.

MEMORIES OF THE CONSTRUCTION OF A POLICY: SOCIAL ASSISTANCE IN ANALYSIS

Abstract: *The following work is the result of ongoing doctoral research. Having as a research field the city of Betim, metropolitan region of Belo Horizonte, collective interviews were held with professionals in an attempt to problematize the construction of the Social Assistance policy from 2002 to 2010, the year of the first large public contest for the folder and, also, period of advances and investments in the policy of Social Assistance in the municipality and in Brazil. In this context, we sought to observe, from the theory of Institutional Analysis, the institutional movements provoked by the work group of the time, as well as the enrichment that emerged in the encounter between the possibilities of constructing a new policy and the traditions that characterize the care with the poor in Brazil. In addition, we sought to analyze the implication of workers with this type of office and how this linkage effects both in their own subjectivities and in the construction of politics.*

Keywords*: Social Assistance Policy. Implication. Overexplication. Militancy.*

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DOS AGENTES DE BASE EM EDUCAÇÃO: O IDEB E AS ESCOLAS ATENDIDAS PELO PROGRAMA ESCOLA DE GESTORES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO

OLIVEIRA, Breynner Ricardo[1] – breynner@cead.ufop.br
Centro de Educação Aberta e à Distância - Universidade Federal de Ouro Preto
Campus Universitário, s/n, Morro do Cruzeiro
35400-000 – Ouro Preto – Minas Gerais – Brasil

PENA, Maria Tereza Silva[2]– mariaterezapena@gmail.com
Instituto de Ciências Humanas e Sociais
Rua do Seminário, s/n. Centro
35420-000 - Mariana – Minas Gerais – Brasil

Resumo: *Esta pesquisa analisou as percepções dos professores atendidos pelo Programa Escola de Gestores na Universidade Federal de Ouro Preto em relação ao índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb). Os professores e membros da equipe de gestão da escola são os agentes públicos de base que traduzem e implementam as políticas públicas desenhadas no nível estratégico pelos diversos governos. Para o caso do Ideb, compreender como esses sujeitos agem e como pensam é importante a fim de desvendar como as avaliações externas têm sido processadas nas escolas e quais os possíveis desdobramentos são ali produzidos. A literatura revela que tal indicador tem promovido mudanças na dinâmica cotidiana escolar e no nível das secretarias de educação. Nesta pesquisa foram realizadas dezesseis entrevistas em oito escolas públicas com a equipe de gestão nos municípios de Mariana, Ouro Preto, João Monlevade e Itabira (MG). A análise revelou que as avaliações externas e o Ideb causam um efeito indução na escola, promovendo a vinculação dos professores em relação ao projeto pedagógico, aumento do número de reuniões pedagógicas e uma preocupação com o planejamento curricular. Por outro lado, as entrevistas também revelaram que tais movimentos dependem do perfil das lideranças escolares. O envolvimento*

[1] Breynner Ricardo de Oliveira – Doutor em Educação. Professor–adjunto do Centro de Educação Aberta e a Distância. Professor do Programa de Pós Graduação em Educação. Membro do Núcleo de Avaliação Educacional (NAVE).
[2] Maria Tereza da Silva Pena – Graduanda em Pedagogia

das equipes de gestão é um aspecto central para que os profissionais que nelas atuam se comprometam nesse processo.

Palavras chave: *Políticas Públicas. Agentes de Base. Implementação de política educaconal. Ideb.*

1. INTRODUÇÃO

Desde a Constituição Federal de 1988 busca-se garantir a permanência do aluno na escola com a oferta de educação de qualidade. Passo decisivo nessa direção foi dado no governo de Fernando Henrique Cardoso com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases – LDBEN 9394/1996. Dentre as políticas públicas para a educação, as avaliações externas emergiram como instrumento estratégico para a formulação de políticas educacionais que contribuíssem tanto para a melhoria do ensino quanto para o desempenho do aluno e da escola pública.

Criado em 2007 com o objetivo de avaliar a qualidade da educação no Brasil, o índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb) utiliza-se de duas variáveis: número de alunos aprovados e média de desempenho nas disciplinas de língua portuguesa e matemática. O indicador é, portanto, calculado a partir dos dados referentes à aprovação (coletados por meio do Censo Escolar) e os resultados apresentados pelos estudantes nas avaliações externas: SAEB e Prova Brasil. Assim, a proposta do referido índice é a de equilibrar duas dimensões: a aprendizagem e o fluxo. Em outras palavras, além de reduzir as retenções, as escolas precisam investir para que os alunos sejam aprovados com domínio do conteúdo. Depende-se, portanto, da qualificação dos docentes, de suas habilidades em disseminar o conhecimento, além da capacidade da escola e de sua equipe em traduzir e implementar as diretrizes contidas no projeto político pedagógico, eixo de articulação do trabalho formativo.

Nesse sentido, a formação continuada de professores da educação básica é uma das principais estratégias que o Ministério da Educação (MEC) tem adotado para fortalecer a escola pública e contribuir para elevar o desempenho dos alunos matriculados. Nas últimas décadas a educação básica tem sido contingenciada por diversas políticas públicas com o intuito de assegurar aos alunos uma formação indispensável para o exercício da cidadania, bem como fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. Assim, tais políticas são apontadas como instrumentos que podem contribuir para a redução das desigualdades sociais, materializando-se através de ações voltadas para a promoção da equidade, da

valorização da diversidade, dos direitos humanos, da gestão democrática do ensino público, da garantia de padrão de qualidade, da acessibilidade, da igualdade de condições para o acesso e, finalmente, para a permanência do aluno na escola.

É neste contexto que o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica se inscreve. Financiado pelo MEC e integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação, volta-se para a reflexão sobre o projeto político pedagógico da escola e para estratégias de fortalecimento da gestão democrática. Ao criar espaços de formação voltados para a discussão de temas que convergem para o fortalecimento da escola como unidade decisória, partindo do princípio que a gestão escolar é um dos fatores que afeta o desempenho da escola e do aluno, estreita ligação com o Ideb é estabelecida, atrelando as ações de formação ao resultado da escola.

Ao assumir que a gestão escolar pode afetar o resultado do indicador, o foco recai sobre as unidades escolares e seus profissionais, que passam a ser cada vez mais exigidos. Como a escola emerge como espaço estratégico nesse processo, os atores que nela trabalham passam a desempenhar múltiplos papéis que estão além de sua função curricular, incorporando novas e diversas agendas. Várias são as políticas públicas que chegam à escola e é neste espaço que as mesmas são materializadas pelos agentes de base envolvidos, os atores responsáveis pela implementação das mesmas. Deste modo, segundo Lispky (1980), no que se refere ao processo de implementação de políticas públicas que "atravessam a escola", na perspectiva da burocracia governamental, os integrantes das instituições escolares emergem como atores estratégicos. Segundo Oliveira (2014), os profissionais da escola – diretores, equipe pedagógica, professores e equipe administrativa – são os agentes públicos que, em maior ou menor grau, traduzirão e implementarão as políticas públicas desenhadas no nível estratégico pelos diversos governos.

Várias políticas têm sido implantadas com o objetivo de intervir de forma positiva na qualidade do ensino. Entretanto, são diferenciadas as interpretações que os educadores, fazem das mesmas, vez que há, segundo Miranda (2014) diversos elementos que influenciam este processo. Para esta autora,

> el contexto de la práctica es un contexto de acción en el que el texto político está sujeto a interpretaciones, es recreada, reinterpretada, recontextualizada, sufre un proceso de traducción por parte de los actores centrales de la práctica: los docentes. Lo que los maestros y profesores piensan tiene fuerte implicaciones en la puesta en práctica de la política. (MIRANDA, 2014, p.10)

Há, portanto, um distanciamento entre o contexto da prática e da política, razão pela qual importa entender como os profissionais da educação interpretam a política tendo por base a realidade sócio-histórico-cultural em que cada escola está inserida.

Pretende-se, nesta pesquisa, analisar o papel do professor como agente público de base e sua percepção sobre o Ideb, dentro do processo de implementação de políticas educacionais. Parte-se da premissa que as instituições escolares têm dificuldade em lidar com as políticas internas e externas da escola (BALL, 1987). Assim, diante a complexidade existente entre o contexto da prática e o contexto da política, cabe o seguinte questionamento: como os profissionais da escola percebem as políticas de avaliação em larga escala e como atuam cotidianamente em sua implementação nas unidades escolares? Em outras palavras, o Ideb modificou o cotidiano de seu trabalho? Há dificuldades? Como os professores percebem esse indicador? Que repercussões há sobre o trabalho docente?

A fim de aprofundar estes questionamentos entrevistaram-se dezesseis agentes de base de seis escolas públicas da rede municipal de Mariana, Ouro Preto, João Monlevade e Itabira (MG). Os investigados são egressos do Programa Nacional Escola de Gestores ofertado pela Universidade Federal de Ouro Preto na modalidade à distância em municípios mineiros. O roteiro utilizado nas entrevistas foi pautado em quatro dimensões que estruturaram as entrevistas: (i) o Ideb e os sistema de ensino, (ii) o Ideb e a escola, (iii) o Ideb e a gestão, e por fim, (iv) o Ideb e os efeitos da formação em gestão escolar na escola.

2. O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A PERSPECTIVA DOS AGENTES DE BASE

De acordo com Rua (1998), as políticas públicas são *outputs* resultantes das atividades políticas: compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Além de um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos.

A criação e análise de políticas públicas são feitas por meio de modelos. O mais usual deles é o ciclo de políticas públicas. Neste modelo, o processo de produção é realizado em etapas distintas e articulado, na forma de um ciclo que se retroalimenta. Em cada etapa do ciclo

de políticas são atribuídas funções voltadas para o seu objetivo final. A primeira fase do ciclo de políticas é a identificação de problemas. Um problema público pode ter origens distintas. Pode ser algo que aparece inesperadamente e afete a vida das pessoas, como um desastre natural ou, pode ganhar destaque paulatinamente como a burocratização de serviços públicos.

A definição do problema envolve a delimitação de seus elementos, causas, soluções e obstáculos. Esta etapa é politicamente crucial no processo de elaboração de uma política pública. Nas fases sucessivas de formulação das alternativas e implementação, os problemas públicos são redefinidos e adaptados por políticos, burocratas e pelos próprios destinatários da política pública.

A formação de agenda é um momento de tomada de decisão política, no qual os problemas entendidos como relevantes tomam a forma de um programa de governo. Os problemas podem entrar e sair da agenda por motivos como a falta de vontade política ou a falta de pressão popular.

A fase da elaboração de programas de decisão é o momento em que são construídos métodos, alternativas, estratégias ou ações para atingir um objetivo. Para que as alternativas se apresentem, faz-se necessário um esforço de criação e imaginação que requer recursos humanos, materiais e financeiros. A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento de um problema público são evidenciadas.

Hill (1997), descreve duas concepções de implementação no campo de políticas públicas. São os modelos *top down e bottom-up.* O modelo *top down*, ou seja, de cima para baixo, parte do princípio de que a implementação das políticas pelos agentes implementadores deve ser fiel ao que foi definido na etapa de formulação. A autonomia dos agentes e, consequentemente, a discricionariedade, não está envolvida no processo. Não existe a possibilidade de uma retroalimentação do sistema com as experiências dos agentes na fase de formulação.

Não se pode prever todas as situações que irão compor o cenário na implementação das políticas. Podem surgir fatores naturais de mudança como a grande variedade de sujeitos envolvidos no processo e, a própria alteração das condições na formulação. Por isto, como

afirma Oliveira (2014), este modelo é criticado e nem sempre os objetivos da política como foi pensada são cumpridos. Além, disso, não é propiciada uma condição de aprendizagem.

O modelo *bottom-up* é o contrário do modelo anterior. Os objetivos e planos pré-existentes não são tão importantes quanto a experiência concreta dos agentes implementadores. A partir da observação das experiências desses sujeitos, alterações dos planos iniciais podem ser feitas e até novas políticas serem formuladas. Os resultados da implementação são imprevisíveis uma vez que estão relacionados à discricionariedade dos agentes ligada a fatores variantes como suas percepções individuais e o cenário que os cercam.

Segundo Lipsky (1980), a fase da implementação de uma política começa pela base, ou seja, pelo implementador localizado na linha de frente, o burocrata de nível de rua, ou agente de base. Esse indivíduo, na sua atuação, além de implementar, também pode moldar os rumos e desempenhos da política. São servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no curso de seus empregos, e que têm critério substancial na execução de seus trabalhos. Estes agentes podem ser professores, diretores de escolas, assistentes sociais ou qualquer outro profissional. O autor também os classifica como burocratas de nível rua ao implementarem a política, definir sua direção, escolher os benefícios e as sanções que vão impactar a vida das pessoas que têm alguma relação com a política.

A chave para a implementação de políticas é a discricionariedade que os agentes implementadores têm diante das situações que aparecem e dos fatores que influenciam sua tomada de decisão. Segundo Lipsky (1980) o sucesso ou fracasso de um programa está diretamente relacionado à ação dos agentes implementadores, podendo ocorrer até uma mudança de objetivos. De acordo com Lipsky (2010), a discricionariedade é a amplitude de espaço de decisão que os trabalhadores têm no processo de implementação. Considera-se que a discricionariedade é característica intrínseca da burocracia de nível de rua e que existem evidências substanciais de que seu exercício pode contribuir para o processo da política, moldando o comportamento desses profissionais e produzindo melhores resultados, como afirma Lipsky, (2010), mas sua omissão pode ter implicações significativas para a implementação.

Segundo Ferreira; Medeiros (2016) as decisões e ações do implementador de linha de frente implicam exigências das sociedades democráticas, além de controle administrativo. Ambos os processos têm avançado devido ao desenvolvimento de sistemas de informações que

tornam o acesso às informações mais fácil, tanto para a organização quanto para os cidadãos. Assim, a análise da existência de controles e das práticas de *accountability*[3] cumprem dois grandes objetivos da política: a gestão de sua implementação e a prestação de contas para seus principais interessados. Outros fatores que podem influenciar as decisões dos agentes de base são seu auto-interesse, suas crenças e valores. Segundo Ferreira; Medeiros (2016), o comportamento do implementador é fortemente influenciado por seus próprios interesses, fazendo com que suas decisões e ações modifiquem o curso de ação das políticas operacionalizadas.

3. USOS E IMPLICAÇÕES DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS E DOS RESULTADOS DO IDEB NA GESTÃO ESCOLAR

As avaliações externas são um instrumento para a avaliação e a correção de políticas educacionais. Conforme afirma Capocchi (2017), estas são usadas para julgar a qualidade do ensino em sistemas de educação. As avaliações em larga escala, se iniciaram no país no final da década de 1980 e começo da década seguinte. De acordo com Silva (2015), estas avaliações fornecem elementos para a reflexão no âmbito escolar sobre a educação que é promovida. Além disso, os resultados devem ser uma ferramenta de qualidade de gestão docente e da aprendizagem dos alunos.

Segundo Garcia (2010), diante dos dados e resultados das avaliações externas foram criados índices, tanto em nível nacional como estadual e municipal, que representam o desempenho das escolas e o alcance de metas pré-estabelecidas. É neste contexto que o índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb) é criado em 2007 com o objetivo de medir a qualidade da educação básica e estabelecer metas para a melhoria do ensino. Para Garcia (2010), este índice apresenta a iniciativa pioneira de reunir em um indicador dois conceitos:

[3] *Accountability* expressa dois conceitos, um relacionado com a prestação de contas e o outro com a ideia da responsabilização. Quando aplicada especificamente à escola, a noção de prestação de contas significa a cobrança legítima de um serviço público de qualidade em troca da manutenção da escola com recursos públicos oriundos dos impostos pagos pela população. O segundo significado da palavra é inseparável e consequência do outro, mas expressa a ideia que o público tem o direito de demandar que a escola assuma sua responsabilidade direta pelos resultados de seus alunos. *Accountability*, portanto, significa uma cobrança por bons resultados e a demanda de que cada um dos atores envolvidos assuma a sua responsabilidade na produção desses resultados Brooke (2006).

fluxo escolar (promoção, repetência e evasão) e pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema do ensino. A média do desempenho nas avaliações do INEP e do SAEB é aplicada para as unidades da federação e para o país e, a Prova Brasil para os municípios.

Segundo Carvalho, *et. al.*, (2014) O Ideb tem induzido o desenvolvimento de sistemas de avaliação, planos de metas e políticas de responsabilização com o intuito de melhorar o desempenho acadêmico dos alunos. Além disto, Capocchi (2017), afirma que alguns efeitos colaterais associados às avaliações externas de larga escala resultam da combinação destas com políticas públicas de incentivos que as utilizam como subsídio para sanções e premiações. Segundo o mesmo autor as políticas de responsabilização são criadas para promover a melhoria na educação e tendem a criar problemas não previstos na sua concepção original.

Brooke (2006) afirma que têm sido implementadas políticas de responsabilização após os resultados das avaliações em larga escala. Os resultados dos sistemas de ensino se tornam públicos e evidenciam o trabalho das escolas. Os gestores e os membros da equipe de cada escola são considerados responsáveis pelo nível de desempenho alcançado.

De acordo com Capocchi (2017), a responsabilização pode ser atribuída de forma agregada à escola ou à rede, ou, ainda, aplicada de maneira mais granular ao professor e até mesmo ao aluno. Alguns exemplos de políticas de responsabilização educacional brasileiras são a bonificação docente, em função do atingimento de metas, e a premiação de alunos ou escolas com destacado desempenho positivo nas avaliações.

Algumas estratégias podem ser adotadas por agentes de base inseridos no contexto escolar para maximizar o retorno individual quantos aos incentivos recebidos. Capocchi (2017) afirma que estes agentes antecipam as consequências percebidas da responsabilização, podendo levar a efeitos colaterais não antecipados. Estes efeitos podem prejudicar tanto a validade das avaliações como ferramenta de política pública, quanto a qualidade da educação que se pretendia melhorar.

A literatura demonstra que os desdobramentos da apropriação do Ideb, proveniente dos resultados das avaliações externas, configuram reorganizações das estratégias pedagógicas e outras implicações na gestão escolar. De acordo com Garcia (2010), as escolas recebem os resultados das avaliações externas por série, por aluno, por ciclo, de todas as formas. Em

reuniões, discussões são travadas em torno daquilo que deu certo ou errado, quais as causas possíveis para o sucesso ou fracasso. Podem-se identificar diferentes tomadas de decisões dos gestores frente aos resultados das escolas no Ideb, de acordo o contexto local, com o exercício de sua discricionariedade, mesmo mediante as limitações, e seu estilo de gestão escolar.

Brooke; Cunha (2013) identificaram a diversificação nas práticas de gestão educacional com base em resultados de alunos. De forma isolada ou, em conjunto com outras informações, os resultados gerados pelos sistemas estaduais de avaliação educacional estão sendo usados para finalidades que variam entre a criação de indicadores estaduais de desenvolvimento educacional e a avaliação de desempenho individual de diretores escolares. Estes autores elaboraram uma matriz de classificação dos usos da avaliação externa como instrumento da gestão educacional das secretarias estaduais de educação, mediante a realização de uma pesquisa em cinco estados brasileiros, conforme o quadro 1.

Quadro 1. Classificação dos usos da avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados.

	Usos dos resultados da avaliação	Sem conseqüências ou consequências menores *(low-stakes)*	Com conseqüências importantes *(high-stakes)*
1	Para avaliar e orientar a política educacional	• Edurural[1] (MEC)[2] • Avaliação PDE[3] (Ceará) • Avaliação de Escolas de Referência (PE) • Idesp[4] ; Idepe[5]; Ideam[6]; IDE-Rio[7], etc. • Gestão para resultados (MG)	• PAR[9] • Prog. Escolas Padrão São Paulo
2	Para informar as escolas sobre aprendizagem dos alunos e definir estratégias de formação continuada	• Boletim de Resultados (PE) • Relatório Pedagógico (DF) • PIP[8] (MG)	
3	Para informar ao público	• Boletim da Escola (Paraná) • Propaganda Política (MG)	• Escolha de Escola (Chile)
4	Para alocação de recursos	• Aprender Mais (PE) • Escola de Referência (MG)	• Escola Nota 10 (CE) • Índice Municipal de Qualidade Educacional (CE)

5	Para políticas de incentivos salariais		• Acordo de Resultados (MG) • Escola Nota 10 (CE) • Bonificação por Desempenho São Paulo
6	Como componente da política de avaliação docente		• ADI[10] (MG) • Recondução de Diretores (DF)
7	Para certificação de alunos e escolas		• Promoção de alunos de 4ª e 8ª séries, 2001 (São Paulo) • Aprovação de funcionamento de escolas (DF)

1.Educação Rural 2.Ministério da Educação 3.Plano de Desenvolvimento da Educação 4.Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo 5.Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de Pernambuco 6.Índice de Desenvolvimento da Educação do Amazonas 7.Índice de Desenvolvimento da Educação do Rio de Janeiro 8.Plano de Intervenção Pedagógica 9.Programa de Ações Articuladas 10. Avaliação de Desempenho Individual

Fonte: Brooke; Cunha (2013)

Segundo Brooke; Cunha (2013), as práticas de gestão educacional baseadas no uso das avaliações externas se classificam em *low-stakes,* sem conseqüências ou conseqüências menores, e, *high-stakes,* com conseqüências importantes, quando envolvem prêmios ou pagamentos suplementares a professores. Eles exemplificam como *low-stakes,* casos do estado do Paraná e do município de Belo Horizonte. Os exemplos de *high-stakes* são casos dos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e do município cearense de Sobral.

Brooke; Cunha (2013) constataram a diversificação e progressiva sofisticação nas metodologias empregadas pelas Secretarias Estaduais e Municipais na utilização dos resultados das avaliações para a tomada de decisões. Perceberam também a incorporação pelos governos estaduais de um novo modelo de gestão pública, voltado para o controle dos resultados dos serviços oferecidos à população.

Outro estudo que sistematizou as apropriações, a partir das avaliações externas, foi o de Silva (2013). Este autor analisou escolas públicas de três estados brasileiros, Espírito Santo, São Paulo e Paraná. Após a coleta de dados, ele sistematizou eixos classificatórios acerca das implicações dos índices obtidos nas provas. Especificamente no eixo sobre a geração de ações nas unidades escolares, elencou cinco atitudes recorrentes pelos agentes de base, conforme o quadro 2.

Quadro 2. Geração de ações nas unidades escolares a partir dos resultados das avaliações externas.

Análise dos resultados da avaliação	A primeira ação dos gestores e professores é a apropriação dos resultados das avaliações, por meio de uma análise a partir de seus conhecimentos sobre avaliações externas. Ainda que esta análise não acarrete nenhuma consequência ou ação sobre estes resultados. As possibilidades de análise são cinco conforme Silva (2013): i) Identificar, pelos resultados da avaliação externa, os alunos com baixo desempenho; ii)Identificar os conteúdos/temas a serem enfatizados prioritariamente com os alunos; iii) Realizar um acompanhamento do desempenho dos alunos/turmas ao longo do tempo; iv) Identificar os erros mais frequentes nos itens das provas; v) Autorreflexão dos agentes institucionais com base nos resultados.
Uso dos resultados como critério para formação de grupo de alunos	A partir do uso destes resultados dois caminhos são seguidos na escola: o remanejamento de alunos com dificuldades de aprendizagem para de reforço ou a organização das turmas no início do ano letivo.
Diversificação e/ou intensificação de atividades pedagógicas	Silva (2013) observou uma mudança na rotina pedagógica de muitas escolas. Há uma diversificação das atividades pedagógicas desenvolvidas com os alunos, notadamente diferentes daquelas usualmente feitas em sala de aula. Por outro lado, determinadas atividades já presentes na prática docente são mais enfatizadas, de forma preferencial, com base nos resultados não satisfatórios obtidos pelos alunos.
Comunicação dos resultados aos alunos e pais	A exposição dos resultados das avaliações se dá por duas justificativas. A primeira se refere a uma cobrança por parte da escola dos resultados dos alunos. A segunda tem a finalidade de mostrar aos discentes suas principais dificuldades e aspectos que precisam de aprimoramento.
Elaboração de plano escolar	As escolas elaboram um plano de ações em atendimento às exigências da secretaria de educação. O objetivo deste plano é reforçar a necessidade de cada escola de analisar e utilizar os resultados da avaliação externa, observando-os pedagogicamente e elaborando metas com base neles.

Fonte: Silva (2013)

Silva (2013) observou que os diversos usos das avaliações externas na escola parecem indicar que este instrumento em si, possui potencial pedagógico e é benéfico ao trabalho escolar. Mas, existem falhas nos mecanismos de monitoramento e apoio escolar e a apropriação dos resultados pode ser equivocada. De acordo com Silva (2015), a apropriação dos resultados das avaliações de larga escala implica a mobilização das equipes gestora, pedagógica e docente para a reflexão acerca do trabalho desenvolvido pela escola. Pressupõe também, a mobilização de pais alunos para reconstruir as práticas escolares.

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa foi realizada a com os egressos do Programa Escola de Gestores da Universidade Federal de Ouro Preto. Foram selecionados quatro dos 10 pólos em que o curso

foi ofertado: Ouro Preto, Mariana, João Monlevade e Itabira. A seleção levou em conta a atuação consolidada, e o protagonismo regional que a Universidade Federal de Ouro Preto possui nestes municípios. Foram escolhidas duas escolas por pólo que possuíam segmentos de ensino completos para os anos iniciais desde 2003. Os critérios de escolha dos sujeitos investigados foram: ter participado em uma das edições do curso de especialização, estar em um cargo de gestão escolar ou de coordenação pedagógica.

Após ser realizada a escolha das escolas e dos sujeitos, formulou-se um roteiro de questões baseando-se na revisão da literatura e nos objetivos específicos previamente definidos no trabalho. Este roteiro foi subdividido em quatro tópicos, que funcionaram como questões centrais para uma entrevista narrativa: (i) O Ideb e os sistema de ensino, que privilegia a percepção do sistema de ensino sobre as avaliações externas e, a atuação na escola a partir destas; (ii) o Ideb e a escola, no qual pensou-se sobre a representatividade do Ideb para a escola, bem como seus objetivos e finalidades; (iiii) o Ideb e a gestão, com o enfoque na forma de lidar com os dados na escola e suas formas pedagógicas de trabalho assumidas a partir dele; (iiii) e, por fim o Ideb e os efeitos da formação, com o objetivo verificar as dinâmicas processadas pela formação e seus efeitos na escola.

Após a transcrição das 16 entrevistas, compararam-se os trechos que se relacionavam com os estudos de Silva (2013) e Brooke; Cunha (2013). Em seguida, foram realizadas análises à luz deste referencial. Os entrevistados foram identificados pela sigla AB, que significa agentes de base, de forma a não revelar sua identificação. Da mesma, forma as escolas e municípios foram numeradas e seus nomes preservados.

5. AS INTERVENÇÕES DOS AGENTES DE BASE A PARTIR DO IDEB

O Ideb e os sistemas de ensino

O primeiro tópico do roteiro de entrevistas narrativas revelou, à luz da matriz de classificação dos usos da avaliação externa de Brooke; Cunha (2013), posturas diferentes das Secretarias Municipais de Educação das escolas dos municípios, quanto a estratégias pedagógicas.

> Não. Chato falar, mas nessa atual gestão, nas anteriores a gente tinha visitas… Tinha muitos encontros com os pedagogos, a gente tinha um calendário anual de encontros,

> todo mês a gente reunia com todos os pedagogos da rede para discutir problemas que a gente estava enfrentando... troca de experiência mesmo pra gente se ajudar, cada um com a sua vivência e a melhor coisa é a gente trocar experiência. Infelizmente isso não existe mais (AB 3) (Escola 2) (Município 2)

Ficou evidente, nas falas dos agentes de base de um dos municípios, que a secretaria de educação deixou de promover ações de apoio às escolas. A apropriação dos resultados das avaliações externas pelas secretarias de educação está relacionada ao contexto local ou regional. Além disso, para que os resultados das avaliações externas possam ser utilizados são necessárias ações de gestão. O maior risco de uma política de avaliação isolada será a pouca ou nenhuma repercussão dos relatórios de resultados, não apenas nas escolas, mas nas diversas instâncias de gestão das secretarias de educação (SILVA, 2013).

> Eu penso que é o Projeto de Intervenção Pedagógica porque ele é que ajuda a gente a trabalhar pra alcançar os objetivos, que são os meninos com dificuldade de aprendizagem. A gente consegue alcançar esse menino que fica à margem, (ele consegue ser inserido dentro da proposta, dentro do trabalho que a gente realiza dentro da escola (AB 7) (Escola 5) (Município 3).

As secretarias de educação de dois dos municípios implantaram o PIP[4], Plano de Intervenção Pedagógica (PIP[4]), da Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais (SEE-MG). De acordo com Brooke; Cunha (2013), este talvez o exemplo mais acabado de uma política de formação continuada formulada com os resultados de avaliações externas. Embora o classifiquem como instrumento da gestão educacional *low-stakes,* com baixas consequências em sua matriz classificatória dos usos das avaliações externas.

Assim como no estudo desses autores, as entrevistas realizadas evidenciaram uma heterogeneidade de práticas, métodos e concepções teóricas sobre o uso dos resultados da avaliação. Em algumas entrevistas apareceram relatos sutis sobre os resultados do Ideb como instrumentos de avaliação docente, além de menções sobre a carga da responsabilização.

> O professor fica muito desesperado e uma coisa que a gente tem batido muito na tecla com a secretaria é que precisa diminuir esse currículo, a gente não dá conta (AB 5).

> Você tem que olhar no geral, então é muita coisa. Você não pega só a parte pedagógica da direção. Você pega a administrativa, conflitos das famílias, da comunidade, problemas internos com a secretaria de educação. Então a cobrança é muita (AB 10).

---

[4] PIP é programa da secretaria de educação do governo de Minas Gerais elaborado por gestores, a partir dos resultados das avaliações, com o objetivo de implementar artifícios para melhorar o desempenho dos alunos Brooke; Cunha, (2013).

Segundo Costa; Lima (2013), a política de resultados nem sempre não considera a condição social real dos alunos, escolas e professores diante dos resultados obtidos. Sendo assim, as escolas não dispõem de meios para reverter os baixos índices nas avaliações externas.

O Ideb e a escola

De acordo com Silva (2013), a utilização dos resultados das avaliações externas para formulação de um Plano de Ação Escolar e correlatos se constitui em uma prática regular nas redes de ensino. A realização desses planos é uma demanda explícita das secretarias de educação.

> Então nós trabalhamos com a matriz de referência da Prova Brasil, para o professor trabalhar questões... Que seriam cobradas, não como uma forma de treinamento, de forma alguma. A gente não faz isso. Eu vou ser bem assim, clara: eu nunca me preocupei muito em treinar para a prova, não. Eu acho que tem escolas que tem essa prática (AB 4).

Conforme Brooke; Cunha (2013) nota-se que as secretarias não estão sentindo os mesmos constrangimentos do passado. Se ainda há alguma dificuldade no uso dos resultados para orientar a prática dos professores, ela não tem impedido sua aplicação em uma nova geração de políticas de gestão.

De acordo com Silva (2013), algumas escolas expõem os resultados das avaliações externas aos pais e alunos. Além disso, os resultados podem ser evidenciados aos alunos sob duas justificativas. A primeira diz respeitos à sensibilização dos alunos por parte dos gestores e professores. A segunda justificativa refere-se à exposição desses resultados no intuito de mostrar aos discentes suas principais dificuldades e aspectos que precisam de aprimoramento. Seguem algumas evidências desta exposição nas entrevistas analisadas.

> Quando a gente vai fazer entrega de resultados, a gente faz uma avaliação com os pontos positivos, com o que que a criança já venceu (AB 3).

> Uma coisa que eu acho que a gente não deve deixar de mencionar, porque tem muito a ver com os resultados, é que sempre houve um incentivo àqueles alunos de melhor resultado. Sempre ao final de cada etapa a gente faz ou um cartão, uma coisa bem singela. Uma homenagem para aquele aluno (AB 12).

O Ideb e a gestão

Para Silva (2013), a análise dos resultados das avaliações pelos gestores é um ponto de partida para as ações que serão tomadas na sequência. Desta forma, a análise é compreendida como pré-condição para os outros usos das avaliações e se revela como uma forma de

apropriação dos resultados de diversas formas e em graus variados de intensidade. Ainda que essa prática acarrete pouca ou nenhuma consequência ou ação concreta tomada com base neles.

> Quando a gente normalmente recebe esses resultados, a secretaria faz uma reunião com os diretores, especialistas, passa os resultados, mostra os gráficos... A gente recebe também aquele boletim informativo, quando demora muito para chegar a gente sempre acessa lá o portal e imprime. Isso é passado. Primeiro em uma reunião da coordenação, para os coordenadores, aí a gente faz uma preparação de como repassar isso para os professores. Normalmente há uma reunião específica para isso, onde a gente apresenta os gráficos. Normalmente, a gente pega as questões que teve um índice maior de erros, aqueles que os descritores tiveram um resultado pior, ai a gente faz a análise dessas questões (AB 12).

> Quando a gente pega o resultado, a gente analisa: "nossa, mas por que caiu? O que aconteceu? Por que melhorou? O que aconteceu?". Então eu vejo como positivo no sentido de que ele mobiliza pra que a gente avance, pra que a gente queira mais, que a gente busque mais e busque excelência no trabalho (AB 4).

Os agentes de base optam, em algumas escolas, por usar os resultados como critérios para a formação de grupos de alunos, confirmando Silva (2013).

> O Processo de Intervenção: a gente trabalha uma vez por semana por grupos. São três salas de segundo ano, então a gente junta todas as crianças e a gente vai dividindo por grupo. São cinco grupos, dentro desses cinco, três segundos anos. O grupo um é aquela criança que está com muita dificuldade (AB 9).

> Esse nosso trabalho com esses meninos que a gente identifica como baixo desempenho é muito mais cuidadoso do que era antes. Porque até então você tinha um trabalho fazendo um trabalho diferenciado, os nossos registros também não eram muito bons, precisam melhorar hoje, mas em relação ao que era está bem legal (AB 8).

O uso dos resultados das avaliações externas para a formação de turmas é recorrente em todas as redes de ensino pesquisadas, do qual se depreende duas possibilidades distintas. A primeira diz respeito ao encaminhamento de alunos com dificuldades de aprendizagem para as turmas de reforço e/ou de recuperação paralela, nos casos. No entanto, os resultados das avaliações não se configuram em único critério para a seleção dos discentes nesse tipo de ação. Nesses casos são empregados outros critérios, como as próprias avaliações que professores realizam em sala de aula e suas impressões quanto ao rendimento dos alunos (SILVA, 2013).

O Ideb e os efeitos da formação

Ainda que se possam tomar os momentos de formação continuada como uma espécie de desdobramento da análise dos resultados da avaliação, a sua caracterização em uma categoria própria se justifica por indicar que a análise feita no âmbito escolar não raro demanda informações e estudos adicionais e que pode provocar uma ação distinta nesse sentido.

Contudo, essa formação continuada está condicionada à existência de momentos coletivos na jornada docente, coordenados de forma organizada e concatenada podem dar vazão a uma melhor qualificação do trabalho docente por meio de discussões e ações formativas voltadas às necessidades específicas de cada unidade escolar (SILVA, 2013).

> Ai isso ajuda muito a gente, isso ajudou muito a questão dos professores estudiosos, professores que gostam de ler, professores que atendem ao chamado da secretaria... Tem curso? Professor está indo. A secretaria trabalhou muito nos anos anteriores, uns três anos, com cursos, mesmo da UFMG, cursos.. vários tipos de cursos... na área de ciências, na área de matemática.. para o 4º e 5º ano... séries iniciais. Então assim, isso ajudou muito o crescimento da escola (AB 10).

> Reunião a cada 15 dias, na segunda-feira a noite, intercalando com professor e coordenação pedagógica, então uma segunda-feira é gestão e coordenação pedagógica. Então a gente conversa sobre essas questões da escola, sobre esses problemas, as dificuldades os encaminhamentos que precisam ser dados (AB 4).

> Eu penso que todo gestor deveria passar por esse curso. Todo gestor deveria passar por esse curso de especialização, sabe. Não no sentido de falar assim, ah, eu vou ter mais uma pós-graduação. Não. É pelo trabalho em si, é pelo estudo, pela possibilidade de você estudar, de você estar no meio acadêmico. Essa possibilidade, ela é muito grande, ela é muito rica (AB 10).

As intervenções dos agentes de base estão sistematizadas nas categorizações dos usos dos resultados do Ideb realizadas por Silva (2013) e Brooke; Cunha, (2013). Os sujeitos entrevistados reiteram o que Lotta (2010) afirma sobre a importância do papel da discricionariedade destes agentes que, por meio de um arcabouço institucional que orienta e define as políticas educacionais, definem como sua ação se processará cotidianamente.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da dimensão *Ideb e o sistema de ensino* demonstrou semelhanças com o estudo de Brooke; Cunha (2013) com relação às ações das secretarias de educação. As secretarias de dois dos quatro municípios implementam um programa de intervenção pedagógica, classificado pelos pesquisadores como *low-stakes* e aparentemente, bem estruturado. Foram encontrados vestígios de um mal estar docente, oriundo da responsabilização pelos sistemas de ensino, confirmando Silva (2013). Este autor observa um clima de cobrança das escolas por parte da secretaria de educação após os resultados das avaliações externas. Esta cobrança se inicia no âmbito da gestão central da secretaria e acaba sendo incorporada por equipes de gestão e por parte dos professores.

Os dados obtidos para a segunda dimensão *Ideb e a escola* indicam que os agentes de base desenvolvem algum plano de ação escolar após os resultados do Ideb, assim como os resultados encontrados por Silva (2013). Porém, os relatos não se aprofundam na natureza destes planos, como são elaborados e executados. Na terceira, o *Ideb e gestão*, as entrevistas revelam que uma das ações mais recorrentes percebidas nos agentes de base que atuam nas escolas após os resultados das avaliações em larga escala é a formação de grupos de alunos a partir das dificuldades de aprendizagem, confirmando o estudo de Silva (2013). A última dimensão investigada, o *Ideb e os efeitos da formação na escola*, evidenciou que todos os agentes de base entrevistados, egressos do Programa Escola de Gestores, relataram que o curso teve uma aplicação prática no cotidiano escolar. Brooke; Cunha (2013) atestam que os gestores têm dado mais importância à formação continuada como forma de aumentar a qualidade da educação básica.

Apesar de o estudo ser limitado, a pesquisa revelou que as avaliações externas atuam no cotidiano das unidades escolares e desencadeiam repercussões, promovidas pelos agentes de base. Observam-se atitudes positivas como promoção de mudanças na dinâmica cotidiana das escolas e no nível das secretarias de educação.

No âmbito escolar percebe-se aumento das reuniões pedagógicas e de planejamento, e o aumento dos tempos de formação docente dentro da escola. Além disso, verifica-se o maior interesse nas avaliações externas por toda comunidade com sua crescente participação no contexto escolar. Por sua vez, as secretarias de educação começam a desenvolver projetos pedagógicos, atividades de reforço escolar além de apoiar a formação continuada dos profissionais.

Agradecimentos

Esta pesquisa é financiada pelo Programa Institucional de Bolsa de Iniciação científica do CNPq (PIBIC/CNPq/UFOP).

REFERÊNCIAS

BALL, S. **The micro politics of school.** Oxford: Penguin Books, 1987.

BROOKE, N. **O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006.

BROOKE, N.; CUNHA, M. A. **A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados.** Estudos e Pesquisas Educacionais. Fund. Victor Civita, v 2, p. 17-79, 2011 (disponível em: http://www.fvc.org.br/estudos-e-Curriculum, São Paulo, v. 02, p. 1-25, agosto. 2013.

CAPOCHI, E. R. **Avaliações em larga escala e políticas de responsabilização na educação: evidências de implicações indesejadas no Brasil.** São Paulo, 2017. 214f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de São Paulo, 1989.

CARVALHO C. P. et. al. **Avaliações externas: tensões e desafios para a gestão escolar.** Estudos em Avaliação Educacional. Fundação Carlos Chagas. V. 25n. 59. setembro-dezembro 2014, pp 50-79

COSTA, E. A. S.; LIMA, M. S. L. **O olhar do gestor sobre a cultura avaliativa no contexto escolar**. In Nuances: estudos sobre Educação, Presidente Prudente, SP, v. 24, n. 2, p. 116-132, maio/ago. 2013.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. **Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas**. Cad. EBAPE.BR [online]. 2016, vol.14, n.3, pp.776-793.

GARCIA, Ana Lúcia. **Gestão da Escola, Qualidade do Ensino e Avaliação Externa: Desafios na escola.** Marília, 2010. 98f. Dissertação de Mestrado em Educação. Programa de Pós Graduação em Educação, Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual de São Paulo, Marília, 2010.

HILL, Michael. **The Policy process in the Modern State.** Third Edition. Prentice Hall, 1997.

LIPSKY, M. **Street - level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services.** Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.

LIPSKY, M. Street-level bureaucracy. **Dilemmas of the individual in public service.** 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010. 275 p.

LOTTA, G.S; **Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais**. Caderno de Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v.15, n.56, 2010.

MIRANDA, ESTELA; **Contribuciones de Stephen Ball a la investigación sobre políticas educacionales como campo teórico.** Curitiva. 2014.

OLIVEIRA, B. R. A. **implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base**. Revista do Serviço Público Brasília, v. 65, n. 4, p. 517-544, out./dez. 2014.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009. 130 p. _____. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos.** In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SILVA, Vandré Gomes da. **Uso da avaliação externa por equipes gestoras e profissionais docentes: um estudo em quatro redes de ensino público** /Vandré G. da Silva, Nelson A. S. Gimenes, Gabriela M. Moriconi et al. – São Paulo, 2013.

SILVA, Wudson Chaves da. **Estratégias de Apropriação e Utilização dos Resultados das Avaliações em Larga Escala : O Caso de uma Escola Estadual do Acre.** Juiz de Fora, 2015. 140 f. Dissertação de Mestrado. Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Faculdade de Educação na Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura.** Porto Alegre, Sociologias, ano 8, 2006, p. 20-45.

THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES UNDER THE PERSPECTIVE OF THE STREET LEVEL AGENTS IN EDUCATION: IDEB AND DAILY EFFECTS OF THE SCHOOLS ATTENDED BY THE *PROGRAMA ESCOLA DE GESTORES* AT THE FEDERAL UNIVERSITY OF OURO PRETO

Abstract: *This study analyzed the perceptions of teachers attended by the* Programa Escola de Gestores *at the Federal University of Ouro Preto in relation to the index of development of basic education (Ideb). The teachers and members of the school management team are the public agents who will translate and implement the public policies designed at the strategic level by the various governments. It depends, therefore, on the action of the base agents, that is, the set of professionals who perform functions in the school day-to-day. These actors are central because they translate and implement the guidelines contained in the pedagogical political project, axis of articulation of the formative work. In the case of Ideb, understanding how these subjects act and how they think is important in order to uncover how external evaluations have been processed in schools and what the possible consequences are. The literature revealed that this indicator promoted changes in daily school dynamics and at the level of education departments. Sixteen interviews were conducted in eight public schools with the management team in the municipalities of* Mariana, Ouro Preto, João Monlevade and Itabira (MG). *The analysis revealed that the evaluations and the indicator have an inductive effect on the school, promoting the teachers' connection with the pedagogical project, increasing the number of pedagogic meetings and a concern with curricular planning. On the other hand, interviews also revealed that such movements depend on the profile of school leaders. The*

involvement of the management teams is a central aspect for the professionals who work in them to commit to this process.

Keywords: *Public Policies. Street level agents. Implementation of educational policy. Ideb.*

CONSIDERAÇÕES SOBRE O TRABALHO COM A PRÁTICA INTERSETORIAL: A EXPERIÊNCIA DE BELO HORIZONTE

SILVA, Bruna Coutinho[1] – bcoutinho.psi@gmail.com
Faculdade de Psicologia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Rua São Leopoldo, 86/3, Santa Cruz
31130-710 – Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil

ROMAGNOLI, Roberta Carvalho[2] – robertaroma@uol.com.br
Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Rua Terra Nova, 125/302, Sion
30315-470 – Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil

Resumo: *Este trabalho apresenta a pesquisa "Intersetorialidade, famílias e processos de subjetivação" (CNPq e PUC Minas), cujo objetivo é analisar a intersetorialidade a partir das relações estabelecidas no NIR Técnico de uma regional da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Utilizamos a metodologia da pesquisa intervenção cartográfica, a partir do marco teórico da Esquizoanálise. O trabalho envolveu estudos do marco teórico e temas concernentes aos objetivos da pesquisa e contatos com a equipe do NIR-Técnico; participação em suas reuniões mensais; grupo de estudos; oito entrevistas semiestruturadas individuais. Os resultados parciais apontam para dois planos de forças: a) plano de organização, que assegura a organização e reprodução do mesmo, através de: não entendimento e/ou descrença da proposta do NIR-T; falta de seguimento dos casos; pouco conhecimento dos fluxos das políticas setoriais; limites das políticas públicas no território; condições de trabalho precárias; postura de lamentação/cronificação; dificuldade de avaliar os efeitos das ações para as famílias; necessidade de maior articulação com o Conselho Tutelar; b) plano de consistência, da ordem da complexidade, em que as relações e afetamentos produzem indeterminações e conexões expansivas, que agenciam: envolvimento e fortalecimento dos profissionais; potência para resolutividade de casos complexos via estratégias conjuntas de intervenção; visibilidade para a família; maior envolvimento de gerentes; importância da clínica ampliada. Cabe salientar que esses dois planos se*

[1] Bolsista de Iniciação Científica e graduanda em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
[2] Doutora em Psicologia Clínica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Pós-doutora em Análise Institucional pela Université Cergy-Pontoise, França.

encontram justapostos de forma imanente. Concluindo, acreditamos que a produção de conhecimento nesse campo deve se expandir e pode apontar caminhos ações que envolvem profissionais de diversos campos de conhecimento e outros atores sociais.

Palavras-chave: *Políticas Públicas. Intersetorialidade. Pesquisa-intervenção. Família. Processos de Subjetivação.*

1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 compõe um sistema de seguridade social que reconhece o direito às estruturas democráticas e à proteção social para toda a população, inclusive para os nãos segurados. Dissemina-se, a partir desse documento, resultado de intensa mobilização social, um padrão de proteção social mais igualitário e universalista, modificando a concepção vigente das políticas públicas em nosso país. Baseadas no texto da constituição, estas passam a se responsabilizar pela proposição e fortalecimento de ações (planos, programas e projetos) que possibilitem melhorias nas condições de vida das populações.

Analisando a intersetorialidade, Monnerat & Souza (2011) apontam para a necessidade de um enfrentamento intersetorial, através da conformação de uma rede de proteção social com a construção de interfaces entre setores e instituições governamentais (e não governamentais), em uma sociedade como a do Brasil, com grandes limites estruturais e desigualdades sociais. Essa rede tem como propósito enfrentar os complexos problemas sociais, correspondendo à articulação de saberes e experiências.

Para ser uma prática efetiva, essa articulação pressupõe muito mais que agregação de setores, pretendendo a integralidade como estratégia de intervenção para a superação do problema em pauta. A ação intersetorial envolve alterações nos processos institucionais, no desenho e nos conteúdos das políticas setoriais. Assim, a intersetorialidade também deve atuar no cotidiano dos serviços como um dispositivo que permite o encontro com a alteridade, sustentando conflitos e tensões, evitando duplicidade de ações, articulando recursos e ideias.

Nessa direção, a intersetorialidade caminha junto com a noção de território, este circunscrito a uma localidade, a um espaço, a um microterritório, e com a descentralização político

administrativa, esta entendida como a transferência do poder de decisão para mais perto do cidadão. Nascimento (2010) nos lembra que o território é local privilegiado para realizar a articulação entre os setores. Cabe pontuar que o território não se refere somente ao espaço físico e material e representa muito mais do que o município ou a região na qual se instalam os equipamentos das políticas públicas. Ou seja, consiste também nas conexões estabelecidas entre as subjetividades; são espaços relacionais de vida, de permutas, de sustentação e ruptura de vínculos cotidianos que constroem sentidos e significados para os que nele vivem e circulam. A relação com o território é essencial para a concretização das políticas públicas.

Essa prática apresenta desafios e um forte empecilho para sua efetivação é a própria diferença entre os setores. Para Monnerat & Souza (2011), enquanto a saúde discute com sua trajetória histórica já consolidada, as múltiplas e complexas determinações do processo saúde-doença a partir da promoção da saúde investindo na ação intersetorial, a assistência social ainda possui frágil institucionalização, com dificuldades na implantação de seus equipamentos e baixo percentual de corpo técnico concursado devido ao seu legado histórico clientelista. Aliás, esse não é o único desafio da intersetorialidade. Ckagnazaroff & Mota (2003) também reconhecem divergências entre os profissionais, que vão desde os conflitos entre os diferentes tipos de conhecimentos até a delimitação das prioridades de cada região. Por outro lado, ao estudar a intersetorialidade no campo da educação Góes e Machado (2013) destacam que os próprios serviços são objeto de disputas e conflitos, apresentando uma série de relações de poder que atrapalham essa associação. Sposati (2013) ao estudar a proteção social no Brasil, nos revela que as marcas de descontinuidade, não integralidade, fracionamento, não igualdade de acesso e de reconhecimento ainda persistem nesse campo, contribuindo para que a competição e o individualismo o invadam. Embora necessária, a prática intersetorial ainda é um desafio para as políticas públicas.

Com certeza, as políticas públicas necessitam atender os pressupostos da intersetorialidade para a sustentação de tarefas comuns para o enfrentamento dos problemas sociais, como vimos acima. Se os documentos dessas políticas garantem em seus textos a ação intersetorial como estratégia para um melhor atendimento dos usuários, como é definida no campo da macropolítica, a garantia de sua prática, no dia a dia dos serviços, no campo da micropolítica, não se dá de forma harmônica. No texto “Micropolítica e Segmentaridade”, Deleuze e Guattari (1996) afirmam que “Tudo é política, mas toda política é ao mesmo tempo macropolítica e micropolítica” (p. 90), ao apresentar o funcionamento da realidade por

conexões e produção, enfocando tanto o molar quanto o molecular como dimensões justapostas. Macropolítica e micropolítica, que coexistem e são processuais. Essas duas dimensões, mesmo que em algumas circunstâncias apresentem embates, como sugerido acima, são indissociáveis, uma vez que na estratégia documentada acerca da intersetorialidade também possui ações micropolíticas e o dia-a-dia do serviço também é atravessado por questões macropolíticas. Dessa maneira, operam de forma imanente no plano de forças das ações intersetoriais.

Todavia, devemos esclarecer que a sua distinção se dá em seus modos de funcionamento e não em seu porte. A macropolítica funciona por sobrecodificação, por classificação e exclusão, na busca de segmentar o movimento da vida. Por outro lado, a micropolítica opera para produzir deslocamentos, insiste no que escapa da sobrecodificação no intuito de inventar. Os segmentos produzidos pela macropolítica para administrar a vida são visíveis e instituídos. Já a micropolítica é da ordem do invisível e pode atuar tanto para oprimir, nos microfascismos, quanto para sustentar agenciamentos com forças inéditas. Isso porque o processo de segmentaridade age no molar/macro e ainda no micro/molecular através de segmentações finas, que atuam como territórios que aquietam e nos acomodam ao conhecido. Assim, os fluxos se tornam microfascismos quando o desejo deseja sua própria repressão, pois este se agencia não só o novo, mas também com microformações que buscam igualar, comparar, excluir e se desvencilhar da diferença. Os microfascismos afloram a partir do medo e das inseguranças e emergem como uma micropolítica reativa como denomina Rolnik (2016). No entanto, essa segmentaridade pode ser temporária e dependendo da situação e das forças externas que a acompanham, a vida pode se libertar tornando-se novamente diferença. As brechas no segmento possibilitam abandoná-lo para que conexões com o heterogêneo se façam e linhas de fugas se formem. Essa micropolítica ativa e não mais reativa, atualiza virtuais, nós de forças que circulam em determinadas circunstâncias a partir de agenciamentos que produzem conexões e passagens entre segmentos e linhas de fuga.

Tendo em vista estas considerações acerca do funcionamento dos fluxos em um plano de forças que buscamos compreender a intersetorialidade, a partir do NIR Técnico da regional estudada em Belo Horizonte. O NIR Técnico tem como objetivo criar um espaço intersetorial para discussão de casos graves de violação de direitos, articulando as Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social e Educação, de modo a agilizar e qualificar a entrega de serviços públicos à população demandante. Composto por profissionais indicados, esse espaço visa

ainda fortalecer a interlocução entre as gerências das políticas setoriais regionais, compreendendo e delimitando o papel de cada um no tratamento dos casos apresentados.

2. DESENVOLVIMENTO E METODOLOGIA

Este estudo se insere na linha de pesquisa-intervenção, que propõe romper com as dicotomias teoria-prática, sujeito-objeto, articulando pesquisador e campo de pesquisa. Caracteriza-se por um estudo que é realizado em conjunto com a população pesquisada, visando à geração de conhecimento e ação, para uma atuação transformadora da realidade. Essa modalidade de pesquisa utiliza uma metodologia participativa, cuja transformação é processual e se dá por intervenções de ordem micropolítica nas situações cotidianas, que são em si complexas, em uma dimensão em que o estudo se transforma de acordo com os acontecimentos do campo, na interface entre o saber e o fazer. Conhecer/intervir é rastrear os processos cotidianos, desarticular as práticas e os discursos instituídos e as relações que dificultam a criação, para que surjam outras formas de lidar com as tensões presentes na prática intersetorial.

A partir dos encontros, das observações, dos afetamentos, da análise da implicação, dentre outros, busca-se micropoliticamente colocar em análise os efeitos das práticas no cotidiano institucional, desconstruindo territórios cristalizados e facilitando a criação de novas práticas. Romagnoli (2014) destaca a necessidade de estar atento aos efeitos que as instituições provocam nos pesquisadores e sustentá-los nos possibilita acessar a instituição através da análise da implicação.

A partir da pesquisa-intervenção, a pesquisa apresenta dois eixos concomitantes de ação a serem desenvolvidos em três anos, em conjunto com a população pesquisada, compreendendo a formulação de um campo de análise e um campo de intervenção. Os resultados aqui discutidos referem-se ao primeiro ano.

O campo de análise se constitui de levantamento e discussões permanentes da literatura sobre as ideias de Gilles Deleuze, Félix Guattari e Michel Foucault, que sustentam a proposta de pesquisa-intervenção desse estudo, e autores nacionais que trabalham nessa vertente. Efetuamos, ainda, um estudo sistemático de pesquisas e publicações objetivando analisar as questões que vêm sendo levantadas no que tange à intersetorialidade, focando na inclusão

social, na violação de direitos e nas famílias em vulnerabilidade social. As experiências e as indagações do que estudamos servem para a leitura e discussão com o NIR Técnico.

O campo de intervenção é formado através de um projeto de trabalho coletivo com a equipe dos profissionais que integram o NIR Técnico, acolhendo as demandas e dificuldades locais e envolvendo discussões acerca da dimensão político-institucional (organização do trabalho, relações entre os setores e equipes, relação com as famílias, poder frente aos procedimentos) e da dimensão socioassistencial. Para a produção dos dados utilizamos contatos informais, grupos de discussão, entrevistas semiestruturadas individuais, restituições do material para análise conjunta. Tais procedimentos visam conhecer as questões colocadas pelos profissionais, seu cotidiano de trabalho nas ações intersetoriais e sua relação com as famílias. Esses dois campos se interpenetram a todo instante no processo da pesquisa.

A análise dos dados produzidos nesse estudo, e apresentada em parte neste texto, foi feita em conjunto com a equipe do NIR Técnico através da restituição, ferramenta essencial nessa modalidade de pesquisa. Monceau (2012) atesta que a restituição nos possibilita fazer uma revisão das interpretações que fazemos como pesquisadores, além de manter ativo o pacto do trabalho conjunto com o campo. Esse procedimento permite aos participantes expressarem suas percepções, e que estas sejam usadas como suporte para a reflexão coletiva e possível transformação. Questionar pressupostos acadêmicos e intervenções através do coletivo coloca em análise as instituições e as ações que constroem seu cotidiano.

A produção de dados até o momento foi feita a partir de cinco observações das reuniões do NIR Técnico, três restituições, quatro entrevistas com a equipe fixa e seis com a equipe volante. Apresentamos as análises a seguir. Essa pesquisa foi ainda aprovada pelo Comitê de Ética Em Pesquisa (CEP) sob registro número CAAE 44396415.9.0000.5137.

Os resultados parciais apontam para dois planos de forças que se atravessam a todo instante (DELEUZE; GUATTARI, 1995):

a) plano de organização, que assegura a organização e reprodução do mesmo, através de: não entendimento e/ou descrença da proposta do NIR-T; falta de comunicação e seguimento dos casos; pouco conhecimento dos fluxos das políticas setoriais; limites e ausências de políticas públicas no território, em níveis federal, estadual e municipal; condições de trabalho

precárias; postura de lamentação/cronificação; dificuldade de avaliar os efeitos dessa ação para as famílias; necessidade de maior articulação com o Conselho Tutelar; entre outros;

b) plano de consistência, da ordem da complexidade, em que as relações e afetamentos produzem indeterminações e conexões expansivas, que agenciam: envolvimento, fortalecimento e aprendizado dos profissionais; potência para resolutividade de casos complexos via estratégias conjuntas de intervenção; visibilidade para a família, que passa ser investida; maior envolvimento de gerentes; importância da clínica ampliada.

A partir dos desafios apresentados, a saber, diferença entre os setores, falta de conhecimento político e técnico, alteração nas relações de trabalho, necessidade de superação do modelo reducionista, conflitos entre profissionais, dificuldade com a atuação em rede, dentre outros, insistimos na imanência da micropolítica e da macropolítica e apostamos na transversalidade, a ser perseguida na prática cotidiana da intersetorialidade, e para tal propomos um diálogo com o conceito de rizoma criado por Deleuze e Guattari (1995). Como vimos acima, os movimentos transversais presentes entre as equipes e os setores produzem a diferença e não a rechaçam; ao contrário, colocam em associação elementos heterogêneos, desfazendo a identidade dos setores, que geralmente impede a ação setorial, e produzindo saídas entre os saberes e as disciplinas. Contudo, a transversalidade se exerce na tensão entre o estabelecido e a emergência do novo, conduzindo a uma justaposição desordenada de modos distintos de funcionamento da realidade, também sustentada pelas ideias de Gilles Deleuze e Félix Guattari. Esses autores pensam por imanência, através de um caos produtivo e processual que escapa da “doença” dos modelos transcendentes, como sublinha Jacques (2014). Para eles, pensar é indissociável de movimentos, nada tem de estável e tampouco se faz através de procedimentos reducionistas. Desse modo, o plano de imanência é imprescindível para se pensar, ao buscar o escape do domínio da representação e ir para o domínio da experimentação. Pensar a intersetorialidade através dessa rede é pensá-la em suas relações transversais, na singularidade das conexões feitas entre os setores em cada caso, sustentar a heterogeneidade de encaminhamentos, de interpretações, os inúmeros problemas, riscos e precariedades das famílias, dos técnicos e das próprias políticas públicas. Fragmentos que se dispõem em rede, diferenças que se entrelaçam e produzem efeitos, ora reprodutivos, estratificados, ora inventivos, fugidios.

Nos processos de totalização que usualmente impedem que a intersetorialidade se exerça em seu dia a dia, as linhas se encontram duras, estratificadas, formatadas nas representações instituídas de assistência social, de saúde, de educação, de pobreza, dos papéis e lugares de cada um dos profissionais, das famílias extremamente vulneráveis que compõem casos graves e complexos discutidos pelas equipes. Essas representações estão sedimentadas e se repetem sem fazer diferença, em uma relação de padronização e cristalização.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar a intersetorialidade como princípio operativo das políticas públicas exige que o objeto prioritário das ações são pessoas que, historicamente, vivem em invisibilidade, excluídas da vida social das cidades. Assim, o desafio da intersetorialidade está na produção de novas sensibilidades e formas de subjetivação nos espaços coletivos e institucionais que promovam agenciamentos capazes de lidar com as imprevisibilidades, as instabilidades e as complexidades que o encontro com as precariedades da vida e com a loucura (excessos e desvios) produz, sem perder de vista os movimentos instituintes que promovem no cotidiano das relações intra e interinstitucionais.

As equipes que se propõem um enfrentamento intersetorial precisam dialogar na diferença, ter ações conjuntas, buscar saídas coletivas. Isso porque a intersetorialidade pode ser um espaço de conexão que opera para dominar, sobrecarregar, mas também trazer consigo a possibilidade de revolucionar, de promover acontecimentos. O poder em rede admite a conexão que pode derivar tanto em uma reprodução, quanto em uma invenção.

A evocação da garantia desses direitos fundamentais através da execução de políticas públicas é um grande desafio num país como o Brasil, no qual as maiores e mais graves infrações aos direitos humanos são cometidas pelo Estado. Tal quadro tem se agravado nos últimos anos com o recrudescimento do neoliberalismo que tem como corolário, no caso brasileiro, o avanço do conservadorismo e o enxugamento do estado na efetivação de direitos sociais, ao lado do crescimento do estado punitivo em larga escala e que tem como alvo prioritário pessoas negras e pobres, principais usuários das redes de saúde e assistência. A nossa aposta com relação à intersetorialidade não desconsidera essas contradições e desafios. Ao contrário, entendemos que nas brechas e fendas produzidas por esses impasses é possível articular

estratégias que coloquem em movimento outras possibilidades, ainda que circunstanciais e momentâneas, a serem conquistadas e reconquistadas, inventadas e reinventadas, a cada nova experiência.

Insistir na experimentação é apostar em uma lógica relacional e designar o "entre" como determinante dessa relação. Dimensão que se sustenta entre setores, profissionais, famílias e territórios, em seus aspectos macropolíticos e micropolíticos, e acolhe desestabilizações ligando-se a determinadas forças, a movimentos. Assim, a atuação dos profissionais nas ações intersetoriais é atravessada por funcionamentos distintos, que colocam em articulação identidades profissionais, crenças e endurecimentos, porém estes podem servir ainda para favorecer a produção de novas realidades, ao apostar na criação de zonas de indagações, na convocação permanente e num esforço coletivo de problematização das questões presentes no cotidiano das políticas públicas.

Agradecimentos

Edital CNPq - Produtividade em Pesquisa - PQ 2015 - Processo: 301872/2015-5

Edital Nº 002/2017 - Programa Pesquisador Mineiro - PPM XI – Processo - PPM-00030-17
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)

REFERÊNCIAS

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MOTA, Normaston Rodrigues. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. **Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 23-41, dez. 2003.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. Introdução: rizoma. In: _____. **Mil Platôs***:* capitalismo e esquizofrenia. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1995. v. 1, p. 11-37.

_____. Micropolítica e segmentaridade. In: _____. **Mil Platôs***:* capitalismo e esquizofrenia. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1996. v. 3, p. 83-115.

GOES, Flávia Temponi; MACHADO, Lucília Regina de Souza. Políticas educativas, intersetorialidade e desenvolvimento local. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 38, n. 2, jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362013000200016&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 jan. 2015.

JACQUES, V. **Deleuze pas à pas**. Paris: Editions Elipses, 2014.

MONCEAU, Gilles. Techiques socio-cliniques pour l'analyse institutionnelle des pratiques.In : _____. **L'analyse institutionnelle des pratiques :** une socio-clinique des tourments institutionnels. Paris: L'Harmattan, 2012. p. 15-35. (Collection Savoir et Formation).

MONNERAT, Giselle Lavinas; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Da Seguridade Social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, jun. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802011000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 jan. 2015.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 101, p. 95-120, mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 jan. 2015.

ROLNIK, Suely. **A hora da micropolítica** – Entrevista Suely Rolnik. Disponível em: <https://www.goethe.de/ins/br/pt/kul/fok/rul/20790860.html>. Acesso em: 7 set. 2016.

ROMAGNOLI, Roberta Carvalho. O conceito de implicação e a pesquisa-intervenção institucionalista. **Psicologia e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 26, n. 1, 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822014000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 mai. 2014.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 116, dez. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282013000400005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26 jan. 2015.

CONSIDERATIONS ON WORK WITH INTERSETORIAL PRACTICE: THE EXPERIENCE OF BELO HORIZONTE

Abstract: *This work presents the research "Intersectoriality, families and processes of subjectivation" (CNPq and PUC Minas), whose objective is to analyze the intersectoriality based on the relationships established in the Technical NIR of a regional of the Municipality of Belo Horizonte. We used the methodology of the research ntervention , from the theoretical framework of Schizoanalysis. The work involved studies of the theoretical framework and topics concerning the objectives of the research and contacts with the NIR-Technical team; participation in its monthly meetings; study group; eight individual semi-structured*

interviews. The partial results point to two planes of forces: a) organizational plan, which ensures organization and reproduction of it, through: non-understanding and / or disbelief of the NIR-T proposal; lack of follow-up of cases; lthe lack of knowledge between the policies; limits of public policies in the territory; precarious working conditions; lamentation / chronification stance; difficulty in evaluating the effects of actions for families; need for greater articulation with the Tutelary Council; b) consistency plan, of the order of complexity, in which the relations and affections produce indeterminations and expansive connections, which act as: involvement and strengthening of the professionals; power for solving complex cases through joint intervention strategies; visibility for the family; greater involvement of managers; importance of the extended clinic. It should be noted that these two plans are juxtaposed immanently. In conclusion, we believe that the production of knowledge in this field should expand and may point out ways that involve professionals from different fields of knowledge and other social actors.

***Keywords**: Public Policy. Intersetoriality. Research-Intervention. Family. Subjectivation processes.*

O PRONATEC COMO ESTRATÉGIA DE INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA DE FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA NO BRASIL

Zanelato, Elisane Roseli Ulrich[1] – elisaneu@yahoo.com.br
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNISINOS
Endereço: Av. Unisinos, 950
CEP: 93022-750 – São Leopoldo – RS – Brasil

Ferrarini, Adriane Vieira[2] - adrianeferrarini@gmail.com
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNISINOS
Endereço: Av. Unisinos, 950
CEP: 93022-750 – São Leopoldo – RS – Brasil

Resumo: *A desigualdade social e a pobreza são problemas persistentes no Brasil. Em anos recentes, houve o estímulo à autonomia das famílias beneficiárias da assistência social através de ações de qualificação profissional e encaminhamento para o mundo do trabalho. Este trabalho tem o objetivo de analisar as contribuições do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico em Emprego (PRONATEC) como política pública voltada à inclusão social e produtiva de beneficiários do Programa Bolsa-família em situação de vulnerabilidade social. A pesquisa empírica foi realizada nos municípios de abrangência do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) – Campus Sertão através de entrevistas semiestruturadas com alunos beneficiários do Bolsa-família e com demandantes dos cursos de qualificação profissional. Os resultados demonstraram que, apesar de o PRONATEC ter representado um grande esforço, houve limitações para a melhoria das condições profissionais e financeiras de seus egressos, especificamente porque os cursos não redundaram em acesso a oportunidades de trabalho. As razões se devem a aspectos estruturais (como baixa escolaridade, falta de experiência profissional e recessão econômica), mas também a limites na operacionalização dos cursos (dificuldades de recursos humanos e falta de integração entre as políticas). O estudo concluiu que a inclusão social e produtiva, numa perspectiva cidadã, requer um âmbito econômico inclusivo e políticas*

[1] Mestre em Ciências. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNISINOS.
[2] Doutora em Sociologia. Docente e Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNISINOS.

integradas a fim de oportunizar uma travessia entre as políticas de proteção social e de inclusão ao mundo do trabalho.

***Palavras-chave**: Inclusão produtiva. Trabalho. Pobreza. PRONATEC. Programa Bolsa-família.*

1 INTRODUÇÃO

A desigualdade social é abissal e persistente no Brasil. A pobreza é uma de suas consequências mais graves, assujeitando imensas parcelas da população a condições degradantes de vida. No período de governos autodenominados populares, um conjunto significativo de políticas e programas sociais foram implementados com a finalidade de superação da pobreza, a partir de desenhos institucionais complexos e bem estruturados. Uma das inovações na política de assistência social foi o investimento na chamada inclusão social e produtiva através da educação profissional e do trabalho, de forma integrada e complementar à transferência de renda e às ações de proteção social.

Este trabalho tem o objetivo de analisar as contribuições do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico em Emprego (PRONATEC) como política pública voltada à inclusão social e produtiva de beneficiários do Programa Bolsa-família em situação de vulnerabilidade social. A pesquisa empírica foi realizada nos municípios de abrangência do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) – Campus Sertão.

2 PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Na América Latina, a pobreza é uma herança cujas persistentes e perversas consequências não se encontram adstritas às carências materiais, mas a um conjunto de processos de exclusão social, política e cultural. O Brasil é um país que se caracteriza por imensas desigualdades, com grande parte da população inserida em trajetórias marcadas pela fome, êxodo rural, processos de urbanização descontrolada, desqualificação educacional e profissional e com políticas públicas insuficientes para uma vida digna.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2015), a pobreza voltou a subir no país, quebrando a tendência de queda que era observada desde 2005. A taxa de pobreza extrema caiu de 7,58% da população para 3,63% de 2004 a 2012, mas em 2013 subiu para o patamar de 4,03%. Assim, pode-se dizer que o país mudou muito nos últimos anos em termos sócio-político-econômicos, mas ainda as desigualdades sociais persistem. No entanto, se não houver mudanças na política socioeconômica, esse problema se ampliará ainda mais no futuro.

No Brasil, as lutas contra a pobreza caracterizaram-se historicamente por ações de caráter assistencialista, paternalista e eleitoreiro. A noção de cidadania e de proteção social foi pautada em padrões eurocêntricos e materializada por elites - tanto externas quanto internas - engendrando estruturas estatais coronelistas e caudilhistas e práticas de cunho meritocrático, paternalista e assistencialista. Em outras palavras, um Estado responsável pela perpetuação do tratamento de direitos sociais como benesses ou caridade e pelo tratamento de direitos civis como se fossem sociais, evitando conflitos e esvaziando as lutas políticas (FERRARINI, 2008).

Com a Constituição Federal de 1988 iniciou-se um marco de mudanças no paradigma da proteção social. Primeiramente, foram determinados no artigo 6º os direitos sociais, que são: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (FERRARINI; *et al.*, 2016). Posteriormente, a assistência social deixou de ter o caráter caritativo e passou a ser considerada um direito de todo cidadão que dela necessitar. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o público em situação de vulnerabilidade social é composto por:

> [...] famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL, 2004, p. 27)

A partir da década de 1990 surgiram inovações nas políticas públicas sociais brasileiras. O Estado passou a ser o responsável direto pelo financiamento e começou a descentralizar as

políticas sociais através da participação entre as esferas federais, estaduais e municipais e da população. Com isso, ele se aproximou dos movimentos sociais, do terceiro setor e estimula os conselhos municipais de controle social (DRAIBE, 2002).

O Programa Bolsa-família é o principal programa voltado à superação da pobreza no Brasil. Ele foi criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 para unificar os programas de transferência de renda em vigência no âmbito federal e é gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). A finalidade do Programa Bolsa-família é combater a fome e a miséria e promover a emancipação das famílias em situação de pobreza no país.

Este programa, tendo como panorama a articulação da transferência de renda e políticas de educação, de saúde e de trabalho destinadas aos membros de famílias pobres (crianças, jovens e adultos), partiu de dois pressupostos. Um é de que a transferência de renda para as famílias pobres proporciona a retirada de seus filhos da rua e de trabalhos precoces e penosos, pois os mesmos devem ser enviados à escola, isso permitirá romper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; o outro é de que a reunião de transferência de renda com políticas e programas estruturantes, direcionados a famílias pobres, na área da educação, da saúde e do trabalho, poderá significar uma política de enfrentamento da pobreza e das desigualdades econômicas e sociais do país (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2011).

O trabalho é elemento fundamental para a autossustentação econômica e para a inclusão social através da sua capacidade de constituição de identidade, dada a relevância que o trabalho ocupa na sociedade contemporâneo. A partir mais especificamente de 2011, ações inéditas da chamada inclusão social e produtiva foram deflagradas a beneficiários do Programa Bolsa-família, em sua maioria mulheres, voltadas prioritariamente para os cuidados domésticos e sem uma identidade constituída como trabalhador. A inclusão social e produtiva envolve ações de qualificação profissional, emprego formal, empreendedorismo individual e associativo (economia solidária e cooperativismo) e desenvolvimento local.

O público do Programa Bolsa-família era historicamente excluído, especialmente de ações de qualificação profissional, mais efetivas e estruturadas. A inclusão produtiva, no âmbito da assistência social, passou a ser definida como

> um processo de fortalecimento de vínculos sociais, acesso a serviços, exercício de cidadania e inclusão em oportunidades mais efetivas de trabalho, com

> acompanhamento socioeconômico e garantia de renda. Ela envolve processos de informação, encaminhamento e monitoramento de segmentos em situação de pobreza e vulnerabilidade social ao mundo do trabalho, à qualificação profissional e à elevação de escolaridade (FERRARINI & WALLAUER, 2015).

Ao valorizar a ideia de inserção por meio do trabalho, as políticas sociais transfiguram-se de "passivas" em "ativas". Num Estado-Providência ativo, a participação no mercado de trabalho é vista como indissociável do processo de inserção social na sociedade moderna. O Estado deve garantir o trabalho, a manutenção de uma estrutura familiar estável e a frequência regular à escola aos mais pobres (MOSER, 2011). Com as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, bem como o desenvolvimento científico e tecnológico, torna-se cada vez mais necessária a elevação dos níveis de escolaridade e de qualificação profissional.

Nesse sentido, o Governo Federal criou o PRONATEC com o objetivo de fortalecer a articulação entre a educação profissional e a elevação da escolaridade, promover a valorização social da formação técnica no Brasil e ampliar as oportunidades de inserção e reinserção profissional.

3 PRONATEC

O Pronatec foi criado pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) no governo Dilma Rousseff, por meio da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, como parte da política de Educação Profissional Técnica. Este programa pode ser visto como uma nova forma de integração, ampliação e promoção das políticas e programas iniciados na década de 90 do século XX. Os seus objetivos são:

> • expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
> • fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
> • contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
> • ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
> • estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica e estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda (BRASIL, 2011, p. 1).

Segundo essa mesma lei (BRASIL, 2011), o PRONATEC oferece cursos de nível médio (técnicos profissionalizantes) que devem ter a carga horária mínima de 800 horas, constar no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos do Ministério da Educação e submeter-se às Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação; e cursos de formação inicial e continuada (FIC) ou qualificação profissional que precisam apenas estar relacionados pelo MEC e terem a carga horária mínima de 160 horas. Os cursos FIC inserem-se no âmbito da educação não formal, podem ocorrer em escolas, instituições especializadas na área ou até mesmo no local de trabalho e destinam-se aos trabalhadores de diferentes perfis e aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda. Os cursos proporcionados pelo PRONATEC são ministrados pelas instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, pelas unidades de ensino dos Serviços Nacionais de Aprendizagem (Sistema S[3]) e pelas instituições de educação profissional, vinculadas ao sistema estadual de ensino (BRASIL, 2011).

O IFRS – Campus Sertão está vinculado ao PRONATEC e ofereceu cursos de Ensino Profissional e Tecnológico (EPT), Formação Inicial Continuada (FIC) e Mulheres Mil, no próprio Campus e em municípios da região. A mobilização, a captação, a seleção e a pré-matrícula dos beneficiários do PRONATEC estão a cargo dos órgãos e entidades vinculados à União ou às Unidades da Federação que pactuaram com o MEC, sendo denominados "parceiros demandantes". Os parceiros demandantes do IFRS – Campus Sertão são as Coordenadorias Regionais de Educação (CRE), os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), as Secretarias da Agricultura e de Educação dos municípios da região, os Sindicatos de Trabalhadores Rurais e o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

O PRONATEC deverá atender, prioritariamente, os estudantes do ensino médio da rede pública (inclusive da educação de jovens e adultos), trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferência de renda e estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral (BRASIL, 2011).

Os alunos matriculados nos cursos do PRONATEC recebem, em contrapartida, um valor em dinheiro que é chamado de Bolsa-Formação. Essa bolsa é dividida em Bolsa-

[3]Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Social da Indústria (SESI); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP); e Serviço Social de Transporte (SEST).

Formação/Estudante (aos alunos da educação profissional técnica de nível médio, concomitante, integrada ou subsequente) e Bolsa-Formação/Trabalhador (destinada aos trabalhadores que realizam os cursos FIC, estejam ou não trabalhando). O objetivo das bolsas é custear as despesas de alimentação e transporte, bem como servir de estímulo aos estudos, em muitos casos.

Nesse contexto, a presente pesquisa foi desenvolvida no Campus Sertão do IFRS, localizado no Distrito de Engenheiro Luiz Englert, município de Sertão/RS, região norte do Estado e que há 60 anos oferece uma educação profissional e gratuita. O Campus Sertão, hoje, integra o IFRS junto com outros 17 campi, oferecendo cursos técnicos de nível médio e subsequente, cursos superiores de tecnologias, licenciaturas, bacharelados, além de cursos de pós-graduação e formação pedagógica.

No IFRS – Campus Sertão os cursos do PRONATEC iniciaram em maio de 2012. Nesse ano foram oferecidos três cursos técnicos: Técnico em Comércio, Técnico em Agropecuária e Técnico em Manutenção e Suporte em Informática. Nos anos de 2013 e 2014, os cursos FIC passaram a ser oferecidos no próprio Campus e em 25 municípios vizinhos dessa Instituição. Os sujeitos da pesquisa são demandantes, supervisores e egressos desses cursos.

O estudo concentrou-se nos cursos FIC porque são cursos profissionalizantes mais curtos e rápidos (com carga horária mínima de 160 horas), com foco numa formação específica e destinados a trabalhadores em geral que tivessem interesse numa qualificação ou atualização profissional. Já os cursos técnicos oferecidos pelo Campus eram destinados aos alunos da rede estadual de ensino que cursavam o técnico profissionalizante no turno inverso ao ensino médio em seu município de origem.

Dentre os egressos, o universo de entrevistados selecionados foram os beneficiários do Programa Bolsa-família, os quais vivem em situação de vulnerabilidade social e têm prioridade nas vagas disponibilizadas pelo PRONATEC, conforme estabelecido na sua lei de criação. As tabelas abaixo demonstram o perfil dos beneficiários entrevistados nesta pesquisa, sendo 7 (sete) egressos concluintes e 5 (cinco) egressos desistentes.

Tabela 1 – Perfil dos beneficiários concluintes

N°	Gênero	Idade	Estado Civil	Escolaridade	Atividade/Ocupação	Nº de filhos	Idade filhos

1	Masculino	18	Solteiro	2º Grau Incompleto	Não trabalha, só estuda	-	-
2	Masculino	23	Solteiro	Superior Incompleto	Funcionário público municipal	-	-
3	Feminino	20	Solteira	1º Grau Completo	Dona de casa	2 enteados	13 e 17 anos
4	Feminino	21	Solteira	Superior Incompleto	Caixa e atendente	-	-
5	Feminino	33	Casada	1º Grau Incompleto	Doméstica	2	2 e 11 anos
6	Feminino	39	Casada	2º Grau Completo	Manicure	2	4 e 15 anos
7	Masculino	20	Solteiro	2º Grau Completo	Prestador de serviços em aviários	-	-

Fonte: As Autoras

Tabela 2 – Perfil dos beneficiários desistentes

N°	Gênero	Idade	Estado Civil	Escolaridade	Atividade/Ocupação	Nº de filhos	Idade filhos
1	Feminino	47	Casada	1º Grau Completo	Servente de limpeza	2	16 e 22 anos
2	Feminino	36	Divorciada	2º Grau Completo	Agente Comunitária de Saúde	2	12 e 20 anos
3	Feminino	26	Solteira	1º Grau Completo	Diarista	1	6 anos
4	Feminino	42	Separada	1º Grau Incompleto	Do lar	6	20, 19, 16, 14, 11 e 6 anos
5	Feminino	35	Solteira	1º Grau Incompleto	Auxiliar de limpeza	2	20 e 6 anos

Fonte: As Autoras

As tabelas evidenciam que os beneficiários concluintes e desistentes possuem baixa escolaridade, vulnerabilidades sociais e econômicas, necessitando de qualificação profissional para minimizar suas fragilidades e adentrar no atual mundo do trabalho que hoje exige qualificação. O instrumento de coleta dos dados foi a entrevista semiestruturada. Ao todo, foram realizadas 20 entrevistas com os sujeitos acima mencionados.

Os resultados evidenciaram que, apesar de o PRONATEC, através dos cursos FIC, ter representado um dos maiores esforços já realizados para a inclusão de pessoas vulneráveis ao mundo do trabalho no IFRS - Campus Sertão, houve limitações para a melhoria das condições

profissionais e financeiras de seus egressos. Tais limitações não podem ser compreendidas fora do contexto de grave crise econômica que assola o Brasil nos últimos anos, contudo, também expressa elementos pertinentes aos cursos.

Em primeiro lugar, a obtenção de um emprego após o término do curso não foi uma realidade. A falta de comprovação de experiência prévia na carteira de trabalho colabora para a permanência na situação de desemprego ou leva as pessoas a aceitarem um trabalho informal. Além disso, há uma falta de articulação do Programa com uma política efetiva de emprego e renda nos municípios e na unidade ofertante, não havendo parcerias ou contatos com empresas que poderiam absorver a mão de obra qualificada no PRONATEC.

Em segundo lugar, a baixa escolaridade dos inscritos trouxe dificuldades porque, apesar de haver a exigência de ensino fundamental para alguns cursos, a complexidade dos mesmos exigiu mais do aluno, o que resultava em constrangimentos por não conseguir acompanhar o conteúdo. Consequentemente, muitos alunos desistiam do curso. Este contexto se comprova mediante os dados das Tabelas 1 e 2, nas quais se demonstra o perfil dos beneficiários.

Quanto aos demandantes entrevistados, a pesquisa evidenciou dificuldades referentes ao acúmulo de função, ao número reduzido de pessoas para trabalhar e à falta de um espaço físico adequado para a realização da parte teórica e prática dos cursos. Outro ponto mencionado foi a precariedade de informações sobre o PRONATEC, principalmente no início deste Programa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas têm desempenhado papel fundamental na minimização de problemas econômicos e sociais de famílias que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade social. Pensar na superação da pobreza de forma emancipatória, levando em consideração o sistema econômico vigente, remete à questão da inserção no mundo do trabalho em suas múltiplas formas: emprego formal, empreendedorismo individual, empreendedorismo associativo (economia solidária e cooperativismo) e desenvolvimento local. O PRONATEC é uma das ações da política pública que visa facilitar o acesso à educação e criar oportunidades de elevação de renda às famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

No IFRS Campus - Sertão, dados da pesquisa evidenciam que essa política pública de qualificação profissional ocorreu de forma desarticulada com as outras áreas, mostrando-se insuficiente para a inserção dos egressos no mundo do trabalho. Também é importante salientar que os cursos de qualificação para as pessoas em situação de vulnerabilidade social por si só não são capazes de enfrentar as questões mais complexas que fazem parte do seu cotidiano. Dentre tais vulnerabilidades, destaca-se a baixa escolaridade, a falta de oportunidades e de experiência profissional comprovada, além da própria ausência do *habitus* laboral e de subjetividade vincula a uma identidade de trabalhador. A inclusão social e produtiva, numa perspectiva cidadã, requer um âmbito econômico inclusivo e políticas integradas a fim de oportunizar uma travessia de política de proteção social e de inclusão ao mundo do trabalho.

Agradecimentos

Edital CNPq Universal (n. 14/2014 - 02/2015-01/2017)

Edital MCTI, CNPq/MEC/CAPES (n. 22/2014 - 12/2014-12/2017)

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - IFRS

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. **Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm>. Acesso em: 14 out. 2014.

_____. **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

DRAIBE, Sônia. **Brasil 1980-2000**: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. Material preparado PNUD – Taller Inter-regional – Chile, 2002.

FERRARINI, Adriane V. **Pobreza:** possibilidades de construção de políticas emancipatórias. São Leopoldo: Oikos, 2008.

FERRARINI, Adriane V.; WALLAUER, Jéssica C.; **Cartilha da inclusão produtiva de Canoas**: acesso ao trabalho, emprego e economia solidária. São Leopoldo: Oikos, 2015.

FERRARINI, A. V.; DIHL, Estelamaris; WALLAUER, Jéssica C.; OLIVEIRA, Gustavo. O desafio da inclusão produtiva de famílias pobres em contexto de desigualdade socioeconômica e políticas públicas fragmentadas. In: IV COLÓQUIO INTERNACIONAL IHU: POLÍTICAS PÚBLICAS, FINANCEIRIZAÇÃO E CRISE SISTÊMICA. **Anais...** São Leopoldo, UNISINOS, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, v. 23. Brasília: Ipea, 2015.

MOSER, Liliane. A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: *workfare* e medidas de ativação. **Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 68-77, jan./jun. 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PRONATEC AS A STRATEGY FOR SOCIAL AND PRODUCTIVE INCLUSION OF FAMILIES IN THE POVERTY SITUATION IN BRAZIL

Abstract: *Social inequality and poverty are persistent problems in Brazil. In recent years, the autonomy of families benefiting from social assistance has been stimulated through professional qualification actions and referral to the world of work. This paper aims to analyze the contributions of the National Program of Access to Technical Education in Employment (PRONATEC) as a public policy aimed at the social and productive inclusion of beneficiaries of the Bolsa Família Program in situations of social vulnerability. The empirical research was carried out in the municipalities covered by the Federal Institute of Education, Science and Technology of Rio Grande do Sul (IFRS) - Campus Sertão through semi-structured interviews with students who were beneficiaries of the Bolsa Família and with applicants for professional qualification courses. The results showed that, although PRONATEC represented a great effort, there were limitations to the improvement of the professional and financial conditions of its graduates, specifically because the courses did not give access to job opportunities. The reasons are due to structural aspects (such as low educational level, lack of professional experience and economic recession), but also to limits on the operationalization of courses (human resource difficulties and lack of integration between policies). The study concluded that social and productive inclusion, from a citizen perspective, requires an inclusive economic scope and integrated policies in order to facilitate a crossing between policies of social protection and inclusion in the world of work.*

Keywords*: Productive inclusion. Job. Poverty. PRONATEC. Bolsa-familia program.*

POLÍTICAS PUBLICAS DE FORMAÇÃO PARA O TRABALHO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ

BENJAMIN, Janete[1]. - janetebenjamim@yahoo.com.br –
Universidade Federal do Pará – Instituto de Ciências da Educação – PPGED
Rua Augusto Corrêa, 01 – Guamá
CEP: 66073-040 – Belém – Pará – Brasil

SILVA, Gilmar Pereira da[2]. - gpsilva@ufpa.br
Universidade Federal do Pará – Instituto de Ciências da Educação – PPGED
Rua Augusto Corrêa, 01 – Guamá
CEP: 66073-040 – Belém – Pará – Brasil

OLIVEIRA, Ivanilde Apoluceno de[3] - nildeapoluceno@uol.com.br -
Universidade do Estado do Pará – Centro de Ciências Sociais e Educação – DFSC
Travessa Djalma Dutra - s/n –
CEP**:** 66113-010 **–** Belém – Pará – Brasil

RESUMO: *O estudo se caracteriza como pesquisa qualitativa exploratória para uma estratégia de estudo de caso. Nos propomos a investigar: onde estão localizados os programas de formação para o trabalho para pessoas com deficiência-PcD do gov ıo do estado do Pará e quais políticas públicas estão sendo realizadas no estado? C ·tivo: Levantar e analisar as políticas públicas de formação para o trabalho do governo do estado do Pará, referente às Pessoas com Deficiência, o estudo foi realizado no período de abril a outubro de 2016. Locus: SEDUC/PA, escolas especializadas da SEDUC e SEASTER. Objeto: Programa de formação para o trabalho de PcD do governo do Estado do Pará. Resultados: foram localizadas três escolas especializadas da SEDUC em Belém que possuem programas de formação para o trabalho, assim como, parceria com o sistema "S" e o Centro de Inclusão e Cidadania-CIIC, contradições entre as políticas públicas do governo do estado do Pará/práticas pedagógicas dos professores/discurso da legislação. A teoria das contradições, foram fundamentadas em Marx(1982), com base no materialismo histórico dialético. Conclusão: Podemos constatar uma forte contradição entre as políticas públicas de*

---

[1] Doutoranda em educação pelo PPGED/UFPA e licenciada em Pedagogia pela UFPA - Técnica em Educação da SEDUC - PA - Brasil - Professora assistente da UEPA – Brasil.

[2] Orientador do PPGED/UFPA e Vice-reitor da UFPA - Doutor em Educação pelo PPGED/UFRN e licenciado em pedagogia pela UFPA.

[3] Co-orientadora do PPGED/UFPA - Doutorado em Educação pela PUC - São Paulo - Professora titular da UEPA – Brasil.

formação para o trabalho do governo do estado do Pará e as legislações vigentes, visto que, o estado não possui regulamentações específicas para a formação profissional das pessoas com deficiência, incluindo essas pessoas nas cotas de programas oferecidos às pessoas não deficientes.

Palavra-chave: Políticas públicas. Formação para o trabalho. Inclusão de deficientes.

1. INTRODUÇÃO

Inclusão no Trabalho de Pessoa com Deficiência se tornou comum desde 1994 após a Conferência de Salamanca ocorrida na Espanha, que aprova a Declaração de Salamanca, no Brasil este documento dá suporte à reforma educacional, ocorrida com a LDB Nº 9394/96, que garante em seus artigos 58, 59 e 60, incisos II e IV a Inclusão Educacional e a terminalidade educacional específica para PcD e sua efetiva inclusão em programas de formação para o trabalho. A educação inclusiva, faz parte da política da educação especial no Brasil. A iniciativa pela escolha do tema se deu após a pesquisa desenvolvida durante a dissertação de mestrado que se intitulou: "Inclusão no Trabalho de Pessoas com Deficiência: um estudo da APAE de Barcarena-PA", quando detectamos a necessidade de investigação a respeito do programa de formação para o trabalho às PcD. Durante o período de estudos do mestrado, constatamos que a lei nº 8213/91 que determina as cotas de inclusão em empresas (trabalho formal), não exige formação para o trabalho e muito menos escolaridade. Benjamin (2013, p.68 ao citar BIANCHETTI, 2011), diz que é considerado politicamente correto e economicamente vantajoso para quem inclui, pois a lei de cotas brasileira se constitui de fortes benefícios às empresas privadas que se beneficiam de isenção de impostos por incluírem marginalmente as PcD alegando falta de formação para o trabalho, detectamos também que as empresas privadas são bonificadas pelo Estado ao receberem isenção fiscal por incluírem PcD ou readaptadas. Constatamos que grande parte do aluno da Educação Especial, encontram-se fora do mercado de trabalho devido não fazerem parte do perfil das empresas empregadoras. Além disso, a lei Nº8213/91 que estabelece as cotas de Inclusão estipula um percentual de 2% a 5%, de acordo com o número de trabalhadores das empresas para inclusão de PcD no trabalho, assim como o artigo 59 da LDB Nº 9394/96 que

regulamenta a terminalidade escolar das PcD e o encaminhamento a programas de formação para o trabalho. Diante o exposto, detectamos as seguintes problemáticas:

1. “Exigência” por parte das empresas empregadoras de formação para o trabalho das PcD incluídas nas cotas, o que as empresas denominam de “perfil profissional”;

2. Justificativa das empresas ao demitir cotistas com limitações (PcD) de que estes não possuem escolaridade/formação para o cargo;

3- A maioria das PcD incluídas nas cotas das empresas, queixam-se de serviços muito pesados, pois a falta de escolaridade e formação para outras funções faz com que estes sejam incluídos em trabalhos braçais.

2. CAMINHOS METODOLÓGICOS

Nos propomos a investigar: **onde estão localizados os programas de formação para o trabalho para pessoas com deficiência do governo do estado do Pará e quais políticas públicas estão sendo realizadas no estado?** O **objetivo** da pesquisa é levantar e analisar as políticas públicas de formação para o trabalho do governo do estado do Pará referente às Pessoas com Deficiência. Os **Referenciais Teórico-Metodológicos:** Optamos por fazer uma pesquisa qualitativa de um estudo de caso em Lüdke e André, (1986-2013), Chizzotti (2010) e Marconi e Lakatos (2011). Ao que se refere a um estudo de caso, Chizzotti (2010,p.102) nos orienta à uma caracterização abrangente de um caso com a finalidade de organizar um relatório ordenado e crítico de uma experiência, ou avalia-la analiticamente. Segundo o autor, o desenvolvimento de um estudo de caso supõe três fases: seleção e delimitação do caso, trabalho de campo e organização e redação do relatório. Trataremos o corpus da pesquisa, em uma **abordagem teórica do materialismo histórico dialético de Marx e Engels (NETO, 2011)**, o nosso **objeto de estudo é o programa de formação para o trabalho de pessoas com deficiência do governo do Estado do Pará**. **Metodologia:** Para a pesquisa qualitativa de um estudo de caso, seguiremos os seguintes passos: Análise da **legislação a respeito do assunto, entrevistas semi-estruturadas** com coordenadores dos programas de formação, responsáveis de alunos e alunos matriculados nos mesmos, **observatório** de grande relevância para o cruzamento dos dados, **fotografias e documentos** fornecidos pelas instituições como

Projeto Político Pedagógico-PPP e plano de trabalho, assim como projetos extras desenvolvidos pelo programa.

3. PESQUISA EXPLORATÓRIA PARA UM ESTUDO DE CASO

Iniciamos o estudo pela **pesquisa exploratória** no período de abril à setembro de 2016, no decorrer da pesquisa, tivemos a oportunidade de ouvir num primeiro momento o desabafo dos profissionais que desenvolvem os programas e a inquietação em que estes sujeitos se encontram, estabelecemos contatos, coletamos documentos e selecionamos possíveis sujeitos a serem estudados. Na pesquisa exploratória, detectamos que existem três escolas especializadas da SEDUC em Belém que possuem programas de formação para o trabalho e parceria com o sistema "S" com formação para o trabalho e o Centro de Inclusão e Cidadania-CIIC, porém, até o presente momento não tivemos acesso ao Projeto Político Pedagógico-PPP das mesmas, mas constatamos em lócus o espaço físico e os profissionais lotados pelo governo do estado para realização e execução das oficinas de panificação, jardinagem, tapeçaria, artesanato, informática e arte culinária, segundo os informantes das escolas, as oficinas mais específicas para o mercado de trabalho na área da indústria e do comércio, os alunos são encaminhados ao SENAI/SENAC. Além das escolas especializadas da rede estadual, constatamos também o sistema de parceria das escolas especializadas privadas e filantrópicas (LDB Nº 9394/96) que possuem programas próprios e parceria com sistema "S", cujo profissionais se mantem lotados pela SEDUC com a finalidade de realizar os programas de atendimento destinado a formação para o trabalho. Encontramos diversas contradições entre o que o governo do estado do Pará propõe aos deficientes, as práticas pedagógicas dos professores nos programas e o discurso da legislação, nos cabe daqui em diante aprofundamento e análise, no sentido de confirmar se os programas atendem aos discursos das legislações vigentes e quais políticas públicas executadas aos deficientes nos programas de formação para o trabalho. A **delimitação do estudo** dar-se-á nas escolas especializadas da SEDUC e demais órgãos do estado que possuem os programas de formação para o trabalho, porém, como detectamos na pesquisa exploratória uma parceria público/privado com o sistema "S" e as escolas especializadas filantrópicas, inicialmente faremos levantamento e consultas desta relação com os programas oferecidos pelo governo do estado, visto que os alunos segundo os informantes dos programas das escolas da SEDUC são encaminhados aos

programas de formação do SENAI e do SENAC, assim como nas escolas especializadas filantrópicas há profissionais lotados pelo governo com a finalidade de desenvolver tais programas. Ao que diz respeito a **análise sistemática e a elaboração do relatório**, conforme Lüdki e André, este deve se dá no decorrer da pesquisa iniciando pela fase exploratória que é o que estamos realizando através das fundamentações teóricas e no confronto teoria-empiria-legislação.

4. RESULTADOS PRELIMINARES

A teoria das contradições, serão fundamentadas conforme o método de Karl Marx(2011) com base no materialismo histórico dialético, dentre as principais contradições encontradas até o presente momento com a pesquisa exploratória, análise documental e legal, detectamos o seguinte:

1-A LDB Nº 9394/96, as resolução Nº 02/2001 que falam da terminalidade específica para deficientes:

a) A terminalidade apresentada na legislação exige inclusão em programas específicos de formação para o trabalho ou no mercado de trabalho.

b) O que constatamos na pesquisa exploratória é que a SEDUC até o presente momento não possui nada regulamentado a respeito da terminalidade específica para deficientes.

2-A Lei Nº 8213/91 que favorece a inclusão no trabalho de PcD não exige escolaridade e nem formação específica para inclusão no trabalho de PcD, porém as empresas:

a) Apresentam o perfil de profissional para ocupar as vagas.

b) No perfil apresentado pelas empresas está presente a escolaridade e a formação para o cargo.

Tanto o Centro de Inclusão e Cidadania-CIIC/Sistema Nacional de Emprego-SINE, quanto a Coordenadoria de Educação Especial-COEES/SEDUC, as escolas especializadas da SEDUC e as filantrópiticas conveniadas com a SEDUC, possuem um programa específico de

colocação no mercado de trabalho e acompanhamento em serviço. A análise dos dados serão trabalhadas na perspectiva da análise do discurso de Bakhtin(2012).

5. CONCLUSÃO INCONCLUSA

Os resultados esperados com a pesquisa é que ao final do doutorado possamos estar contribuindo tanto com a pesquisa na área da educação especial para o trabalho quanto com a educação e inclusão no trabalho das pessoas com deficiência. Ao final da pesquisa exploratória, podemos constatar uma forte contradição entre as políticas públicas de formação para o trabalho do governo do estado do Pará e as legislações vigentes, visto que, o estado não possui regulamentações específicas para a formação profissional das pessoas com deficiência, incluindo essas pessoas nas cotas de programas oferecidos às pessoas não deficientes.

REFERENCIAL

BAKHTIN, Mikhail Mikhailovitch. **Marxismo e filosofia da linguagem**: problemas fundamentais do método sociológico da linguagem. São Paulo: Hucitec, 2012.

BENJAMIN, Janete**. Inclusão no trabalho de pessoas com deficiência: um estudo da APAE de Barcarena-PA**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Pará. Belém-PA: UFPA, 2013.

BRASIL. **Lei nº 9394 de 06 de dezembro de 1996**. Disponível em planalto.gov.br. Acesso em 16 de janeiro de 2017.

_____. **Lei nº 8213 de 24 de julho de 1991**. Disponível em planalto.gov.br. Acesso em 16 de janeiro de 2017.

_____. **Resolução nº 02 de 11 de setembro de 2001**. Disponível em planalto.gov.br. Acesso em 16 de janeiro de 2017.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**-São Paulo: Cortez, 2010.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação: Abordagens qualitativas** – São Paulo: EPU, 1986.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: Planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**- São Paulo: Atlas, 2011.

NETO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**-São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PUBLIC TRAINING POLICIES FOR THE WORK OF PEOPLE WITH DISABILITIES FROM THE GOVERNMENT OF THE STATE OF PARÁ

Abstract: *The study is characterized as exploratory qualitative research for a case study strategy. We propose to investigate: where are the training programs for people with disabilities-PwD of the state government of Pará and what public policies are being carried out in the state? Objective: To raise and analyze the public training policies for the work of the government of the State of Pará, regarding People with Disabilities, the study was carried out from April to October 2016. Locus: SEDUC / PA, specialized schools of SEDUC and SEASTER. Purpose: Training program for the work of PwD of the government of the State of Pará. Results: three SEDUC specialized schools in Belém were located that have training programs for the work, as well as a partnership with the "S" system and the Center for Inclusion and Citizenship - CIC, contradictions between the public policies of the state of Pará / teachers' pedagogical practices / discourse of legislation. The theory of contradictions, were based on Marx (1982), based on dialectical historical materialism. Conclusion: We can see a strong contradiction between public training policies for the work of the Pará state government and the current legislation, since the state does not have specific regulations for the professional training of people with disabilities, including those in the quotas programs offered to non-disabled persons.*

Keyword: *Public policy. Training for work. Inclusion of the people with disabilities.*

A EVASÃO ESCOLAR NOS CURSOS DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO

Silvas, Juliana Alvarenga – julianaalvsilvas@gmail.com
Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET⁄MG)
Av. Amazonas, 7675 - Nova Gameleira
CEP 30510-000 – Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil

Silva, Sabina Maura – sabinamaura@cefetmg.br
Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET⁄MG)
Av. Amazonas, 7675 - Nova Gameleira
CEP 30510-000 – Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil

Resumo: *O presente artigo tem como objetivo expor investigação sobre os motivos e trajetórias que levam à evasão escolar na Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM) no Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG), Brasil. Para tal, realizou-se pesquisa de abordagem metodológica qualitativa. Os procedimentos técnicos de coleta e análise de dados utilizados envolveram entrevistas realizadas com estudantes que abandonaram os cursos da EPTNM na modalidade presencial, levantamento bibliográfico, estudo documental da instituição escolhida como campo empírico, além de entrevistas individuais semiestruturadas com coordenadores de cursos e profissionais responsáveis por setores de apoio e acompanhamento social e pedagógico dos estudantes. A partir do estudo realizado foi possível perceber que os estudantes evadidos atribuem a ruptura com os estudos a diferentes fatores, sejam individuais, sociais, econômicos, familiares e institucionais, os quais se reforçam mutuamente. O estudo evidenciou que as estratégias institucionais adotadas para enfrentamento da evasão escolar na educação profissional técnica de nível médio ainda são insuficientes, revelando o indispensável e contínuo desafio da escola em propiciar condições de permanência. O enfrentamento da questão pressupõe o desenvolvimento de políticas, diálogos e estratégias efetivas de acompanhamento pedagógico e assistencial, visando à melhoria da aprendizagem e a produção de informações que subsidiem a identificação dos sinais da evasão e a criação de mecanismos de prevenção.*

Palavras-chave: *Evasão Escolar. Educação Profissional. Permanência. Trajetória Formativa.*

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda a temática da evasão escolar na Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM), tomando como objeto de estudo os fatores limitantes das expectativas de diplomação expressos pelos estudantes em situação de repetência e/ou evasão. Propõe-se a uma reflexão sobre os motivos e trajetórias que levam os estudantes desta modalidade de ensino a abandonarem de forma definitiva o seu curso de origem.

Para tanto foi realizado um estudo de caso no Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais - CEFET-MG buscando elucidar as percepções dos sujeitos evadidos sobre sua trajetória, bem como descrever as estratégias e perspectivas institucionais para enfrentar o fenômeno da evasão escolar nesta modalidade de curso.

O público alvo da pesquisa foram os estudantes da EPTNM que se desligaram da instituição nos anos de 2015 e 2016. Também foram realizadas entrevistas com quatro profissionais, sendo dois coordenadores de curso, a diretora de educação profissional e tecnológica e a coordenadora da secretaria de política estudantil com a finalidade de compreender a evasão escolar sob a ótica da gestão.

O levantamento bibliográfico referente à evasão escolar na educação profissional tomou por base os bancos de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), anais das Reuniões Nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), particularmente os trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) 09 - Educação e Trabalho; anais do IV Colóquio Internacional sobre Educação Profissional e Evasão Escolar; Revista Brasileira de Educação, Revista Educação & Sociedade, Revista Brasileira de Educação Profissional e Tecnológica, Revista Educação e Tecnologia (CEFET-MG), Revista Trabalho & Educação, Educação em Revista; Banco de Dissertações e Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Banco de Dissertações do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG).

O que prevalece entre os autores atuantes no cenário da produção intelectual sobre a evasão escolar na educação profissional, tomados como referência para este trabalho, é o

entendimento de que se faz premente a necessidade de um encaminhamento mais adequado no trato de alternativas para minimizar a evasão escolar, seja pela análise dos seus determinantes e/ou dos fatores de prevenção, como por exemplo, acompanhamento sistemático individualizado e familiar daqueles que estão em risco de abandonar seus estudos.

2. ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS SOBRE A EVASÃO ESCOLAR

O ponto de partida para a análise dos desafios que estão postos no trato da evasão escolar na educação profissional técnica de nível médio perpassa a compreensão das alternativas possíveis para minimizá-la. Definida como um fenômeno complexo, multifacetado, multicausal, associado a diferentes fatores, sejam individuais, sociais e/ou institucionais, a evasão escolar representa uma ameaça à realidade educacional de vários países e no Brasil é um fenômeno comum e persistente em todos os níveis da educação básica, atingindo também o ensino profissional técnico e tecnológico.

O acesso à educação de qualidade e ao longo da vida é cada vez mais imprescindível para uma inserção social plena, principalmente em uma sociedade com profundas marcas de desigualdade e exclusão social. Segundo Dore e Lüscher (2011, p.783) a falta de informação sobre abandono e permanência escolar no ensino técnico no Brasil abrange tanto o referencial teórico quanto o empírico, dificultando a construção de indicadores adequados para investigações sobre o tema. Diante da escassez de dados e referenciais, dialogar sobre a evasão escolar na educação profissional pressupõe estabelecer um debate sobre a permanência enquanto um eixo das políticas de transição da formação técnica para o mundo do trabalho e/ou ensino superior.

Faz-se necessário investigar quais são os dilemas que emergem na realidade da escola técnica profissional que atrai um significativo número de jovens, mas, ao mesmo tempo, não obtém êxito em fazer com que os que nela ingressam permaneçam até a conclusão do curso. Para que se promova uma efetiva transformação de caráter democrático e inclusivo para além da expansão e reorganização governamental da educação profissional se faz necessário que a comunidade escolar seja capaz de se mobilizar buscando estratégias de organização e intervenção no espaço público que redefinam em profundidade as práticas institucionais que favoreçam o sucesso acadêmico dos estudantes.

Quanto aos múltiplos fatores de evasão escolar na educação profissional de nível técnico, Dore e Lüscher (2011; p.776) identificam duas perspectivas principais de abordagem: a

individual, que envolve o estudante e sua trajetória escolar (valores, comportamentos e atitudes que determinam o engajamento acadêmico/aprendizagem e o engajamento social/convivência do estudante). E a abordagem institucional, que leva em consideração a família, a escola (perfil do corpo discente, os recursos e estruturas físicas escolares, os processos e as práticas pedagógicas), a comunidade e os grupos de amigos.

Para as autoras a complexidade do problema implica, também, em soluções complexas. A articulação dessas dimensões na vida escolar, bem como a existência de oportunidades de escolhas e de experimentação profissional podem influenciar sobre os processos de evasão ou permanência escolar. Cabe à instituição reconhecer a importância da prevenção e identificação precoce do problema, além do monitoramento dos possíveis estudantes que estão em situação de risco de evasão.

As discussões apontam para duas ordens de fatores: os intra-escolares, que estão relacionados à forma como está organizado o trabalho pedagógico – conteúdos e metodologia de ensino, interações professor-aluno e normas de avaliação; e os extra-escolares, que fazem com que a educação escolar seja fortemente determinada pelas condições socioeconômicas da sociedade. Queiroz (2002) aponta como fatores externos o trabalho, as desigualdades sociais, a criança e a família. Como fatores internos, tem-se a própria escola, a linguagem e o professor.

Dessa forma, inúmeros são os fatores intra e extra-escolares que influenciam sobre o processo de seletividade e a reprodução da desigualdade social na escola. Os reflexos da acentuada desigualdade social do país na educação manifestam-se por meio de dificuldades de várias ordens que incidem sobre a frequência e o desempenho do aluno, porém que não se restringem ao âmbito da sua individualidade. Silva (2013) aponta algumas variáveis que representam risco de evasão na educação, tais como o desempenho acadêmico, a condição financeira, a idade e o gênero.

Evidencia-se a percepção de que a evasão escolar é causada por múltiplas razões, entrelaçadas entre si, e seu enfrentamento requer mais que ações isoladas e fragmentadas dentro da escola. Seus mecanismos de exclusão e de legitimação têm origem social e nem sempre podem ser resolvidos no âmbito do espaço escolar.

Muitas vezes, no cotidiano da sala de aula, quando um aluno é reprovado, ele é taxado de incapacitado para prosseguir os estudos e essa condição afeta bastante sua autoestima de forma negativa. Segundo Marcel Crahay

> o balanço das pesquisas disponíveis sobre os efeitos da repetência não tem ambigüidade: em regra geral, os alunos fracos que repetem progridem menos que os alunos fracos que são promovidos. Ou seja, pode-se considerar que a repetência

> constitui um meio contra produtivo de fazer face às dificuldades de aprendizagem dos alunos fracos. (CRAHAY, 2007, p. 185)

Reconhecendo que a repetência não é sinônimo de melhoria da aprendizagem e do desempenho escolar, torna-se imperativo desmistificar a determinação exclusiva das causas externas no fenômeno do fracasso escolar, ressaltando o imprescindível papel da escola em propiciar condições de permanência, desenvolvendo políticas e estratégias efetivas, oportunizando a realização de diálogos e acompanhamentos para compreender as necessidades reais demandadas.

A forma como o currículo e as políticas de formação de professores estão relacionadas à permanência dos estudantes são questões pouco exploradas e aprofundadas. Dore e Lüscher (2011) sinalizam para a premente necessidade em aprimorar estratégias e perspectivas institucionais para enfrentar o fenômeno da evasão escolar nos cursos técnicos de nível médio, por meio da consolidação das bases de dados de alunos egressos (evadidos e diplomados) que subsidiem estudos de acompanhamento e mapeamento das ações e projetos desenvolvidos pelas instituições educacionais, objetivando conhecer e detectar riscos de ocorrência da evasão e/ou minimizá-la.

Corroborando com esta perspectiva, Souza (2015), a partir dos resultados de pesquisa feita com estudantes de um curso tecnológico, afirma que a constituição de uma base de dados mais sólida é fundamental para que se possibilite uma análise mais efetiva dos principais fatores que impactam no nível de reprovação e/ou evasão dos estudantes. Para a autora, a forma como a escola lida com este desafio e como os profissionais orientam as suas práticas educativas e pedagógicas, bem como a existência de um efetivo acompanhamento pedagógico e assistencial visando à melhoria da aprendizagem, podem impactar positivamente na redução da evasão escolar.

Assumir a evasão escolar como problema social e politicamente produzido, levando em consideração fatores relativos à instituição escolar, pressupõe questionar a pertinência de se associar a evasão escolar ao fracasso, como recorrentemente se tem feito. A revisão da literatura sobre processos de repetência e evasão na trajetória escolar, evidencia a centralidade do papel da escola, bem como sobre a existência de outros sentidos no acesso e na permanência do estudante.

2.1 Processos de integração e afiliação como fatores determinantes para a permanência

Fica clara a premissa de que a evasão escolar é um fenômeno que envolve diferentes dimensões: materiais, políticas, relacionais e subjetivas que o constituem, como já destacamos

anteriormente. Tal premissa também possibilita questionar alguns determinantes comumente atribuídos ao fenômeno como conformismo do indivíduo, sofrimento e ruptura cultural. Ou seja, as experiências escolares que se desdobram em torno do conhecimento, permeadas pelas relações sociais, articulando vivências e saberes dos estudantes com os conhecimentos historicamente acumulados, devem contribuir na construção de sua própria identidade.

Nogueira (2004), buscando compreender como as condições sociais e familiares favorecem os destinos escolares de sucesso e insucesso, reafirma que a formação no percurso acadêmico remete aos estímulos ou entraves nele vivenciados, bem como suas projeções, ou seja, o que o estudante vislumbra como profissão, diante das condições inscritas socialmente.

Para a autora, a definição dos rumos de uma determinada trajetória escolar passa necessariamente pelos seguintes fatores: as mediações que se interpõem na relação entre o meio social de pertencimento e os resultados escolares, o impacto do patrimônio cultural familiar (o peso dos fatores culturais e econômicos) e a distribuição das oportunidades escolares.

Verifica-se que, para além das estratégias familiares, a instituição formadora pode repercutir e dar sentido ao permanecer ou, ao contrário, constituir motivos para não permanecer. Além disso, há que se considerar outros fatores, tais como a inserção precoce no mundo do trabalho, e a “escolha negativa”, que remete àquele sujeito que só dispõe do projeto de vida possível, frente a uma série de renúncias, que não implicam um poder real de escolha (Dubet citado por Nogueira, 2004).

A permanência e, sobretudo, o sucesso na trajetória escolar envolve uma série de fatores de ordem material e simbólica, que podem corresponder aos desejos e interesses do estudante (decisão pessoal), aos relacionamentos que estabelecem no espaço escolar, às características da instituição formadora, às situações pessoais e familiares. A pesquisa com estudantes evadidos nos cursos da EPTNM no CEFET-MG possibilitou analisar e compreender em que sentido essas dimensões conduzem os sujeitos e seus itinerários.

De acordo com Carneiro e Sampaio (2011), pesquisar sobre espaços, apropriações e apreensões de sujeitos inseridos em uma determinada realidade pressupõe apresentar um olhar sobre os processos que envolvem a permanência, na tentativa de compreender suas relações possíveis com os fatores internos e externos que motivam a evasão escolar. Concernente às profissões relacionadas à formação profissional técnica e tecnológica, que requerem projetos a médio e longo prazos, observa-se que o abandono destas escolhas, em grande medida, não se

vincula à ausência de suportes sociais, ou seja, capitais intelectuais e financeiros que restringem as oportunidades concretas.

É recorrente na literatura que, no âmbito familiar, a educação é muito valorizada. Mesmo em famílias pertencentes a segmentos sociais historicamente excluídos, ela representa a possibilidade de alcance de um trabalho futuro que proporcione autonomia, reconhecimento e independência social e financeira. Para Lapassade (1975, p. 170), a entrada no mundo do trabalho representa uma forma de inserção social, "essencialmente naquele momento em que o indivíduo deixa a família, ou pelo menos, se torna capaz de ganhar a sua própria vida". O imperativo de sobrevivência e a necessidade de responder às expectativas familiares sobre o futuro, as possibilidades de participação em outras esferas de aprendizagem (fora da sala de aula) e a convivência com a arte e intelectualidade pertencentes à cultura hegemônica constituem desafios a serem considerados na compreensão do abandono escolar.

Segundo Coulon (2008) o jovem não expressa apenas sua condição intelectual, mas também a condição social na qual está imerso: a cultura, a subjetividade, o preconceito, o estigma, as formas de resistência. Desse modo, a trajetória de formação integrada (ensino médio e técnico) representa para o jovem importante momento de transição demarcado pela decisão entre a carreira universitária e inserção no mundo do trabalho.

A instituição formadora assume, nesse sentido, um papel central na trajetória de desenvolvimento dos jovens estudantes. Seja por meio da promoção de um conjunto de expectativas e experiências que favoreçam este desenvolvimento, seja pela ausência ou escassez de dispositivos sociais de acompanhamento e diálogo junto à família.

A formação integrada no ensino profissional impõe aos jovens um aprendizado de ofício de estudante, que é demarcado por um contexto de resistências e assimilação de muitas regras, principalmente na fase inicial da formação, nos primeiros semestres. Para Coulon (2008) tal aprendizado constitui aspecto fundamental para aquisição de novas habilidades cognitivas, reelaboração de seus significados e construção de alternativas de superação dos entraves.

Enquanto forma de integração discente, afiliação institucional é apenas um dos pilares que constituem a trajetória acadêmica como facilitador da permanência do estudante. Carneiro e Sampaio (2011) destacam outras dimensões essenciais para a formação do estudante, como a afiliação intelectual e as interações estabelecidas no ambiente acadêmico.

Segundo Figueiredo (2015), a Política de Assistência Estudantil é fator vital para a permanência; no entanto, a restrição econômica não é condição suficiente para compreender as facilidades e dificuldades para os processos de integração e afiliação.

3. A EVASÃO ESCOLAR NA EPTNM DO CEFET-MG

O CEFET-MG é uma instituição pública de educação superior no âmbito da educação tecnológica, abrangendo os níveis médio e superior de ensino e contemplando, de forma indissociada, o ensino, a pesquisa e a extensão, prioritariamente na área tecnológica e no âmbito da pesquisa aplicada (CEFET-MG, 2012a, p. 20). Sua função social consiste em propiciar, de modo crítico, competente e solidário, a formação integral de cidadãos e profissionais capazes de contribuir para o desenvolvimento inclusivo e sustentável (CEFET-MG, 2012a, p. 62).

O Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: política institucional, 2011- 2015, traz ainda os seguintes apontamentos sobre o histórico do processo de institucionalização do CEFET-MG:

> Em 1969, a escola é autorizada a organizar e ministrar cursos de curta duração de Engenharia de Operação, com base no Decreto n. 547 de 18/04/69. Em 1971, implantam-se os cursos de Formação de Tecnólogos e, em 1972, os primeiros cursos superiores de Engenharia de Operação Elétrica e Mecânica. Assim, com funções inicialmente relacionadas à oferta educacional para o ensino primário e, posteriormente, para a formação do auxiliar técnico e do técnico de nível médio, a instituição foi assumindo em sua trajetória o papel de instituição de ensino superior, com a oferta de cursos nesse nível de ensino. (CEFET-MG, 2012a. p.22)

Os Cursos da EPTNM estão estruturados em séries anuais, com duração mínima de três anos para os cursos diurnos e de quatro anos para os noturnos. A inscrição nos processos seletivos para acesso aos cursos da EPTNM possui como pré-requisito escolaridade mínima, observando-se o nível e a modalidade do curso pleiteado. Para a EPTNM: na forma integral (ensino fundamental completo); na forma concomitância externa (ensino médio em curso); na forma subsequente (ensino médio concluído); e para a Educação Profissional Técnica Integrada de Nível Médio para Jovens e Adultos (ensino fundamental concluído e idade mínima de 18 anos).

As políticas de permanência da instituição estão sob a responsabilidade da secretaria de política estudantil do CEFET-MG e seu principal desafio perpassa a redução das desigualdades socioeconômicas e culturais a partir do fomento de ações de inclusão social, de igualdade de oportunidades, de prevenção e de minimização da retenção, da reprovação e da evasão escolar.

Além da assistência estudantil, o CEFET-MG desenvolve ações de caráter socioeducativo, de prevenção à evasão escolar e de pesquisa. A secretaria de política estudantil, por meio de suas coordenadorias, promove palestras, debates e intervenções voltadas para as temáticas:

juventude, mundo do trabalho, sexualidade, saúde física e mental, diversidade e meio ambiente.

O estudo documental e as entrevistas realizadas com os profissionais gestores apontam para a necessidade de uma gestão sistêmica das ações de identificação e prevenção da evasão escolar. Ou seja, a promoção de um trabalho relativamente compartilhado, por meio do planejamento conjunto de ações e programas em consonância com os objetivos e metas propostos no âmbito da instituição.

A ausência de um trabalho integrado, em busca de constante aperfeiçoamento e desenvolvimento das ações relacionadas à identificação e prevenção da evasão escolar, impossibilita sua avaliação sistemática, bem como a criação de indicadores comuns, que viabilizem uma análise de impacto (alterações ocorridas na vida acadêmica dos estudantes) e o planejamento de novas intervenções. Outro importante aspecto que se evidenciou foi a necessidade premente de desenvolvimento de um software para acesso efetivo a dados acadêmicos. A ausência de acesso sistemático a esses dados impede que a instituição trabalhe, preventivamente, com acompanhamento e intervenção nos casos de retenção e evasão e em relação às dificuldades nos processos de ensino e aprendizagem, que podem impedir a permanência e diplomação de estudantes.

A dificuldade de acesso imediato aos dados de frequência, aproveitamento e evasão dos alunos beneficiados impossibilita o cumprimento dos objetivos da assistência estudantil, colocando em risco o impacto dessas ações. A obtenção desses dados é fundamental para análises de impacto e, até mesmo, de estudos comparativos das políticas educacionais e das ações de assistência estudantil, como também para elaboração e cumprimento de normativas institucionais. Inerente a isso, destaca-se a necessidade de alimentação contínua e regular, por parte do corpo docente, dos dados de frequência e de aproveitamento.

A produção de dados sobre retenção e evasão na EPTNM, diagnóstico das causas da retenção e da evasão e a implementação de estratégias para atenuar a retenção são classificadas pela instituição como ações de execução permanente. A assistência estudantil, principalmente por meio do programa de bolsas, é considerada ação prioritária, entendida como um investimento importante na prevenção da evasão e reprovação escolares, mesmo tendo em vista as dificuldades enfrentadas em função dos contingenciamentos de recursos orçamentários e financeiros e as limitações de pessoal docente e técnico-administrativo.

3.1 Questões socioeconômicas e culturais da evasão escolar

Nas entrevistas com os estudantes evadidos dos cursos da EPTNM do CEFET-MG, dentre os fatores observados, destacam-se os que se revelaram mais significativos em suas relações com a evasão escolar: o fato de serem estudantes advindos do interior com trajetórias acidentadas na educação básica; possuírem baixos propósitos acadêmicos; e por se reconhecerem diferentes dos demais estudantes da instituição.

Os depoimentos expressam os principais contrastes nas realidades dos estudantes com trajetórias de êxito e estudantes em situação de evasão escolar. Proveniente de escola pública de ensino fundamental, o entrevistado 1 relata que enfrentou significativa dificuldade de adaptação à rotina de estudos do ensino médio integrado. O estudante foi aprovado na primeira tentativa para o curso técnico em eletrônica, porém teve uma trajetória escolar acidentada, conforme expressa:

> Já fui reprovado em duas matérias, foi eletrônica analógica e programação. (...)Não pode reprovar nenhuma. Você tem seis meses, reprovou em uma você faz o curso todo de novo, se repetir de novo você é jubilado, foi o que aconteceu comigo. Entrevistado 1

Este estudante recebeu alto investimento familiar em sua trajetória escolar, pois reingressou no CEFET-MG, no curso de técnico em mecânica, após ter sido desligado do curso de eletrônica. Em suas declarações ele considera que o início do curso técnico em eletrônica foi muito difícil e que a cobrança na EPTNM era demasiadamente intensa. Afirma que não conseguia “aprender muitas coisas ensinadas no início do curso” e que, por mais que se esforçasse, não conseguia obter êxito no curso.

Sua família desejava que ele se formasse no CEFET-MG pela gratuidade do ensino e prestígio da instituição. A expectativa familiar sobre a qualidade da escola era alta, em suas palavras “por ser a melhor instituição de ensino técnico de Minas Gerais”.

> Não tentei [processo seletivo] em outros lugares, só CEFET. Primeiro porque meu pai estudou aqui, meu avô também, sempre me falaram bem daqui, era um bom lugar (...) e também não tenho condições de pagar. Entrevistado 1

O estudante retratado acima nunca exerceu atividade laborativa, dedica-se apenas aos estudos e os pais não possuem ensino superior. Observamos que o único benefício de assistência estudantil que possui é o acesso subsidiado às refeições do restaurante universitário.

Praticamente todos os estudantes entrevistados ressaltaram o aspecto socioeconômico como fator significativo.

Outro caso nos chama a atenção pela condição de estudante-trabalhador. Proveniente do interior, de escola pública de ensino fundamental, com trajetória demarcada por reprovações e

mudanças de escola, esse estudante afirma que a desistência do curso se deu em função da necessidade de trabalhar e se manter na capital mineira. Ao transferir-se de uma cidade pequena para um grande centro metropolitano, sem familiares com quem pudesse morar e sem suporte financeiro da família de origem, o estudante relata que as dificuldades encontradas interferiram diretamente em seus estudos.

Aprovado na primeira tentativa para o curso em eletrotécnica, sonhava em concluir os estudos para conseguir uma boa carreira, com boas condições de trabalho e salário. Afirma que não se dedicava muito ao curso, pois a mudança de cidade implicou em alterações abruptas em seu cotidiano, encontrando a alternativa de trabalhar como mecânico, por ser uma atividade autônoma que lhe proporcionava flexibilidade nos horários para estudar. O estudante ressalta que teve extrema dificuldade de aprendizagem nos primeiros meses. “Não consegui acompanhar, tinha matéria que eu nunca tinha visto”(Entrevistado 2).

A partir desse dado, percebemos que, apesar do esforço para alcançar um propósito escolar muito bem definido, as transformações vivenciadas no início de uma nova fase de estudos e da vida impossibilitaram a conquista almejada. Em seu relato, expressa com entusiasmo sua aprovação no processo seletivo, mas enfatiza um conjunto de experiências frustradas relacionadas aos professores e ao ambiente acadêmico:

> (...) tenho parentes que vieram do interior fazer a inscrição e não passaram, aí fui lá na prova e passei; tenho um primo que veio fazer no dia e somente eu passei. Muito bom o processo de aprendizagem, eu queria muito ter continuado, mas como as matérias eram puxadas eu não conseguia fazer os trabalhos todos, estudar pra prova; eu chegava em casa 23 horas e tinha que estudar para prova no meu horário de almoço no serviço, tinha que estudar para a prova, fazer trabalho, era muito trabalho, tinha fim de semana que tinha vinte trabalhos de vinte e cinco folhas (...) não estava dando conta não. Eu não tinha base, o segundo grau da escola pública que eu tive no interior era muito diferente daqui. Não tinha tempo de estudar muito. É verdade sim, empresas que te chamam antes de completar o curso, contatos de colegas que conseguiram formar, para entrar no mercado de trabalho era muito mais fácil. Eu esforcei. Mas tinha os trabalhos de fazer em grupo, as práticas de fazer em grupo, coisa assim. Entrevistado 2

Estas declarações remetem-nos a Bourdieu (1998), quando afirma que a inexistência de condições objetivas impõe para os elementos das camadas populares uma percepção de que determinadas aspirações socioeconômicas e culturais não são para eles. Indagado sobre o acesso aos programas de permanência do CEFET-MG, o estudante relata que recebia uma bolsa no valor de R$300,00 e o acesso subsidiado ao restaurante universitário. Mesmo com o apoio financeiro recebido, o estudante abandonou os estudos no segundo ano de curso.

Outro estudante entrevistado também enfatiza a necessidade de exercer alguma atividade remunerada concomitantemente à realização dos estudos, ressaltando a importância da

inserção no mercado de trabalho para garantia da independência financeira e contribuição com as despesas do grupo familiar:

> Hoje estou com 25 anos. Mas como eu já estou no mercado de trabalho, eu vejo que se seu tivesse me formado eu teria muito mais perspectivas na minha idade. Mas inclusive uma das críticas que eu tenho é que para uma pessoa que pretende trabalhar oito horas por dia é impossível. Eu consegui pela flexibilidade que tenho na empresa e tudo mais, mas para qualquer outro emprego formal, não dava. Entrevistado 4

Além de expressar a decepção pelo fato de desistir do curso, o estudante afirma que se encontraria em melhores condições do que se encontra atualmente, se tivesse concluído. Entretanto, considera que não seria interessante a aquisição de um título às custas de notas baixas e reprovações.

É possível apreender, com base nos relatos descritos, que a condição de estudante trabalhador se mostra incompatível com as exigências da formação técnica de nível médio, tendo em vista que tal condição elevou o grau de dificuldades e desafios para um desempenho satisfatório, gerando uma série de conflitos que impossibilitaram o êxito acadêmico almejad

3.2 Processos de afiliação e integração: questões relacionadas ao ambiente escolar

Com relação aos processos de afiliação e integração acadêmica, observou-se que os entrevistados desconhecem ou avaliam como frágil o acompanhamento ou algum tipo de suporte pedagógico que favoreçam sua inserção no universo do ensino profissional.

A maioria dos entrevistados declarou ter encontrado grande dificuldade no processo de transição do ensino fundamental para o ensino médio integrado.

> O maior estresse do CEFET, no meu caso, foi proporcionado pelos meus anseios e cobranças demais, exigências demais (por minha parte mesmo). (...) No entanto, há favorecimento para alguns alunos (apadrinhamento), os melhores alunos nem sempre têm as notas mais altas; (...) tem professores muito bons, mas com ética profissional ruim e tem professores excelentes (esses são o diferencial). Tem que ter a consciência de que aqui não é como o ensino fundamental em que você dava conta só com aulas em sala. A maior parte do conhecimento você irá adquirir fora da sala de aula, com colegas, lendo artigos, assistindo vídeos, palestras, etc. Mas vou te dizer que se você entrar e ver que não é isso, não tem que se sentir fraca por desistir ou optar por outro curso ou outra Instituição. Entrevistado 3

Um estudante evadido considera que as monitorias oferecidas pela instituição eram restritas, pouco estruturadas, sem a frequência e a qualidade esperada.

> Sim, mas são poucas (monitorias) e, dependendo do curso, são pouquíssimas. (...) Eu acho que tem que aproveitar as oportunidades extra curriculares do Cefet, como as culturais, esportivas, iniciações científicas. (...) mas o nível de dificuldade e de cobrança do Cefet bate de frente com o ensino superior público". Entrevistado 6

Outra estudante declara

> Eu acho que ainda falta muito para receber os alunos. Assim, é um impacto muito grande, eu acho, para a maioria das pessoas. É (...) um acompanhamento pedagógico um pouco maior eu acho que seria interessante. Entrevistado 3

Além da necessidade de um apoio pedagógico efetivo, ultrapassando o conteúdo ministrado em sala de aula, outro fator que chama a atenção são as elevadas exigências na relação ensino-aprendizagem. A ausência de pré-requisito educacional para acompanhar as disciplinas do curso esteve presente com muita frequência nos depoimentos, como um sinal de descontentamento.

> É um ambiente em que você se mata de estudar, se mata por causa da pressão para ser o melhor, para não desapontar os professores e os pais. (...) Eu entrei no CEFET consciente de que não ia ser fácil. Eu já sabia. Mas isso foi subindo para um outro patamar. O medo de entrar no [sistema] acadêmico e mostrar suas notas, que antes eram um orgulho, virou meu maior pesadelo. (...) O olhar de reprovação dos professores, os gritos dos pais, que amam e fazem de tudo, são horríveis. Não importa o quanto a gente estude, sempre terá que ser mais. Mais e mais e mais. (...) Porque estudante aqui é máquina, e máquina aqui trabalha." Entrevistado 3
>
> O CEFET faz adolescentes passarem por coisas cedo demais. Muita responsabilidade, decisões a serem tomadas, alta carga de trabalho, coisas que nenhum deles convivia antes a não ser a galera que estudava em [escola] particular. Entrevistado 5
>
> Minha turma tinha 20 matérias, se contar o laboratório; 15 sem. Em média, ficávamos no CEFET umas 10 horas por dia, sem contar o transporte, contando os intervalos. Eram cobrados dois trabalhos de encerramento de ano por causa de uma reformulação no curso, (...). É uma escola extremamente estressante e cansativa, eu acho, para maioria dos cursos. Entrevistado 6

Segundo observado nos relatos acima, a trajetória acadêmica desses estudantes foi demarcada por grandes dificuldades de adaptação à instituição, ocasionadas pela defasagem na formação por eles recebida anteriormente, o que gerou decepção com o novo ambiente escolar, desestimulando suas intenções em prosseguir com estudos.

Além desta questão, os relatos demonstram que as dificuldades vivenciadas no momento de entrada no curso não é algo de um grupo específico de estudantes, mas uma espécie de cultura escolar. Evidentemente, um conjunto de experiências de reprovação e notas baixas conduziram estes jovens ao abandono dessa jornada de busca pelo conhecimento profissional que o ensino técnico possibilita.

A trajetória desses estudantes nos chama a atenção pelo fato de terem sido aprovados em processo seletivo significativamente concorrido e não conseguirem realizar o curso. Todos os entrevistados declaram procedência de escolas públicas e ressaltam que foram excelentes alunos na educação básica e que se esforçaram ao máximo para obter bom desempenho acadêmico.

De maneira geral, a transição para esta última etapa da educação básica é caracterizada pelos estudantes como muito difícil. Os entrevistados apontam fragilidades no acompanhamento pedagógico e na adoção de métodos e técnicas de ensino que favoreçam essa transição. Constatamos que, tanto quanto determinantes objetivamente traçados, tais como escola de origem, condições de trabalho, situação socioeconômica, os fatores inerentes à integração e afiliação acadêmica são cruciais e influenciam para a não-permanência. Os fatores inerentes à integração e afiliação acadêmica perpassam questões subjacentes ao ensino-aprendizagem, tais como a exigência de autonomia com relação à organização e desenvolvimento dos estudos associada às cobranças educacionais da instituição.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir desse estudo, verificamos que a permanência dos estudantes da EPTNM no CEFET-MG enfrenta barreiras no tocante aos seguintes fatores: impossibilidade de dedicação integral aos estudos em função da necessidade de trabalhar; dificuldades de adaptação ao curso em razão da procedência de município do interior; defasagem de pré-requisitos educacionais da formação recebida no ensino fundamental; e fragilidades no acompanhamento psicológico e pedagógico oferecidos pela instituição.

Na maioria dos casos, com exceção de dois estudantes que reingressaram no CEFET, observa-se que a situação pessoal do estudante evadido é pior do que se poderia verificar se tivessem concluído o curso com êxito. Entretanto, para alguns entrevistados, o desligamento representou um alívio, frente ao sofrimento e angústia que relataram sentir face à realização dos estudos. Eles afirmam que não encontraram suporte financeiro, pedagógico e/ou psicológico para permanecerem na instituição.

A entrada em um curso técnico do CEFET requer do estudante a capacidade de conciliar uma intensa dedicação aos estudos com os desdobramentos de sua vida pessoal. Questões como o apoio familiar no momento de ingresso na instituição, associado a uma sólida base de formação no ensino fundamental nos leva à reflexão sobre o poder de influência que o capital cultural e social do estudante exerce em sua trajetória escolar e acadêmica.

Assim, destacamos que a permanência no ensino técnico para os estudantes, sobretudo aqueles provenientes do interior, é muito desafiadora, tendo em vista as dificuldades vivenciadas em função de uma fase da vida de grandes cobranças e transformações. Soma-se, a esses fatores, uma imaturidade, muito frequente entre estudantes nesta faixa etária.

Embora considerem que se esforçaram ao máximo para superar as adversidades com as quais se depararam, os estudantes entrevistados enfatizaram tais aspectos que inviabilizaram sua permanência.

Deste modo, o estudo sobre a evasão escolar na educação profissional a partir de duas grandes categorias: variáveis socioculturais e econômicas; e questões relacionadas à integração e afiliação institucional, evidencia algumas tendências e nichos onde a evasão está mais propensa a ocorrer, bem como, pode se constituir em relevante contribuição para a elaboração de políticas de permanência no sistema de educação profissional.

REFERÊNCIAS

CARNEIRO, Ava; SAMPAIO, Sônia Maria Rocha. Estudantes de origem popular e afiliação institucional. In: SAMPAIO, Sônia Maria Rocha (org.) **Observatório da vida estudantil**: primeiros estudos [online]. Salvador: EDUFBA. p. 53-69, 2011.

CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MINAS GERAIS. **Plano de Desenvolvimento Institucional**: 2011 – 2015. Belo Horizonte, 2012a. Disponível em: <http://www.cefetmg.br/galeria/indicadores/PDI_CEFETMG_2011_2015_Saida.pdf> Acesso em 07/10/2016.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: < http://www.cefetmg.br/textoGeral/Indicadores/Relatorios_Gestao.html> Acesso em 09/11/2016.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: < http://www.cefetmg.br/textoGeral/Indicadores/Relatorios_Gestao.html> Acesso em 15/10/2017.

COSTA, Simone Gomes. **A equidade na educação superior**: uma análise das Política de Assistência Estudantil. 2011. 203 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia)– Programa de Pós Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

COULON, Alain. **A condição de estudante**: a entrada na vida universitária. Salvador: EDUFBA, 2008.

CRAHAY, Marcel. Qual pedagogia para os alunos em dificuldade escolar? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 130, p. 181-208, jan/abr. 2007.

DORE, Rosemary.; LÜSCHER, Ana Zuleima. Permanência e evasão na educação técnica de nível médio em Minas Gerais. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 772-789, set./dec. 2011.

FIGUEIREDO, Alice. Cristina. **Processos de integração e afiliação à vida acadêmica de estudantes de camadas populares no contexto de expansão universitária**. 2015. 175 f. Dissertação (Mestrado em Educação)– Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

LAPASSADE, Georges. **A entrada na vida**. Lisboa: Edições 70, 1975.

NOGUEIRA, Maria. Alice. Favorecimento econômico e excelência escolar: um mito em questão. **Revista Brasileira de Educação**. n. 26, p.133-184, maio-ago. 2004.

OLIVEIRA, Paula Cristina Silva de. **Alfabetizandos/as da EJA**: as razões da permanência nos estudos. 2011. 140. f. Dissertação (Mestrado em Educação)– Faculdade de Educação. Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

QUEIROZ, Lucileide Domingos. Um estudo sobre a evasão escolar: para se pensar na inclusão escolar. In. REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 25., 2002, Caxambu. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPED, 2002.

RAMALHO, Ludmila Eleonora Gomes. **Abordagem avaliativa da política de assistência estudantil em uma instituição educacional.** 2013. 162 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública)– Centro de políticas Públicas e Avaliação da Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2013.

SILVA, Glauco Peres da. Análise de evasão no ensino superior: uma proposta de diagnóstico de seus determinantes. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, v. 18, n. 2, p. 311–333, jul. 2013.

THE SCHOOL EVASION IN THE COURSES OF AVERAGE TECHNICAL PROFESSIONAL EDUCATION

Abstract: *The purpose of this article is to investigate and understand the reasons and trajectories that lead to school dropout in the Technical Vocational Technical Education (EPTNM) at the Federal Center of Technological Education of Minas Gerais (CEFET-MG), Brazil. To this end, a qualitative methodological approach was carried out. The technical procedures of data collection and analysis used involved interviews with students who left EPTNM courses in the classroom, bibliographic survey, documentary study of the institution chosen as an empirical field, in addition to individual semi-structured interviews with coordinators of courses and professionals responsible for sectors of support and social and pedagogical accompaniment of the students. Based on the study, it was possible to perceive that the students who have been evaded attribute the break with the studies to different factors, be they individual, social, economic, family and institutional, which reinforce each other. The study showed that the institutional strategies adopted to cope with school dropout in secondary vocational technical education are still insufficient, revealing the indispensable and continuous challenge of the school in providing conditions of permanence. Confronting the issue presupposes the development of policies, dialogues and effective strategies for*

pedagogical and assistance monitoring, aiming to improve learning and the production of information that supports the identification of signs of evasion and the creation of prevention mechanisms.

.

Keywords*: School Evasion. Professional education. Permanence. Formative Trajectory.*

VII SIMPÓSIO INTERNACIONAL SITRE
TRABALHO, RELAÇÕES DE TRABALHO, EDUCAÇÃO E IDENTIDADE

Apresentação Oral

A INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO ENTRE 1992 E 2014: UMA INTERPRETAÇÃO INSTITUCIONALISTA

Juliano Vargas[1] – brazil.juliano@gmail.com
Universidade de Brasília
Campus Darcy Ribeiro, FACE, Asa Norte
CEP 70910-900 – Brasília (DF) – Brasil

Alexandre Ottoni Teatini Salles[2] – aotsalles@gmail.com
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)
Campus Goiabeiras, PPGEco, Bairro Goiabeiras
CEP 29075-910 – Vitória (ES) – Brasil

Resumo: *Sob a perspectiva da Economia Institucional Original, este artigo aventa as possibilidades de ajustes institucionais que possam favorecer a redução do grau de informalidade (GI) existente no mercado de trabalho brasileiro. Explicitam-se os elementos centrais da teoria institucionalista, sua relevância para o arranjo do mercado de trabalho e as principais instituições trabalhistas que o compõem nacionalmente. Posteriormente, desenvolve-se uma análise estatística referente à informalidade no país entre 1992 e 2014 e a descrição dos principais efeitos das instituições trabalhistas sobre o trabalho informal no período. Discutem-se também alguns aprimoramentos institucionais potencialmente redutores da informalidade que, em tese, podem viabilizar um arranjo institucional mais adequado ao mercado de trabalho. Conclui-se que no Brasil, apesar dos avanços moderados pós-2000, as instituições que regem o mercado de trabalho carecem de ajustes para que possam contribuir mais efetivamente no enfrentamento do historicamente elevado grau de informalidade, justificando-se assim o debate sobre adequações institucionais pontuais.*

Palavras-Chave: *Mercado de Trabalho Informal. Economia Brasileira. Instituições.*

---

[1] Doutorando em Economia na Universidade de Brasília (UnB)
[2] Professor Associado da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

1. INTRODUÇÃO

Do ponto de vista socioeconômico, o Brasil é um país estruturalmente complexo. Por isso, possui inúmeros obstáculos a serem superados, demandando soluções criativas para sua consecução. Em se tratando das diversas peculiaridades de seu mercado de trabalho, esta realidade não é diferente, especialmente ao observar a extensa prática do trabalho informal. Percebe-se que esta é resultante, em grande medida, de arranjos institucionais estabelecidos pelo país ao longo de sua trajetória econômica, social, política e jurídica. Isto pelo menos desde o surgimento *de facto* do mercado de trabalho no Brasil, quando da abolição da escravidão, em 1888. Assim, devido às idiossincrasias da economia brasileira nesta seara, altos níveis de informalidade laboral historicamente persistem e podem ser observados a partir de diversos panoramas, e com vários matizes. Esta é uma situação indesejável que carece de um exame que investigue a natureza das instituições que regem o mercado de trabalho, com vistas à redução[3] efetiva e sustentável do trabalho informal no país.

Isto posto, o objetivo do artigo é examinar as relações entre o alto GI do mercado nacional de trabalho no período 1992-2014 sob a perspectiva da Economia Institucional Original. Parte-se do princípio de que, embora exista alguma bibliografia que proponha articular as relações entre o mercado nacional de trabalho, a economia brasileira e as instituições, esta não o faz nos moldes propostos neste arranjo investigativo, com que se julga oportuno um esforço de pesquisa que atualize o debate e, ao mesmo tempo, cubra este déficit da literatura econômica. Para atingir esse intento, contrastam-se os pressupostos teóricos do pensamento institucionalista original com alguns indicadores apurados pelo IBGE/PNAD e disponibilizados pelo IPEADATA. As séries históricas consultadas foram iniciadas em 1992 e encerradas em 2014, o que define o corte temporal do estudo.

Tendo isso em mente, o artigo se propõe a discutir as seguintes questões: i) O que é e quais são os elementos centrais da teoria institucionalista original? ii) Quais são as principais instituições trabalhistas brasileiras e qual é a importância de seu arranjo institucional para a dinâmica do mercado de trabalho formal e informal no país? iii) O que apontam os dados sobre a informalidade no Brasil entre 1992 e 2014, e como as instituições que regem o funcionamento do mercado nacional de trabalho afetaram o trabalho informal neste período? iv) Sob a

[3] É importante salientar que será empregado ao longo do artigo o termo redução e congêneres, ao invés de, por exemplo, eliminação, assumindo-se que devido às características e complexidades da informalidade no Brasil, não é razoável propor erradicá-la por completo.

perspectiva da Economia Institucional Original, que aprimoramentos institucionais podem contribuir a um arranjo mais adequado no sentido de viabilizar uma redução efetiva e sustentável do GI?

Este artigo está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção versa sobre os principais pressupostos da Escola Institucional Original, base do pensamento institucionalista, apresentando insumos teóricos que permearão o debate de modo a comportar um eixo entre esta abordagem econômica e a sua aplicação à questão da informalidade no mercado de trabalho brasileiro. Na terceira seção são esmiuçados aspectos que denotam a importância dos arranjos institucionais para a conformação atual do mercado de trabalho no Brasil, bem como a especificação das principais instituições trabalhistas que o compõem nacionalmente. Nesta mesma seção é desenvolvida uma análise estatística referente à informalidade no país entre 1992 e 2014, seguida do exame dos principais efeitos das instituições trabalhistas sobre o trabalho informal neste interregno. Na quarta seção são aventadas possíveis alternativas institucionais que podem favorecer a superação de alguns entraves históricos à redução efetiva e sustentável da informalidade no mercado nacional de trabalho.

2. INSTITUIÇÕES E MERCADO NACIONAL DE TRABALHO EM UMA PERSPECTIVA EVOLUCIONÁRIA E HISTÓRICA: A VISÃO DA ECONOMIA INSTITUCIONAL ORIGINAL

Do ponto de vista da Economia Institucional Original[4], pode-se dizer que as instituições são o conjunto de regras formais e informais originadas de hábitos de pensamento arraigados e que determinam o estilo de vida dos membros de uma sociedade. De acordo com Veblen (1898, p. 391), os hábitos podem ser entendidos como tendências para comportar-se de certa maneira em determinados contextos ("*habitual methods of procedure*"). Portanto, na ausência de certas circunstâncias – o que favorece tomadas de decisão inconsistentes com os pensamentos enraizados de uma comunidade, por não serem codificáveis a partir dos padrões de comportamento nela incrustados –, os indivíduos não atuarão em função de determinado hábito,

[4] A Escola Institucional surgiu nos Estados Unidos no início do século XX, a partir dos escritos de Thorstein Bunde Veblen (1857–1929). O adjetivo "Original" foi cunhado ao longo daquele século, em que surgiram outros expoentes desta Escola, tais como Walton Hale Hamilton (1881–1958), John Rogers Commons (1862-1945), Wesley Clair Mitchell (1874-1948), Adolf Berle (1895–1971) e Clarence Edwin Ayres (1891-1972).

o que não significa que este impulso não exista. Deste modo, os hábitos estão disseminados entre os membros do grupo, convergindo para propósitos e crenças afins.

Esta escola de pensamento econômico tem como elementos onipresentes (*ubiquitous*) de seu arcabouço teórico as instituições, os hábitos, as regras e sua evolução[5]. Assim, as instituições existentes são resultantes das ações de outros indivíduos, encadeadas por suas interações intertemporais (HODGSON, 1998, 2006). Ainda conforme Hodgson,

> institutions are the kinds of structures that matter most in the social realm: they make up the stuff of social life. The increasing acknowledgement of the role of institutions in social life involves the recognition that much of human interaction and activity is structured in terms of **overt or implicit rules**. Without doing much violence to the relevant literature, we may define institutions as systems of established and prevalent social rules that structure social interactions. Language, money, law, systems of weights and measures, table manners, and firms (and other organizations) are thus all institutions (grifos nossos). (HODGSON, 2006, p. 2)

Pode-se inferir, portanto, que instituições são formadas a partir de padrões de pensamento compartilhados. Desta forma, estão imiscuídas à vida cotidiana da sociedade, determinando as ações individuais e o tipo de interação social entre os diferentes grupos. Por nascer sob um contexto institucional pré-existente, os hábitos mentais destes agentes são continuamente confrontados.

Outro aspecto importante acerca das instituições é que elas mudam com o passar do tempo, evoluindo – não necessariamente para melhor – de modo a adaptarem-se a novos esquemas socioeconômicos que venham a surgir, com o intuito de melhor satisfazer as necessidades da coletividade. Essa perspectiva evolucionária tem uma conotação "genética", implicando em um método específico de análise, ou seja, buscando esclarecer a existência de certo fenômeno à luz de suas raízes (HAMILTON, 1919). Nesse sentido, Veblen (1919) destaca que o presente impacta o futuro, na medida em que influencia os hábitos das pessoas, seja fortalecendo, seja alterando comportamentos mentais do passado. De acordo com Hodgson, outras características imanentes às instituições em geral são:

---

[5] "*However, institutionalists do not attempt to build a single, general model on the basis of those ideas. Instead, these ideas facilitate a strong impetus toward specific and historically located approaches to analysis. In this respect there is an affinity between institucionalism and biology. Evolutionary biology has a few laws or general principles by which origin and development can be explained.* […] *The institutionalist approach moves from general ideas concerning human agency, institutions and the evolutionary nature of economic processes to specific ideas and theories, related to specific economic institutions or types of economy.* […] *the concepts of habit and of an institution help to provide the link between the specific and the general*" (HODGSON, 1998, p. 168).

> i) *All institutions involve the interaction of agents, with crucial information* feedbacks;
> ii) All institutions have a number of characteristic and common conceptions and routines;
> iii) Institutions sustain, and are sustained by, shared conceptions and expectations;
> iv) Although they are neither immutable nor immortal, institutions have relatively durable, self-reinforcing, and persistent qualities;
> v) Institutions incorporate values, and process of normative evaluation. In particular, institutions reinforce their own moral legitimation that which endure if often – rightly or wrongly – seen as morally just. (HODGSON, 1998, p. 179)

Neste ínterim, assume-se que os costumes e as leis são o resultado de certas circunstâncias históricas e vão mudando ao longo do tempo, de acordo com o despontar de novos paradigmas socioeconômicos. Deste modo, diante de determinadas situações faz-se necessário estabelecer novas regras. No que tange especificamente às mudanças econômicas das circunstâncias, Veblen destaca que:

> All economic change is a change in the economic community, a change in the community's methods of turning material things to account. The change is always in the last resort a change in habits of thought. […] A given contrivance for effecting certain material ends becomes a circumstance which affects the further growth of habits of thought […] and so becomes a point of departure for further development of the methods of compassing the ends sought and for the further variation of ends that are sought to be compassed. (VEBLEN, 1898, p. 391)

Quanto à evolução do arcabouço institucional, é mister considerá-la a partir de uma perspectiva histórica. Isto porque certas instituições podem não apresentar no presente os mesmos resultados sociais e/ou econômicos que apresentaram no passado. Com o passar do tempo, as circunstâncias modificam-se em função de diversas particularidades históricas e institucionais, resultando no que Hodgson denomina de "*the problem of historical specificity*", a saber:

> It first acknowledges the fact that there are different types of socio-economic system, in historical time and geographic space. The **problem of historical specificity** addresses the limits of explanatory unification in social science: substantially different socio-economic phenomena may require theories that are in some respects different. If different socio-economic systems have features in common then, to some extent, the different theories required to analyse different systems might reasonably share some common characteristics. But sometimes there will be important differences as well. Concepts and theoretical frameworks appropriate for one real object may not be best suited for another. The problem of historical specificity starts from a recognition of significant underlying differences between different objects of analysis. **One theory may not fit all** (grifos nossos). (HODGSON, 2007, p. 122)

Sua tese é de que as causas de determinado fenômeno são localizadas no tempo e evoluem historicamente com a sociedade, seus hábitos, sua cultura e suas instituições. Por esta razão a história não se repete e por isso os fenômenos econômicos vão assumindo nuances e características peculiares dependendo do momento histórico em que acontecem (usa-se o tempo histórico, e não o tempo lógico) (HODGSON, 2002, 2007; SALLES, 2007, 2013).

De acordo com esta abordagem, a história é fundamental para a investigação dos desdobramentos de uma sequência de eventos econômicos. Com efeito, uma investigação baseada nos pressupostos teóricos da Escola Institucional Original aplicada ao mercado nacional de trabalho necessariamente deve atentar para as particularidades de seu passado. É com este foco de análise que se propõe o exame de suas características e instituições específicas, sobretudo das que permitam desvelar a natureza e o processo evolucionário da informalidade do trabalho entre 1992 e 2014.

Em suma, a teoria e a metodologia expostas nesta seção serão adotadas como as premissas básicas que permearão a interpretação da evolução institucional histórica do mercado nacional de trabalho no interregno em questão. Assume-se que a perspectiva evolucionária das instituições permite uma melhor compreensão da mentalidade do período, revelando aspectos chave da informalidade do trabalho que foram negligenciados em inúmeras investigações históricas. Além disso, perscrutar este fenômeno examinando seu papel no processo de desenvolvimento do mercado nacional de trabalho implica em que este artigo oferece um diferente ângulo de visão deste tema, distinto da maneira como ele tem sido abordado até o momento.

3. A INFORMALIDADE E O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES SOBRE O TRABALHO NO BRASIL ENTRE 1992 E 2014

De meados da década de 1980 em diante, o processo de globalização e de financeirização redundou em recorrentes transformações em todas as esferas da atividade produtiva, com que o sistema econômico mundial vê-se, desde então, cada vez mais pressionado por desafios de natureza competitiva. A organização do trabalho precisou se adaptar ininterruptamente a esta nova realidade. Este ambiente contribuiu para mudanças do arcabouço institucional trabalhista brasileiro, em meio a uma série de acontecimentos que influenciaram diretamente a trajetória do trabalho informal no país. Fato é que mesmo tendo a informalidade

– altamente institucionalizada no Brasil – assumido distintos contornos ao longo do tempo, esta questão ainda mostra-se distante de uma resolução satisfatória.

Inserido neste contexto, verifica-se que o mercado de trabalho brasileiro apresenta duas características distintas em relação ao sistema de mercado convencional. São elas: i) a mercadoria – força de trabalho – não é entregue instantaneamente, mas ao longo do tempo; ii) o trabalhador conhece melhor sua capacidade de trabalho do que seus potenciais empregadores. Por isto, do ponto de vista do empregador, o contrato de trabalho se assemelha a um investimento uma vez que tanto a contratação quanto o treinamento, ou uma eventual demissão do trabalhador, implicam em custos/encargos.

Além disso, é possível afirmar que existem basicamente três determinantes para o mercado de trabalho em geral, além da incerteza[6], intrínseca ao sistema. A primeira diz respeito à conjuntura macroeconômica, que interfere diretamente na definição e na delimitação da demanda por trabalho, tanto quantitativamente quanto qualitativamente. A segunda refere-se à capacidade produtiva, remetendo ao potencial da força de trabalho disponível em um dado mercado de trabalho e as suas possibilidades de agregar valor. A terceira é mais estrutural e refere-se exatamente às instituições que regem o mercado de trabalho, elemento central na dinâmica de seu funcionamento.

As instituições que regem o mercado de trabalho também são resultantes destas mudanças – formais e/ou informais (desde que codificáveis) – que envolvem cada país ou sociedade, conforme as premissas da Escola Institucional Original. Quando são estabelecidas leis e regulamentações, demarca-se a estrutura de funcionamento do mercado de trabalho, tornando-o mais ou menos rígido, mais ou menos adaptável às novas necessidades e condições econômicas. Logo, tem-se que um ajustamento dessas instituições ao ambiente econômico e ao ambiente sociocultural de uma sociedade refletir-se-á em menores restrições aos agentes envolvidos, e vice-versa.

À luz desse arcabouço teórico, como podem ser definidas as instituições que regem especificamente o mercado de trabalho? Assume-se que elas direcionam seu funcionamento, aparecendo tanto sob a forma de: i) um relacionamento mais flexível entre trabalhadores e empregadores no que diz respeito às condições laborais. Aí estão inclusas, por exemplo,

---

[6] Utiliza-se neste artigo a visão de incerteza proposta por Minsky (1996, p. 360), expressa da seguinte forma: "*uncertainty (or unsureness) is a deep property of decentralized systems in which a myriad of independent agents make decisions whose impacts are aggregated into outcomes that emerge over a range of tomorrows*".

negociações diretas entre as partes interessadas no que tange à jornada de trabalho e a remuneração (horário, salário, bônus e participação nos lucros, horas extras, etc.); ii) regulações que derivam de uma legislação trabalhista, que tende a ser menos instável frente às contingências do mercado. Referem-se à proteção do emprego, seguro-desemprego, sindicatos, recolhimento de impostos, entre outros.

No Brasil, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) constitui o pilar fundamental da legislação trabalhista, tratando das normas da relação de trabalho, da organização da Justiça do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho. Juntamente com a CLT, as principais leis trabalhistas no Brasil emanam da Constituição Federal (CF/88). Complementando esta legislação, o Tribunal Superior do Trabalho emite enunciados no sentido de qualificar as leis em casos omissos (AMADEO, 2006).

Sob uma ótica estritamente jurídica do mercado de trabalho, os trabalhadores podem ser categorizados como: i) formais, quando atuam sob as determinações da legislação trabalhista, ou seja, amparados pela CLT e/ou pela CF/88; ii) informais, em desacordo com a CLT e/ou com a CF/88, portanto. Esta definição de informalidade é associada a uma relação econômica ou trabalhista em divergência com as leis vigentes no país, em que as empresas não pagam (todos os) impostos ou praticam o assalariamento sem carteira assinada. Nesta leitura, a informalidade é alicerçada pela concepção de que uma atividade econômica deve ser caracterizada como informal quando não se encontra juridicamente instituída frente ao estado de direito[7], sem nenhum registro junto ao aparelho estatal (junta comercial, receitas federal, estadual e municipal) (PINHEIRO e MIRANDA, 2000).

Com base nos diversos conceitos apresentados até aqui e pela pervasividade dos arranjos institucionais existentes na organização da sociedade brasileira, fica claro que as instituições trabalhistas têm destacada importância no mercado de trabalho formal e informal, como também no desempenho da economia em geral. Disto, depreende-se que as instituições que regem especificamente as relações trabalhistas são os elementos centrais no funcionamento do mercado de trabalho. Ainda que o desempenho econômico, *inter alia*, possa mitigar os problemas apresentados pelo mercado de trabalho no curto e médio prazo, é fato que as instituições têm papel decisivo no longo prazo. Os progressos socioeconômicos recentes não

[7] O estado de direito é uma situação jurídica, ou um sistema institucional, no qual cada um é submetido ao respeito das leis vigentes, seja pessoa física, seja pessoa jurídica. O estado de direito é assim vinculado ao respeito da hierarquia das normas, da separação dos poderes e dos direitos fundamentais. Ver Horta (2011).

significam que não persistam instabilidades institucionais que influenciem indesejavelmente o comportamento dos inúmeros agentes que atuam e interagem em seu mercado de trabalho.

Como afirmado anteriormente, determinada instituição do mercado de trabalho resulta de regras formais provenientes das leis e de regras informais (desde que codificáveis) derivadas de negociações diretas entre trabalhadores e empregadores, existindo distintas causas para seu surgimento. De um lado, ela reage às várias imbricações que compõem as leis. De outro, responde às particularidades das relações de trabalho, por estas serem uma transação que ocorre ao longo do tempo e/ou por haver assimetria de informações entre o empregador e o trabalhador. Ambas podem se tornar obsoletas frente a modificações das circunstâncias, deixando de atender as novas correlações de forças ou gerando efeitos socioeconômicos indesejáveis.

Geralmente estas novas circunstâncias somente geram reformas institucionais concretas após longas divergências entre potenciais "ganhadores" e "perdedores", dados os diversos pontos de vista a respeito dos possíveis resultados socioeconômicos advindos das mudanças propostas. Esta é uma realidade premente para o caso das instituições do mercado de trabalho no Brasil. Na atualidade existem basicamente duas visões dissonantes quanto à legislação trabalhista brasileira. Uma que, apesar de reconhecer sua importância para o desempenho da economia e do mercado de trabalho, defende que em alguns casos ela é muito ampla, com que obstaculiza o adequado funcionamento dos empreendimentos econômicos, tendendo a reduzir a geração global de empregos e a fomentar o desemprego e a informalidade. Outra que interpreta a proposta de qualquer reforma da legislação trabalhista como um pretexto para enfraquecer os interesses dos trabalhadores, apontando fatores externos à esfera do mercado de trabalho – a abertura comercial e as elevadas taxas de juros, por exemplo – como responsáveis por um agravamento do ambiente econômico e do mercado de trabalho informal (AMADEO, 2006).

Todavia, aparentemente o problema do alto GI verificado no mercado nacional de trabalho está em uma combinação dos limites impostos pela legislação trabalhista com as condições externas ao mercado de trabalho. Ambos persistentemente têm concorrido para esta situação ao longo do tempo, conforme aponta uma análise sucinta dos seguintes indicadores do mercado de trabalho, implementada a seguir: i) população em idade ativa (PIA), população economicamente ativa (PEA) e taxa de participação; ii) população ocupada (PO); iii) população desocupada (PD); iv) taxa de desemprego; v) grau de informalidade.

i) PIA, PEA e taxa de participação:

A PEA refere-se à soma da população desocupada com a população ocupada. Já a PIA compreende a soma da PEA e da população não economicamente ativa (pessoas não classificadas como ocupadas ou desocupadas). Por sua vez, a taxa de participação (ou taxa de atividade) é o indicador que expressa a razão entre a PEA e a PIA, permitindo mensurar o volume relativo da população que se encontra no mercado de trabalho. Ela procura medir o tamanho relativo da força de trabalho, fornecendo uma aproximação do volume de oferta de trabalho disponível na economia, para ser empregada (IBGE, 2016b).

Tabela 1 – Evolução da PIA, da PEA e taxa de participação – Brasil (anos selecionados)

Ano	PIA (número de pessoas)	PEA (número de pessoas)	Taxa de participação (%)
1992	113.295.184	65.977.197	58,2
1997	125.081.924	71.634.612	57,3
2002	143.133.843	83.843.862	58,6
2007	156.439.292	92.364.258	59,0
2014	172.180.431	100.441.546	58,3

Fonte: IBGE/PNAD, 2017d, 2017c, 2017h. Elaboração própria.

Ao longo do período apresentado, a tabela 1 mostra que a PIA aumentou de maneira persistente (acréscimo maior do que 50% entre 1992 e 2014), mormente devido ao aumento da população brasileira. A expectativa é de que com a queda da população absoluta do Brasil, prevista pelo IBGE (2008) para ocorrer em meados da década de 2030, a PIA também decresça, acompanhando essa tendência. Porém, é necessário ressaltar que as possibilidades de quedas nos números absolutos não expressam nenhuma relação com os números relativos do mercado de trabalho, especialmente os da informalidade do trabalho, pois de forma alguma o problema resume-se a uma simples questão numérica, existindo vários outros fatores que devem ser considerados na análise deste e dos outros quesitos a serem analisados neste estudo.

Também se pode inferir que a PEA aumentou de maneira incessante em todo o período (acréscimo de 52% entre 1992 e 2014), igualmente tendo como pano de fundo o crescimento populacional, além de acompanhar a tendência da PIA. Logo, a PEA também fornece informações que demandam ações deliberadas dos responsáveis pela elaboração e execução de políticas públicas no que se refere à entrada/saída de trabalhadores do mercado de trabalho e as diversas implicações institucionais destes movimentos.

Deste conjunto de informações, pode-se verificar que há certa estabilidade da taxa de participação. Ela pouco variou ao longo do período analisado, com mínima de 57,3% em 1997 e máxima de 59% em 2007, resultando em um intervalo de 1,7% entre ambas as taxas. Isso

reforça a relação direta já estabelecida entre PIA e PEA, em que ambas apresentam uma tendência de crescimento, em termos absolutos, para o recorte temporal selecionado.

ii) População ocupada:

Conforme critério adotado pelo IBGE (2016b), a população ocupada é entendida como o "número de pessoas que estavam trabalhando na semana de referência da PNAD, estimado a partir dos dados da pesquisa". A PO engloba:

i) Empregados: pessoas que trabalham para um empregador ou mais, cumprindo uma jornada de trabalho, recebendo em contrapartida uma remuneração em dinheiro ou outra forma de pagamento (moradia, alimentação, vestuário, etc.). Incluem-se entre as pessoas empregadas aquelas que prestam serviço militar obrigatório e os clérigos. Os empregados são classificados segundo a existência ou não de carteira de trabalho assinada;

ii) Contas própria: aqueles que exploram uma atividade econômica ou exercem uma profissão ou ofício e não têm empregados;

iii) Empregadores: aqueles que exploram uma atividade econômica ou exercem uma profissão ou ofício, com um ou mais empregados;

iv) Não-remunerados: pessoas que exercem uma ocupação econômica, sem remuneração, pelo menos uma hora na semana[8], ajudando a um membro da unidade domiciliar em sua atividade econômica, ou auxiliando as instituições religiosas, beneficentes ou cooperativas, ou, ainda, como aprendiz ou estagiário.

Tabela 2 – População ocupada (número de pessoas)
Brasil e diferentes áreas de abrangência (anos selecionados)

Ano	População ocupada (Brasil)	População ocupada (áreas metropolitanas)	População ocupada (áreas não-metropolitanas)	População ocupada (áreas rurais)	População ocupada (áreas urbanas não-metropolitanas)
1992	61.229.427	18.333.313	42.896.114	14.224.271	28.671.843
1997	65.576.717	20.035.361	45.541.356	13.561.044	31.980.312
2002	75.563.615	23.945.211	51.618.404	11.884.933	39.733.471
2007	84.119.034	27.198.280	56.920.754	11.389.490	45.531.264
2014	92.869.853	30.624.279	62.245.574	10.035.304	52.210.270

Fonte: IBGE/PNAD, 2017e. Elaboração própria.

[8] Para as pesquisas realizadas entre 1983 e 2002 o instituto considerou o limite mínimo de 15 horas por semana para o trabalho não remunerado, enquanto a metodologia adotada depois disso considera aqueles que trabalharam pelo menos uma hora na semana.

Verifica-se na tabela 2 um aumento do número de pessoas ocupadas ao longo dos anos analisados, passando de pouco mais de 61 milhões de pessoas em 1992 para mais de 92 milhões em 2014. Mesmo considerando-se o aumento populacional absoluto brasileiro nesse intervalo de tempo, o aumento real da PO é, proporcionalmente, significativamente maior para o mesmo período (51,7% frente aos mais de 32% de crescimento da população absoluta).

Quanto às diferentes áreas de abrangência, é interessante observar que apenas as áreas rurais tiveram queda no número de pessoas ocupadas durante o período analisado (diminuição de 29,5% entre 1992 e 2014, correspondendo a mais de quatro milhões de pessoas), o que se reflete diretamente no aumento da taxa de urbanização ainda em curso. Todas as outras áreas de abrangência acompanharam a tendência de alta observada no período.

A fim de investigar a categoria de posição na ocupação no trabalho principal, na tabela 3 se encontram dados referentes às distintas regiões metropolitanas (RMs)[9], o que exprime com maior detalhe a dimensão dessa situação no país. Observa-se que ela difere do padrão verificado para o Brasil, no que se refere à dinâmica de criação de postos de trabalho.

Tabela 3 – Categoria de ocupação no trabalho principal nas regiões metropolitanas (RMs) do Brasil, com base nos meses de dezembro (mil pessoas) - (anos selecionados)

População ocupada	2002	2007	2012	Variação % (2002/2007)	Variação % (2007/2012)
Setor privado (1)	10.124	11.902	14.063	17,56	18,16
Com carteira assinada (1)	7.508	9.003	11.589	19,91	28,72
Sem carteira assinada (1)	2.616	2.899	2.474	10,82	-14,66
Setor público	1.987	2.128	2.599	7,10	22,13
Com carteira assinada	371	342	510	-7,82	49,12
Sem carteira assinada	269	289	330	7,43	14,19
Militares e funcionários estatutários	1.347	1.497	1.759	11,14	17,50

Fonte: IBGE, 2016a. Elaboração própria. Nota: (1) Exclusive trabalhadores domésticos e não-remunerados.

A tabela 3 evidencia a importância do setor privado para a geração de empregos com carteira assinada, também denotando recuo significativo na criação de empregos sem registro (informais). O setor público, por sua vez, também apresentou elevação do número de empregos com carteira assinada, mas também para os casos sem o registro de trabalho. Destaques para o fato de que mais do que o quádruplo dos trabalhadores do setor público não são celetistas e para a expansão considerável dessa categoria de trabalhadores no período.

iii) População desocupada:

[9] RMs: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

O IBGE (2016b) define como PD o "número de pessoas que procuraram, mas não encontraram ocupação profissional remunerada na semana de referência da PNAD" e também como "as pessoas que não tinham e estavam efetivamente procurando trabalho em um determinado período de referência, o que incorpora o conceito de disponibilidade para assumir o trabalho na semana de entrevista, o que não é investigado na pesquisa atual".

Tabela 4 – População desocupada (número de pessoas)
Brasil e diferentes áreas de abrangência (anos selecionados)

Ano	População desocupada (Brasil)	População desocupada (áreas metropolitanas)	População desocupada (áreas não-metropolitanas)	População desocupada (áreas rurais)	População desocupada (áreas urbanas não-metropolitanas)
1992	4.747.770	1.979.839	2.767.931	271.408	2.496.523
1997	6.057.895	2.624.233	3.433.662	358.479	3.075.183
2002	8.280.247	3.730.754	4.549.493	333.273	4.216.220
2007	8.245.224	3.469.959	4.775.265	432.220	4.343.045
2014	7.571.693	2.795.129	4.776.564	513.735	4.262.829

Fonte: IBGE/PNAD, 2017b.

A tabela 4 indica um acréscimo do número de desocupados de 1992 até 2002. Permanece relativamente estável no período seguinte (2007), evidenciando um patamar mais alto comparativamente aos períodos anteriores. No ano de 2014, em comparação com 2007, houve queda de 8,1% no total da PD, influenciada também pela modificação metodológica promovida pelo IBGE. Observa-se um descompasso na relação entre o crescimento da população residente brasileira e o crescimento do número de pessoas desocupadas entre 1992 e 2014, pois enquanto a primeira foi de mais de 32%, a segunda foi de 59,5%, o que representa um desafio aos formuladores de políticas públicas (IBGE/PNAD, 2017f, 2017b).

No que diz respeito à população desocupada em diferentes áreas de abrangência, verifica-se que de modo geral estas acompanharam o movimento da PD total, com exceção das áreas rurais. Obviamente, deve ser também levado em conta o aumento populacional verificado para o período, bem como a conjuntura da economia brasileira e de sua dinâmica institucional nesse intervalo de tempo.

iv) Taxa de desemprego:

A taxa de desemprego (tabela 5), também chamada de taxa de desocupação, é o "percentual das pessoas que procuraram, mas não encontraram ocupação profissional remunerada entre todas aquelas consideradas ativas no mercado de trabalho, grupo que inclui todas as pessoas com 15 anos ou mais de idade que estavam procurando ocupação ou

trabalhando na semana de referência da PNAD" (IBGE, 2016b). A questão do desemprego ocupa um papel central na discussão das políticas tanto de cunho macroeconômico quanto de compensações sociais.

Tabela 5 – Taxa de desemprego (%) - Brasil e diferentes áreas de abrangência (anos selecionados)

Ano	Taxa de desemprego	Taxa de desemprego (áreas metropolitanas)	Taxa de desemprego (áreas não-metropolitanas)	Taxa de desemprego (áreas rurais)	Taxa de desemprego (áreas urbanas não-metropolitanas)
1992	7,2	9,7	6,1	1,9	8,0
1997	8,5	11,6	7,0	2,6	8,8
2002	9,9	13,5	8,1	2,7	9,6
2007	8,9	11,3	7,7	3,7	8,7
2014	7,5	8,4	7,1	4,9	7,5

Fonte: IBGE/PNAD, 2017g.

O fraco desempenho da economia brasileira, que não conseguiu lograr anos consecutivos de crescimento sustentado nesse período, colaborou para elevar as taxas de desemprego no país, o que levou à deterioração dos indicadores do mercado de trabalho e permitiu a alta do desemprego desde meados da década de 1990 até 2003. A maior taxa de desemprego foi registrada no ano de 2002 (9,9%) e a menor taxa de desemprego ocorreu no ano de 1992 (7,2%)[10]. Verifica-se que há forte alta deste quesito na década de 1990 e uma relativa queda nos anos 2000. À primeira vista, os números até 2013 sugerem forte recuperação do mercado de trabalho, mas convém ressaltar que a taxa de desemprego nesse ano mostra-se apenas pouca coisa melhor em relação à situação observada em 1992. Quanto às demais áreas de abrangência, observa-se movimento similar ao dos outros dados analisados até aqui, isto é, melhora em todas, com exceção das áreas rurais.

v) Grau de Informalidade:

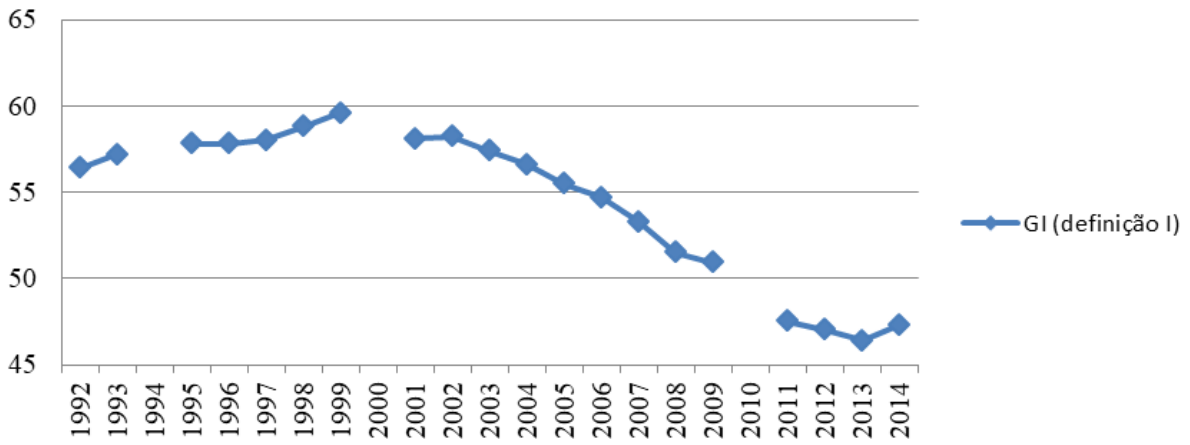
São controversas as tentativas de definições da informalidade do trabalho. Para fins didáticos, e sabendo que todas as definições existentes apontam que o GI é historicamente alto no Brasil, nesse artigo adota-se a definição I de grau de informalidade oferecida pelo IPEADATA baseada nos microdados da PNAD, taxa que corresponde ao resultado da seguinte

[10] Os números apresentados na tabela 5, disponibilizados pelo IBGE/PNAD, são distintos dos verificados na Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). Por exemplo, na PME e na PED tanto a majoração da década de 1990 quanto a queda da taxa de desemprego no decorrer da década de 2000 são mais pronunciadas se comparadas com os dados do IBGE/PNAD.

divisão: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) (IBGE, 2016b).

De acordo com o gráfico 1, fica nítida a diferença de tendência entre os números da informalidade na década de 1990 comparativamente aos dos anos 2001 em diante. Para a primeira, verifica-se aumento contínuo do GI, exceto para o ano de 1996, sendo que ele se manteve sempre acima de 50%, registrando na série um pico de 59,6% no ano de 1999. Adentra a primeira metade dos anos 2000 nesse mesmo patamar, ainda que nessa década tenha apresentado quedas consecutivas, excetuando-se o ano de 2002 e de 2014.

Gráfico 1 - Grau de informalidade (%) - Brasil (1992-2014)



Fonte: IBGE/PNAD, 2017a. Elaboração própria. Nota: não há informações disponíveis para os anos de 1994, 2000 e 2010, o que é justificado pela simples razão de que nesses anos a PNAD não foi realizada.

Foi apenas a partir do ano de 2011 que o GI caiu para patamares inferiores a 50%, significando moderado progresso nesta seara. Todavia, esses números ainda encontram-se distantes de um padrão mais aceitável para o conjunto da sociedade e da economia brasileira em geral, visto que ainda há grande parcela da população atuando na informalidade e, portanto, alijada do sistema de proteção e de direitos sociais previstos juridicamente. Basta observar que a proporção média observada no mercado de trabalho brasileiro é da ordem de um trabalhador informal para cada trabalhador formal, o que é absolutamente inconcebível sob qualquer parâmetro. Note-se que, interligada com os demais indicadores do mercado nacional de trabalho analisados, esta presença acentuada da informalidade ao longo do tempo – respeitadas as especificidades históricas de cada período – corrobora à tese de que ela é altamente institucionalizada no país, convergindo com a interpretação da Economia Institucional Original apresentada na segunda seção.

Ademais, o desmembramento do GI em diferentes áreas de abrangência permite o reforço desta interpretação mediante uma análise mais acurada de sua real dimensão, trazendo à tona as diversas realidades vividas no país, no que diz respeito ao mercado de trabalho informal. Percebe-se também que a incidência e o aumento da informalidade não são homogêneos entre as áreas metropolitanas e as demais (tabela 6).

Tabelas 6 – Grau de Informalidade (%)
Diferentes áreas de abrangência - Brasil (anos selecionados)

Áreas metropolitanas		Áreas não-metropolitanas	
Ano	**Definição I**	**Ano**	**Definição I**
1992	40,6	1992	63,8
1997	44,9	1997	64,4
2002	49,1	2002	62,7
2007	45,4	2007	57,3
2014	38,8	2014	51,6

Áreas rurais		Áreas urbanas não-metropolitanas	
Ano	**Definição I**	**Ano**	**Definição I**
1992	83,4	1992	55,8
1997	81,6	1997	58,1
2002	83,0	2002	57,5
2007	78,9	2007	52,3
2014	73,6	2014	47,5

Fonte: IBGE/PNAD, 2017a.

De modo geral, os dados relativos às diferentes áreas brasileiras de abrangência acompanham a tendência das incidências de alta e de queda do GI registrado para o país como um todo, sendo quase que o reflexo destas. Verifica-se que os menores GI do período são, para todas as áreas, os do ano de 2014. Já os maiores estão dispersos, por conta do peso relativo de cada grupo específico na composição das equações que os definem isoladamente. Todavia, esta diferenciação permite identificar onde a informalidade é mais presente, com as áreas rurais apresentando recorrentemente o maior GI – acima de 73% em todo o período – seguidas das áreas não-metropolitanas, urbanas não-metropolitanas e metropolitanas.

Deve-se ponderar por que a informalidade cresceu até o fim da década de 1990 e passou a apresentar uma trajetória de queda moderada desde então. Neste sentido, os pontos considerados a seguir pelos autores são entendidos como o conjunto de variáveis correspondentes ao chamado "*the problem of historical specificity*" (HODGSON, 2002, 2007; SALLES, 2007, 2013), aplicados ao caso da informalidade do trabalho no Brasil no período.

Segundo Amadeo (2006), há três considerações possíveis: i) o processo de reestruturação econômica associado ao aumento da informalidade se concentrou na década de

1990 e a partir de então as empresas já estavam mais bem adaptadas às novas circunstâncias e leis, passando a operar de acordo com o novo contexto; ii) a política econômica, com câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário pós 1998 se mostrou crível, de tal forma que as empresas passaram a operar em um ambiente econômico mais estável, incentivando a retomada do emprego formal; iii) a continuidade da lógica econômica e institucional do governo até o fim da década de 2000 – mantendo sólido o compromisso com a estabilidade da economia – igualmente colaborou para reduzir incertezas quanto ao futuro, estimulando as empresas a se formalizarem.

Já para Cardoso Jr. (2007, p. 107) e Chahad e Pozzo (2013), pode-se identificar ao menos sete fatores principais que impactaram a dinâmica recente de assalariamento formal do mercado nacional de trabalho, "todos eles operando numa mesma direção, provavelmente em simultâneo, ainda que em combinações diversas entre si". São eles:

i) estabilidade econômica, o que permitiu ao setor produtivo fazer planejamento econômico;
ii) aumento e desconcentração crescente dos gastos sociais;
iii) aumento e diversificação do crédito interno;
iv) aumento e diversificação da pauta de exportações;
v) consolidação da tributação simplificada das micro e pequenas empresas;
vi) maior eficiência na intermediação de mão de obra e de fiscalização das relações e condições laborais nas empresas;
vii) aumento da qualificação (escolaridade) dos trabalhadores, apesar das múltiplas carências ainda existentes no sistema educacional.

Pode-se acrescentar como um componente exógeno a estes fatores o chamado bônus demográfico[11], que tem "profundas implicações para a dinâmica do mercado de trabalho, bem como pode conduzir o Brasil a maiores oportunidades de competitividade internacional" (CHAHAD e POZZO, 2013, p. 14). Com a transição demográfica, têm-se alterações em duas variáveis estratégicas que afetam o quadro econômico: a redução durante um longo tempo da taxa de dependência populacional (caracterizada pela progressiva convergência para uma razão baixa e estável entre a taxa de fecundidade e a taxa de mortalidade populacional) e a elevação

[11] Bônus demográfico: "diz-se que existe este fenômeno quando o quadro populacional apresenta elementos fortemente positivos favorecendo o crescimento econômico. Representa uma 'janela de oportunidades', ou um 'dividendo demográfico', originada/o pelas transformações na estrutura etária da pirâmide populacional. Estas mudanças decorrem da transição demográfica pela qual qualquer país passa uma única vez, e somente uma vez é que se pode beneficiar" (CHAHAD e POZZO, 2013, p. 14). Ver também Alves (2010).

da esperança de vida ao nascer. No Brasil, isso redunda em um aumento da razão entre a PIA e a população total. Sob a ótica do mercado de trabalho, "quanto maior for a geração de emprego e o grau de formalização, entre outros aspectos, maiores serão as chances de ganhos de realização do bônus demográfico" (CHAHAD e POZZO, 2013, p. 14-15).

Assim sendo, observadas as premissas da Escola Institucional Original e as pesquisas empíricas que fundamentam o comportamento do GI brasileiro entre 1992 e 2014, lista-se a seguir os principais efeitos da legislação trabalhista sobre a *performance* das instituições do mercado de trabalho informal neste interregno, amparada pelos estudos do IPEA (AMADEO, 2006), de Cardoso e Lage (2007) e da OIT (KREIN e PRONI, 2010):

i) Ocorreu a fragilização das fontes de financiamento das políticas relacionadas ao sistema de seguridade social. A não contribuição para a seguridade social e a menor arrecadação de impostos trouxeram prejuízos para as contas públicas, dificultando a possibilidade de ampliação do sistema universal de proteção social, previsto pela CF/88[12]. A propagação dessa prática se fez sentir nas fontes de financiamento dessas políticas, desfavorecendo iniciativas de proteção mais amplas e universais. É o setor público que financia os benefícios via recolhimento de impostos sobre a renda dos trabalhadores formais ativos. A informalidade do trabalho obstaculiza o crescimento potencial brasileiro, que fica menor do que seria se esses benefícios fossem recolhidos de um maior número de trabalhadores[13]. Esse fator é exógeno ao mercado de trabalho formal e informal, mas, ainda assim, com efeitos substanciais sobre ele;

ii) As regras a serem cumpridas para a contratação e demissão de trabalhadores podem pressionar pelo aumento dos salários, podendo levar o empregador à relutância em efetuar contratações formais. Diante da concorrência – em âmbito global –, custos trabalhistas elevados podem diminuir o incentivo à contratação, o que pode degenerar em menor geração de empregos formais[14];

---

[12] O Sistema de Seguridade Social, de um modo geral, consiste em um conjunto de políticas sociais com a finalidade de amparar e assistir o cidadão e a sua família em situações como a velhice, a doença e o desemprego. Especificamente no Brasil, a seguridade social é composta por três pilares: Previdência Social, Assistência Social e Saúde Pública, sendo as duas primeiras diretamente associadas ao trabalho. Ver a CF/88 ([1988] 2010, Título VIII, Capítulo II).

[13] De acordo com estudo do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE-FGV), em parceria com o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO), estima-se que no ano de 2013 cerca de 16,2% (quase R$ 785 bilhões) de toda a produção de bens e serviços no país foram geradas pela economia informal, o equivalente ao PIB real da Argentina no mesmo ano (IBRE-FGV/INSTITUTO ETCO, 2013).

[14] Como contraponto, cabe ressaltar que a legislação trabalhista "cria um marco regulatório, diminuindo a incerteza; e uma solução ótima do ponto de vista econômico pode não o ser se outros valores, além da eficiência, forem levados em conta, como segurança e bem-estar" (FONSECA, 2012, p. 861).

iii) As várias regras do contrato individual (custo das horas extras, bonificações legais como o décimo terceiro salário, entre outros), negociações coletivas (nacionais ou setoriais), bem como a ação da justiça estabelecendo condições uniformes para trabalhadores de um setor ou de toda a economia reduzem a margem de negociação das empresas. Além disso, diminuem suas capacidades de adaptação às variações cíclicas da demanda, ao aumento da concorrência e às inovações tecnológicas, podendo comprometer sua eficiência, lucratividade e investimento. Esse cenário também pode contribuir para o aumento da informalidade;

iv) O baixo grau de efetividade da legislação trabalhista existente, isto é, sua limitada vigência no âmbito real das relações de trabalho, oferece incentivos importantes para que ela não seja (integralmente) cumprida. A interação complexa das várias instituições configura um ambiente propício à evasão da norma jurídica pelos empregadores;

v) Quanto mais ampla a cobertura do salário mínimo, maior a probabilidade de que certos grupos de trabalhadores – menos educados, mais jovens ou residentes em regiões menos urbanizadas, por exemplo – não se habilitem a concorrer a vagas no mercado formal, dificultando sua inserção no mercado de trabalho. Assim, aqueles com menos anos de estudo ou mais jovens são os que tendem a estar desempregados ou a trabalhar na informalidade.

É importante frisar que fatores semelhantes tiveram, não raro, efeitos institucionais diferenciados em cada país e acarretaram resultados não antecipados. Isso, dentre outros motivos, por não levar em conta a natureza complexa das instituições que regem o mercado de trabalho e também por não considerar que essas instituições não podem ser entendidas de modo isolado e ahistórico (desconsiderando sua articulação interna e suas funções ambivalentes). Elas são o resultado da combinação de uma variada gama de fatores históricos e socioculturais que não se pode simplesmente transplantar de uma nação para outra, como é o caso do Brasil (CARDOSO; LAGE, 2007).

Destarte, cabe o seguinte questionamento: por que o GI, mesmo diante desse conjunto de mudanças que levou a moderada queda pós ano 2000, mantém-se em patamares tão elevados? A resposta está no fato de que os indivíduos e suas relações encontram-se imersos em instituições culturais historicamente constituídas que os condicionam, isto é, aos hábitos enraizados em determinada sociedade, tal qual apregoado pelos pressupostos teóricos da Escola Institucional Original. No caso particular do mercado de trabalho brasileiro, a interpretação é de que o elevado GI no Brasil é persistente essencialmente ao nível das mentalidades dos diversos agentes, isto é, antes de ter-se um mercado nacional de trabalho com um alto GI, tem-

se uma sociedade brasileira altamente informal no que concerne aos seus "*habitual methods of procedure*" (VEBLEN, 1898, p. 391). A instituição "trabalho informal" permanece como um hábito incrustado – altamente institucionalizado – mesmo diante de mudanças de ordem socioeconômica, o que impede que grande parcela da população brasileira tenha acesso e /ou interesse pelo trabalho formalizado.

Mesmo com um desempenho moderadamente positivo do mercado nacional de trabalho pós ano 2000, com geração de vagas formais e diminuição progressiva do GI, por uma série de razões complementares entre si, esses avanços foram insuficientes para sanar sua complexidade, heterogeneidade e fragmentação, tampouco para alterar substancialmente a estrutura ocupacional do Brasil. Isto porque historicamente a instituição emprego tem sido acomodada na informalidade. Por esta razão, é imperioso considerar de modo equivalente o arcabouço cultural, histórico, comportamental e os hábitos da sociedade que os condiciona e os orienta, pois são eles que, ao fim e ao cabo, guiam o processo de desenvolvimento socioeconômico.

Como pode ser observado, *a performance* do mercado de trabalho brasileiro reflete fundamentalmente uma incongruência entre as regras trabalhistas, de um lado, e a abertura comercial, a estabilização monetária, o aumento da carga tributária e a ocorrência de choques externos, de outro. Um dos efeitos desta inconsistência é o alto GI. Essas alterações institucionais influenciaram o mercado de trabalho, sendo praticamente impossível dizer o peso relativo de cada uma delas no aumento do trabalho informal. O mais apropriado é afirmar que os fatores são múltiplos e que a combinação deles tornou mais difícil a adaptação das empresas ao ambiente altamente concorrencial e tecnológico atual.

Para equacionar a questão da informalidade no Brasil, a solução necessariamente perpassa por quebrar os hábitos enraizados desde há muito no *core* dos brasileiros, tarefa evidentemente hercúlea diante das idiossincrasias nacionais. Como exposto, desde o surgimento do mercado de trabalho no Brasil a informalidade sempre esteve em patamares bastante elevados. Por isso, independentemente de maior ou menor participação do Estado, existência ou não de crises econômicas, seja antes, seja depois da promulgação da CLT ou da CF/88, dentre outras inúmeras variáveis, o GI no país sempre foi muito expressivo. Essas variáveis apenas implicaram – dadas as especificidades históricas de cada período – em pequenas (embora às vezes significativas) alterações do grau de informalidade ao longo do tempo, longe de serem suficientes para resolver a questão de modo efetivo.

Não obstante a evolução das instituições políticas e econômicas ocorridas ao longo período analisado, o Brasil tem uma história de instabilidade, o que certamente influencia no

comportamento dos agentes econômicos frente ao Estado. A informalidade é, em boa medida, uma atitude de não reconhecimento deste ente, cuja autoridade e credibilidade se baseiam fundamentalmente em sua estabilidade e efetividade no cumprimento das leis.

4. UMA AGENDA INSTITUCIONAL PARA A REDUÇÃO DO GRAU DE INFORMALIDADE NO BRASIL

Como visto, instituições que interferem com muita frequência e em demasia nas relações de trabalho diminuem a capacidade dos agentes econômicos de se adaptarem as mesmas. Esta dificuldade em responder pode resguardar a estabilidade dos trabalhadores, mas também pode gerar aumento das taxas de desemprego e de informalidade, o que, consequentemente, tende a impactar negativamente a economia e suas instituições como um todo. Em um ambiente econômico mais instável como o atual, de acordo com a perspectiva da Economia Institucional Original, é necessário maior capacidade de adaptação às circunstâncias e às suas mudanças.

Antes de tratar de alguns possíveis aprimoramentos das instituições sob a ótica desta escola de pensamento econômico, cabe ressaltar que o fato de as empresas poderem rever contratos, alterar jornadas de trabalho, suspender o contrato de trabalho de parte dos trabalhadores temporariamente, entre outras medidas, torna a vida dos trabalhadores mais insegura. O aumento da adaptabilidade das empresas tem como preço o aumento da insegurança dos trabalhadores. Sendo assim, qualquer proposta de reforma institucional deveria considerar as especificidades históricas de determinado período, bem como medidas que aperfeiçoassem a rede de segurança e de proteção.

Levando em conta tais preceitos, tem-se que as medidas institucionais de proteção do emprego, como o custo de demissão, bonificações (décimo terceiro, abono de férias, etc.) e outros direitos individuais previstos em lei no Brasil se, por um lado, protegem os trabalhadores empregados e, entre eles, os que estão mais organizados e contam com estrutura sindical, por outro, podem penalizar os trabalhadores desempregados. A louvável intenção de proteger os empregos existentes pode degenerar em restrição da demanda por trabalho nesse mercado, podendo não ser a escolha mais adequada para o conjunto dos trabalhadores (empregados e desempregados).

Em todos os países existe informalidade do trabalho, só que mais (às vezes muito mais) institucionalizados – incorporados e compartilhados socialmente, direcionando as ações dos

agentes – em uns do que em outros. Johnson, Kaufmann e Shleifer (1998) sugerem que a informalidade do trabalho é maior em países que apresentam as seguintes características:

i) Leis que intervêm demasiadamente na vida dos cidadãos e empresas;
ii) Maior discricionariedade regulatória, ou seja, leis e regras governamentais vagas e que mudam com frequência;
iii) Sistema tributário complexo;
iv) Alíquotas do imposto de renda altas sobre o lucro das empresas;
v) Menor respeito às leis (*the rule of law*), caracterizado por instituições políticas não sólidas, sistema judiciário frágil e irregularidade na sucessão política;
vi) Corrupção elevada.

Não é o caso de quantificar cada um desses aspectos, tal qual empreendido no estudo supracitado. Contudo, a lógica dos argumentos parece ser plausível: quanto mais complexa e maior o número de variáveis e quanto menor a autoridade para fazê-las cumprir, maior tende a ser a institucionalização da informalidade.

Além de constantemente aperfeiçoar ações fundamentais que visem à mitigação dessas características genéricas que contribuem para a manutenção do alto grau de informalidade do trabalho, algumas instituições podem ser aprimoradas pontualmente, de modo a permitir um arranjo mais favorável para o mercado nacional de trabalho como um todo, com impactos de longo prazo positivos – leia-se: tendência a uma mudança de hábitos, *a là* Escola Institucional Original – para o emprego e para a redução da informalidade. Sabe-se que há divergências sobre como proceder, mas é razoável ao menos discutir-se o tema.

Uma especificidade histórica da economia brasileira é o fato de a instituição salário mínimo, por exemplo, ser fixada em nível federal. Os gastos sociais governamentais (aposentadorias, seguro-desemprego, abonos, benefícios para pessoas com deficiências e idosos de baixa renda) estão indexados ao salário mínimo, com exceção do Programa Bolsa Família. Logo, a política de salário mínimo tem grande impacto fiscal. Sob esse ponto de vista, aumentos do valor real do salário mínimo têm impactos significativos sobre as contas públicas, dado que eleva ao mesmo tempo o valor real de praticamente todos os benefícios sociais. Diante das restrições fiscais atuais, elevações destes gastos só podem ser feitas à custa de aumento da carga tributária ou de reduções ainda maiores no nível do já baixo investimento público. Ao atrelar por lei todos os gastos ao valor do salário mínimo, perde grau de manobra e sua ação social tem como contrapartida aumentos da carga tributária ou reduções de investimento, ambos

indesejáveis. Sendo assim, é oportuno que se debata o que deve e o que não deve estar vinculado institucionalmente ao salário mínimo[15].

Outra especificidade histórica do mercado nacional de trabalho que poderia ser aprimorada é à referente ao acesso aos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Usualmente o trabalhador só tem acesso ao seu FGTS em determinadas situações, mas, de longe, a maior frequência é nos casos de demissão sem justa causa. Há evidências suficientes de que esse modelo estimula a saída de trabalhadores de seus empregos para ter acesso ao FGTS. Com isso, há prejuízo da qualidade das relações de trabalho com efeitos negativos sobre a atividade produtiva. Se o que se deseja é incentivar a estabilidade institucional das relações de emprego, com consequentes investimentos de ambas as partes (empregadores e empregados), seriam razoáveis as discussões de modelos de acesso parcial aos recursos do FGTS quando ocorresse a demissão sem justa causa, transformando parte dos recursos em fundo previdenciário, resgatável quando da aposentadoria, mantidas as condições especiais de acesso (como tratamento de saúde ou compra de casa própria).

Também são passíveis de discussão as instituições relativas aos direitos individuais previstos na CLT. A lista de direitos individuais – chamados de "normas de tutela do trabalho" – ilustra como as empresas estão sujeitas a regras institucionais historicamente restritivas. Ao se engajarem em relações trabalhistas as empresas devem enquadrar-se em regras que limitam sua capacidade de se adaptar a mudanças externas, além de constranger a prática de modelos de incentivos baseados no desempenho individual dos trabalhadores. Na legislação também consta que os contratos individuais estão sujeitos a contratos coletivos, o que também restringe estratégias de diferenciação com o objetivo de aumentar a eficiência.

Por fim, há que se repensar os procedimentos institucionalizados historicamente pela Justiça do Trabalho nos dissídios individuais e coletivos. No dissídio individual em geral, o trabalhador pleiteia direitos não cumpridos pelo empregador. Para esses casos, a CLT exige que o juiz do trabalho promova a solução conciliatória, o que é questionável. Esse procedimento induz as partes a desvios de conduta, quando o que é julgado é o descumprimento de uma das partes, da legislação ou de contratos. Em particular, os incentivos para o empregador cumprir o contrato e a lei são diminuídos em face da possibilidade de vir a negociá-los com o trabalhador.

[15] Outra possibilidade é o estabelecimento de um valor mínimo para cada hora trabalhada – prática comum nos Estados Unidos e em vários países da Europa, por exemplo – ao invés de um salário mínimo ou piso salarial. Sua instituição pode contribuir para o aumento das contratações e da produtividade do trabalho, preservando a renda dos trabalhadores e tendendo a reduzir a informalidade.

Portanto, nesse caso, a discussão de reforma da CLT é retirar a exigência de buscar a conciliação e, em seu lugar, estabelecer institucionalmente que o juiz, com base em evidências e testemunhas, verifique se foi cumprida a lei ou contrato e, caso não o tenha sido, obrigar a aplicação das sanções e penalidades previstas.

Estes são alguns exemplos importantes de aprimoramentos institucionais que podem ser discutidos com a finalidade de se construir uma agenda institucional para a redução do grau de informalidade no Brasil; muitos outros aspectos institucionais do país se enquadram nesta perspectiva de análise. Conforme argumentado ao longo deste estudo, de acordo com a Economia Institucional Original as instituições são determinantes para a estrutura do mercado nacional de trabalho. Ainda que o desempenho econômico possa minorar suas dificuldades no curto prazo e que a demografia contribua para definir seu perfil, a análise institucionalista original evidencia que são as instituições – respeitadas as especificidades históricas de cada período – que desempenham papel-chave na conformação e no desempenho de longo prazo desse mercado. Maior efetividade das leis e aprimoramentos institucionais acompanhados de sinergia e "vontade política" devem ser os fios condutores de qualquer processo de mudança que vise reduzir de modo consistente o GI.

Isso deve emergir alicerçado pela tomada de consciência crescente da sociedade civil quanto à importância institucional da formalização e aos males da instituição informalidade do trabalho tanto para seus cidadãos quanto para a nação. O caminho para que isso se concretize é a incorporação de novos hábitos de pensamento e de seu compartilhamento em sociedade, o que dependerá de ações deliberadas quanto à mudança de comportamento dos diversos agentes em relação ao mercado nacional de trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar que as contribuições teóricas advindas da Economia Institucional Original permitem criar um instrumental de análise econômica útil e apropriada para o estudo do mercado de trabalho formal e informal (alicerçada pela consideração das especificidades históricas), ainda mais por conta dos constantes avanços deste arcabouço teórico ao longo do tempo, tornando-o plenamente condizente com o tema proposto. Como exposto neste artigo, os diversos aspectos concernentes à temática da informalidade do trabalho podem ser interpretados e compreendidos à luz da perspectiva institucionalista original, oferecendo à literatura

econômica um ângulo de visão distinto em relação à maneira como este tema convencionalmente tem sido discutido até o momento.

A consideração fundamental a ser destacada sob este prisma é que no Brasil as instituições do mercado de trabalho são incompatíveis com a desejada promoção da competitividade empresarial e do aumento dos investimentos, gerando empregos em quantidade e qualidade insatisfatórios. Essencialmente, procurou-se mostrar que no país as instituições do mercado de trabalho ainda não estão adequadas para promover a redução efetiva e sustentável do GI historicamente existente, ainda que neste aspecto movimentos conjunturais e esforços notáveis tenham contribuído moderadamente para tal no período analisado. Ressalta-se, outrossim, a necessidade de aprimoramentos institucionais de modo a dotar o mercado de trabalho do Brasil de um arranjo que favoreça com que sua produção dispute em condições mais equânimes no mercado internacional e que, ao mesmo tempo, garanta a indispensável proteção do trabalhador em âmbito nacional.

Para além de sugerir o diálogo a respeito de possíveis aprimoramentos dos arranjos institucionais em geral e especificamente os que regem o mercado de trabalho, a sociedade brasileira ambiciona avanços, o que exigirá concretamente uma mudança de hábitos há muito enraizados, no sentido de não consentir com o alto grau de informalidade historicamente verificado. É fato que questões relativas ao mercado de trabalho são complexas, especialmente por envolver interesses divergentes. Assim, ele não pode ser encarado tão somente como um mercado convencional que é reduzido a um sistema de preço concorrencial de alocação de recursos escassos, produzindo a partir de uma minimização dos custos e assim alcançando um estado de ótimo social, como comumente é o enfoque tradicional. Uma abordagem sistêmica e interdisciplinar que considere que os processos econômicos devem ser investigados sob uma perspectiva histórica e evolucionária, convergentes com os pressupostos teóricos da Economia Institucional Original, permite incluir novos e importantes elementos à discussão, tornando as análises econômicas mais robustas e realistas, o que é uma necessidade frente aos desafios atuais.

Por fim, é oportuno observar que esta pesquisa não pretendeu esgotar o assunto, tampouco auferir conclusões definitivas a respeito da temática da informalidade no mercado nacional de trabalho sob a perspectiva da Economia Institucional Original. Em que pese o fato de que até 2013 os números da informalidade tenham caído ano após ano, o quadro que se avizinha não é nada animador – *vide* o aumento aferido para 2014 e previsto para 2015 e 2016 – caso não sejam coordenadas ações institucionais deliberadas que visem uma redução mais

sólida, efetiva e sustentável em relação a este problema crônico do Brasil e de sua economia, que acomete grande parte de seus cidadãos/agentes. Com efeito, certamente o pensamento institucionalista original em muito pode contribuir para atingir-se tal desiderato.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D. Bônus demográfico, crescimento econômico e redução da pobreza no Brasil. **Aparte**: inclusão social em debate, Rio de Janeiro, p. 1-5, 01 maio 2010. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/bonus_economia_e_pobreza.pdf>. Acesso em: 13 set. 2017.

AMADEO, E. Instituições trabalhistas e desempenho do mercado de trabalho no Brasil. In: **BRASIL**: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade. TAFNER, P. (ed.). Rio de Janeiro: IPEA, p. 229-354, 2006.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Consolidação das leis do trabalho [1943]**: Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943: Coletânea de Legislação. São Paulo: Atlas, 2000.

CARDOSO JR., J. C. Reforma do Estado e desregulamentação do mercado de trabalho no Brasil, anos 90. **Ensaios FEE,** Porto Alegre, v. 23, n. 2, p. 899-922, 2002.

CARDOSO, A. C.; LAGE, T. **As normas e os fatos:** desenho e efetividade das instituições do mercado de trabalho no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

CHAHAD, J. P. Z.; POZZO, R. G. Mercado de trabalho no Brasil na primeira década do século XXI: evolução, mudanças e perspectivas: demografia, força de trabalho e ocupação. **Informações FIPE,** p. 13-32, maio 2013.

HAMILTON, H. T. The Institutional Approach to Economic Theory. **The American Economic Review,** v. 9, n. 1, Supplement, p. 309- 318, Mar. 1919.

HODGSON, G. M. General theorising versus historical specificity: a problem for post-Keynesians. Methodology. In: ARESTIS, P.; DESAI, M.; DOW, S. (Eds). **Methodology, microeconomics and keynes**: essays in honour of Victoria Chick. London: Routledge, v. 2, 2002.

_____. The problem of historical specificity. In: STAVROS, I.; NIELSEN, K. (Eds). **Economics and the social sciences**: boundaries, interaction and integration. Cheltenham UK and Northampton MA: Edward Elgar, 2007.

_____. The approach of Institutional Economics. **Journal of Economic Literature,** v. 36, Issue 1, p. 166-192, Mar. 1998.

_____. What are institutions? **Journal of Economic Issues,** v. 40, n. 1, p. 1-25, Mar. 2006.

HORTA, J. L. B. **História do Estado de direito.** São Paulo: Alameda, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (IBRE-FGV); INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL (ETCO). **Índice Sobre Economia Subterrânea.** Rio de Janeiro: IBRE-FGV/Instituto ETCO, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Categoria de ocupação no trabalho principal nas regiões metropolitanas (RMs) (2002, 2007 e 2012).** Brasília: IBGE, 2016a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br >. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. **Conceitos (vários)**. Brasília: IBGE, 2016b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. **Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050.** Brasília: IBGE, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 13 set. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (IBGE/PNAD). **Grau de informalidade – definição I.** Brasília: IBGE/PNAD, 2017a. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. **População desocupada (PD: 1992-2013).** Brasília: IBGE/PNAD, 2017b. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. **População economicamente ativa (PEA) - Brasil (anos selecionados).** Brasília: IBGE/PNAD, 2017c. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso: 13 set. 2017.

_____. **População em idade ativa (PIA) - Brasil (anos selecionados).** Brasília: IBGE/PNAD, 2017d. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso: 13 set. 2017.

_____. **População ocupada (PO: 1992-2012).** Brasília: IBGE/PNAD, 2017e. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. **População Residente - 1º de julho - estimativa (2012).** Brasília: IBGE/PNAD, 2017f. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. **Taxa de Desemprego (TD: 1992-2013).** Brasília: IBGE/PNAD, 2017g. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. **Taxa de Participação (TP: 1992-2013).** Brasília: IBGE/PNAD, 2017h. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 13 set. 2017.

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION (ILO). **Women and men in the informal economy**: a statistical picture. Geneva: ILO, 2 ed., 2013.

JOHNSON, S., KAUFMANN, D., SHLEIFER, A. The unofficial economy in transition. **Brookings Papers on Economic Activity**, v. 2, p. 159-239, 1997.

KREIN, J. D.; PRONI, M. W. **Economia informal**: aspectos conceituais e teóricos. Brasília: OIT, 2010.

MINSKY, H. P. Uncertainty and the Institutional Structure of Capitalist Economies: Remarks Upon Receiving the Veblen-Commons Award. **Journal of Economic Issues**, v. 30, n. 2, p. 357-368, June 1996.

NELSON, R., WINTER, S. G. **An evolutionary theory of economic change**. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1982.

PINHEIRO, V. C.; MIRANDA, R. M. B. O perfil dos não contribuintes da Previdência Social. **Informe da Previdência Social**, mar. 2000.

SALLES, A. O. T. **Contemporary financial globalisation in historical perspective:** dimensions, preconditions and consequences of the recent and unprecedented surge in global financial activity. 322f. Thesis (PhD in Economics). University of Hertfordshire/UK, Department of Statistics, Economics, Accounting & Management Science, 2007

_____. Institutional framework of the classical gold standard: examining the first historical wave of financial globalization. **História Econômica & História de Empresas,** v. 15, p. 1-34, 2013.

VEBLEN, T. B. **The Theory of the Leisure Class:** An Economic Study of Institutions. New York: Macmillan, 1899.

_____. **The Place of Science in Modern Civilisation and Other Essays.** New York: Huebsch, 1919.

_____. Why is Economics not an Evolutionary Science? **The Quarterly Journal of Economics,** v. 12, n. 4, p. 373-397, July 1898.

THE INFORMALITY IN THE BRAZILIAN LABOR MARKET (1992-2014): AN INSTITUTIONALIST INTERPRETATION

Abstract: *From the perspective of the Original Institutional Economics, this paper evokes the possibilities of institutional adjustments that could further reduce the degree of informality in the Brazilian labor market. It is explicited the central elements of institutionalist theory, its*

relevance to the framework of the labor market and the main labor institutions that comprise it nationally. Subsequently it is developed a statistical analysis regarding the informality in the country between 1992 and 2014 and the description of the main effects of labor institutions on informal work in the period. It also discusses some institutional improvements potentially reducing informality that, in theory, can enable a more appropriate institutional framework to the labor market. It concludes that in Brazil, despite the post 2000 moderate advances, the institutions governing the labor market require adjustments so that they can contribute more effectively addressing the historically high degree of informality, thus justifying the debate on specific institutional adequacies.

Keywords*: Informal Labor Market. Brazilian Economy. Institutions.*

VII SIMPÓSIO INTERNACIONAL SITRE
TRABALHO, RELAÇÕES DE TRABALHO, EDUCAÇÃO E IDENTIDADE

Apresentação Oral

PAEFI: AS SIGNIFICAÇÕES DOS TRABALHADORES ACERCA DO SERVIÇO E SEUS EFEITOS NA COPRODUÇÃO DE AUTONOMIA.

ANDRADE. Júnia Lúcia Pena de[1] – andrade.junia30@gmail.com
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG
Avenida Antônio Carlos, 6627, Pampulha.
31270-901, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

PENIDO, Claudia Maria Filgueiras[2] – claudiamfpenido@gmail.com
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG
Avenida Antônio Carlos, 6627, Pampulha.
31270-901, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

BARBOSA, Deborah Rosária[3] - deborahbarbosa@usp.br
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG
Avenida Antônio Carlos, 6627, Pampulha.
31270-901, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

Resumo: *A Proteção Social institucionaliza as políticas públicas da Seguridade Social (Saúde, Assistência Social e Previdência Social) e as expõe como espaços sociais que podem possibilitar transformações sociais nos sujeitos por meio de intervenções. Ao mesmo tempo, tais políticas podem ser transformadas por esses sujeitos a partir da participação e controle sociais. É exatamente a potencialidade desses espaços sociais para permitir tais transformações que nutre a inquietação que deu origem a esta pesquisa, baseada na inserção profissional da primeira autora na política de Assistência Social (AS) em Belo Horizonte, especificamente como psicóloga do Serviço de Proteção de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos em situação de violação de direitos (PAEFI). O PAEFI é um dos serviços previstos na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) desde 2004 e definido na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009). Nesta política e, especificamente naquela que orienta o PAEFI, a autonomia se apresenta como elemento essencial para superação da situação da violação de direito, bem como para exercício da cidadania e acesso a direitos, objetivos principais do serviço. Dessa forma, se faz primordial compreender as significações dos trabalhadores sobre o serviço e seus efeitos na produção de autonomia.*

---

[1] Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Psicologia/UFMG (área de concentração: Psicologia Social).
[2] Co-orientadora, professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Psicologia/UFMG.
[3] Orientadora, professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Psicologia/UFMG.

Palavras-chaves: *Assistência Social. Autonomia. Significações Sociais.*

1. INTRODUÇÃO

A política de Assistência Social (AS) estruturou-se em uma concepção ampliada de cidadania e de sujeito ao desconstruir a visão individualizante presente na proteção social antes da Constituição Federal de 1988 e ao formalizar uma concepção de sujeito social participante da construção e das decisões que acarretam em transformações sociais. Como política pública social, a AS apresenta-se como ferramenta de promoção de acesso aos direitos sociais e resolução de problemas sociais (PEREIRA, 2008).

Nesse contexto, a partir da prática profissional da primeira autora como psicóloga do Serviço de Proteção de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos em situação de violação de direitos (PAEFI), percebe-se que a palavra autonomia, reiterada nas legislações da política como um elemento a ser alcançado pelos usuários, afiançado pela assistência social e como um dos resultados das intervenções realizadas no acompanhamento, é retomada frequentemente pelos técnicos desse serviço como diretriz a ser trabalhada com os sujeitos para a superação da violação de direitos.

Partindo do conceito de autonomia de Castoriadis (1982; 2006b), base para análise preliminar deste estudo e que será detalhado a seguir, questiona-se se o PAEFI é um espaço social de coprodução da autonomia dos usuários partir das intervenções realizadas pelos trabalhadores que são instrumento executor da política pública. Parte-se do pressuposto de que a autonomia diz da capacidade de ação e transformação do sujeito na sociedade (CASTORIADIS, 1982; 2006b; ONOCKO CAMPOS & CAMPOS, 2006), sendo corolária do conceito de cidadania.

À luz de Castoriadis, a presente análise preliminar foi elaborada a partir da compreensão de que a AS e, mais especificamente, o PAEFI, são instituições sociais, compostas por serviços, programas, projetos e ações que são formados por representações imaginárias (símbolos, significados, sentidos) que são construídas ativamente e instituídas socialmente. Assim, o objetivo deste trabalho inicial é analisar as significações dos trabalhadores sobre o PAEFI e os efeitos de suas intervenções na coprodução de autonomia dos usuários em Belo Horizonte.

2. ARCABOUÇO TEÓRICO

Para a elucidação do conceito de autonomia em Cornelius Castoriadis, que compõe o arcabouço teórico-metodológico desta análise, é essencial compreender antes dois conceitos fundamentais de sua obra, como imaginário radical e instituição. Posteriormente, ampliaremos a compreensão acerca do conceito de instituição a partir da visão de René Lourau.

Diferentemente do conceito tradicionalmente atrelado à palavra "imaginário", como fantasia ou como uma forma de percepção, o imaginário para Castoriadis é "capacidade humana primeira e indeterminada, seria a única 'explicação' possível, segundo o autor, para a presença de algo inédito na natureza – a **criação histórica absoluta**". (Passos, 1992, p.6, negrito da autora). Conforme explicita a autora, Castoriadis utiliza da definição de imaginário para alcançar a face do psiquismo humano e a face do ser social-histórico. Segundo ela: "Numa primeira aproximação e em termos ainda gerais, podemos definir o imaginário como a capacidade humana inesgotável de criação de sentido e significação para o mundo e para a presença do homem no mundo". (CASTORIADIS, 1982, p.11).

De forma simplista e sucinta, podemos compreender que o imaginário radical originário é o ponto de criação absoluto e, para o autor, o imaginário cria significações imaginárias. Significações não no sentido de refletir algo, de representar ou ser reflexo de algo existente a priori, mas sim de ser algo novo.

A partir do conceito de imaginário social radical e das significações imaginárias sociais produzidas por ele, podemos compreender o que o autor nomeia como instituições. Para ele, instituições sociais são significações imaginárias sociais que são estruturadas e concretizadas em um determinado contexto e temporalidade social-histórico com sentidos socialmente instituídos.

O social-histórico para Castoriadis (1982) equivale à sociedade em uma temporalidade específica. É o produto do imaginário social radical, formado por significações sociais imaginárias que produzem significados, representações e instituições, que formam o imaginário secundário, ou seja, o aspecto palpável das significações imaginárias sociais em um determinado contexto/temporalidade.

Ainda para este autor, a instituição é produzida pelo imaginário social radical e é instituída em um determinado contexto social-histórico. Ou seja, é um espaço com potencial inesgotável de

novos significados no âmbito social-histórico e de produção incessante das próprias instituições e concomitantemente de seus indivíduos, mas, ao mesmo tempo, é espaço de conservação. A dimensão criadora, instituinte, apresenta a instituição como espaço de produção para processos de subjetivação, construção e fortalecimento da autonomia e mudanças sociais, visando primordialmente à superação das situações de violação de direitos e exercício da cidadania. Porém, concomitantemente, a instituição é também um espaço social fixo, instituído, que produz um congelamento das representações, dos sentidos e significados, como elucida Passos (1992, p. 105), negando a própria capacidade de criação. No contexto que propomos estudar, significa que a AS pode se apresentar como uma instituição que, de alguma forma, potencializa ou não a capacidade reflexiva e transformadora dos sujeitos, sejam trabalhadores ou usuários.

No contexto da política de AS, partindo do entendimento que a instituição é executada através de equipamentos e da prática realizada pelos trabalhadores, trata-se de pensar o saber profissional como um saber que deve ser utilizado em e pelas políticas públicas de garantia de direitos e promoção da cidadania, visando intervenções produzidas conjuntamente com os sujeitos sociais ativos e que permitam, portanto, transformações no sujeito e no social.

A AS com suas leis e normas estruturantes se apresenta como uma instituição social que se institui como norma universal e atemporal. É uma instituição formada por representações, símbolos e sentidos estabelecidos que norteiem as ações e intervenções decorrentes desta política. A instituição não é fixa ou imutável, mas é potencialmente criação incessante e inesgotável de novas significações, e, consequentemente, de novas instituições conforme emanam os autores. Há sempre a condição de fazer uma nova política e de (re)pensar as práticas, o que reforça a importância desta pesquisa.

Ao propor compreender a significação social do PAEFI e seus efeitos para a produção de autonomia, estamos propondo para este trabalho preliminar analisar a significação secundária, a representação, o sentido deste serviço que foi instituído, construído e concretizado coletivamente para a produção de autonomia, o que é fundado no cotidiano dos profissionais por meio de sua prática na política pública. Espera-se que as reflexões acerca da prática profissional no PAEFI contribuam para fomentar intervenções psicossociais que busquem a autonomia e a participação social dos sujeitos.

2.1 O conceito de instituição e a interface com a pesquisa

Os conceitos de instituições sociais e a relação sujeito-objeto são centrais para esta pesquisa, porém, possuem inúmeros significados de acordo com um referencial teórico específico. Pretendemos apresentar esses conceitos à luz da teoria de René Lourau, que tem em Castoriadis a base de sua teorização sobre as instituições.

Conforme retoma Hess (2004, p.22-23), Castoriadis inicia a conceituação de instituição a partir da perspectiva dialética entre instituído e instituinte e a concepção de uma capacidade de auto-alteração da sociedade. René Lourau (2004) amplia a discussão acerca do contexto das instituições, bem como sua própria conceituação. Para este autor, o instituinte é a capacidade de inovação e de negação do instituído. Já este último é a ordem estabelecida, valores e sentidos universalizados. A instituição se encontra em algum lugar entre o revolucionário do *instituinte* e o conservador do instituído. A institucionalização, contra o instituinte, busca formas mais estáveis, rígidas e duradouras; já contra o instituído e sua imutabilidade busca mudanças inovadoras nas formas até então utilizadas.

Instituição é sinônimo de movimento e produção. É a partir desse conceito que Lourau apresenta a Análise institucional (AI) como método de intervenção que visa analisar, compreender e refletir, a partir da dinâmica das forças que constituem as instituições, a realidade social em um determinado contexto sócio histórico. Para ele, as instituições são formadas por elementos visíveis e objetivos como normas, regras, bem como por elementos invisíveis socialmente (significações sociais e de grupos), mas que também compõem as instituições (LOURAU, 1993, 2004). Dessa forma, as instituições são dinâmicas dialéticas construídas e circunscritas de forma sócio-histórica a partir da prática dos indivíduos e grupos. Para ele, “As instituições formam a trama social que une e atravessa os indivíduos, os quais, por meio de sua práxis, mantêm ditas instituições e criam outras novas (*instituinte*)” (LOURAU. 2004, p.68, **itálico do autor**).

Laçamos luz ao conceito de instituição apresentado pelo autor para as reflexões propostas a partir desse trabalho, pois, ao nomear a Política de Assistência Social, especificamente o PAEFI, como instituição não significa apenas falar de composições normativas legais, ferramentas de execução do serviço e mecanismos institucionalizados, mas também de preconceitos; estereótipos; sentimentos; estigmas, entre outros aspectos.

2.2 O conceito de autonomia

A autonomia na política de assistência social

O conceito de autonomia na PNAS é apresentado como capacidade do indivíduo de autogestão pessoal, financeira ou social; como antagonismo de tutela, curatela e assistencialismo, ou seja, como um sujeito ativo, cidadão. Pressupõe-se ainda um sujeito que não seja portador de nenhum tipo de condição pessoal, psíquica ou social que o incapacite de ser independente de outro/alguém ou do Estado. O conceito está ancorado às conquistas concretas, à ampliação da capacidade de acesso como resultado final, mas sem enfatizar o caráter processual e em constante produção. Foca-se no resultado final como algo que se estabelece a partir do acesso a alguns bens, por exemplo, autonomia financeira ao acessar o direito a um benefício.

No que tange o âmbito do PAEFI, ao aprofundarmos a reflexão acerca das conquistas e garantias respaldadas pelas seguranças afiançadas na proteção social, poderemos compreender como o conceito de autonomia pode ser aplicado e quais ferramentas e práticas (se existem) são utilizadas ou pertinentes para a promoção desse processo nos usuários.

A NOB/SUAS (2005, p. 89) disserta que as proteções sociais afiançadas devem garantir "[...] aquisições materiais, socioeducativas ao cidadão e cidadã e suas famílias para suprir suas necessidades de reprodução social e individual e familiar; desenvolver capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia".

Em cada ação desempenhada pelos serviços, programas ou projetos da AS deve-se garantir as três seguranças. A tipificação apresenta de forma detalhada o PAEFI "Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos" (TIPIFICAÇÃO, 2009, p. 25).

O conceito de autonomia apresentado na política de AS e, especificamente, no PAEFI está vinculado à participação social e a capacidade de transformação, mas é também relacionado, em alguns aspectos, ao sinônimo de liberdade, de independência ou de conquista individuais. Além disso, não se propõe discutir como promover a autonomia e, assim, ampliar a participação dos usuários através das intervenções executadas pelos profissionais. Pelo contrário, enfatiza-se principalmente nos elementos e objetivos a serem alcançados com o acompanhamento, como uma equação exata na qual o resultado da inserção no PAEFI seria necessariamente a co-produção de autonomia, através do acesso a benefícios ou acesso a algum serviço da rede por exemplo. Por isso, a importância de analisar as intervenções realizadas no âmbito desse serviço

para proporcionar reflexões que potencializem os aspectos transformadores do serviço através de coprodução de autonomia dos usuários em suas inúmeras e divergentes formas.

Autonomia e intervenções nas políticas públicas

Castoriadis (1982) ao apresentar autonomia como projeto revolucionário, uma ação individual-coletiva de criação do novo, de novas possibilidades de relações sociais e vivências, se apresenta como base teórica importante para uma análise sobre as práticas interventivas realizadas no âmbito do PAEFI a partir da equipe técnica. Intervenções autonomistas permitem a coprodução de autonomia dos usuários, que potencializam sua capacidade transformadora. Ao exercerem a autonomia e promoverem mudanças no âmbito individual e coletivo, estão exercendo sua cidadania ampliada.

Ao retomar o arcabouço teórico de Cornelius Castoriadis acrescido das reflexões acerca da concepção de sujeito, sociedade e da psicologia Social enquanto campo de saber e de intervenções, corrobora-se que não há cisão entre indivíduo e social-histórico. Para o autor, "O objeto social histórico é co-construído pelas atividades dos indivíduos, que encarnam ou realizam concretamente a sociedade onde vivem" (2006a, p. 56). Assim, o indivíduo é a sociedade.

O social em Castoriadis não é a soma de indivíduos e tampouco a soma de muitas intersubjetividades. É, pois, o coletivo anônimo sempre já instituído, no e pelo qual os sujeitos atuam. "Os indivíduos são feitos, ao mesmo tempo que fazem e refazem, pela sociedade cada vez *instituída*: num sentido, eles *são* a sociedade" (2006a, p. 123, **itálico do autor***)*.

Há uma reciprocidade entre as intervenções e alterações realizadas entre indivíduos e sociedade. O sujeito autônomo é aquele que atua no social produzindo sentido e resignificando.

Discorrendo na perspectiva da Assistência Social no âmbito do PAEFI, a autonomia permite a ampliação e potencialização da capacidade do sujeito de criar ferramentas que ampliem sua capacidade de resposta à situação de violação de direitos. Para tal, fazem-se primordiais intervenções que autorizem a criação dessas ferramentas.

O PAEFI, por meio das intervenções e ferramentas utilizadas pelos profissionais desse serviço, pode se apresentar como espaço social que opera como possível potencializador da capacidade de transformação dos sujeitos que produzem ações reflexivas como respostas às situações de

violação de direitos e construção de novos processos de subjetivação. Elucidar e analisar as significações dos trabalhadores acerca do PAEFI e das intervenções realizadas no cotidiano do serviço se faz essencial e potencialmente importante para uma reflexão acerca da prática realizada.

A partir da compreensão de autonomia como co-construção coletiva, a intervenção deve ser interdisciplinar e reflexiva, ou seja, uma intervenção psicossocial, como nos aponta Afonso (2011): "Orienta-se para o processo de mudança, em contexto diverso, com base na demanda dos sujeitos envolvidos e na análise crítica das relações sociais no cotidiano dos grupos, instituições e comunidades" (p. 447).

A intervenção proposta deve permitir e potencializar a criação de novos sentidos e respostas a partir da interação do sujeito com o social. A atuação dos psicólogos e assistentes sociais no PAEFI deve abandonar paradigmas dominantes e deterministas, limitantes dos sujeitos, para a concepção de sujeito em formação e transformação, vendo-os como verdadeiros atores sociais. Um sujeito autônomo. "A autonomia é um trabalho intersubjetivo. Coletivo e social que resulta da possibilidade de construção de instituições que favoreçam a autonomia da própria sociedade" (AFONSO, 2011, p. 459).

2.3 Método

A partir do problema elucidado e dos objetivos definidos, entende-se que este estudo configura-se como uma pesquisa qualitativa social (FLICK, 2013). O foco principal para esse tipo de pesquisa é o compromisso social de, na condução conjunta da pesquisa com pesquisador e pesquisados, promover mudanças sociais através de intervenções que possam se materializar no encontro para produção da pesquisa.

No contexto desta análise preliminar, a participação dos profissionais é o cerne para a discussão e reflexões propostas. Elucidando Thiollent (1986), uma pesquisa-ação-intervenção almeja indivíduos que a partir de reflexões contribuam e construam práticas transformadoras com consciência coletiva e reflexão (1986, p. 16- 17).

Este método utiliza-se de outras ferramentas para investigação e intervenção. A análise institucional (AI) estabelece-se como uma forma de intervenção nos contextos das instituições através de uma coletividade que visa trazer à luz as contradições e conflitos desse contexto institucional dialético (LOURAU, 1993). A AI possibilita a transposição da visão positivista

dicotômica entre sujeito/objeto; teoria/prática para uma visão dialética entre pesquisador (analista para a AI) e o campo no qual está inserido e do qual faz parte. Ou seja, segundo Romagnoli (2014), é uma forma de pesquisa-intervenção que visa à transformação das instituições a partir das práticas e discursos dos sujeitos. Como afirma Monceau (2008) e citado pela autora: "Tentar transformar uma instituição é fazê-lo de dentro dela, analisando os atos cotidianos, seus dispositivos e relações" (p.47).

A AI em situação de intervenção, a socioanálise, compreende a pesquisa-intervenção como ação, construção, transformação coletiva. São formas, como nos elucidam Rocha e Aguiar (2003), de produzir outras relações sujeitos e instituição. Reconhecer e refletir acerca dos conflitos e tensões é possibilitar mudanças, pois é permitir o surgimento do novo (instituinte). Monceau (2015), traz a discussão do conceito de implicação de Lourau (1992; 2004) para a reflexão da implicação profissional e esta se mostra essencial para a análise da prática dos trabalhadores no PAEFI no que tange a co-produção de autonomia dos usuários atendidos.

Monceau (2005, p.198) traz para a discussão a profissão como instituição que não está ligada apenas à prática por si só, mas sim à prática enquanto ação reflexiva em um contexto sócio histórico e institucional.

Dizer de implicação é dizer das relações que estabelecemos com as instituições e o que elas deflagram em nós. É analisar a implicação dos outros, nossas inclusive no momento da intervenção (LOURAU, 1993).

Na intervenção proposta no contexto do PAEFI, a utilização dos grupos focais apresenta-se como uma ferramenta e um espaço que possibilita reflexões e produção de novos sentidos e relações a partir das relações entre os sujeitos, dos conflitos tensões que ali emergem (ROCHA, 2006, p.170).

O grupo focal é uma ferramenta que possibilita compreender as concepções, as significações sociais do conceito de autonomia dos profissionais do PAEFI e conhecer suas experiências de intervenções.

Realizamos dois grupos: o grupo I, agendado para 23/08/17 a partir das 14h no Conselho Regional de Serviço Social (CRESS/6ªregião) situado na região central da cidade, contava com a inscrição de 12 profissionais de 6 regionais. O grupo II, agendado para 05/09/17 às 14h no

Conselho Regional de Psicologia (CRP) também situado em uma região central da cidade, contava com a inscrição de 10 profissionais de 6 regionais.

Análise de dados

A partir do *corpus* construído nos grupos, estruturamos estas categorias iniciais: a) descrições sobre as significações atribuídas pelos profissionais acerca do PAEFI; b) descrição dos efeitos da intervenção do PAEFI.

Na categoria "descrições sobre as significações atribuídas pelos profissionais acerca do PAEFI", compilamos as ideias acerca do serviço e das práticas executadas por eles a partir de uma perspectiva externa: como eles apreendem que a rede entende a função e objetivo do serviço; e através de uma perspectiva interna: o papel do profissional neste contexto e a perspectiva a partir da vivência cotidiana dos profissionais.
A tabela a seguir apresenta de forma compilada as falas produzidas nos dois encontros:

Tabela 1: Dados dos grupos quanto a significações sobre o PAEFI e as significações atribuídas pelos profissionais ao acompanhamento realizado:

Grupos	**Significações sobre o PAEFI**
Grupo 1	Espaço de escuta que visa à proteção, reorganização e reflexão da família e não a responsabilização; onde a família aprende objetivamente e subjetivamente; o técnico contribui para a superação da violação e acesso à direitos; è o lugar de defesa das mudanças apresentadas pela família; local para esclarecer; orientar; escutar; informar para exercer a autonomia; respeitar o usuário; de dar voz à família; de fazer com que o sujeito seja protagonista da sua própria história; formar sujeitos críticos; o acompanhamento é construído a partir da demanda da família; e não decide pelo sujeito.
Grupo 2	Não tem função de investigar; julgar a família; atua na perspectiva de favorecer acesso à direitos e à serviços; o Ministério Público coloca PAEFI para investigar, mas não é o papel. O acompanhamento depende do público, do foco. A inserção influencia muito na forma do acompanhamento. O recorte é a violação, mas a intervenção visa à Proteção Social; fazer a família refletir dentro das próprias condições; pensar na responsabilidade pelo cuidado. Promover, estimular a capacidade protetiva da família; construir combinados com a família, o que é possível para ela e quais as demandas; o acompanhamento depende da condição social.

Fonte: resultados da análise dos grupos focais para esse estudo.

Em concordância com o que é apresentado nos documentos estruturantes da AS e do PAEFI, os trabalhadores significam o serviço como espaço de escuta, orientação, promoção da capacidade protetiva e o fortalecimento dos vínculos familiares, comunitários e sociais a partir da perspectiva da proteção social na qual se ancora a AS. Conforme já elucidado, a AS a partir da CF/88 estabelece um novo paradigma de política pública social, pois abandona a visão assistencialista de vitimização e assujeitamento do público atendido, alicerçando-se então em uma visão de sujeito de direitos. A Constituição cidadã apresentou uma nova relação entre direitos humanos, políticas públicas, sujeito e cidadania. Iniciado com, mas reforçado nas leis subsequentes que delineiam a AS, o usuário das políticas púbicas não é mais vislumbrado como objeto de intervenção apenas, mas sim como sujeito protagonista das intervenções realizadas. Sujeito este participante da construção e das decisões que acarretam em transformações sociais. No contexto do PAEFI, este serviço, bem como a AS em geral, configura-se como ferramenta de promoção de acesso aos direitos sociais e a resolução de problemas sociais (PEREIRA 2008).

A proteção social institucionaliza as políticas públicas como espaços sociais com a potencialidade em permitir e promover transformações nos sujeitos, no contexto social e nas próprias políticas a partir da relação dialética entre usuário e trabalhador durante o acompanhamento. A percepção do usuário como sujeito de direito é primordial para a condução da prática profissional realizada. É considerar o sujeito em uma temporalidade e contexto social específico, respeitando seus limites e ampliando suas potencialidades.

A visão de Proteção Social apresentada na AS a é ativa, ou seja, visa submeter o usuário à conquista de autonomia, protagonismo, resiliência para responder às situações de vulnerabilidade e risco social e pessoal, por violação conforme destaca a PNAS (2004, p.94). Através dos grupos, podemos compreender como os profissionais significam as mudanças realizadas pelos usuários. Emergiram significações sobre o PAEFI que reforça o elucidado, ou seja, o PAEFI potencialmente enquanto espaço social para uma relação dialética entre técnico e usuário a partir do acompanhamento realizado. Para os profissionais: “acompanhamento é um momento de reflexão com a família sobre esta situação que ela vivencia”, “fazer que o sujeito seja protagonista da sua história” (grupo 1); “Está na perspectiva de buscar ajudar, favorecer que ele possa ter acesso a seus direitos, a rede, nas demais políticas”, “Promover, estimular a capacidade protetiva da família”, “Pensar junto com aquela família alguma

estratégia para que ela consiga, em algum momento sozinha, conseguir fazer aquilo que ela precisa de forma independente" (grupo 2).

Emerge nos dois grupos a representação que a rede e alguns órgãos de direitos possuem acerca do PAEFI como lugar de responsabilizar o violador e de produzir superação da violação de direitos, bem como um lugar de responsabilização da família. Fatos que promovem, de certa forma, conflitos nos profissionais quanto ao papel deles de, ao mesmo tempo, trabalhar a família no viés da proteção, mas, também é, muitas vezes, quem denuncia e marca a existência de novas violações. Muitas exigências divergentes do foco real do PAEFI e da AS são colocadas sobre os profissionais. A própria política de AS enquanto instituição reforça essas cobranças. Na fala dos participantes, destacamos: "tem hora que a gente fica nesse lugar de responsabilização colocado pela rede" (grupo 1); "Lugar ambíguo, ao mesmo tempo que faz vínculo com a família, mas ao mesmo tempo se a família faz algo errado comunicamos os órgão de defesa" (grupo 2). Ao se colocar como espaço de responsabilização/criminalização do sujeito, a AS baseia suas ações no indivíduo sem considerar seus aspectos sociais e subjetivos (a partir de uma temporalidade também) e nem sua capacidade de transformação, de produzir novos projetos de vida que potencializem a perspectiva de mudanças e de novas respostas de enfrentamentos à situações de risco social, por violação, por exemplo. Esses pontos elucidados também são destacados no caderno de Orientações técnicas do CREAS (2011).

Ao relatar sobre a prática, os profissionais trazem significações novas sobre o acompanhamento no serviço. Eles refletem que o PAEFI, instrumentalizado na prática do profissional, tem que se colocar como "defesa das mudanças que acontecem no comportamento de cada família" e de "defesa da família" (Grupo 1) ou seja, de dar sentido para as transformações, sejam elas pequenas ou não, realizadas pela família e indivíduos a partir da relação com o profissional. Isso é uma amostra da implicação dos trabalhadores em analisar o lugar que o PAEFI ocupa para os outros serviços e políticas e produzir novas significações que não neutralizem a situação. O momento dos grupos colocou-se como espaço para reconhecer e refletir acerca dos impasses e tensões e, através da discussão conjunta, produzir novos saberes, significações e relações institucionais.

A práxis, prática social, para Monceau (2008) inclui a relação que estabelece com outros profissionais, como também com outras instituições e as reflexões acerca de sentidos e valores que embasam seu fazer profissional durante o acompanhamento ofertado. O PAEFI enquanto instituição apresenta, ao mesmo tempo, o caráter instituído que engessa e estabelece a forma de

realizar o trabalho através de protocolos, formulários que visam homogeneizar a prática dos trabalhadores. Porém, o fazer técnico está para além da produção formalizada em padrões institucionais. Ele está na práxis enquanto capacidade transformadora e criadora de algo novo a partir da relação que se estabelece entre usuário e profissional durante as intervenções realizadas. Ao realizar o acompanhamento de forma implicada, o técnico considera o usuário enquanto sujeito de direito e portador de uma capacidade transformadora da sua realidade. Sua intervenção não se restringe a respostas "prontas", mas sim em produzir novas e incessantes formas de respostas. O fazer profissional no contexto de uma instituição deve ser ferramenta de produção incessante e não apenas de reprodução. Nos grupos, essa discussão emergiu fortemente: "plano de acompanhamento vai ser construído a partir da demanda da família", "PAEFI não pode decidir pelo sujeito" (grupo 1); "Não tem acompanhamento STANDER padrão e essa é a riqueza do PAEFI" e "cada caso é um caso/ um acompanhamento é completamente diferente do outro/varia de técnico para técnico e de técnico para cada família" (grupo 2). Porém, emergiram também relatos dos profissionais quanto os limites das intervenções no que tange a co-produção de autonomia ou questões que atravessam e promovem desafios: "o prescrito na lei pode ser usado de uma maneira e a prática também de n maneiras. Depende do posicionamento da gestão/ pode provocar autonomia ou não" (grupo 1). Diz da falta de uma direção institucional, ou até mesmo espaços de discussão entre os técnicos das intervenções realizadas, dos desafios encontrados e da possibilidade de uma produção conjunta de novas ferramentas no serviço que potencialize o acompanhamento proposto. Exemplo: "Dificuldade de vislumbrar o processo de autonomia dentro do processo de trabalho" (grupo 1); "faltam instrumentais para desenvolver autonomia e potencialidades do usuário, capacidade subjetiva" (grupo 2).

Apesar de estar estruturada na concepção da política AS, a co-produção de autonomia, bem como a capacidade de transformação do sujeito através de ações reflexivas e críticas, não é sempre vislumbrada ou reforçada no cotidiano do PAEFI. Os profissionais destacam que as pequenas mudanças produzidas pelos usuários não são reconhecidas ou percebidas como resultado positivo das intervenções realizadas por eles. Destacam também que muitas vezes o reconhecimento está para respostas mais padronizadas dos sujeitos, como se um sujeito muito crítico não fosse percebido positivamente pela AS e também pela rede. Ao mesmo tempo em que almejada como capacidade de mudança e transformação do sujeito, é vislumbrada também apenas como respostas institucionalmente esperadas e de âmbito individual apenas. Além disso, os técnicos são colocados no lugar de realizar escolhas pelos sujeitos, não levando em

consideração as escolhas realizadas pelo usuário. Exemplos: “Qual nível de autonomia trabalhar?”, “o empoderamento /autonomia não é bem visto pela rede” (grupo 1); “a autonomia (construção) não é reconhecida, não tem espaço de reconhecimento no política”, “os profissionais são desincentivados a trabalhar o viés da autonomia, não conta como trabalho – como se você não fez nada” (grupo 2).

Na discussão do grupo 2, destacou-se ainda a importância da criatividade do técnico, sua implicação no acompanhamento de cada caso, na utilização de instrumentos que potencializem o sujeito dentro do contexto subjetivo que ele apresenta. Para os participantes desse grupo, “os instrumentais vão surgir no encontro com o usuário a partir do repertório técnico”, “instrumental é tudo aquilo que eu vou utilizar para que aquela família alcance aquilo que naquele momento ela necessita”. “pensar junto com a família alguma estratégia para que ela consiga, em algum momento sozinha, conseguir fazer aquilo que ela precisa de forma independente”. (Grupo 2).

Ambos os grupos destacam a face relacional e dialética existente nas intervenções propostas, que vislumbram os dois lados, tanto o usuário e o próprio técnico, como sujeitos de saber e que produzem na relação que estabelecem entre eles e entre o contexto social. Retomando Castoriadis (1982), o sujeito não é apenas a face individual, isolada, abstrata, mas sim um sujeito atravessado pela sociedade (coletivo anônimo), pelas relações sociais, institucionais que são estabelecidas ao longo da sua vivência. Dessa relação com o outro que ocorre a construção da autonomia, pois ele é a possibilidade de instalação de novas relações, de refletir e transformar (1982. pp. 126-128).

Na “descrição dos efeitos da intervenção do PAEFI”, compilamos as significações trazidas pelos profissionais de como eles percebiam os efeitos das intervenções realizadas no cotidiano da relação com o usuário e as mudanças percebidas no que tange o foco do acompanhamento realizado no serviço.

Tabela 2: Dados quanto a Descrição dos efeitos do PAEFI e dos desafios e dificuldades:

Grupos	Descrição dos efeitos da intervenção do PAEFI
Grupo 1	Há mudanças adaptativas dos sujeitos com empoderamento nas pequenas coisas; Construção que o usuário/família para chegar a uma resposta e as escolhas feitas; reestabelecer os

	vínculos familiares; conhecimento sobre direitos e as escolhas pessoais feitas após o acessa à informações e orientações.
Grupo 2	A produção de autonomia é algo raro e depende do técnico e de seu esforço; reflexões mais racionais socialmente para as relações conflituosas; capacidade de reflexão do usuário para barrar a violência e acessar serviços para auxiliar; o sujeito procurar o acompanhamento e outros serviços.

Fonte: resultados da análise dos grupos focais para esse estudo.

Novamente emerge a significação da autonomia através de pequenas mudanças que os sujeitos realizam; como co-produções que possibilitam os usuários de fazer escolhas a partir de uma reflexão da situação e das ferramentas que apresentam. Para os trabalhadores, o processo de co-produção de autonomia passa pelo sujeito ter acesso à informações, orientações e relações sociais e delas criar algo novo. Fomentar o acesso do usuário à informações que possibilitem o acesso à direitos é vislumbrar o usuário enquanto sujeito ativo e reflexivo com capacidade de transformação de sua realidade social e subjetiva. É considerar a capacidade adaptativa, enquanto capacidade de produzir novas respostas, de ser resiliente. O grupo 1 destacou como efeitos das intervenções realizadas: "Construção que o usuário/família fazem para chegar a uma resposta", "Fazer escolhas" e "Mudanças adaptativas dos sujeitos". O grupo 2 destacou: "Reflexão mais racional socialmente se coloca para lidar com relações permeadas por conflito", Conseguir barrar a violência sofrida e procurar ajuda".

A partir da visão de Castoriadis (1982, p. 36): "A autonomia não é, pois, elucidação sem resíduo e eliminação total do discurso do Outro não reconhecido como tal. Ele é instauração de uma outra relação entre o discurso do Outro e o discurso do sujeito". Não consiste apenas em ter contato com a informação ou com o direito através de um encaminhamento, por exemplo, mas sim do sujeito assimilar e produzir escolhas a partir disso. O PAEFI se configura como lugar de fomentar reflexão do sujeito e criação. O sujeito para este autor, assim como para a AS e para os trabalhadores é reflexivo e autônomo. A subjetividade é justamente "a capacidade de receber sentido, de fazer algo com ele, de produzir sentido, dar sentido, fazer com que cada vez seja um sentido novo" (ibid, p.36) e a subjetividade emerge do sujeito autônomo de inúmeras formas, maneiras e "níveis", conforme emergiu na discussão dos grupos.

O que emana é o novo. O sujeito autônomo atua no social-histórico produzindo sentido e (re)significando. Ressaltamos que não é apenas o questionar, como às vezes exemplificado na fala dos profissionais, mas produzir algo novo.

Corroborando com o que elucidamos, a Orientação para CREAS (2014, p. 60) afiança que o CREAS, e inseparavelmente o PAEFI: “Proporciona espaço de escuta qualificada e reflexão, além de suporte social, emocional e jurídico-social às famílias e aos indivíduos acompanhados, visando ao empoderamento, enfrentamento e construção de novas possibilidades de interação familiares e com o contexto social”.

Conforme elucidaram os trabalhadores, “Empoderamento nas pequenas coisas”, “conquista pessoal”, “Construção que o usuário faz para chegar a uma escolha” (Grupo 1); “reflexão mais racional socialmente se coloca para lidar com relações permeadas por conflito; “conseguir barrar a violação sofrida e procurar ajuda”; “ele foi buscando por ele mesmo” (grupo 2)..

Emergiu também a ressalva que a produção de autonomia depende do técnico, do seu “esforço e heroísmo” (grupo 2). Mesmo apresentada como uma dificuldade ou ressalva, ela reforça a ideia de que a co-produção de autonomia se dá na relação com o outro, seja o profissional em si ou a própria instituição. Por isso, a visão de sujeito reflexivo ativo é crucial para se pensar e formular intervenções no âmbito das políticas públicas para que não seja um movimento individualizado no técnico ou em um tipo de gestão. Ao mesmo tempo, se torna crucial a discussão e a elaboração de ferramentas que inviabilizem esse tipo de intervenção, bem como espaços institucionais que fomentem a discussão sobre as vivências dos profissionais acerca da prática realizada, e que potencializem a criação constante de novas estratégias e ferramentas de intervenção. O reconhecimento das mudanças produzidas, tanto no âmbito no usuário, quanto do profissional se faz primordial.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A AS enquanto política pública social institucionaliza-se de forma processual, com a estruturação do SUAS em 2005 e a institucionalização da política de AS. Assim, o PAEFI apresenta-se como espaço social que pode potencialmente possibilitar a transformação social a partir de práticas autonomistas que promovem a coprodução de autonomia dos usuários a partir do acompanhamento realizado por meio de ações reflexivas ou, pelo contrário, pode ser apenas mais um espaço que promova a manutenção *status quo* e alienação dos sujeitos com ações estigmatizantes e estereotipadas.

A co-produção de autonomia acontece de forma processual e emerge na capacidade de resposta do sujeito. Seja a resposta de acessar uma documentação, vista como algo simples, seja através da mudança mais ampla na situação que configura a violação de direito, como um filho inicialmente violador mudar os comportamentos que ocasionavam a violação; ou até mesmo a recusa de um usuário em cumprir algum encaminhamento por compreender que aquela não é a melhor opção para ele naquele momento, compreendendo os efeitos dessa escolha. As intervenções, em sua maioria, estão pautadas em ampliar a capacidade de resposta dos usuários através de acesso a informação, da escuta qualificada, da relação mais horizontalizada entre usuário e profissional, principalmente. Nesta relação, devem-se ofertar ao sujeito novas ferramentas, com o acesso a informação, para que este produza suas respostas, principalmente através do acesso e reflexão acerca dos seus direitos. Mesmo que estas não estejam necessariamente dentro de padrões socialmente e institucionalmente esperados.

A superação da situação de violação de direito é estabelecida, seja pela própria instituição AS ou pelos demais serviços da rede socoassistencial, como objetivo máximo a ser alcançado, o sucesso do acompanhamento. Novamente como se pudéssemos definir o percurso realizado no acompanhamento de forma linear como uma equação matemática. As mudanças processuais e contínuas que um acompanhamento realizado pode coproduzir no sujeito acabam permanecendo desapercebidas pela instituição (gestão) e até mesmo do próprio profissional. Mas elas acontecem mesmo que o caso não alcance o ideal institucional de superar totalmente a situação de violação que resultou na inserção do caso no PAEFI. A “superação” está na ampliação da capacidade do sujeito em produzir respostas (novas) para as inúmeras e incalculáveis situações de vulnerabilidade e risco social, por violação que o sujeito pode conviver ao longo da sua vida e que estão para além do contexto do acompanhamento. Essas respostas produzidas não estão necessariamente dentro de um escopo pré-definido institucionalmente, como respostas certas para cada tipo de encaminhamento realizado. Mas sim na condição do sujeito em fazer escolhas a partir das informações que ele acessou.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS).** Brasília: MDS/SNAS, 2004.

CASTORIADIS, C. **A instituição imaginária da sociedade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. **As encruzilhadas do labirinto III**: o mundo fragmentado. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2006a.

_____. **Uma sociedade à deriva**: entrevistas e debates, 1974-1997. Aparecisa – SP: Idéias e Letras, 2006b.

HESS, Remmi. O Movimento da obra de René Lourau (1933-2000). In: ALTOÉ, S. (Org.). **René Lourau**: analista institucional em tempo integral. São Paulo: Hucitee. 2004. p. 15-46.

LOURAU, Renné. René Lourau na UERJ: **Análise institucional e práticas de pesquisa**. Rio de Janeiro: NAPE/UERJ. Terceiro encontro. 1993.

_____. O instituinte contra o instituído. In: ALTOÉ, S. (Org.). **René Lourau**: analista institucional em tempo integral. São Paulo: Hucitee. 2004. p. 47-65.

MONCEAU, Guilles. Implicação, sobreimplicação e implicação profissional. **Fractal Revista de Psicologia**. v. 20. n. 1. p.19-26. jan/jun. 2008.

_____. Técnicas socioclínicas para a análise institucional das práticas sociais. **Psicologia em Revista**. Belo Horizonte. v. 21, n. 1, p.197-217, 2015.

NOB/SUAS. **Norma Operacional Básica /Sistema Único de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília, 2005.

PASSOS, I. C. F. **A Filosofia da Imaginação Radical de Cornelius Castoriadis**. Belo Horizonte. 1992, 120f. Dissertação (Mestrado em Filosofia)– Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais. 1992.

ROCHA, Marisa Lopes da. AGUIAR, Katia Faria de. Pesquisa-intervenção e a produção de novasanálises. **Psicologia**: Ciência e Profissão. v. 23, n. 4, p. 64-73, 2003.

ROCHA, Marisa, Lopes. A psicologia e as práticas institucionais: A pesquisa intervenção em movimento. **Psico**. Porto Alegre, v. 37, n. 2, maio/ago. p.169-174, 2006.

ROMAGNOLI, Roberta, Carvalho. O conceito de implicação e a pesquisa-intervenção institucionalista. **Psicologia e Sociedade**. v. 26, n. 1, p.44-52, 2014.

TIPIFICAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília, 2009.

THIOLLENT, M.. **Metodologia da pesquisa – ação**. 2. ed. São Paulo: Cortez. 1986.

PAEFI: THE MEANING WORKERS MAKE ABOUT THE SERVICE AND ITS EFFETS ABOUT ON THE PRODUCTION OF AUTONOMY.

Abstract: *Social Protection institutionalizes the public politics of Welfare and Social Insurance Programs (Health, Social Assistance and Social Security) and expose them as social spaces that might allow social transformation in subjects through interventions. At the same time, these politics might be transformed by the same subjects through social participation and control. It is exactly the potential of these social spaces to allow these transformations that nurture the disquiet that provided the initial input to this research, based on the professional insertion of the first author, in the politics of Social Assistance (SA) in Belo Horizonte, as a psychologist in the Social Protection Service for Specialized Attention to Families and Individuals in situations of human rights violation (PAEFI). PAEFI is one of the services provided by The National Politics of Social Assistance (PNAS), since 2004 and defined on the National Typification of Social Assistance Services (2009). In this politics and, specifically in the one that orients PAEFI, autonomy presents itself as an essential element to overcome the situation of rights' violation, as well as the exercise of citizenship and the access to human rights, which are the main goals of the service. In that way, it is extremely important to comprehend the meanings that workers make about the service and its effects on the production of autonomy.*

Key words*: Social Assistance. Autonomy. Social Meanings.*

REFORMA TRABALHISTA: AVANÇANDO PARA O PASSADO

Anna Carolina Oliveira Carvalho - acocarvalho3@gmail.com
Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) – Bolsista de Iniciação Científica/CNPQ
Rodovia Ilhéus/Itabuna Km 16
45662 900 Ilhéus (BA) - Brasil

Lessí Inês Farias Pinheiro - lifpinheiro@uesc.br
Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) – Departamento de Ciências econômicas
Rodovia Ilhéus/Itabuna Km 16
45662 900 Ilhéus (BA) - Brasil

Resumo: *O escopo deste artigo é apresentar da maneira sucinta os principais pontos da reforma trabalhista promovida pela da Lei nº 13.467/2017, que alterou o ordenamento jurídico da regulação das relações trabalhistas desde a instituição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. Buscou-se traçar a trajetória da políticas públicas de emprego no Brasil desde a década de 1930 até o ano de 2017 e a partir deste cenário, elencar as principais alterações promovidas pela reforma trabalhista de 2017, quanto a flexibilização da jornada de trabalho, flexibilização da remuneração, trabalho intermitente, alterações na rescisão do contrato de trabalho e representação dos trabalhadores na firma, descentralização das negociações.*

Palavras-chave: *relações de trabalho. regulação. reforma trabalhista*

1. INTRODUÇÃO

A existência de uma assimetria é uma característica do assalariamento nas sociedades capitalistas. “A relação de trabalho assalariada implica a contraposição entre empresas, que detêm o capital, e trabalhadores, os quais só podem trabalhar como empregados, isto é, vendendo sua força de trabalho” (GONZALEZ, 2017). A regulação pública do trabalho no capitalismo ordena as relações entre empresas e trabalhadores limitando a discricionariedade das empresas, contrapondo o desequilíbrio inerente a relação capital/trabalho.

A década 1930 marcou o início do processo de institucionalização da regulação pública do trabalho no Brasil, notadamente através de regras de proteção ao trabalho e a construção dos aparelhos do Estado, que garantissem a aplicação destas regras, e de organização dos trabalhadores que culminou com Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943,

A Constituição Federal de 1988 promoveu avanços importantes da regulação púbicas do trabalho assalariado, ao constitucionalizar direitos já existentes, assegurados em leis ordinárias, e criar novos direitos. Entretanto, nas décadas seguintes, foram várias as tentativas de reforma trabalhista, sempre no sentido de promover a flexibilização, uma vez que o empresariado, e o próprio governo, considerou que a proteção concedida ao trabalho e aos trabalhadores elevava demasiadamente o custo do trabalho.

Em 13 de julho de 2017, foi votada a Lei nº13.467, provocando a mais profunda alteração regulação das relações trabalhistas desde a instituição da CLT. Este artigo tem como objetivo discutir os principais pontos da reforma trabalhista votada, a qual irá alterar o funcionamento do mercado. O artigo está estruturado em cinco seções, sendo esta, a Introdução, a primeira. A seção 2 destinada a traçar a trajetória da políticas públicas de emprego no Brasil desde a década de 1930 até a década de 1980 no período anterior à Constituição Federal de 1988 e a seção 3 destinada à análise das políticas após a promulgação da Constituição. A seção 4 dedicada a elencar as principais alterações da CLT na reforma trabalhista de 2017, quanto a flexibilização da jornada de trabalho, flexibilização da remuneração, trabalho intermitente, alterações na rescisão do contrato de trabalho e representação dos trabalhadores na firma, descentralização das negociações. Finalmente, a seção 5 traz as conclusões.

2. TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NO BRASIL: DA ERA VARGAS À DÉCADA DE 1980

É impossível tratar da trajetória das políticas públicas de trabalho no Brasil sem considerar aspectos como a formação do mercado de trabalho, a partir da transição do trabalho escravo para o trabalho livre. O trabalho livre iniciou-se com a abolição da escravatura, em 1888 e com parte do excedente de mão de obra provinda da Europa para o Brasil. Isso acarretou na marginalização do negro e no excesso de oferta de força de trabalho.

Já no século XX, com a passagem do modelo agrário-exportador para o urbano-industrial. A partir de 1930, o Estado começou a intervir nas atividades econômicas, de modo que a

burguesia industrial passou a dominar o aparelho estatal. O Estado passou a promover políticas de proteção social para estimular às atividades econômicas privadas e o mercado de trabalho, “foi sem dúvida naquela década que o processo de institucionalização da regulação pública do trabalho no Brasil avançou” (GONZALES et al., 2009, p 92).

A etapa culminou com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho em 1943 completou uma etapa fundamental na direção da constituição do trabalhador brasileiro como sujeito de direitos. (GONZALES et al., 2009) A estruturação nacional regulamentada via trabalho assalariado foi um fator importante para recuperar o atraso da economia brasileira, baseada no modelo primário-exportador.

Com a nova legislação vigente, os trabalhadores teriam suas atividades políticas e sindicais controladas através do sindicato. Deste modo, o amparo estatal não foi apenas direcionado ao trabalhador, mas também aos empregadores. Por este motivo, os integrantes do empresariado brasileiro se mostraram dispostos a arcar com os custos futuros das leis trabalhistas.

Do ponto de vista das relações de trabalho, o regime buscou alcançar objetivos como evitar que os movimentos de trabalhadores se tornassem motivo para a oposição reivindicar mudanças no governo, impedindo assim, que as organizações de trabalhadores se legitimassem como instrumento de reivindicação e fazer dos trabalhadores um ponto de apoio. Se por um lado, as organizações sindicais eram proteções sociais, uma vez que ofereciam assistência jurídica, médica e social, por outro, os sindicatos se transformaram em espaços de organização de causa trabalhista. Estes funcionavam como uma central de divulgação do governo e captador de recursos financeiros através dos impostos sindicais em pró do governo. O próprio regime prendia os líderes trabalhistas ligados a ideologias opostas às defendidas pelo governo (MEDEIROS, 2001).

Quando o êxodo rural ganhou uma intensidade surpreendente, de modo que os migrantes (principalmente nordestinos, fugindo da seca) foram para as grandes cidades do Sudeste, em busca de trabalho e melhores condições de vida. Apenas parte da mão de obra foi absorvida pela economia, como estas cidades não estavam preparadas para oferecer condições sociais aos migrantes, ocorreu inchaço e problemas sociais que são enfrentados pelo Estado até hoje, como a falta de moradia, desemprego, aumento do emprego informal, aumento da violência, marginalização e falta de assistência. A industrialização também acentuou o processo de concentração de renda, que é fortemente observado no sudeste, principalmente no estado de

São Paulo, já que este pôde concentrar grandes empresas envolvidas no processo de industrialização, promovendo uma concentração regional. Em resumo, grande parte da população se viu excluída dos ganhos do crescimento econômico, sujeitando-se a miseras condições de vida para garantir sua subsistência.

Segundo Medeiros (2001), no período entre 1946/1964, houve a criação de instrumentos legais voltados para a criação de uma verdadeira democracia no Brasil. Como consequência, foram introduzidas diversas modificações na legislação trabalhista que envolviam questões de organização sindical, como o direito a greve e tutela do trabalho, além da busca de atender a algumas reivindicações sociais. Medeiros (2001) ressalta apesar dos inúmeros benefícios de proteção social criados pelas legislações, o sistema ainda era muito limitado, pois apenas uma pequena fração da população era coberta.

Através da incorporação dos trabalhadores no mercado de trabalho, através dos benefícios de seus direito trabalhistas, o Estado criou seguros contra doença, morte, acidentes de trabalho e invalidez. O Estado assumiu o caráter de principal agente de desenvolvimento econômico, assumindo também o papel de intermediador dos conflitos entre capital e trabalho (antes apenas resolvidos através de aparato policial).

> Em 1965, a Lei nº 4.923, que criou um cadastro permanente de admissões e dispensas de empregados, estabelecia também medidas de assistência aos desempregados, por meio do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD). Este fundo estava composto por recursos provenientes da contribuição do empregador (1% sobre a folha de salários) e por parcela das receitas da contribuição sindical destinadas ao governo federal. Essa lei previa, ainda, a formação de uma comissão tripartite e paritária para apresentar, no prazo de 120 dias, um anteprojeto de lei de seguro-desemprego. (AZEREDO e RAMOS, 1995, p. 104)

No entanto, ainda segundo Azeredo e Ramos (1995), o desdobramento desta lei não alcançou nenhuma avanço significativo no que refere-se à proteção social do trabalhador desempregado, uma vez que este era exclusivamente válido em casos de dispensa de mais de 50 trabalhadores, devido à fechamento total ou parcial de uma empresa, após avaliação da Delegacia Regional do Trabalho.

Até 1966, existia apenas uma garantia de emprego ao trabalhador assalariado, a estabilidade decenal (criada através da Lei Elói Chaves, em 1923). Segundo a legislação, a lei da estabilidade decenal garantia estabilidade aos empregados após 10 anos de serviços prestados, exceto quando estes cometiam uma falta grave, devidamente comprovada através de inquérito. O empregado também só poderia deixar o trabalho, após emissão do pedido válido

feito com a assistência do Sindicato, justiça do Trabalho ou Ministério do Trabalho. Os empregados com menos de 10 anos de serviço que fossem demitidos, eram indenizados com valor referente a um mês de trabalho para cada ano que trabalhou. Após os 10 anos, esta indenização tinha o valor dobrado.

Após muitos anos, percebeu-se que a estabilidade decenal custava muito caro às empresas, ao mesmo tempo em que também não favorecia os empregados, uma vez que estes geralmente eram demitidos antes de cumprir o tempo necessário. Assim, foi criado em 1966, no governo Castelo Branco, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), com o objetivo de proteger o trabalhador que foi demitido sem justa causa através do pagamento de uma indenização de acesso imediato, o que permitiu maior mobilidade do assalariado no mercado de trabalho. Assim, o FGTS "acarretou a eliminação da contribuição sobre a folha de salários que integrava o FAD, reduzindo bastante às disponibilidades financeiras deste fundo e limitando, ainda mais, as melhorias no auxílio-desemprego" (AZEREDO e RAMOS, 1995).

Após a criação do FGTS, os empregados podiam optar pela indenização através da estabilidade decenal ou pela do regime fundiário. Assim, os empregadores deveriam depositar mensalmente uma determinada quantia para os trabalhadores empregados, de modo que os empregados deveriam abdicar do direito da estabilidade decenal. Com o fundo, o empregador podia "quebrar" o contrato do trabalhador a qualquer momento, bastava apenas pagar a indenização de 10% sobre os depósitos de FGTS. Pode-se perceber que o FGTS ajudou a flexibilizar o processo de demissão dos trabalhadores ao mesmo tempo em que representou um estimulo à rotatividade.

Outros programas também foram criados na década de 1970, como o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Ambos os programas são contribuições tributárias, pagas pelas pessoas jurídicas, financiar pagamentos (como seguro-desemprego) ao mesmo tempo em que corrigia distorções da distribuição de renda. No entanto, Azeredo e Ramos (1995, p. 103), em um balanço de 1987, concluíram que "o patrimônio individual acumulado, após 15 anos de existência do fundo, era insignificante para o assalariado, independentemente de seu nível de renda." Deste modo, o sucesso do PIS e do PASEP, constituiu uma relevante fonte de recursos para o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cabendo à Caixa Econômica

Federal e ao Banco do Brasil a administração das contas, respectivamente. No ano de 1975, houve a unificação dos fundos PIS/PASEP.

Atualmente, o Governo Federal paga abono salarial anualmente ao trabalhador cadastro no PIS há pelo menos cinco anos, com carteira assinada por pelo menos 30 dias no ano anterior, que receberam em média, até dois salários mínimos por mês durante o ano base, e foi informado, pelo empregador, na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), segundo informações da Caixa Econômica Federal. Com a Lei 13.134/15, o abono passou a ter valor proporcional ao tempo de serviço referente ao ano base.

Nos anos 70, havia um contorno observável entre as noções de formalidade e informalidade no âmbito popular. O mercado de trabalho formal já era bem definido nas grandes indústrias, fábricas, construções e comércio. A ocupação em uma atividade profissional era valorizada como um elemento formador de ascensão social. Já o subemprego ou o trabalho informal era visto pela sociedade como uma última alternativa para pessoas mal sucedidas, que não conseguiram entrar para o trabalho formal.

Em 1975, foi criado o Sistema Nacional de Emprego (SINE), tendo como funções a intermediação da mão de obra, orientação e qualificação profissional, além da difusão de informações sobre o mercado de trabalho para os desempregados. O financiamento era feito por parte do Ministério do Trabalho em parceria com os governos estaduais, de modo a criar agencias públicas de emprego, cujo resultados foram limitados.

> Por conta da fragilidade da fonte de financiamento do Sine e do caráter descentralizado de sua implementação, os resultados inicialmente alcançados foram bastante incipientes e heterogêneos entre os estados. Dos serviços previstos, apenas a intermediação de mão-de-obra se consolidou. Após um período inicial de expansão do sistema (1975 a 1982), seguiu-se uma fase marcada por incertezas e descontinuidades políticas (1983 a 1993), o que provocou a desarticulação das ações do Sine, a queda brusca do número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho [...] (TAFNER, 2006, p. 400).

Pode-se perceber o caráter particularista do sistema, pois acentuava as desigualdades sociais à medida que desenvolvia políticas diferentes, de caráter não-universal, para grupos sociais distintos, separando absurdamente os trabalhadores formais dos informais. Deste modo, por não cobrir todos os indivíduos da sociedade, atuando através de um regime de sobreposição no atendimento de certas clientelas, este também se mostra clientelista. Medeiros (2001), defende que durante as décadas de 1960 e 1970, as políticas públicas implantadas eram de

caráter compensatório, pois eram mais objetivas no sentido de indenizar o trabalhador demitido do que assegurar alguma proteção efetiva ao trabalhador desempregado.

Segundo Dedecca (2005), na década de 1980, aproximadamente metade da população empregada não tinha acesso ao sistema de proteção social constituído no governo Vargas. No entanto, para superar a primeira recessão econômica ocorrida desde 1930, foram tomadas duas medidas emergenciais. A primeira foi a criação do seguro-desemprego. A segunda foi a redução da jornada de trabalho, de 48 para 44 horas, tendo como objetivo aumentar as vagas de emprego, para assim, estimular o crescimento da economia.

O Programa de Seguro-Desemprego, custeado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, foi introduzido em 1986, como parte do Plano Cruzado. O objetivo era promover assistência financeira aos trabalhadores desempregados do setor formal, dispensados sem justa causa, para assegura-lhes uma base de sustento, auxiliando-o em sua reinserção no mercado de trabalho. O auxilia-desemprego pode ser entendido como uma política pública passiva, uma vez que busca auxiliar financeiramente e temporariamente aqueles que se situam fora do mercado de trabalho.

Fagnani (1997), afirma que as mudanças ocorridas no período de 1985 e 1988 são de caráter "reformista" e esses impulsos foram seguidos por uma "contrarreforma", aproximadamente entre o período de 1987 e 1992, caracterizado pela ampliação do assistencialismo e do clientelismo, e por cortes drásticos de orçamento. Assim, o governo deixou de lado sua responsabilidade acerca de programas que já vinham sendo executado há mais de 30 anos.

Quadro 1 – Quadro resumo das políticas públicas de emprego no Brasil – 1930 a 1980.

Ano	**Ação**	**Descrição**
1930 a 1942	Institucionalização da regulação pública do trabalho	Normalização dirigida à: - Seguridade Social; - acidentes de trabalho; - regras de proteção ao trabalho; - estruturação dos aparelhos de Estado; - organização dos trabalhadores.
1943	Consolidação das Leis do Trabalho	Legislação que regula as leis relativas ao direito do trabalho.
1966	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	Fundo que objetiva proteger o trabalhador demitido sem justa causa.
1977	Sistema de Intermediação de Mão-de-obra (SINE)	Captação de vagas e encaminhamento de trabalhadores que buscam emprego

1989	Abono salarial (PIS/PASEP)	Benefício no valor de um salário mínimo (trabalhadores que recebem até 2 salários mínimos mensais, cadastrados a cinco anos ou mais, tendo trabalho pelo menos 30 dias em emprego formal no ano anterior)
1986 – trabalhador formal 1992 – pescador artesanal 2001 – trabalhador doméstico 2003 – trabalhador resgatado	Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa. Parcelas mensais, que variam de 3 a 5, dependendo do número de meses trabalhados nos últimos 36 meses.

Fonte: CARDOSO JR e GONZALEZ (2007)

Têm-se até então, no período de 1930 a 1980, um mercado de trabalho de caráter dualista: de um lado os empregos estáveis, de acordo com os padrões capitalistas, com trabalhadores qualificados, bons salários e condições sociais. Do outro lado, a oferta abundante de mão de obra desqualificada, trabalhadores sujeitos a empregos informais, com baixa produtividade e salários baixíssimos (DEDECCA, 2005).

A" década perdida" também caracterizou pela estagnação do PIB, perda de controle do processo inflacionário e agravamento de uma crise fiscal-financeira do Estado, impactando no aumento dos índices de pobreza e de desigualdade social

3. TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NO BRASIL: PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

No final da década de 1980 foi promulgada a nova Constituição Federal que ratificou direitos já consagrados na CLT e em lei ordinárias. A nova constituição trouxe outra inovação uma vez que os direitos trabalhistas constaram do capítulo referente a direitos e garantias fundamentais. Nos textos constitucionais anteriores eles apareciam , no capítulo referente à ordem social e econômica (GONZALES et al., 2009).

Até a década de 1980, o problema do emprego era visto como vinculado à limitação estrutural do país. A partir da década de 1990, o problema do emprego passou a ser visto como consequente do excesso de regulação das relações trabalhistas que garantiam proteção social.

Em 1989, na esteira do Consenso de Washington, o Brasil seguiu o modelo neoliberal, o que implicou na introdução de novas tecnologias no modo de produção (como a introdução parcial do novo padrão produtivo pós-fordista), na reestruturação na organização produtiva e na busca da flexibilização das leis trabalhistas, o que acarretou no enfraquecimento dos sindicatos e na redução do poder do Estado. Neste cenário o avanços obtidos na Constituição passaram a ser alvos de críticas, sendo que

> A crítica que conquistou maior poder de vocalização na mídia, a excessiva proteção ao trabalhador conferida pela CF/88 estava na contramão da tendência flexibilizadora que imperava nos países centrais, o que elevava demasiadamente o custo do trabalho no Brasil e comprometia a competitividade dos produtos nacionais no exterior. (GONZALES et al., 2009, p. 100)

A adoção das diretrizes do Consenso de Washington, a introdução de novas tecnologias no modo de produção, na reestruturação na organização produtiva e na flexibilização das leis trabalhistas, acarretou no enfraquecimento dos sindicatos e na redução do poder do Estado.

Após o Plano Real (1994), a adoção de políticas econômicas restritivas levou a um aumento significativo das taxas de desemprego, as quais têm implicado em uma precarização do trabalho, com os trabalhadores tendo que se sujeitar, cada vez mais, a empregos informais, de condições precárias (CAMARGOS, 2002). O governo, preocupado com a situação, argumentava que era o emprego industrial que estava em queda, e que o emprego de serviços estava em ascensão, devido a globalização.

> Para o governo, parte dos ocupados estavam sendo computados com desempregados, devido à falta de qualidade de seus empregos. O setor informal, que desde o início de sua discussão foi considerado lócus precário de inserção produtiva da população, passou a ser valorizado pelo governo (DEDECCA, 2005).

Ainda de acordo com Dedecca (2005), por este motivo, o governo decidiu mudar o método de mensuração do desemprego, alterando também o modo de regulação pública do mercado, que era visto (pelo governo) como um segmentador do mercado de trabalho, uma vez que grupos específicos recebiam privilegio às custas da maioria da população, que encontrava-se sem proteção social.

Influenciado pela teoria econômica neoclássica, na década de 1990, o Brasil focou na internacionalização de sua propriedade e substituiu uma fração de seu padrão de consumo nacional por produtos importados, contraindo assim mais dívidas e aumentando o nível de desemprego, como também o do trabalho informal. Fragilizando mais ainda a situação deficitária dos mecanismos de financiamento das políticas fiscais, o governo reduziu os encargos trabalhistas e os salários, no intuito de diminuir o custo da mão-de-obra para o empregador, de modo que este poderia realizar mais investimentos e gerar mais emprego, o que para os liberais-reformistas da época, ocasionaria no crescimento e desenvolvimento econômico do país.

A redução das receitas fiscais, ocasionadas pela crise recorrente no período, devido à estagnação econômica, soma-se com a intensificação do endividamento interno provocado pelas políticas relacionadas ao trabalho. O ajuste fiscal tornou-se um novo obstáculo para a ampliação e manutenção das políticas públicas, de modo que o endividamento público restringiu a possibilidade de utilização dos recursos fiscais para geração de políticas públicas sociais, incluindo às relacionadas ao emprego.

Nesse período, houve a implementação de ações governamentais de qualificação profissional, cujo foco era a geração de emprego, fundados com recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT): o Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), desenvolvido de 1996 a 2002, o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e o Programa de Emprego (PROEMPREGO), entre outros. Além destes, outros planos já existentes passaram por reformas, incluindo novas ações voltadas também para a qualificação profissional e concessão de recursos, o Sistema Nacional de Emprego (SINE), o qual passou por inúmeros processos de desagregação, ao passar do tempo, e hoje existe apenas em alguns estados, de forma precária.

Em 1998, foi criada a Bolsa Qualificação Profissional. Este auxílio é destinado ao trabalhador com contrato de trabalho suspenso, que esteja inscrito em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador. O valor do benefício é calculado de acordo com os três últimos salários. A quantidade de parcelas considera o número de meses trabalhados e o tempo de suspensão do contrato de trabalho. No entanto, cinco é o número máximo de parcelas que o trabalhador poderá receber.

Embora tenham sido criados programas para a promoção do emprego, as respostas destes não mostraram ser suficientes, devido à desorganização do mercado de trabalho no período. A maioria dos programas citados eram acessíveis apenas para trabalhadores com carteira assinada, e parte significativa da população que trabalhava, encontrava-se submetida a empregos informais. Deste modo, os recursos investidos não obtiveram resultados expressivos, gerando mais impactos negativos nas fontes fiscais de políticas sociais (SILVA, 2008).A partir dos anos 2000, criou-se um ciclo entre investimento, produção e consumo, de modo que o crescimento das atividades econômicas se traduziu no aumento das receitas tributárias, financiando os déficits em conta do governo e abrindo caminho para o

investimento público em gastos sociais, o que consequentemente proporcionou a geração de empregos.

O crescimento do período pode ser explicado devido ao aumento da demanda internacional por *commodities*, em especial, a China, além da taxa de câmbio desvalorizada. Assim, a partir de 2003, o cenário nacional foi marcado por um aumento expressivo da produção nacional com foco para as exportações, o que proporcionou um grande crescimento econômico. Em 2004, já percebia-se nitidamente os sinais de grande atividade econômica no mercado. Entre 2005 e 2008, principalmente, o crescimento foi surpreendente. A economia brasileira foi impulsionada através do acesso ao crédito e da elevação da renda da população, do investimento privado e do gasto público – não o que gera apenas gastos, mas sim aquele que cria oportunidades de emprego e renda – que refletiu no consumo de bens duráveis, principalmente para as classes mais baixas. "Entre 2005 e 2008, a taxa de investimento em relação ao PIB cresceu continuamente, passando de 15,9%, em 2005, para 19,1%, em 2008, somente retrocedendo em 2009, por efeito do rebatimento da crise do *subprime*" (MATTOS, 2015, p. 70, grifo nosso).

Simultaneamente, houve um aumento significativo na quantidade de recursos destinados às políticas públicas de emprego. Configura-se no país um novo contexto: estruturação de conselhos e comissões de emprego, novas políticas sociais foram implantadas, reduzindo assim os índices de pobreza e desigualdade. Assim, em relação aos anos 2000, Paiva (2006, apud Machado e Hallak Neto, 2011) destaca que os recursos financeiros destinados ao abono salarial e ao seguro desemprego aumentaram consideravelmente, enquanto os valores destinados para outros programas tiveram redução. Assim, o orçamento gasto com políticas passivas chega a ser até 36 vezes maior do que aquele destinado para as políticas ativas.

Em 2002 foi criado o Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado, que é um benefício financeiro temporário concedido ao trabalhador comprovadamente resgatado de condição equivalente à de escravo. A quantidade máxima de recebimento do benefício, perante a lei, é de três meses, a cada período aquisitivo de doze meses a contar da última parcela recebida.

Em 2003, foi estabelecido o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), visando dar a oportunidade do primeiro emprego a jovens sem experiências anteriores no mercado de trabalho formal, por meio de incentivos fiscais às empresas contratantes. "Em termos quantitativos, o PNPE atingiu 136 mil jovens qualificados e 59,6

mil jovens inseridos no mundo do trabalho, em 2006" (MACHADO e HALLAK NETO, 2011).

Em 2003, o Governo Federal criou a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), um banco de dados estatísticos referentes ao mapeamento de empreendimentos brasileiros que atuam no setor, além da constituição de uma rede de incubadoras.

A crise do *subprime*, desencadeada em 2007 nos Estados Unidos, chegou ao Brasil em um cenário de pico, onde o crédito bancário era indispensável para financiar os novos investimentos e a produção que cresciam em um ritmo supreendentemente acelerado. Assim, a retração no crédito do setor bancário provocou uma redução na demanda interna, ao mesmo tempo em que resultou em uma significativa desaceleração da atividade econômica no último trimestre de 2008.

No início de 2009, observou-se uma implementação de políticas anticíclicas com o intuito de diminuir os impactos da crise internacional sobre a economia. Entre as medidas destaca-se a expansão da liquidez, redução da taxa de juros, ampliação dos programas de transferência de renda, expansão dos gastos públicos para sustentar o nível de atividade econômica. Também, para contornar a situação de queda na venda de automóveis e eletrodomésticos, o governou ofertou crédito para o financiamento do setor automotivo, com isenção do Imposto Sobre produtos Industrializados (IPI) de linhas especificas de automóveis, isenção do Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF) nos financiamentos de veículos motorizados de duas rodas, e redução do IPI sobre a chamada "linha branca" de eletrodomésticos.

Essas medidas não impediram a ocorrência de uma pequena retração do PIB em 2009, mas pelo menos mantiveram um ritmo positivo de criação de postos formais de trabalho: no ano, apesar da retração de 0,2% do PIB, foram gerados 995 mil postos formais de trabalho. Como resultado dessas medidas anticíclicas, em 2010, o PIB atingiria a taxa de crescimento de 7,5%, o que promoveu a geração líquida de 2.136 milhões de postos formais de trabalho no ano. (MATTOS, 2015, p. 71)

Apesar do crescimento significativo do PIB, de 2010 em diante, como reflexo da crise internacional, observou-se uma desaceleração dos investimentos e da produção em relação aos anos anteriores, o que impactou negativamente no mercado de trabalho, representando um baixo desempenho no PIB brasileiro desde então.

Assim, a partir de 2011, a situação era de um cenário econômico desfavorável tanto internamente quanto internacionalmente, repleto de dificuldades para manter o ritmo de crescimento. Assim, o governo adotou medidas para desacelerar o consumo privado (principalmente o de bens duráveis), assim optou pela restrição fiscal e o aumento de juros. Os efeitos de tais medidas foram depressivamente duradouras sobre os investimento privados, agravado o cenário econômico. Para retomar o ritmo de crescimento econômico, o Banco Central optou pela desvalorização cambial e assim deu início a um ciclo de redução das taxas de juros, que durou até 2013. No entanto, o investimento privado não reagia às medidas tomadas. Por este motivo, o governo resolveu ampliar as isenções tributárias, o que também foi em vão. Por outro lado, enquanto as atividades econômicas em geral mostravam-se em desaceleração, o mercado de trabalho mantinha-se aquecido, especialmente devido às medidas implementadas anteriormente, como a expansão de crédito e o aumento do salário mínimo.

Buscando manter os empregos e aumentar os investimentos, o governo apostou na substituição da cota patronal da previdência, de 20%, referente à remuneração do trabalho pela contribuição sobre a receita bruta, de 1,5% e 2,5%, dependendo do setor. O objetivo é que com a redução do custo do trabalho, haveria a ampliação da geração de emprego ou pelo menos evitaria o desemprego. No entanto, sabe-se que o investimento não depende só da redução de custos, mas também da expectativa do investidor em relação ao mercado, o que encontrava-se em constante queda.

Segundo dados do IPEA, entre 2002 e 2012 observou-se uma diminuição significativa da taxa de desemprego, ao mesmo tempo em que reduzia-se também a informalidade. Principalmente depois da criação do Microempreendedor Individual (MEI). O MEI, criado em 2009, foi uma importante ferramenta do governo para legalizar os profissionais autônomos e prová-los que é mais benéfico e rentável trabalhar formalmente.

Segundo o Instituto Nacional de Pesquisa Econômica Aplicada, no ano de 2015, observou-se uma deterioração do mercado de trabalho, onde o indicador mais preocupante foi (como ainda é) a taxa de desemprego. Assim, ressalta o IPEA (2017), que, os indicadores da “PNAD Contínua do IBGE mostram que a taxa de desemprego no terceiro trimestre de 2015 alcançou 8,9%, ficando bem acima do verificado para o terceiro trimestre de 2014, quando registrou 6,8%.” O quadro 2 traz um resumo das principais medidas de política de regulação das

relações de trabalho do período posterior à promulgação da Constituição 1988 até o período anterior à grande reforma da CLT.

Quadro 2 – Quadro resumo das políticas públicas de emprego no Brasil – 1930 a 1980

Ano	Ação	Descrição
1995	Qualificação Profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e micro-empreendedores.
1995	Geração de Emprego e Renda	Concessão de crédito assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos
2003	Primeiro Emprego para juventude	Promoção do ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio da qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para a contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.
2003	Economia Solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.
2009	Criação do Microem-preendedor Individual (MEI)	Ferramenta do governo para legalizar os profissionais autônomos.
2017	Terceirização	Liberação da terceirização para todas as atividades das empresas (atividades meio e atividades fim).

Fonte: CARDOSO JR e GONZALEZ (2007)

As políticas postas em prática no período visavam apoiar o mercado de trabalho e qualificar o trabalhador. Entretanto, em março de 2017, a Câmara dos Deputados aprovou a liberação da terceirização para todas as atividades das empresas. Indiscutivelmente, as empresas buscam terceirizar suas atividades para diminuir os custos, e consequentemente, aumentar seus lucros. Vale lembrar que a diminuição do custo vem, obviamente, do salário do trabalhador. Assim, segundo dados do Ministério do Trabalho (2017), quando um trabalhador deixa de ser terceirizado para ser contratado diretamente, seu salário sobe 4,7%, no entanto, quando este contratado direto torna-se terceirizado, seu salário cai cerca de 2,3%.

4. REFORMA TRABALHISTA DE 2017

Em julho de 2017 foi aprovada a Reforma Trabalhista no Senado, alterando a legislação trabalhista, a CLT, com o pretexto de geração de empregos através da flexibilização da legislação trabalhista.

No quadro 3 são destacados, sucintamente algumas alterações que afetam de forma danosa o os direitos anteriormente assegurados. A nova legislação entrou em vigor em 11 de novembro

de 2017, tendo como um dos pontos fulcrais da reforma o dispositivo que confere aos acordos coletivos a prevalência sobre a lei (Artigo 611-A)[1].

Os dispositivos do artigo 611-A buscam flexibilizar a jornada de trabalho (itens I, II, II, X e XI) e a remuneração (itens V, IX, XIV e XV). Ao mesmo tempo alguns parágrafos do artigo procuram garantir a prevalência da negociação, inclusive limitando a futura atuação da Justiça do Trabalho (JT).

> O primeiro parágrafo do Artigo 611-A estabelece essencialmente que não cabe à JT dispor sobre o conteúdo dos acordos, devendo ela apenas analisar sua conformidade aos elementos juridicamente formais. Da mesma forma, no § 2o, o legislador procura estabelecer que a ausência de contrapartidas pela retirada de direitos legais não deve ensejar a nulidade dos acordos por vício do negócio jurídico, evitando prática comum na JT atual que tende a anular convenções e acordos que apenas contenham cláusulas restritivas aos direitos dos trabalhadores (CARVALHO, 2017, p. 83).

Quadro 3 – Principais alterações na CLT após reforma trabalhista de 2017

Decreto-lei nº 5.452 de 1943	**Lei nº 13.467 de 2017**
Legislação tem prevalência.	Convenções e acordos coletivos se sobrepõe sobre a legislação em relação a banco de horas, jornada de trabalho, intervalo, home office, plano de carreira, trabalho intermitente e remuneração por atividade (Art. 611).
Flexibilização da jornada de trabalho	
Horário fixo, de modo que completava 44h semanalmente.	Art. 59 Flexibilidade no horário, sendo permitida a jornada de até 12h de trabalho em um único dia, de modo que hajam 36 horas de descanso em seguida, para todas as categorias de trabalho, desde que seja acordado entre empregador e empregado. A jornada semanal mantém-se em 44h, de modo que o empregador e o empregado podem negociar os horários.
Jornadas parciais - até 25h semanais, sem hora extra.	Art. 58 Jornada parcial de até 30h semanais, sem hora extra, ou 26h, com até 6h extras, pagas com acréscimo de 50%.
O tempo gasto pelo trabalhador no percurso para chegar ao trabalho e retornar era computado como parte da jornada	Art. 238 O tempo gasto não é mais computado como parte da jornada de trabalho.
As férias podiam ser parceladas em duas vezes, com período mínimo de 10 dias.	(Art. 134) Trabalhador pode parcelar as férias em até três vezes por ano,

[1] Art. 611-A. A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre: I – pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais;II – banco de horas anual; III – intervalo intrajornada, respeitado o limite mínimo de trinta minutos para jornadas superiores a seis horas; IV – adesão ao Programa Seguro-Emprego (PSE), de que trata a Lei no 13.189, de 19 de novembro de 2015; V – plano de cargos, salários e funções compatíveis com a condição pessoal do empregado, bem como identificação dos cargos que se enquadram como funções de confiança;VI – regulamento empresarial; VII – representante dos trabalhadores no local de trabalho; VIII – teletrabalho, regime de sobreaviso, e trabalho intermitente; IX – remuneração por produtividade, incluídas as gorjetas percebidas pelo empregado, e remuneração por desempenho individual; X – modalidade de registro de jornada de XI – troca do dia de feriado; XII – enquadramento do grau de insalubridade; XIII – prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho; XIV – prêmios de incentivo em bens ou serviços, eventualmente concedidos em programas de incentivo; XV – participação nos lucros ou resultados da empresa (Brasil, 2017).

	desde que um dos períodos seja maior que 14 dias, e os outros tenham 5 dias cada um, no mínimo.
Grávidas e lactantes eram proibidas de trabalharem em locais insalubres, independentemente do grau.	(Art. 394-A) Grávidas e lactantes podem trabalhar em apenas locais insalubres considerados de graus "mínimos e médios", sendo afastadas somente a pedido médico.
Flexibilização da remuneração	
Integram o salário não só a importância fixa estipulada, como também as comissões, percentagens, gratificações ajustadas, diárias para viagens e abonos pagos pelo empregador	Artigo 457 § 1o Integram o salário a importância fixa estipulada, as gratificações legais e as comissões pagas pelo empregador. § 2o As importâncias, ainda que habituais, pagas a título de ajuda de custo, auxílio-alimentação, vedado seu pagamento em dinheiro, diárias para viagem, prêmios e abonos não integram a remuneração do empregado, não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário (Brasil, 2017)
Legislação tem prevalência.	Artigo 611-A Permite a ampla negociação "V – plano de cargos, salários e funções compatíveis com a condição pessoal do empregado, bem como identificação dos cargos que se enquadram como funções de confiança" (BRASIL, 2017)
Trabalho intermitente e representação dos trabalhhadores	
A contribuição sindical era cobrada automaticamente uma vez ao ano.	(Art. 545; Art. 578; Art. 579) Contribuição sindical passa a ser facultativa.
Não era previsto	São permitidos os contratos de trabalho intermitentes (Art. 443), de modo que a convocação do empregado deve ocorrer com três dias de antecedência, e a remuneração é por hora de trabalho, não podendo ser inferior ao valor da hora do salário mínimo. (Art. 443; Art. 452; Art. 611)

Fonte: BRASIL (2017) e CARVALHO (2017)

A maior parte das mudanças organizacionais relacionadas ao mercado de trabalho, desde o início do século XX, foram desenvolvidas com a intenção de atender aos interesses de grupos políticos. Apesar das especificidades, como as ações sociais limitadas e desarticuladas, o Brasil criou um modelo de proteção particular, dentro dos seus próprios moldes, diferente da estrutura dos países de economia avançada, como os europeus. As alterações promovidas na legislação trabalhista representam um retrocesso. Foi desmontado todo o aparato de proteção do trabalho, remetendo a relação salarial à patamares próximos aos do período anterior a década de 1930.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ano de 2017 foi marcado intensa atividade legislativa que alterou profundamente o marco regulatório do trabalho assalariado no Brasil, o qual teve início com liberação da terceirização para todas as atividades das empresas. Este artigo procurou estabelecer uma visão geral sobre as alterações na legislação trabalhista, notadamente a chamada reforma trabalhista, provocada

pela Lei no 13.467, de 13 de julho de 2017, a qual alterou profundamente o ordenamento jurídico que regula as relações de trabalho, desde a instituição da Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943.

Buscou-se traçar a evolução das principais políticas públicas de emprego desde a instituição do trabalho assalariado no Brasil. Percebe-se que a reforma trabalhista, ao mesmo tempo em que busca flexibilizar as relações de trabalho quanto à jornada de trabalho, remuneração, trabalho intermitente, teve como medida emblemática a sobreposição do negociado sobre o legislado. O novo texto sobrepõe a negociação à legislação e ao mesmo tempo que traz dispositivos que tendem a reduzir e enfraquecer as possibilidades de associação dos trabalhadores. Ou seja, não houve preocupação em fortalecer a associação coletiva dos trabalhadores, os quais partem para a negociação, sem nenhum ponto que compense a assimetria característica do assalariamento nas sociedades capitalistas. Essa característica promove um retrocesso das relações de trabalho brasileiras a patamares cujas conseqüências danosas recaem sobre os trabalhadores.

A magnitude das alterações realizadas na CLT provocará inquestionavelmente provocará mudanças no funcionamento do mercado de trabalho brasileiro, cujo impacto é difícil de antever. Com o enfraquecimento do poder de barganha dos trabalhadores, o qual também é desigualmente dividido entre as diversas categorias, é razoável se esperar o aumento da desigualdade, que já é uma marca negativa da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

AMORIM, B.; CORSEUIL, C. H. L. Nota técnica nº 23 de 12 de janeiro de 2016. **Análise da dinâmica do emprego setorial** de 2014 a 2015. Brasília: IPEA, 2016.

AZEREDO, B. RAMOS, C. A. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, 1995.

BRASIL. Lei no 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017.

CAMARGOS, M. A. **Reflexões sobre o cenário econômico brasileiro na década de 90**. 2002.

CARDOSO JR, José Celso. GONZALEZ, Roberto. **Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Brasília. IPEA: Textos para Discussão nº 1313, 2007

CARVALHO, S. S. **Uma visão geral sobre a reforma trabalhista**. Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise nº 63. Basília. IPEA 2017.

DEDECCA, C. S. Notas sobre a Evolução do Mercado de Trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 25, p. 94-111, jan./mar, 2005.

FAGNANI, E. Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 8, p. 183-238, jun. 1997.

_____. Ajuste Econômico e Financiamento da Política Social Brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade**, Campinas, n.13, p. 155-178, dez. 1999.

GONZALES, Roberto; et al. Regulação das relações de trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituinte. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise: vinte anos da Constituição Federal, IPEA, Brasília, v. 2, n. 17, 2009

KREIN, J. D. As transformações no mundo do trabalho e as tendências das relações de trabalho na primeira década do século XXI no Brasil. **Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, v. 2, n. 3, 2014. 20 p.

MACHADO, D. C.; HALLAK NETO, J. Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho: panorama atual. **Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento-CEDE**: texto para discussão, n. 39, 2011.

MATTOS, F. A. M. Avanços e dificuldades para o mercado de trabalho. **Estud. av.**, São Paulo, v. 29, n. 85, p. 69-85, Dec. 2015.

MEDEIROS, M. **A trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 a 1990. Brasília: IPEA, 27 p., dez. 2001.

PAULI, R. C.; NAKABASHI, L.; SAMPAIO, A. V. Mudança estrutural e mercado de trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 32, n. 3, p. 459-478, 2012.

PINHEIRO JUNIOR, F. A. F. S. **A Evolução das Políticas Sociais no Brasil**: o período de 1930 a 2010. 2014. Disponível em < http://diamantina.cedeplar.ufmg.br/2014/site/arquivos/a-evolucao-das-politicas-sociais-no-brasil.pdf>. Acesso em 26 out. 2017.

SILVA, M. O S.; YAZBEK, M. C. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil Contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Cortez; São Luiz, MA: FAPEMA, 2008

TAFNER, P. Políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil. In:_____. **Brasil**: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. p. 397-446.

VII SIMPÓSIO INTERNACIONAL
SITRE
TRABALHO, RELAÇÕES DE TRABALHO, EDUCAÇÃO E IDENTIDADE

LABOR REFORM IN BRAZIL: MOVING FORWARD INTO THE PAST

Abstract: *The scope of this article is to present succintly the main points of the labor reform promoted by the Law nº 13.467/2017, which changed the legal framework of the regulation of labor relations since the institution of the Consolidation of Labor Laws (Consolidação das Leis de Trabalho - CLT) in 1943. The trajectory of public employment policies in Brazil from the 1930s to the year 2017 was set out and, from this scenario, the main changes promoted by the 2017's labor reform were discussed, as to the flexibilization of the working hours, remuneration, intermittent work, changes in employment contract termination and representation of employees in the firm, decentralization of negotiations.*

Keywords: *labor relations. regulation. labor reform*

AS CONTRATAÇÕES PRECÁRIAS DE PROFESSORES (AS) NO ENSINO SUPERIOR DE MINAS GERAIS

Liliana Borges – lilianaborges.uemg@gmail.com
Universidade do Estado de Minas Gerais, Faculdade de Educação.
Rua Paraíba, n.º 29, Funcionários.
CEP – 30130-150. Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil

Resumo: *O presente ensaio pretende tecer considerações a respeito das contratações precárias historicamente realizadas na Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e suas repercussões no cotidiano de seus docentes. No texto, apresenta-se uma complexa rede de relações configuradas a partir do processo de constituição da Universidade, a adesão de fundações instituídas pelo Estado, além de cursos e instituições que já se vinculavam ao governo estadual, incorporando infraestrutura física, docentes e funcionários ao serviço público. A trajetória de sua institucionalização, as leis elaboradas para a definição de seu perfil institucional multicampi, na capital e no interior, anunciam embates políticos também de interesses regionais. Os ininterruptos contratos de designação deflagram uma política de Estado de desvalorização do trabalho docente. A trajetória histórica da UEMG revela um universo de indefinições e omissões do poder público, tendo como contraponto a luta de trabalhadores por estabilidade e adequadas condições de trabalho, bem como de seus acadêmicos em busca pelo direito de acesso e permanência no ensino superior público, gratuito e de qualidade.*

Palavras-chave*: Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Contratações precárias de professores. Ensino Superior de Minas Gerais.*

1 INTRODUÇÃO

As contratações precárias de professores em Minas Gerais é uma prática comum tanto na educação básica como no ensino superior do Estado. Segundo Augusto (2004), na Rede Estadual de Ensino (REE/MG) é uma realidade de mais de 40 anos. No ensino superior estadual, ocorre desde a sua criação há quase 30 anos. São contratações temporárias que não geram

vínculos empregatícios, as quais deveriam ser realizadas em caráter excepcional a fim de atender a uma situação emergencial, conforme anuncia a Constituição Federal de 1988.

A designação é a contratação de uma categoria de servidor público que atua praticamente como um horista, que não tem direitos de ascendência na carreira e nem de participação em diferentes funções na instituição. A designação é muito comum nos serviços de educação e saúde, áreas com um contingente muito grande de servidores e de demanda por serviços públicos no Brasil.

> designação, ou seja, trabalho por contrato temporário, até que, em 2007, no governo Aécio Neves (PSDB – 2003 a 2010), através da Lei Complementar estadual n. 100/2007 (MINAS GERIAS, 2007), resolveu-se efetivar milhares de servidores sem concurso público. Embora eles passassem a usufruir dos mesmos benefícios que o servidor de cargo efetivo, não possuiriam estabilidade no serviço público". (COELHO, 2016, p.222)

A flexibilização de vínculos na profissão docente vem contribuindo para um processo de precarização do trabalho, de desvalorização do magistério, observada nos baixos salários, na intensificação do trabalho decorrente do aumento de atribuições e de carga horária, nas inadequadas condições de trabalho e planos de carreira desmotivadores, dentre outros.

O presente ensaio pretende tecer considerações a respeito das contratações precárias historicamente realizadas na Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e suas repercussões no cotidiano de seus docentes.

Criadas[1], em 1989, a Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e a Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), pela IV Assembleia Constituinte Mineira de 1988-89, marcam um momento de adoção de uma política para a educação superior no Estado, em direção à "superação do modelo de ensino superior fundacional privado implantado em Minas Gerais nas décadas de 1960/70". (MIRANDA, 2001, p.1)

A UEMG se formou a partir da adesão de fundações instituídas pelo Estado, além de cursos e instituições que já se vinculavam ao governo estadual. A infraestrutura física, os docentes e funcionários das fundações passaram a ser incorporados ao serviço público. A institucionalização da UEMG percorreu longa trajetória durante a qual foram elaboradas leis que buscavam definir o seu perfil institucional, sendo universidade *multicampi*, com unidades na capital e no interior.

[1] Criada pelo art. 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de MG.

Nos termos da Lei nº 10.323, de 20 de dezembro de 1990, no governo Newton Cardoso (1987 a 1991), foi estruturada provisoriamente a reitoria da UEMG, sendo Gerson de Britto Mello Boson[2] seu Reitor-fundador em 1991. Com sede na Capital, a reitoria é o órgão de direção superior da UEMG, devendo interagir com os órgãos e entidades da administração pública estadual para o cumprimento de suas atribuições, sendo responsável pelos estudos e atos necessários à instalação da Universidade e levantamento dos bens estaduais que possam lhe servir. A Lei nº 10.323/1990 determina as seguintes atribuições à reitoria: elaboração de Plano Jurídico-Institucional da Universidade, a ser definido em estatuto aprovado pelo Governador do Estado, ouvido o Conselho de Educação; elaboração de proposta de Regimento Geral da Universidade; elaboração de anteprojeto de lei estabelecendo o quadro de pessoal da Universidade e as respectivas carreiras; conceber o plano físico-espacial da Universidade; adoção de medidas administrativas necessárias à instalação da Universidade, relativas à absorção de fundações educacionais que tenham optado por sua inclusão como unidades da UEMG[3]. (MINAS GERAIS, 1990)

A estrutura da reitoria apresentada na Lei nº 10.323/90 é composta com os cargos: de Reitor, responsável por representar a Universidade, em juízo e fora dele, e no inter-relacionamento institucional; o Conselho Consultivo, órgão colegiado, de assessoramento ao Reitor, composto de sete membros, representantes dos diversos segmentos da sociedade, nomeados pelo Governador; o Gabinete; as Pró-reitorias de Administração e Planejamento, de Ensino, de Pesquisa e Extensão; e por fim, a Assessoria. O cargo[4] de Reitor "provido pelo Governador do Estado, com mandato limitado ao tempo necessário à instalação da Universidade e à aprovação de seus ordenamentos básicos, recaindo a escolha em pessoa de notório saber e competência no

[2] Gerson de Britto Mello Boson foi o primeiro reitor *pro tempore* da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), de 1999 a 2001 (ano de sua morte, em Belo Horizonte). Nascido em Piracuruca, interior do Piauí, em 27 de novembro de 1914, com Bacharelado em Direito pela UFMG, em 1944, foi reitor da UFMG de 1967 a 1969, quando teve seus direitos políticos cassados pelo governo militar. Foi presidente da Associação dos Advogados de Minas Gerais, de 1982 a 1984, e secretário de Estado da Educação de Minas Gerais, de 1966 a 1967. Com a redemocratização, ocupou o cargo de secretário de Estado da Casa Civil, de 1989 a 1991. Em Convocação de Reunião Extraordinária na ALMG em 9 de março de 1999, foi constituída Comissão Especial para Emitir Parecer sobre a Indicação dos Titulares dos seguintes órgãos: IGA, UEMG, CETEC e FAPEMIG, tendo como relator, Deputado Antônio Carlos Andrada, com indicação do Sr. Gerson de Britto Mello Boson como Reitor da UEMG, na presidência de Elaine Matozinhos. (ALMG, 1999)

[3] Conforme estabelece o parágrafo único do art. 199 da Constituição do Estado.

[4] Como anexo, a Lei nº 10.323/90 apresenta os três cargos criados e seus respectivos vencimentos/gratificação na época, a saber: para o Cargo de Reitor o vencimento de R$169.824,92 e gratificação de R$118.877,45. Para os três cargos de Assessor o vencimento de R$74.893,19 e gratificação de R$29.957,27. (MINAS GERAIS, 1990)

campo da educação superior", sendo as Pró-Reitorias unidades operacionais da Universidade. (MINAS GERAIS, 1990)

A Lei nº 10.323/90 menciona que as atribuições da Reitoria têm caráter transitório até a criação do estatuto da Universidade. A elaboração do Plano Jurídico-Institucional observará as seguintes diretrizes "realizadas pela Fundação João Pinheiro, mediante contrato celebrado com o Poder Executivo"[5]: participação da comunidade científica e acadêmica do Estado, através de seus representantes; inserção no planejamento estadual de educação e ensino, como instrumento de propulsão do desenvolvimento econômico, social e cultural de Minas Gerais e de suas regiões; caracterização da vocação de cada região mineira, com a indicação de quadros alternativos para o cumprimento das diretrizes constitucionais; identificação das diversas missões da Universidade, em consonância com a realidade, observando-se padrões de excelência acadêmica e científica, visando o desenvolvimento integral da respectiva comunidade e sua inserção no contexto estadual. (MINAS GERAIS, 1990)

Além das diretrizes, a Lei nº 10.323/90 estabelece a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, o respeito aos princípios da autonomia universitária, do pluralismo de ideias e de concepções filosóficas, políticas, estéticas, religiosas e pedagógicas, além da democratização das formas e métodos internos de gerenciamento, administração e planejamento das atividades meio e fins. A definição da estrutura orgânica da Universidade em todos os seus níveis de deliberação, fiscalização e execução, metas e objetivos a serem atingidos a curto, médio e longo prazo, tendo em vista as atividades meio e fins, estratégias de consolidação institucional e de promoção das atividades fins, também são estabelecidas na referida Lei. Para o acompanhamento dessas tarefas é indicada uma Comissão a ser constituída pelo Poder Executivo com Técnicos das Secretarias de Estado da Educação, de Recursos Humanos e Administração, do Conselho Estadual de Educação, de outros órgãos ou entidades afins e da Assembleia Legislativa. (MINAS GERAIS, 1990)

Assim sendo, observa-se que a estrutura da UEMG foi constituída, sem o provimento de cargos de professores, contando exclusivamente com o quadro docente das fundações absorvidas, exigindo-se como requisitos para a absorção a comprovação de regularidade fiscal e de saneamento financeiro, inclusive quanto a obrigações trabalhistas e previdenciárias. A absorção de fundações optantes seguiria critérios de prioridade, como: a localização geográfica em área

[5] Conforme expressa em seu Art. 4º.

densamente povoada e não atendida por ensino público superior; a compatibilidade entre os cursos oferecidos e a vocação regional[6]. Miranda (2001) comenta que a UEMG foi criada 'em branco', sem previsão orçamentária para o financiamento da Universidade e sem definição de sua estrutura física: quantidade de unidades, especificidade de cursos e até os locais. O perfil da UEMG foi definido pela opção das fundações no prazo fixado pela CE-MG/89[7], a partir da análise dos membros das fundações educacionais, verificando vantagens e desvantagens[8], que no prazo constitucional contou com o aceite de onze das vinte e quatro fundações previstas. As demais optaram pela extinção dos vínculos com o poder público, com exceção de uma, que optou por sua transformação em fundação pública[9]. "Essa operacionalização dos dispositivos constitucionais revela um mecanismo de 'preenchimento de baixo para cima' da Universidade, com a tomada de decisões pelos destinatários da norma, no interior do Estado, não pelo Governo". (MIRANDA, 2001, p.2)

As fundações educacionais de ensino superior, instituídas pelo Estado ou com sua participação, que manifestaram a opção de serem absorvidas[10] pela UEMG foram as seguintes: I – Fundação Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Carangola; II – Fundação Educacional do Vale do Jequitinhonha, de Diamantina; III – Fundação de Ensino Superior de Passos; IV – Fundação Educacional de Lavras; V – Fundação de Ensino e Pesquisa do Sul de Minas, de Varginha; VI – Fundação Educacional de Divinópolis; VII – Fundação Educacional de Patos de Minas; VIII – Fundação Educacional de Ituiutaba; IX – Fundação Cultural Campanha da Princesa, de Campanha. Com o processo de absorção, ficaram autorizadas a extinção dessas fundações educacionais e a transferência de seus patrimônios à UEMG. A determinação era de que seria absorvida pela Universidade, uma entidade por quadrimestre, conforme Art. 22 da Lei nº 11.539

---

[6] Vide parágrafo 1º da Lei nº 10.323/90. O Art. 5º que mencionava ser a UEMG a sucessora legal, para todos os fins, das fundações educacionais por ela absorvidas foi revogado pela Lei nº 11.539/1994. Exceto o parágrafo que mencionava que a Fundação Educacional Nordeste Mineiro passaria a integrar a UEMG, o qual foi vetado pelo Governador Newton Cardoso e teve o Veto derrubado em 4 de abril de 1991, os demais parágrafos do Art. 5º da Lei nº 10.323/90 foram revogados pelo inciso I do art. 17 da Lei nº 20.807, de 26/7/2013, estabelecida pelo Governo Anastasia (2010 a abril de 2014). Esta Lei nº 20.807/2013 revoga também os artigos 20, 21 e 22 da Lei n° 11.539, de 22 de julho de 1994; o inciso II do art. 100 da Lei Delegada n° 180, de 2011.

[7] "Além das fundações optantes, existiria ainda outro caminho constitucional que previa a instalação das IES já criadas ou autorizadas por lei, que não prosperou". (MIRANDA, 2001)

[8] O Art. 8º da Lei nº 10.323/90, estabelece que o Poder Executivo adote as medidas necessárias à transformação em fundações públicas, das fundações educacionais que não venham a ser absorvidas pela Universidade ou que não tenham optado pela extinção de seus vínculos com o Poder Público.

[9] Miranda (2001, p.2) comenta que "as opções das fundações foram apreciadas pelo Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais (CEE-MG), que aprovou o Parecer nº 622/90, no qual "*registra as opções declaradas pelas Fundações Educacionais criadas ou instituídas pelo Poder Público Estadual*", em 12/09/1990".

[10] Inciso I do § 1º do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado.

de 22/07/1994, o qual foi revogado, além dos parágrafos que mencionavam a definição dos requisitos acadêmicos para a absorção de que trata o "caput" do Art.22, a saber: os programas de qualificação e titulação do corpo docente, com vistas a atender determinações superiores competentes; os projetos de ensino, pesquisa e extensão que correspondam às exigências da qualidade e estejam preferencialmente voltados para as necessidades regionais; o plano diretor de desenvolvimento acadêmico da entidade; a existência de, no mínimo, 40% (quarenta por cento) de professores portadores de título de pós-graduação[11]. (MINAS GERAIS, 1994)

> A mesma Lei nº 10.323/90 encarregou-se da incorporação do Instituto de Educação do Estado de MG à Universidade - hipótese não prevista nas regras constitucionais -, por intermédio do seu art. 6º, *caput*: *"O Instituto de Educação, da Secretaria de Estado de Educação, será incorporado à Universidade do Estado de Minas Gerais, sendo o pré-escolar, o 1º e o 2º Graus como Centro Pedagógico, e o Superior de Pedagogia como unidade"*. (MIRANDA, 2001, p.3)

O Art. 6º da Lei nº 10.323/90, menciona que o Instituto de Educação, da Secretaria de Estado da Educação (SEE), será incorporado[12] à UEMG, sendo o pré-escolar, o 1º e 2º Graus como Centro Pedagógico, e o Superior de Pedagogia como unidade. Atualmente, apenas o antigo Curso de Pedagogia do Instituto de Educação integra à UEMG, como Faculdade de Educação do *campi* BH, incialmente compartilhando o mesmo prédio do Instituto de Educação, em instalações precárias e insuficientes, localizadas no porão até 2006, quando instalou-se em edifício alugado. A Fundação Educacional do Nordeste Mineiro também foi determinada por emenda[13] a compor a estrutura da Universidade pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Além das fundações optantes, foram incorporadas à UEMG quatro entidades sediadas em Belo Horizonte, já mantidas pelo Estado, constituindo assim o *campi* da UEMG na Capital, a saber: I - Fundação Mineira de Arte Aleijadinho – FUMA; II - Fundação Escola Guignard; III - Curso de Pedagogia do Instituto de Educação de Minas Gerais; IV - Serviço de Orientação e Seleção Profissional – SOSP. Tal incorporação foi contrária a CE-MG/89, "por preterir o interior do Estado, desrespeitar a prioridade da absorção dos cursos das IES fundacionais e afastar a instituição da sua finalidade de valorizar a "*vocação regional*"", conforme salienta Miranda (2001, p.4) ao analisar o art. 24 da Lei nº 11.539/94.

---

[11] Art. 21 da Lei nº 11.539 de 22/07/1994.

[12] A decisão foi modificada pela Lei nº 11.539/94.

[13] (Proposição de Lei nº 11.061), oriunda do Executivo, vetada pelo Governador do Estado, que teve o veto derrubado na ALMG, mantendo o dispositivo, que foi promulgado pela Mesa no dia 02.04.1991, com a seguinte redação: *"Art. 5º - (...) § 3º - A Fundação Educacional Nordeste Mineiro passa a integrar a Universidade do Estado de Minas Gerais"*, não integra mais à UEMG. (MIRANDA, 2001, p.3)

O problema do financiamento da UEMG é ressaltado por Miranda (2001, p.1) ao comentar que todas as propostas de vinculação orçamentárias para a Universidade foram rejeitadas em plenário. O autor comenta que o fato de a UEMG constituir-se a partir da absorção de fundações parece ter justificado a ausência de inscrição na Constituição de garantia financeira para a implementação e manutenção da Universidade do Estado de Minas Gerais. Apenas a partir do exercício de 1991, conforme o Art. 9º da Lei nº 10.323/90, determina que a UEMG passe a ser unidade orçamentária.

A elaboração do anteprojeto de lei que estabelecesse o quadro de pessoal da UEMG e as respectivas carreiras consta na Lei nº 10.323/90, inicialmente com prazo de 180 dias, reduzido para 120 dias, no Governo Hélio Garcia (1990-1994)[14], que altera dispositivos da Lei nº 10.323/90, permanecendo a UEMG ainda em processo de implantação. A Lei nº 11.539, de 22/07/94, mais minuciosa e com 54 artigos, sinalizava esta concretização, por tratar da absorção, extinção e incorporação de entidades a serem realizadas por etapas. Entretanto, após mais de seis anos da publicação da Lei, "nenhuma fundação foi extinta e o dispositivo em tela tornou-se letra morta". (MIRANDA, 2001, p.4)

Entre março de 1992 e dezembro de 1993, em Brasília, o extinto Conselho Federal de Educação (CFE)[15] exarou três pareceres sobre a pretensão de Minas Gerais, descentralizando as universidades próprias em benefício dos Estados que as mantivessem durante cinco anos. Dessa forma, Miranda (2001) ressalta que um capítulo da história da UEMG havia sido escrito em Brasília.

A Lei nº 10.596/92 menciona em seu Art. 1º a estrutura[16] da Reitoria da UEMG, dando outras providências com a seguinte redação: no § 5º - "O Reitor poderá requisitar servidor de órgão

---

[14] Prazo contado da data da publicação da Lei nº 10.596, de 08 de janeiro de 1992.

[15] Miranda (2001) explica que Minas Gerais buscava obter a formalização da prerrogativa de aplicação do art. 15 da Lei nº 4.024/61, que estabelecia uma ressalva para a regra geral de competência do CFE sobre reconhecimento de universidades.

[16] A Lei nº 10.596/92 cita a estrutura definida pelo artigo 3º da Lei nº 10.323/90, a saber: I- Reitor; II- Conselho Consultivo; III- Gabinete; IV- Pró-Reitoria de Administração e Planejamento; V- Pró-Reitoria de Ensino; VI- Pró-Reitoria de Pesquisa e Extensão; VII- Assessoria. No anexo V da lei Delegada nº 175, de 26 de janeiro de 2007, estabelecida no Governo Aécio Neves, se apresentam quantitativo de cargos de provimento em comissão e de funções gratificadas específicas criadas e extintas e sua correlação. Um dos quadros refere-se à UEMG, sob item V-16.1 constam os cargos em comissão da administração superior, seus códigos e vencimentos, a saber: Reitor com o código RE-UM, vencimento de R$9.000,00; Vice-Reitor com código VR-UM, vencimento de R$8.500,00 e, por fim, 3 cargos de Pró-Reitor com código PR-UM, vencimento de R$7.000,00. Em seu anexo IV da Lei Delegada de 2007 constam dois quadros referentes às Autarquias e Fundações do Poder Executivo. Para a UEMG (Autarquia) são discriminados: DAI-unitário - 582; FGI-unitário – 53,82 e GTE-unitário – 90. No anexo III da Lei Delegada de 2007 se apresenta uma tabela de níveis e valores da Gratificação Temporária Estratégica – GTE,

ou entidade do Poder Executivo Estadual para compor equipe administrativa da Reitoria, até a criação em lei do respectivo quadro de pessoal e o provimento dos cargos, quando ocorrerá o retorno automático do servidor requisitado ao órgão ou entidade de origem, salvo o que, por opção, queira continuar no Quadro da Universidade do Estado de Minas Gerais, hipótese em que será aplicado o disposto no Decreto nº 32.664, de 20 de março de 1991, e na legislação pertinente"; Art. 2º "Ao cargo de Reitor é atribuída remuneração igual à do cargo de Secretário de Estado"; Art. 3º "Ficam criados 3 (três) cargos de Pró-Reitor, que serão providos pelo Governador do Estado, com remuneração equivalente à do cargo de Secretário Adjunto"; Art. 4º "Fica criado 1 (um) cargo de Chefe de Gabinete do Reitor, com remuneração equivalente à do cargo de Chefe de Gabinete do Secretário de Estado". Art. 5º "Ficam criados 5 (cinco) cargos de Assessor do Reitor e 9 (nove) cargos de Assessor de Pró-Reitor, de provimento em comissão e de recrutamento amplo, com remuneração correspondente, respectivamente, ao símbolo S-01 e S-02 da Lei nº 9.529, de 29 de dezembro de 1987, os quais ficarão extintos, automaticamente, na instalação da Universidade, com a criação em lei do seu quadro de pessoal"; Parágrafo único "Os 3 (três) cargos de Assessor, constantes no anexo da Lei nº 10.323/90, ficam extintos, passando seus ocupantes, automaticamente, aos cargos de Assessor do Reitor, de símbolo S-01; Art. 6º "Os cargos criados nos artigos 4º e 5º serão providos pelo Reitor"; Art. 7º "O prazo fixado no artigo 7º da Lei nº 10.323/90, passa a ser de 120 (cento e vinte) dias, contados da publicação desta Lei"; Art. 8º "É vedada a criação ou a incorporação no âmbito da Universidade do Estado de Minas Gerais de qualquer unidade de ensino ou órgão administrativo, enquanto não for submetido à Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais o projeto de implantação da Universidade, dispondo sobre seus objetivos, diretrizes e estrutura e seu relacionamento com o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado". (MINAS GERAIS, 1992)

A Lei nº 10.323/90 definiu a organização da UEMG sob a forma de autarquia, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receita próprios, e vinculada na época à

---

definida em 4 níveis, a saber: GTE-1 (250,00); GTE-2 (500,00); GTE-3 (750,00) e GTE-4 (1.000,00). No anexo II da Lei Delegada de 2007 conta uma tabela de níveis e valores das funções gratificadas da administração autárquica e fundacional do Poder Executivo, discriminada em níveis, valores e valor unitário, a saber: FG1- 160,00 (valor unitário 1,00); FG2 – 300,00 (valor unitário 1,88); FG3- 400,00 (valor unitário 2,50); FG4 – 500,00 (valor unitário 3,13); FG5 – 600,00 (valor unitário 3,75); FG6 – 700,00 (valor unitário 4,38); FG7 – 1.000,00 (valor unitário 6,25); FG8 – 1.200,00 (valor unitário 7,50). No anexo I da Lei Delegada de 2007 contam os cargos de provimento em comissão do grupo de direção e assessoramento da administração autárquica e fundacional do Poder Executivo, discriminados em: espécie/nível (DAI -1 até DAI- 28), valor (atribui-se 500,00 a DAI-1, aumentando 100,00 aos próximos níveis, chegando a 7.000,00 no DAI – 28; o valor unitário na tabela se atribui 1,00 para DAI – 1 e acrescenta-se 0,20 a cada nível, chegando a 14,00 em DAI- 28.

Secretaria de Estado da Educação para efeito de supervisão. A partir da Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, Art. 93, a UEMG integra a área de competência da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SEDECTES).

A Lei nº 11.539/94 estabeleceu sua estrutura, definindo os seus órgãos colegiados, as unidades administrativas como as Pró-reitorias, bem como os *campi* regionais, representados por instituições que optaram pela absorção na época: a Fundação Mineira de Arte Aleijadinho Profissional – FUMA, transformada em duas escolas: Música e Design; a Fundação Escola Guignard; o curso de Pedagogia do Instituto de Educação, transformado na Faculdade de Educação, e o Serviço de Orientação e Seleção Profissional – Sosp – atual Centro de Psicologia Aplicada – Cenpa, compondo assim o *Campi* BH, o mais antigo da UEMG.

No interior, onde apresenta um crescimento significativo de atuação em decorrência de seu processo de expansão, a UEMG possui atualmente unidades em diversos municípios além de Belo Horizonte, como: Abaeté, Barbacena, Campanha, Carangola, Cláudio, Diamantina, Divinópolis, Frutal, Ibirité, Ituiutaba, João Monlevade, Leopoldina, Passos, Ubá, Poços de Caldas e Santa Vitória.

Minas Gerais foi o primeiro Estado a elaborar sua Constituição, que propunha a estadualização das fundações na redação original do Parágrafo Único do Art. 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Brasileira de 1988[17], com o intuito de interiorização do ensino superior, concentrado nas capitais, prevendo duas resoluções: uma definia que a fundação localizada em Montes Claros se tornaria a UNIMONTES. A outra determinava que todas as fundações restantes, cerca de 40 na época, deveriam se manifestar sobre seu desejo de incorporação à UEMG ou de separação como instituição privada autônoma[18]. A promessa de estadualização se arrastou por mais de 20 anos, interpretada por muitos como uma manobra eleitoreira, prevista apenas no papel. A partir da LDB de 1996[19], o Estado de Minas Gerais autorizou o funcionamento da UEMG, por meio do Decreto Estadual nº 39.115, de 02/10/1997, conforme Parecer nº 888, de 12/09/1997, do Conselho Estadual de Educação.

Em 1999, após o processo de implementação, o então Governador Itamar Franco (1999 a 2003) envia o Projeto de Lei nº 453/99 em 13/07/1999, com proposta de reorganização da UEMG,

[17] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>, acesso em 25/08/2017

[18] Diário Oficial, art.81 e 82 de Ato das Disposições Transitórias.

[19] Com base no art. 10, inciso IV da LDB de 1996.

mas em seguida retira de tramitação sem explicar as razões de sua decisão[20]. Dessa forma, mais uma vez a situação da UEMG volta "à estaca zero"; a Reitoria passou, então, a preparar nova proposta de lei para ser encaminhada ao Governador. (MIRANDA, 2001, p.5)

> Em agosto de 2000, a UEMG contava com um total de 504 servidores ativos, dos quais 338 são docentes, com orçamento para o ano 2000 de R$ 17.089.707,00[21]. Ainda em 1999, a falta de financiamento para a UEMG – que parece ser o maior entrave para a sua implementação - motivou a apresentação da PEC nº 24/99. Aprovada em 27 de dezembro de 2000, a Emenda Constitucional nº 47/2000 destinou dois por cento da receita orçamentária corrente ordinária anual do Estado para a manutenção e "total implantação e desenvolvimento" da UEMG e da UNIMONTES, dando início, assim, a uma nova fase para a instituição. (MIRANDA, 2001, p.5)

Foi a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 47/2000, a UEMG e UNIMONTES tornaram-se destinatárias de uma parcela do orçamento do Estado de Minas Gerais, destinando dois por cento da receita orçamentária corrente ordinária anual do Estado para a manutenção e "total implantação e desenvolvimento" das duas universidades estaduais. (MIRANDA, 2001, p.5)

Em 2001, a UEMG "ofereceu 5.400 vagas para o vestibular, por diversos cursos de graduação das vinte faculdades que reúne, em dez cidades mineiras". (MIRANDA, 2001, p. 5)

O quadro de professores da UEMG foi constituído pelo Ato das Disposições transitórias da Constituição Federal de 1988, que previu a estabilidade de trabalhadores sem concurso no prazo de até cinco anos após a Constituição. Dessa forma, os profissionais mais antigos da instituição foram contemplados, alcançando a condição de função pública no Estado de Minas, conquistando assim os direitos de servidor público. Após o período demarcado pelo Ato das disposições transitórias, as contratações de professores na UEMG ocorreram a partir de seleção pública com provas e títulos, semelhante aos concursos de ensino superior realizados nas universidades federais, com divulgação de editais publicados em jornais de ampla circulação, no período de 1996 a 2002. Entretanto, apesar do rigor na seleção, esses processos eram na maioria das vezes denominados de Processos Seletivos Temporários, caracterizados juridicamente como precários, com vigência de no máximo dois anos. Entre 2003 a 2007, as contratações na UEMG continuaram por meio de processos seletivos, entretanto modificados, pela ausência de provas e de publicação de editais em jornais. Apesar de considerados

---

[20] Mensagem do Governador do Estado de Minas Gerais nº 96/2000, em 09/02/2000. (MIRANDA, 2001)

[21] "Conforme constam nas Tabelas I e V das "*Informações Orçamentárias*" publicadas pela Reitoria da UEMG, em 22/09/2000, na internet. É importante esclarecer que as informações sobre a UEMG são controvertidas e quase sempre os dados não conferem uns com os outros, o que requer cautela na análise" (MIRANDA, p.5).

temporários, esses contratos não eram interrompidos, situação que favorecia a impressão de estabilidade estrutural na Instituição, que apesar de seus parcos recursos e instalações físicas inadequadas, mantinha certa regularidade de seu corpo docente e funcionários, que enfrentando baixos salários, sempre menores que os do mercado, muitos trabalhavam com entusiasmo por identificarem o seu ofício na UEMG como de grande valor em prol da construção do ensino superior público, gratuito e de qualidade, reconhecendo o esforço de muitos de seus acadèmicos, que comentavam serem os primeiros da família a ingressarem em cursos de ensino superior. Portanto, em meio às condições precárias, de ensino e de aprendizagem, professores e estudantes construíram na UEMG uma história de lutas, que apesar de constituir-se em um cenário de disputas políticas e morosidade em seu processo de implantação, configurava-se o acesso ao ensino superior público e gratuito à população de sujeitos historicamente excluídos de oportunidades de formação profissional, especialmente nas licenciaturas, campo de conhecimento que a UEMG se estrutura.

No final de 2007, aparentemente o cenário da UEMG se modifica pela primeira vez. Apesar de não ter realizado até aquele momento nenhum concurso além dos Processos Seletivos Públicos referidos anteriormente, a UEMG é favorecida com a Lei Complementar Nº100 (LC 100), elaborada para a realização de uma manobra administrativa criada no governo de Aécio Neves e Anastasia. O fato de Minas Gerais na época contar com mais servidores contratados do que concursados, gerou uma situação que impedia a concessão de recursos e financiamento junto ao Governo Federal. Portanto, a Lei 100 foi criada para momentaneamente parecer resolver um problema desenvolvido historicamente no Estado de Minas Gerais, especialmente em sua educação pública, básica e superior, por não cumprir a Constituição Federal, que exige a realização de concursos para a ocupação de cargos públicos.

O Governo de Minas, com a aquiescência do Governo Federal, aprovou a "Lei 100" que "efetivou" estes trabalhadores assegurando todas as garantias de estabilidade até a sua aposentadoria, exigindo inclusive aos que ocupassem outros cargos públicos que se exonerassem, a fim de compor o quadro efetivo da Universidade e dessa forma, não acometessem a irregularidade de acúmulo de cargo. Assim sendo, foram efetivados os servidores que estavam designados em 5 de novembro de 2007, contemplados pela Lei Estadual Complementar n°100, passando ter seguridade de direitos, vantagens, exceto a estabilidade (Lei n° 10.254/1990). Cirilo (2012) explica que a base legal para a efetivação foi a Emenda Constitucional n° 49/2001 concedida através dos artigos 105 e 106 acrescentados nas

disposições transitórias na Constituição do Estado. Dessa forma, adquiriram certa estabilidade, adquirindo direito previdenciário e continuidade do contratado, antes temporário.

Portanto, a UEMG no período de 5 de novembro de 2007 a 26 de março de 2014 (data em que o STF julgou pela Inconstitucionalidade da Lei 100 – ADI 4876), teve mais de um terço de seus professores efetivados pela Lei 100, condição que garantiu o seu reconhecimento como universidade pelo Conselho Estadual de Educação e as suas conquistas enquanto universidade de excelência na formação de profissionais em diversas áreas. Entretanto, apesar de essa falsa estabilidade, a condição de efetivados também não favorecia o bom funcionamento da instituição, pois o modo como a Lei 100 foi executada determinava a manutenção da carga horária registrada na data de sua promulgação, situação que também gerou vários transtornos na UEMG, porque engessou a carga horária de professores em 6 a 39 horas, incompatíveis com o funcionamento da universidade, organizada em cargos de 20 e de 40 horas. Assim sendo, novas lutas foram travadas para a adequação da carga horária e a possibilidade de atuação efetiva em determinados cargos demandados pela instituição. A conquista ocorreu com a publicação do. Decreto nº. 46.024, de 16 de agosto de 2012 e sua aplicação em 2013, que possibilitou a ampliação da carga horária de trabalho de 120 professores efetivados para 40 horas, exigindo como contrapartida, a progressiva redução do quadro de docentes designados, suprimindo 80 designações. (UEMG, 2013)

A Lei 100, sancionada em 2007, pelo então Governador Aécio Neves, com a intenção de negociar junto à União, condição para contrair empréstimos externos para o Estado, possibilitou que o governo de MG conseguisse um acordo junto ao INSS de assumir cerca de 90 mil servidores públicos na previdência do Estado, dando a todos a estabilidade no emprego, sendo 90% da Educação, estando 25% com contagem de tempo para a aposentadoria. Segundo Cirilo (2012), os requisitos para que o trabalhador fosse efetivado foram: já ter sido designado no Estado, independente do tempo de contrato; estar em exercício na data de 31de dezembro de 2006. O artigo 7° da Lei n°100/2007 dispõe que “Em razão da natureza permanente da função para a qual foram admitidos, são titulares de cargo efetivo, nos termos do inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 64, de 2002, os servidores em exercício na data da publicação desta lei” (Lei Complementar n°100/2007). Para a autora, a aprovação da Lei n° 100/2007 foi a alternativa encontrada pelo governo para resolver uma questão trabalhista e previdenciária inclusive de trabalhadores com tempo para aposentadoria.

Além da ADI 4876, os professores da UEMG efetivados enfrentaram uma Ação Cível Pública, movida pelo Ministério Público (MP) de MG em 2008, que denuncia a prática de manutenção de designados na UEMG, desconhecendo a forma de ingresso de muitos desses professores, exigindo a demissão de todos que ingressaram sem concurso e permaneciam há anos na Instituição. Na época, o processo transcorreu sem o conhecimento dos professores, que somente tiveram ciência da determinação judicial em 2015, perdendo por isso todos os prazos de defesa, momento em lutavam junto à Casa Cível, STF, Ministério Público, SECTES, ALMG e AGE, a respeito da decisão do Supremo Tribunal Federal, que julgou pela inconstitucionalidade do Art 7º da Lei 100. (BORGES, 2016)

Borges (2016) em Audiência Pública questiona os gestores da UEMG o fato de não divulgarem a situação aos seus professores que foram demitidos por esta Ação Cível e ainda, os motivos do setor jurídico da UEMG não apresentar defesa a esses professores. Como consequência, do quadro de 1.063 professores da instituição, o desligamento de 348 em 31 de dezembro 2015. De acordo com o reitor, Dijon Moraes Júnior, em entrevista para o jornal da ALMG, restaram na universidade menos de 15% do quadro de docentes, apenas 150 professores efetivos, além dos demais designados. (ALMG, 2014)

Ao longo dos sete anos de validade da Lei 100, esses professores atuaram em diversos cargos: chefias de departamento, de centros, direção de unidade, pró-reitorias, membros do Conselho Universitário (CONUN), contribuindo para o funcionamento e crescimento da instituição, ampliando seus cursos e criando pós-graduação *latu-senso* e *strictu-senso*, para os quais foram realizados pequenos concursos para exclusivamente selecionar seu quadro de professores.

No governo Anastasia, em julho de 2013, foi sancionada a Lei nº 20.807, permitindo a absorção de mais seis fundações de Minas Gerais, a saber: I - Fundação Educacional de Carangola; II - Fundação Educacional do Vale do Jequitinhonha, de Diamantina; III - Fundação de Ensino Superior de Passos; IV - Fundação Educacional de Ituiutaba; V - Fundação Cultural Campanha da Princesa, de Campanha; VI - Fundação Educacional de Divinópolis; VII - Fundação Helena Antipoff. Conforme o Art.16 desta Lei, para acompanhar o processo de absorção das fundações associadas e dos cursos superiores da Fundação Helena Antipoff, foi constituída comissão interinstitucional composta por órgãos e entidades responsáveis pelo estudo e pelas providências relativos à incorporação, a saber: VIII - Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; IX - Sindicato dos Professores da Uemg – Sinduemg; X - Sindicato dos

Professores do Estado de Minas Gerais – Sinpro; XI - União Estadual dos Estudantes – UEE. (MINAS GERAIS, 2013)

Na prática, o processo de estadualização extingue as fundações, seu patrimônio e curso são incorporados à Universidade, os estudantes passam a pertencer ao seu corpo discente, deixando de pagar mensalidades e ganhando mais visibilidade para seus cursos. Para a educação superior do Estado, esse processo apresenta-se positivo por incentivar também à pesquisa e extensão, diferentemente da instituição privada, exclusiva ao ensino.

A absorção de unidades de ensino no interior e na capital permitiu que a UEMG passasse de 63 cursos em 2010, para 112 em 2013, atendendo a 15 mil alunos. Nos últimos anos, esse quantitativo tem se ampliado ainda mais, totalizando 20 unidades, atingindo 117 cursos em 2017, triplicando o número de alunos, atingindo um patamar acima de 20 mil acadêmicos. Entretanto, apesar desse crescimento, a constituição de seu quadro docente continua em sua maioria com contratações precárias, contando até setembro de 2017 com 1.572 professores, sendo apenas 140 efetivos. O reitor, em entrevista para a rádio da ALMG comenta que "o desafio é crescer garantindo a qualidade de ensino", necessitando de apoio para o orçamento, revisão de infraestrutura e de sua parte legal, além da realização de concurso público para docente. Diante do desafio de crescer com qualidade, questiona-se até que ponto a limitação de orçamento e de pessoal ameaçaram a expansão da UEMG. Apesar desse crescimento, a estrutura da UEMG mantém-se precarizada, conforme se constata pela situação de seus professores, técnico-administrativos e suas condições de trabalho. A ausência de concursos públicos[22] para o corpo docente da graduação na UEMG é um fato curioso ao longo de seus 28 anos de existência, apontando uma contradição diante de seu processo de expansão.

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SEDECTES) divulga em seu *site* oficial que entre os anos de 2013 e 2014, em função do Programa de Estadualização implementado, o Estado passou a oferecer ensino superior público e gratuito em mais seis municípios, tendo um aumento de 300% relativo ao número de alunos neste nível de ensino, devido à expansão das vagas no Sistema Estadual de Ensino Superior feita no âmbito da UEMG e da UNIMONTES. Como resultado dessa expansão, a UEMG está presente, com o ensino superior presencial, em 14 cidades, atendendo a mais de 18 mil alunos

[22] O primeiro Concurso Público destinado a um número significativo de vagas para atender a composição do quadro docente da UEMG foi aberto a partir do Edital 08 de 2014, por determinação do STF em consequência da ADI 4876. As primeiras nomeações ocorreram por mandado de segurança, em setembro de 2017.

- o que a torna a terceira universidade do Estado quanto às dimensões do alunado, oferecendo 112 cursos de graduação presencial, 37 especializações, cinco mestrados e um doutorado, este em parceria com a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

Há de se reconhecer que a UEMG se ergueu, se consolidando como universidade pública, gratuita e de qualidade, conforme divulgam os dados do INEP, conceito da CAPES e das avaliações externas no Enade, contando com o efetivo trabalho de docentes, submetidos às precárias condições para o exercício de suas funções. A configuração de contratações de docentes na UEMG, desenhada em suas duas décadas de existência, sendo composta pelas Fundações, seus quadros de professores e funcionários, seus acadêmicos, muitos provenientes das camadas mais populares da população, marcam a sua origem e originalidade, em um contexto de desinvestimento e desconstrução do ensino superior público.

A resistência da UEMG foi sendo fortalecida ao longo de sua história, com movimentos de professores desde os seus primeiros anos de existência, com duras batalhas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, nas secretarias de governo, no Ministério Público, na Advocacia Geral do Estado, na reitoria, no Conselho Universitário da UEMG, nas mídias, enfim em todas as instâncias possíveis em defesa da melhoria das condições de trabalho e da estabilidade de seus contratos ininterruptos, para alguns professores por mais de duas décadas. É importante reafirmar a característica do processo de ingresso que esses professores fundadores e construtores da UEMG, publicados e divulgados em Diário Oficial, exigindo recolhimento de taxa de inscrição, realização de provas e pontuação de títulos, entrevistados por banca de examinadores, constituídas por suas unidades, aprovadas em colegiados, com participação também de professores convidados, garantindo assim a lisura em todo o processo que demanda uma carreira universitária pública. Portanto, apesar de historicamente precárias as condições de trabalho da UEMG, a composição de seu quadro de professores ocorreu dentro de todo um rigor necessário para garantir o seu funcionamento com êxito ao longo de seus 28 anos de existência. Contudo, ainda assim tais Processos foram considerados precários, na categoria frágil de designação, gerando provavelmente uma boa economia ao Estado.

As contratações por designação recorrentes no Estado de Minas, especialmente na área da educação, geram alta rotatividade de professores, principalmente devido à baixa remuneração e as condições de trabalho inadequadas. Na UEMG, apesar de designados, muitos professores e professoras permaneceram na Instituição, ocupando diversas funções, as mesmas atribuídas a

professores efetivos, sendo algumas delas exercidas em condição de voluntariado por impedimento da legislação, Lei nº 10.254/90, bem como do Estatuto da UEMG. Contraditoriamente, a necessidade de consolidação como universidade permitiu atribuições aos seus professores designados apesar de contrariar esta própria Lei de designação, a qual institui o regime jurídico único do servidor público civil do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Portanto, a revelia da Lei foi concedida a esses profissionais a atuação em diversos cargos, mesmo sem a possibilidade de computar vencimentos pelo seu trabalho, como no caso do Centro de Pesquisa da Faculdade de Educação da UEMG, que surge com a atuação de professores designados destinando, voluntariamente até fins de 2007, parte de sua carga horária para a análise de projetos e elaboração de pareceres.

Cabe ressaltar, que o Governo de Minas concedia aos professores designados na UEMG a contagem de tempo com valorização de biênios e quinquênios, férias prêmio (publicadas no diário oficial de MG, mas jamais usufruídas) e contribuição ao IPSEMG. A não interrupção dos contratos de designação gerou o entendimento de conquista de direitos e a sensação de estabilidade no emprego, mobilizando professores a se organizarem e encaminhar, em 2005, abaixo-assinado à ALMG, requisitando o reconhecimento da equivalência de seus Processos Seletivos realizados para o ingresso na instituição, constituindo o Sind-UEMG para a representação nas lutas, com forte participação de professores da sua Faculdade de Educação.

Com a ADI 4876, a situação de instabilidade de seu quadro docente provocou novamente dificuldades para a Universidade diante das avaliações do Conselho Estadual de Educação (CEF), que em seu último recredenciamento sinalizava que o volume de designações de professores comprometia a continuidade das atividades da instituição enquanto universidade, fragilizada no tripé: ensino, pesquisa e extensão. Com esta ameaça e queda da Lei 100, as contratações precárias foram tema de debate em Audiência Pública na ALMG em 18 de agosto de 2014.

A equipe técnico-administrativa da UEMG também é mantida por centenas de trabalhadores sem concurso público, os quais reclamam por serem ignorados nas instâncias de negociação Advindos das fundações, esses trabalhadores foram transferidos para a UEMG na forma de contratos administrativos por tempo determinado, sendo impossibilitados legalmente de concorrer aos próximos processos de seleção simplificada, realizados pela Instituição. Esta situação provocou uma reunião na ALMG, em 3 de abril de 2017, a pedido do reitor Dijon

Moraes, que manifestou sua preocupação com o premente desligamento desses trabalhadores, provenientes das Unidades Estadualizadas, as quais contribuíram diretamente para elevar a UEMG ao patamar de terceira maior instituição pública de ensino superior de Minas Gerais. O reitor argumentou que, em caso de interrupção desses contratos, a Instituição ficaria incapacitada de realizar as aulas, formaturas, inscrições dos estudantes, o vestibular e outros serviços. Diretores das Unidades de Carangola, Divinópolis, Ituiutaba e Passos, participaram da reunião ressaltando os impactos negativos em caso de paralisação das atividades com a ausência desses servidores. A diretora da Unidade de Passos comenta "Temos nove cursos na área da saúde que atendem à população, incluindo serviços de referência em DST/AIDS, hepatites virais, hanseníase, e temos receio de um apagão nessas atividades". O pró-reitor de Planejamento da UEMG propôs uma emenda, referindo-se à Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2106, que garantiu a extensão do contrato administrativo dos servidores de áreas como vigilância e meio ambiente. O reitor reforçou que o dispositivo não resultaria em impacto adicional às contas do Estado. Dessa forma, o deputado Dirceu Ribeiro encaminhou para análise da Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia da ALMG, que aprovada no plenário foi inserida à proposta de emenda ao Projeto de Lei nº 4092 de 2017, em 24 de maio de 2017, — mensagem nº 297 de 22/05/2017 — permitindo a prorrogação do contrato de prestação de serviços por servidores técnico-administrativos em algumas unidades acadêmicas da UEMG que foram estadualizadas, a fim de dar continuidade às atividades de ensino, pesquisa e extensão na Universidade, que seriam inevitavelmente prejudicadas com a saída iminente de centenas de servidores, tendo em vista as restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual impede, no momento atual, a realização de concurso público para o provimento efetivo das vagas. A emenda foi incorporada ao Projeto de Lei na forma do Substitutivo nº 2, tramitou em regime de urgência, sendo apreciada conjuntamente com o texto que instituiu o Plano de Assistência Estudantil nas universidades públicas estaduais, com o apoio dos deputados Dirceu Ribeiro, Cássio Soares e Durval Ângelo. (UEMG, 2017)

Portanto, o cenário da UEMG desde a criação, morosidade para a sua implantação e precarização de suas condições trabalho aponta para muitos desafios a serem vencidos por sua comunidade acadêmica, que assiste na atualidade um forte movimento político nacional de enfraquecimento e ameaças de desconstrução das universidades públicas. O momento histórico-politico atual demanda união e luta de professores, técnico-administrativos e acadêmicos em defesa da gratuidade do ensino superior público.

Dessa forma, as contradições engendradas no processo de desenvolvimento da UEMG revelam um quadro histórico, de quase 30 anos, de manutenção de contratações precárias de professores, ou seja, um processo de desvalorização do trabalho docente também no ensino superior. A contratação de professores cooptados a exercerem funções, como se efetivos fossem, vem assegurando à UEMG a continuidade de seu *status* de Universidade, sempre ameaçado pelo CEF, devido ao alto índice de designados na Instituição, atingindo em setembro de 2017, 92%. Em outubro, do mesmo ano, a partir da nomeação de concursados, o quadro de professores efetivos foi ampliado, chegando a aproximadamente 30%, deflagrando a continuidade de muitas designações a serem realizadas para o ano de 2018.

REFERÊNCIAS

ALMG. Professores designados da Uemg reivindicam estabilidade. **Audiência Pública**. Notícias, 2014. 18/08/2014. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2014/08/18_audiencia_designados_uemg.html> Acesso em: 27 dez. 2017.

AUGUSTO, Maria Helena Oliveira Gonçalves. **Trabalho docente e organização escolar na rede estadual de Minas Gerais**. 2004. 192 f. Dissertação (Mestrado em Educação)– Universidade Federal de Minas Gerais: Faculdade de Educação, Mina GERAIS, 2004.

BORGES, Liliana. A Universidade do Estado de Minas Gerais e seus professores em luta – Audiência Pública. **Pensar a educação em pauta**: boletim. Edição 112, 11 de março de 2016. Disponível em: <http://pensaraeducacao.com.br/pensaraeducacaoempauta/ed-no-112-11032016/. Link: http://media.wix.com/ugd/9b0c06_570ca7c7934a4ee9afb5cfd9188e7f7a.pdf

CIRILO, Pauliane Romano. **As políticas de valorização docente no estado de Minas Gerais** Dissertação (Mestrado em Educação)– Universidade Federal de Minas Gerais: Faculdade de Educação, Mina GERAIS, 2012.

COELHO, Clayton Lúcio. **Efeitos da implementação do Piso Salarial Profissional na carreira dos docentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais: subsídio e sistema unificado de remuneração**. Belo Horizonte, 2016. 327f. Dissertação (Mestrado em Educação)– Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

JORNAL UAI. Centenário do nascimento do ex-reitor da UFMG é celebrado na AML 2014. **Jornal Uai**. <https://www.uai.com.br/app/noticia/e-mais/2014/11/20/noticia-e-

mais,161609/centenario-do-nascimento-do-ex-reitor-da-ufmg-e-celebrado-na-aml.shtml> Acesso em: 27 dez. 2017.

MINAS GERAIS. **Diário do Legislativo**. 1999. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/1999/03/L19990310.pdf> Acesso em: 27 dez. 2017.

MINAS GERAIS. **Legislação Mineira**. LEI 10323, DE 20/12/1990. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=lei&num=10323&comp=&ano=1990> Acesso em: 27 dez. 2017

MINAS GERAIS. **Legislação Mineira**. LEI 10596, DE 10596, de 08/01/1992. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=10596&ano=1992&tipo=LEI&aba=js_textoOriginal> Acesso em: 27 dez. 2017.

MINAS GERAIS. **Legislação Mineira**. LEI 20807, DE 26/07/2013. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=20807&ano=2013&tipo=LEI> Acesso em: 27 dez. 2017

MIRANDA, Alexandre Borges. **O processo de implementação da universidade do estado de minas gerais (uemg)**. Disponível em: 24ª Reunião Anual Caxambu 7 a 11 de outubro de 2001. Acesso em: 27 dez. 2017

SEDECTES. **Expansão do Ensino Superior em Minas Gerais – Estadualização**. Disponível em: <http://www.tecnologia.mg.gov.br/index.php/application/paginas/pagina/61/expansao-do-ensino-superior-em-minas-gerais---estadualizacao. > Acesso em: 30 dez. 2017

UEMG. UEMG tem ampliação de carga horária para professores efetivados aprovada pela SEPLAG. Notícias. 12/06/2013. Disponível em: <http://www.uemg.br/noticia_detalhe.php?id=5008> Acesso em: 30 dez. 2017

THE PREFERRED CONTRACTS OF TEACHERS (AS) IN THE HIGHER EDUCATION OF MINAS GERAIS

Abstract: *This essay aims to make considerations about precarious hirings historically made in Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) and their repercussions in the routine of its faculty members. This text shows a complex network of relations configured since the birth process of the University, the accession of state foundations, in addition to degree courses and institutions which were already bound to the state government, incorporating infrastructure, faculty and administrative staff to public service. The trajectory of its institutionalization, the laws passed for the definition of its multicampus organization, in the capital city and statewide, calls for political conflicts also of regional concerns. The uninterrupted appointment contracts*

deflagrate a state policy of depreciation of the teaching work. The historical trajectory of UEMG reveals a universe of uncertainty and oversights by the government, having as a counterpoint to the struggle of workers for stability and more adequate working conditions, as well as from its students aiming more access rights and continuity in public university education, free of charge and with high quality.

***Key words**: Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Precarious hirings of teachers. University education of Minas Gerais state.*

UMA ANÁLISE SOBRE OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA COM A DISPOSIÇÃO DA LEI 12.796

Vera Lúcia Andrade dos Santos[1] – maridw@hotmail.com
Universidade Federal de Rondônia – UNIR
Avenida Tancredo Neves, 3450
CEP 78931-740 – Ariquemes – Rondônia – Brasil

Elenice Cristina da Rocha Feza[2] - elenice@faar.edu.br
Instituto de Ensino Superior de Rondônia – IESUR/ Faculdades Associadas de Ariquemes – FAAr
Avenida Capitão Silvio, n° 2738 – setor Grandes Áreas- Ariquemes/Rondônia.
CEP 76.876-696– Ariquemes – Rondônia – Brasil

Marilandia Martins de Almeida Machado[3] – marilandiamachado@seduc.ro.gov.br
Universidade Federal de Rondônia – UNIR
Campus – BR 364, Km 9,5
CEP 76801-059 – Porto Velho – Rondônia – Brasil

Resumo: *A transformação social na qual à sociedade contemporânea está inserida faz com que a educação se atualize constantemente, por isso, leis que regem essa educação são alteradas buscando atender uma necessidade atual. Partindo desta perspectiva o presente estudo busca aprofundar a reflexão sobre a Pré-escola e sua especificidade. Objetiva-se com a pesquisa verificar o funcionamento e contribuição da pré-escola para o desenvolvimento da criança, para tanto, faz-se uma discussão sobre a Pré-escola e a Lei 12.796, seus rumos sob um viés social e crítico. Para tanto, em busca de atingir os objetivos utilizou como fonte de conhecimento a pesquisa bibliográfica e a de campo. A pesquisa de campo foi realizada com 8 professores e 6 pais, ambos investigados são responsáveis por alunos matriculados em turmas da pré-escola de duas escolas do município de Ariquemes – RO, vale ressaltar que uma escola é da rede pública e uma da rede privada. Através da pesquisa foi possível identificar anseios e dificuldades da pré-escola frente ao desafio de ofertar o ensino Pré-escolar a todas as crianças que estão dentro da idade recomendada. A pesquisa foi de suma importância para compreender as transformações que vem ocorrendo na educação, podendo desta forma contribuir para a uma análise crítica sobre a necessidade de atentar-se para as*

[1] Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal de Rondônia.
[2] Mestre em Educação pela Universidade Federal de Rondônia.
[3] Mestranda em Educação pela Universidade Federal de Rondônia.

políticas voltadas a Educação Infantil, compreendendo a educação como um todo e que todos os sujeitos são de alguma forma impactados com as consequências desse ensino.

Palavras-chave: *Pré-escola. Educação. Lei 12.796. Criança.*

1 INTRODUÇÃO

Partindo da compreensão de que a pré-escola é uma modalidade de ensino tão importante quanto os períodos anteriores e posteriores a ela, esta pesquisa visa contribuir com a discussão sobre a pré-escola, com enfoque na Lei 12.796 que trata da obrigatoriedade do ingresso da criança com 4 anos na pré-escola.

A escolha por trabalhar com essa temática deve-se a dois fatores: a) aprofundar a reflexão sobre a Pré-escola, sua especificidade, objetivos, funcionamento e contribuição para o desenvolvimento da criança; e, b) necessidade de alargar a discussão sobre a Pré-escola e a Lei 12.796, seus rumos sob um viés social e crítico.

Para tanto, buscamos um aprofundamento teórico sobre os modos de significação e valorização da criança até os dias atuais, por conseguinte, levantamos algumas situações sobre a implantação da Lei 12.976 relacionando seus desafios e perspectivas dentro dos limites e possibilidades existentes.

Trata-se de questões que envolvem uma reflexão sobre a sua origem, seus objetivos, especificidades, além de enfocar sobre como ela tem sido concebida pela sociedade, em especial pelo sistema governamental brasileiro e também identificar a opinião de pais e professores sobre a obrigatoriedade da Educação Infantil como uma antecipação do 1º ano e fazer algumas inferências sobre o fechamento das escolas rurais e suas consequências para os alunos principalmente da Pré-escola.

2 A CRIANÇA E A PRÉ-ESCOLA

Ao pensar em pré-escola é preciso primeiramente pensar em educação infantil, pois uma está inteiramente relacionada com a outra. Logo, a educação infantil não é uma novidade das últimas décadas, uma vez que essa modalidade de ensino surgiu por volta do século XVIII.

Como o próprio nome diz, a denominação “educação infantil” está ligada à infância, etapa essa reservada às crianças que antecedem as classes de alfabetização. Porém, isso não significa que as crianças que frequentam etapas posteriores percam o direito à infância na escola, mas sim que cada modalidade de ensino tem suas especificidades levando em consideração o estágio de desenvolvimento da criança, ou seja, o aluno possui necessidades diferenciadas a cada fase, por isso, ele deve ser percebido, compreendido e respeitado no meio social, inclusive e principalmente na escola. Nas palavras de Nicolau (1990, p. 8), “Uma forma desse respeito é levar a criança a sério”.

Todavia, vale dizer que tal preocupação com o ser “criança” nem sempre foi algo considerado importante em nossa sociedade. Ariès (2006) aborda em seus estudos que a preocupação com o indivíduo mirim é algo que pode ser considerado recente, uma vez que na Antiguidade os pequenos compartilhavam das mesmas coisas que os adultos, inclusive no que se refere à educação. Segundo o autor, a infância era totalmente perdida a partir do momento em que a criança passava a comunicar-se através da fala, que acontecia com a formação dos dentes. A partir desse momento o pequeno passava a ter valor na família, uma vez que começava a ajudar os pais no trabalho.

Ainda sobre o assunto, Áries (2006) destaca que nessa época o que importava mesmo era se um indivíduo tinha força para produzir, ou melhor, para trabalhar, e nesse sentido as crianças antes da fase citada eram tão insignificantes quanto a um velho, pois o velho também era percebido como um estorvo já que viviam sempre doentes e também não podiam ajudar na realização do trabalho. Muitas crianças eram abandonadas pelos pais por serem doentes ou por serem consideradas fracas para realizar atividades trabalhistas.

De acordo com Cerizara:

> É bom lembrar aqui que, nessa época, os órfãos de quatro a sete anos eram empregados pelas fábricas para fazerem serviços que os adultos não conseguiam fazer [...]. Essas crianças chegavam a trabalhar até 14 horas diárias como aprendizes, cedidas aos patrões pelo Comissionado dos Pobres. (CERIZARA, 1990, p. 22)

As crianças, no caso os órfãos, eram abandonados novamente nas ruas quando completavam sete anos. Além do abandono, o infanticídio, que consiste na morte de criança especialmente recém-nascida, também era considerado como algo normal, não causando um sentimento de perda e dor na família ou na sociedade. As mortes eram corriqueiras em virtude de uma fragilidade higiênica combinada a uma medicina rudimentar. De acordo com Cerizara (1990) esse período era denominado como primeira infância e estava geralmente interligado a

situações de doenças e perigo no qual pelo menos metade das crianças morria antes de completar 8 anos, passando esse período, ela era considerada importante.

Por volta do século XVII, os pais começam a ter mais responsabilidade com seus filhos ficando, desta forma, principalmente a cargo da mulher, os cuidados com o pequeno. Entretanto, vale ressaltar que essa mudança acontece, sobretudo por interferência da igreja, ou seja, o discurso da igreja exercerá um papel fundamental no modo de se pensar a criança e, por conseguinte, de tratá-la.

Assim, nota-se que, apesar de lentos os avanços e a valorização da criança aconteceram, dando também a educação o seu lugar de relevância, uma vez que o surgimento da instituição voltada a esse público deve-se a essa nova concepção de criança na sociedade.

Diferentemente de épocas anteriores, na atual sociedade os pais, os setores políticos e a sociedade de um modo geral compreendem o sujeito mirim como um ser próprio, isto é, com características peculiares que se diferenciam dos adultos. Com base nessas diferenças, faz-se necessária a existência de ambientes e situações que favoreçam o desenvolvimento integral desses pequenos. É dentro desse pensamento que Andrade (2010, p. 127), assevera: "podemos afirmar que a história das instituições de educação infantil não pode ser compreendida ausente da história da sociedade e da família". Diante disso, nota-se que a educação infantil está interligada com a evolução da sociedade.

Por anos, os cuidados e a educação das crianças ficavam sob responsabilidade das mulheres, pois enquanto os homens trabalhavam, as mulheres "cuidavam" dos afazeres domésticos e da criação dos filhos[4]. Essa realidade apresentada era muito mais comum principalmente antes da Revolução Industrial. No entanto, muitos fatores influenciaram a inserção da mulher no mercado de trabalho, consequentemente fazendo com que surgisse locais que se responsabilizassem pela guarda das crianças na ausência dos pais.

De acordo com Drouet (1990, p. 20), "o embrião das creches modernas encontra-se nos chamados "refúgios" europeus do fim do século XVIII, cujo objetivo principal era a guarda e alimentação dos filhos das mulheres que precisavam se ausentar do lar"[5]. Os fatores como a grande migração das famílias do campo para a cidade e também o grande desenvolvimento industrial foram determinantes para o surgimento de instituições para crianças menores de 07 anos.

Nos chamados jardins de infância, as crianças tinham contato com a natureza, as

---

[4] Trata-se de uma época para a qual o trabalho da mulher não era considerado como tal, isto é, valorizado, o que diferenciava da atividade dos homens, concebida (reconhecida) como "trabalho".
[5]Conservamos o grifo do autor.

professoras eram conhecidas como jardineiras, utilizavam jogos pedagógicos, participavam de atividades diversas como: colagens, recortes, pintura, entre outras. Tais atividades fazem parte da rotina escolar até os dias atuais.

O surgimento da pré-escola no Brasil ocorreu por volta de 1878 com a denominação de Jardins de Infância. Porém, ao contrário do que muitos imaginam, os chamados *Jardins de Infância* do período colonial não eram destinados às crianças pobres ou carentes, mas, sim, para as crianças da alta sociedade, pois eram em sua maioria particulares. Entretanto, Drouet (1990) afirma que foi somente no período de 1974-1975 que essa etapa do ensino começa a receber atenção dos poderes públicos, visando atender as crianças consideradas marginalizadas e carentes. O ensino dessas crianças era desenvolvido com base em atividades de alfabetização, buscando, desta forma, sanar dificuldades oriundas de problemas familiares, carência ou até mesmo pela própria pobreza em que as crianças de classes menos favorecidas viviam.

No final da década de 1970, identifica-se a deficiência desse ensino, uma vez que se trata de um tipo de educação que não trazia benefícios aos menos favorecidos. Nicolau (1990) ressalta que a educação compensatória servia para discriminar e marginalizar ainda mais as crianças provindas das classes populares. Dentro desse contexto, destacam-se principalmente as crianças negras. Entretanto, apesar dessa nova percepção de que a educação infantil não devia objetivar a compensação, esse modelo foi seguido por muito tempo, e até nos dias atuais, muitas questões sobre a real função da pré-escola ainda são debatidas.

2.1 As leis em torno da Pré-escola

Conforme o exposto anteriormente a pré-escola foi por muito tempo denominada de Jardim de Infância, e seu surgimento no Brasil se deu ainda no período imperial, mais especificamente por volta de 1878.

O ano de 1932 foi uma época de grandes avanços no sistema educacional brasileiro, pois foi nesse período em que aconteceu o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, entre os avanços pode-se destacar “[...] à criação de instituições de educação e assistência física e psíquica à criança em idade pré-escolar” (DROUET, 1990, p. 55). Todavia, o manifesto enfatizava a ideia de uma educação unificada, ou seja, uma educação que visava à seleção dos

melhores. Quem tinha o direito a essa educação eram os sujeitos considerados "normais", uma vez que os "anormais"[6] eram destinados a escolas especiais.

Assim, os documentos relativos à educação pré-escolar foram surgindo conforme ampliação a criação de instituições destinadas a esse público tão particular e foram gradativamente ganhando novos valores e novos significados ao longo do tempo.

De acordo com Drouet (1990), o primeiro decreto relacionado à pré-escola foi criado em 1947. O mesmo afirmava que a finalidade dessas escolas era fazer com que as crianças filhas de operárias se sentissem acolhidas e que seu desenvolvimento acontecesse de forma mais harmoniosa possível. Para tanto, o ambiente deveria apresentar-se semelhante ao lar dos pequenos.

Em 1961 é publicada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, tal documento responsabilizou as empresas que tinham mulheres/mães com crianças em idade pré-escolar a manter e organizar instituições que atendessem essas crianças. No entanto, elas poderiam realizar esse trabalho com a participação e cooperação dos poderes públicos. A partir desta época começaram a surgir portarias para tratar de assuntos relacionados à creche e pré-escola.

Em 1972 o Conselho Estadual de Educação de São Paulo elaborou e efetivou o Parecer 990, que foi utilizado como modelo de referência para ampliação de ações em torno da educação. Nesse período, a pré-escola era denominada como educação pré-primário. Analisando o termo utilizado na referida época fica evidente que uma das finalidades dessa etapa do ensino era de promover uma preparação para o 1º grau ou, em termos atuais, 1º ano do ensino fundamental.

Assim sendo, nota-se que, apesar de documentos e pareceres criados e recriados em torno da pré-escola, foi somente durante a década de 70 que essa etapa da educação ganha uma atenção realmente significativa, o que permite Drouet (1990) destacar essa época como "período fértil" em relação a documentos que tratam sobre a pré-escola. Em suas palavras:

> Houve grande interesse em conceituar o que seria essa educação, quais as suas finalidades, os seus objetivos, qual a melhor forma de subvencioná-la no âmbito oficial; foram emitidos, também, diversos pareceres autorizando o funcionamento de cursos de preparação de professores para a pré-escola a nível de ensino particular (DROUET, 1990, p. 61).

Diante do exposto, percebe-se que houve uma preocupação não só com os alunos da modalidade, mas também no que diz respeito aos professores responsáveis pelo ensino dessa

[6]A anormalidade é, então, conceituada sob uma vasta demanda que compreendia: crianças com deficiência primária, tímidos, indisciplinados, preguiçosos, desatentos, com dificuldades de aprendizagem e outros desvios de comportamento (COTRIN, 2010, p. 37).

etapa da educação. Segundo Nicolau (1990), foi exatamente em 1975 que aconteceu o Primeiro encontro de Coordenadores de Educação Pré-Escolar. Ainda de acordo com a autora, em 1981 o Ministério da Educação e Cultura (MEC) criou o documento Programa Nacional de Educação Pré-Escolar. Nesse documento, dispunha-se, entre tantos assuntos, o seguinte:

> As crianças dos meios pobres necessitam, portanto, de um atendimento (ampliação das ações educativas na idade pré-escolar) adequado desde os primeiros anos de vida, o que poderá evitar sua marginalização do processo social e educacional (NICOLAU, 1990, p. 28).

Nota-se mais uma vez que é conferida à pré-escola o papel de correção da desigualdade social, ou seja, sua finalidade sempre esteve (talvez ainda esteja) interligada a uma forma de assistencialismo, compensatória ou preparatória, sendo que a primeira e a segunda estão inter-relacionadas. Saviani (1999, p. 43) afirma que "O caráter de compensação de deficiências prévias ao processo de escolarização nos permite compreender a estreita ligação entre educação compensatória e pré-escola". Conforme a compreensão depreendida no enunciado pelo autor, percebe-se que a educação e principalmente a educação infantil busca sanar problemas que não são necessariamente de sua responsabilidade.

Independentemente dos termos utilizados para classificar o seu objetivo, o que se sabe, de fato, é que, para a educação tornar-se realmente democrática, é necessário que a criança tenha seus direitos garantidos, desse modo, entendemos que a pré-escola é um meio de garantir a esses pequenos tais direitos.

Portanto, diante das dificuldades relacionadas ao contexto familiar, percebe-se que a escola é fundamental na vida do aluno principalmente a fase que compreende a educação infantil. Isso se dá, pois, a educação infantil talvez seja o único lugar em que muitas crianças terão a oportunidade de receberem estímulos importantes e condições adequadas para se desenvolverem integralmente, logicamente, tal realidade só é possível diante de um atendimento adequado aos pequenos. Entretanto, isso não significa que todos os problemas sociais ou aqueles mais específicos à educação serão resolvidos, mas que, o direito à pré-escola seja uma forma de democratização de oportunidades, assim como afirma Nicolau:

> Se bem que à educação pré-escolar seja conferido um papel insubstituível no desenvolvimento da criança, ela não é panaceia dos males sociais, nem substitui as necessárias medidas redistributivas de renda, que elevem as condições das próprias famílias para proporcionarem os meios essenciais ao desenvolvimento de seus filhos. (NICOLAU, 1990, p. 25)

Diante do exposto, percebe-se que a pré-escola não existe para tomar para si as responsabilidades dadas aos pais, mas sim para oportunizar a todas as crianças o acesso à

educação, e consequentemente às situações que lhes proporcionem um desenvolvimento integral, logo, é obviamente evidente que esse desenvolvimento pode se tornar mais eficaz na medida em que a família tenha condições de participar do processo em que se realiza o fazer educativo da criança.

Sendo assim, pressupõe-se que a obrigatoriedade da pré-escola como parte do ensino fundamental é um avanço significativo para o contexto educacional. Todavia é fundamental fazer com que a Lei saia realmente do papel e venha a fazer parte da rotina e realidade da sociedade brasileira.

Mediante ao exposto até o momento faz-se referência à Lei 12.796 de 4 de abril de 2013. Tal Lei alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), principalmente no que diz respeito à Educação Infantil, excepcionalmente a Pré-Escola.

A Lei 12.796/13 torna obrigatória a matrícula de crianças a partir dos 4 anos de idade na Educação Infantil, isto é, os pais ou responsáveis têm a obrigação de efetivar a matrícula dessas crianças na Pré-Escola, em contrapartida, o Estado precisa ofertar as vagas.

Destarte, a pré-escola antes vista como um favor à população de baixa renda, hoje tornou-se imprescindível na educação, fazendo parte da educação básica. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) 9394/1996 no seu artigo 21 enfatiza que a educação básica é formada pela educação infantil, fundamental, médio e superior.

> Ao longo dos anos, essas instituições deixaram de ser vistas como espaços em que se cuida de crianças. Tiveram seu papel na Educação tão valorizado que, em 1988, a Constituição Federal definiu a Educação Infantil como um direito dos pequenos e um dever do Estado (SANTOMAURO; FERNANDES, 2012, p. 24).

As autoras acima ainda afirmam que foi no ano de 1996 que a Educação Infantil foi reconhecida como a primeira etapa da Educação Básica. Essa valorização da educação infantil foi muito importante, pois todos os envolvidos com a educação foram de certa forma beneficiados, isto é, tais instituições atualmente possuem leis específicas, os professores são remunerados, tendo em vista que antigamente a maioria dos funcionários eram voluntários e sem formação ou qualificação para cuidar de crianças. Com isso, os pais puderam sentir-se mais seguros em relação aos cuidados de seus filhos.

No entanto, convém destacar que a creche e/ou a pré-escola não possuem somente uma função assistencialista, mas, sim, uma função educacional.

> Porém, para que esse direito se traduza realmente em melhores oportunidades educacionais para todos e em apoio significativo às famílias com crianças até seis anos de idade, é preciso que as creches e as pré-escolas, que agora fazem parte integrante dos sistemas educacionais, garantam um atendimento de boa qualidade (BRASIL, 2009, p. 13).

Assim, é preciso considerar que quantidade não é sinônimo de qualidade. Por isso, é preciso efetivar meios que garantam que essa etapa do ensino seja realmente desenvolvida de forma qualitativa. Para tanto, sabe-se que muitos serão os desafios em fazer com que a lei 12.796/13 seja efetivada com sucesso, uma vez que, a procura por vagas em instituições de educação infantil já era grande e tende a aumentar gradativamente com a implementação da lei.

Para que o ensino da pré-escola seja disponibilizado de forma qualitativa, torna-se necessário a valorização e contratação de educadores, a construção de novas instituições, pois, como é sabido, aquelas que existem são insuficientes, uma vez que "quase 3 milhões de pequenos deveriam estar matriculados, mas ainda estão fora da creche" (SANTOMAURO; FERNANDES, 2012, p. 24).

Trazendo essa realidade para Rondônia, mais especificamente para o município de Ariquemes, é possível perceber que políticas públicas precisam ser implementadas visando efetivar a criação de instituições infantis, já que a oferta de vagas é muito menor que a demanda, isso consequentemente faz com que pais durmam por dias na porta das instituições em busca de uma vaga para seu filho, esforço esse muitas vezes ineficaz, essa é uma realidade de muitos pais brasileiros e não só de Ariquemes - RO.

> Nos dias de hoje, em que a mulher assume cada vez mais atividades fora do lar, a inexistência de um número suficiente de instituições educacionais que se encarreguem de estimular e orientar as crianças é um dos problemas mais urgentes a serem resolvidos (NICOLAU, 1995, p. 17).

Diante do exposto, nota-se que muitas crianças estão fora da creche por falta de vagas e não por falta de interesse dos pais/responsáveis. É partindo dessa perspectiva que surgem várias especulações relacionadas com a obrigatoriedade da pré-escola. Algumas perguntas acerca do assunto relacionam-se às seguintes questões: Construirão mais creches? Os números de alunos por turma vão aumentar? E se não conseguir matricular meus filhos?

Outra situação pertinente em relação a lei 12.796/13 refere-se ao fato de que ainda não houve um consenso de âmbito nacional sobre a idade certa para o início da pré-escola, pois no Artigo 29 da referida Lei diz: “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 2010, s/p). Em contrapartida, o documento não esclarece especificamente os limites de idade para o ingresso na pré-escola e, consequentemente, no 1º ano do ensino fundamental. No entanto, o Conselho Nacional de Educação e Câmara de

Educação Básica (CNE/CEB) na Resolução Nº 6, 20 de outubro de 2010 já especificava:

> Art. 2º Para o ingresso na Pré-Escola, a criança deverá ter idade de 4 (quatro) anos completos até o dia 31 de março do ano que ocorrer a matrícula.
> Art. 3º Para o ingresso no primeiro ano do Ensino Fundamental, a criança deverá ter idade de 6 (seis) anos completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.
> Art. 4º As crianças que completarem 6 (seis) anos de idade após a data definida no artigo 3º deverão ser matriculadas na Pré-Escola (BRASIL, 2010, p. 2).

Diante do enunciado acima fica evidente que crianças que completam 6 anos a partir de 1º de abril não podem ser matriculadas no 1º ano do Ensino Fundamental. Porém, sabe-se que isso não está sendo minuciosamente cumprido. Alguns estados, através do seu Conselho Estadual de Educação, têm colocado a data limite para completar 6 anos até 30 de junho, isso já acontece no estado de São Paulo.

Outro caso recente foi em Pernambuco onde o Ministério Público Federal pediu que as crianças menores de 6 anos pudessem ingressar no 1º ano do ensino fundamental, mas para isso era necessária comprovação da capacidade intelectual da criança, lembrando que o teste de capacidade fica sob responsabilidade de cada escola. Dada a situação, a Justiça Federal de Pernambuco acatou o pedido. Mas o Ministério da Educação (MEC) recorreu da decisão argumentando não haver sentido pedagógico na decisão, assim sendo, com decisão do Supremo Tribunal Federal a situação exposta logo acima foi indeferida, ou seja, fica proibida a determinação anterior, voltando mais uma vez para data de corte de 31 de março.

No estado de Rondônia é obrigatório que a rede de ensino seja ela municipal, estadual ou privada, matricular no 1º ano do ensino fundamental crianças que completem 6 anos até 31 de dezembro do ano da matrícula. Essa determinação foi proposta pelo Ministério Público Federal em resposta a Ação Civil Pública de nº 1167-27.2013.4.01. No item 3 da decisão dispõe o seguinte:

> 3. Irresignada, a agravante, alega que a decisão concedida é extra petita, pois pleiteada a antecipação no sentido de "determinar à União a abstenção da prática de qualquer ato tendente a limitar o acesso das crianças que possuam 4 (quatro) e 6 (seis) anos no ano da matrícula nos Ensinos Infantil e Fundamental, respectivamente, independente da data do aniversário, reconhecendo-se, incidenter tantum, a inconstitucionalidade e ilegalidade dos artigos 2º e 3º da Resolução CNE/CEB 1/2010, artigos 2º, 3º e 4º da Resolução CNE/CEB 6/2010, por limitarem o acesso ao ensino infantil e fundamental (...)", deferida a suspensão do art. 2º da Resolução CNE/CEB 1/2010 e dos arts. 2º. 3º e 4º da Resolução CNE/CEB 6/2010 (RONDÔNIA, 2014, p. 399).

Tratando ainda sobre a decisão o documento afirma que a LDB 9394/96 não estabelece data de corte para o ingresso ao Ensino Infantil e Fundamental. Perante as situações expostas nota-se que discussões, compreensões e argumentos sobre o assunto será

decorrente no presente e futuro da educação.

Apesar das divergências relacionadas a idade em que o aluno deve ou não frequentar a pré-escola sabe-se que, ela é relevante para a concretização de uma escola democrática. Apesar de ainda inexistente para muitas crianças, essa modalidade de ensino pode e deve ser usufruída por todos os alunos com idade entre 4 e 5 anos. Assim sendo, essa obrigatoriedade do ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos é um grande avanço no ensino brasileiro, embora sejam necessários alguns reajustes e tempo para ser concretizada com eficiência.

3 OS CAMINHOS DA PESQUISA

A pesquisa de campo foi realizada no ano de 2015 com professores e pais de duas escolas do município de Ariquemes, sendo uma da rede privada e uma rede pública. A primeira pode ser considerada uma escola nova, pois iniciou suas atividades em fevereiro de 2000, ofertando vagas para Educação Maternal, Pré-escola I, II e II e para o Ensino Fundamental de 1º a 2º séries. A segunda foi criada em 1985, ou seja, há mais de 30 anos.

Em busca de contrastar o referencial teórico com a realidade foram aplicados dois questionários com questões dissertativas. Um foi elaborado tendo em vista coletar informações dos professores e outro para os pais. Ao realizar a pesquisa com esses dois grupos foi possível identificar semelhanças e também divergências sobre a pré-escola.

A realização desta pesquisa não foi fácil, uma vez que o questionário foi entregue a 20 pais e 10 professores de alunos matriculados na pré-escola, por conseguinte, a intenção desta pesquisa era coletar o máximo possível de informações dos sujeitos. Entretanto, nem todos os pais quiseram participar e entre os que aceitaram nem todos fizeram a devolução do questionário, a mesma situação aconteceu com os professores, assim, só obtivemos apenas 08 questionários respondidos pelas professoras e 06 com respostas dos pais.

Na análise da pesquisa as 08 professoras serão caracterizadas da seguinte forma: P1, P2, P3, P4, P5, P6, P7 e P8, a situação é similar para a identificação dos pais de alunos, entretanto, a letra inicial destes será R1, R2 e assim sucessivamente. A escolha dos sujeitos participantes da pesquisa se deve ao fato de que havia um grande interesse em se realizar uma comparação de duas realidades distintas. Por isso, a aplicação dos questionários foi destinada a estes dois grupos (professores e pais) de duas instituições infantis (pública e privada).

3.1 Discussão e análise dos resultados

Em relação a mudança no sistema educacional brasileiro que traz a pré-escola como parte do ensino obrigatório P2 e P4 destacam que essa mudança é necessária e muito importante no seu aspecto geral, mas que, na realidade a maioria das crianças que não frequentam a educação infantil se deve à falta de vagas. Levando em consideração o enunciado pelas professoras é totalmente evidente que a demanda de alunos é muito maior do que a oferta de vagas para os mesmos, uma vez que a todo momento os meios de comunicação de massa comprovam as dificuldades que muitos pais enfrentam para conseguir matricular seus filhos na creche ou pré-escola.

> O reconhecimento dessa instituição híbrida, que atende a um duplo direito de educação infantil e de cuidado dos filhos dos trabalhadores, e a falta de uma política efetiva de ampliação de vagas e de melhora de qualidade geram contradições para os profissionais que precisam selecionar, entre todas as crianças inscritas, quais serão matriculados, uma vez que a demanda é sempre superior à oferta (MARANHÃO; SARTI, 2008, p. 178).

As P1 e P5 afirmam ser a favor dessa mudança, pois as mesmas acreditam que a pré-escola pode auxiliar no desenvolvimento da aprendizagem da criança e no bom desempenho das séries seguintes. Fazendo referência ao enunciado pelos pais, pode-se afirmar que a pré-escola realmente pode ser muito positiva no aprendizado das crianças e também para o sucesso nas próximas etapas do ensino, todavia, a pré-escola tem verdadeiramente um papel muito importante no desenvolvimento da criança, mas que ela não é panaceia dos males sociais Nicolau (1990).

Sobre a mesma questão as professoras P3, P6, P7 e P8 afirmaram que essa medida é imprescindível para o desenvolvimento significativo das crianças. No entanto, é preciso que o estado oferte este ensino de maneira eficaz, preparando não só o espaço físico, mas principalmente os profissionais que vão atuar com essas crianças. A P5 enfatiza, “Não podemos nos esquecer de que a prioridade é a acolhida desses novos alunos com ensino de qualidade, ou seja, respeitando as etapas e fases da criança para seu desenvolvimento, isso só pode acontecer com profissionais bem preparados”. Concordando com o mencionado pelas professoras, ressaltamos que a garantia da oferta de vaga para o aluno deve vir acompanhada de garantia de permanência e sucesso deles na escola. Assim, pode-se afirmar que o ensino ofertado precisa ser de qualidade, para tanto, um boa qualificação profissional é um dos vários fatores que influenciam a concretização do objetivo proposto.

A R1, R3, R5 e R6 são contrárias a inserção da respectiva mudança, justificando que as crianças são muito imaturas para ingressarem tão cedo na escola. Já R2 e R4 afirmaram que não compreenderam a pergunta, por isso, não responderam.

Continuando, a segunda questão buscava identificar a opinião de pais e professores sobre a data de corte para matrícula obrigatória na pré-escola e consequentemente no 1º ano do Ensino Fundamental. Para relembrar, faz-se necessário o seguinte esclarecimento, em Rondônia a lei determina que o aluno que irá completar 4 anos do ano da matrícula deve frequentar a pré-escola. Por conseguinte, supondo que uma criança irá completar 06 anos em dezembro no ano da referida matrícula, ele deverá ser matriculado no 1º ano do Ensino Fundamental.

Assim sendo, todos os pais e 06 professores foram unânimes em suas respostas, afirmando que não concordam com essa situação, uma vez que as crianças ainda são imaturas para determinadas atividades de cada turma, por isso, o adiantamento precoce dessas crianças ao ensino pode atrapalhar em vez de ajudar. A P1 enfatiza “Simplesmente acredito que com essa situação é como se roubasse uma parte da infância da criança, pois pulam fases, deixando de viver situações importantíssimas para o seu desenvolvimento”. Já as professoras P2 e P4, afirmaram que tal situação é relevante. As duas compreendem que cada criança tem seu tempo e que o aprendizado não está relacionado a idade deles, mas sim a forma como esse ensino é apresentado a criança.

Realmente é preciso compreender que cada criança é um sujeito singular, e que, portanto, possui suas características particularizadas e que o processo de assimilação e aquisição da aprendizagem está de certa forma relacionada a mediação do educador. Porém, é válido ter claro que esse educador precisa ter consciência, conhecimento e capacitação qualitativa para não transcender os limites de cada indivíduo. É preciso levar em consideração todo o conjunto educacional, ou seja, uma educação de qualidade fomentada de recursos humanos e físicos de qualidade. Então, será que nossas escolas estão preparadas (humanamente/fisicamente) para receber esses e outros alunos de uma maneira que não preconizem uma educação forçada, baseada em princípios mascarados de democráticos? Saviani (1999, p. 57) já alertava, "[...] quando mais se falou em democracia no interior da escola, menos democrática foi a escola; e de como, quando menos se falou em democracia, mais a escola esteve articulada com a construção de uma ordem democrática".

A terceira questão abordou a situação dos muitos alunos residentes em sítios, chácaras ou fazendas (zona rural) e o que passam para chegarem a escola, isto é, a distância percorrida

por esses alunos pode durar duas horas ou mais. Dentro dessa perspectiva perguntou-se aos entrevistados se eles consideravam que essa determinada realidade poderia atrapalhar o desenvolvimento dos alunos, principalmente esses da pré-escola que estão com idade de 3 a 5 anos.

O resultado foi igual o da questão anterior, ou seja, todos os pais e 06 professoras consideram essa situação desfavorável, principalmente quando o público relacionado é o da pré-escola. Nas respostas percebe-se a indignação de pais e professores. A P2 ainda destaca "[...]essa situação já demonstra a discrepância de interesses com a dita "educação de qualidade para todos" e quem sofre com isso são as crianças que tem que arriscar nesses transportes na maioria das vezes inseguros". A afirmação da professora é totalmente plausível, pois,

> Quando se considera toda a trajetória e as dificuldades que muitas vezes estes estudantes e docentes da área rural têm em chegar à sala de aula devida à distância da escola de suas residências, transporte inadequado, estradas em condições inapropriadas para locomoção dos veículos fica evidente que existe uma incoerência com que estabelece a Lei nº 9.394, de 1996 que estabelece as Diretrizes e bases da Educação Nacional no Artigo 3º inciso I que garante a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (SILVA, 2015, p. 3).

Partindo do pressuposto acima pode-se afirmar que um novo olhar precisa ser voltado aos alunos da pré-escola residentes na zona rural, uma vez, que simplesmente fazer com que esses alunos frequentem a escola não é garantia de qualidade educacional.

Contraditoriamente as justificativas acima, as professoras P3 e P4 afirmam que independentemente da distância as crianças devem frequentar a pré-escola. A P3 ainda destaca "Eles devem frequentar as escolas, pois na cidade grande os alunos também vão de ônibus para a escola, é a mesma situação". Analisando a resposta da professora, surgiu por um momento uma dúvida. Será que essa professora está comparando as crianças da zona rural com crianças de classe média dos centros urbanos que são levadas para escolas por um transporte coletivo particular? Ou será que ela está afirmando que alunos da pré-escola das grandes cidades viajam longe distancias de transporte coletivo? Diante da situação chegou-se a seguinte conclusão, independentemente da questão orientadora que a referida professora fundamentou-se para afirmar o argumento acima, conclui-se que não dá para comparar duas realidades tão distintas. Segundo Silva (2015, p. 3),

> Se compararmos a disponibilidade de acesso da população estudantil camponesa e a urbana aos centros de ensino veremos que os educandos da cidade têm maior acessibilidade, pois estão mais próximos da instituição, contam com estradas

> melhores e transportes em melhor condição de trafegar. Desta forma a igualdade de condições de acesso e permanência na escola é diferente.

Partindo da ideia acima, vale ressaltar que cada realidade necessita de um olhar atento e com criticidade, levando em consideração que cada lugar tem suas particularidades, consequentemente suas dificuldades não podem ser assemelhadas por simples comparações.

A última questão foi diferenciada aos respectivos sujeitos. De tal modo que, perguntou-se aos pais sobre os que eles achavam que seus filhos deveriam aprender na pré-escola. Para tanto, o R1 deixou a questão sem resposta. As R2, R4 e R5 afirmaram que a pré-escola deve trabalhar com situações de alfabetização, pois assim elas vão estar preparadas para entrar no 1º ano.

Já a R3 descreveu que na escola do seu filho, as professoras trabalham coordenação motora, lateralidade, noção de espaço, faz de conta, socialização e que ela acredita que essas são as atividades que se deve trabalhar, porque essas são atividades direcionadas para desenvolver as habilidades necessárias em cada criança. Por fim, o R6 destacou que escola deve ensinar e/ou continuar ensinando as crianças a desenhar, pintar, conhecer as letras, torná-los independente preparando-os para o primeiro ano.

De acordo com as respostas acima nota-se que a maioria dos pais estão preocupados com a alfabetização dos seus filhos, e compreendem a pré-escola como um início para alfabetização e preparação para o Ensino Fundamental. Segundo Nicolau (1995, p. 20-21),

> A pré-escola deve ser concebida como uma ação educativa, formal ou informal, que tem um fim em si mesma e que, portanto, não se destina nem pode ser mantida para resolver os problemas do 1° grau, embora colabore, em muito, para a criança apresentar um melhor comportamento de entrada naquele nível de ensino.

Mediante a esse pressuposto, pode-se afirmar que tais pais estão com uma visão estereotipada em relação a verdadeira função da pré-escola, reduzindo-a como uma mera preparação para o ingresso no Ensino Fundamental.

A última pergunta destinada aos professores pretendia coletar a compreensão sobre as dificuldades e/ou facilidades da pré-escola como parte do ensino obrigatório. A P2 destacou a importância da pré-escola para a socialização das crianças com outras crianças, com outros adultos e com realidades diferentes, consequentemente, as maiores dificuldades que ela encontra atualmente está relacionado às diferenças.

A P3, P4, P5, P7 e P8 assemelham-se nas respostas, afirmando que a obrigatoriedade da pré-escola é um avanço, mas que esse avanço se esbarra na dificuldade de fazer com que a

lei saia do papel, uma vez que, a existência de instituições e de profissionais capacitados para atender esse público ainda é escasso. Vale citar novamente "quase 3 milhões de pequenos deveriam estar matriculados, mas ainda estão fora da creche" (SANTOMAURO; FERNANDES, 2012, p. 24). Se esses alunos estão fora da creche, possivelmente um dos obstáculos decisivos nessa situação é a falta de instituições voltadas para atender esses pequenos, logo, se falta escolas faltam também professores e consequentemente vagas.

Mediante este pressuposto, pode-se afirmar ao solucionar essas dificuldades torna-se possível solucionar outras situações problemas, como a superlotação nas turmas citados pela P6 e P1.

Diante de tudo que foi apresentado até o momento, torna-se evidente que as mudanças ocorridas na educação são relevantes, mas que as mesmas precisam vir acompanhadas de significado e de concordância com as reais necessidades do ensino brasileiro, uma vez, que a educação deve ou pelo menos deveria ser o caminho para que o indivíduo pudesse transformar sua realidade de acordo com seus interesses, ou seja, uma educação ofertada para transformar e não reproduzir o sistema existente. Necessita ser planejada, organizada e ofertada com qualidade, e isso só se faz através de escolas bem preparadas humanamente e fisicamente.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização deste estudo veio para sanar algumas dúvidas existentes em relação a obrigatoriedade da pré-escola, entretanto, foi possível perceber que esse foi apenas um início de uma pesquisa que ainda tem muito para colaborar.

Neste momento, é totalmente evidente que o conhecimento realmente não é estático, pois durante todo o processo de coleta de informações, algumas informações se confirmavam outras tornavam-se cada vez mais inacabadas. Um exemplo nítido são as mudanças relacionadas a idade mínima para a criança ingressar na pré-escola e/ou no 1º ano do Ensino Fundamental.

É possível afirmar que, pais e professores acreditam que a obrigatoriedade da pré-escola é algo que pode ser considerado positivo para a educação brasileira, porém, isso não pode acontecer de qualquer maneira, já que uma educação realmente democrática busca desenvolver um ensino de qualidade social, em que seja garantido ao aluno não somente o acesso à escola, mas principalmente a permanência e sucesso deste na educação.

Outra situação que ficou evidente na fala de pais e professores e que vale ressaltar foi a preocupação com antecipação da escolaridade para alunos considerados imaturos para iniciar a pré-escola e/ou o 1º ano do Ensino Fundamental. Assim sendo, não se pode negar que os avanços ocorridos fomentam a busca pela educação igualitária, mas que de fato ainda está longe de poder ser assim considerada.

A criança na sociedade atual é reconhecida como um ser diferente do adulto, isto é, que possui necessidades e particularidades intrínsecas ao do sujeito adulto, e que para garantir que esse pequeno tenha seus direitos garantidos existem leis próprias para eles, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é um ótimo exemplo disso.

Confirmou-se neste estudo que a relação da família e da escola não é uma rotina de harmonia, mas que isso não pode ser utilizado como argumento para explicar as deficiências da educação. Em contrapartida, identificou-se que a educação é o caminho para superar problemas sociais e que não é de forma alguma a cura para todos os problemas existentes, sejam eles sociais ou não.

Enfim, torna-se totalmente possível compreender que os desafios e perspectivas da obrigatoriedade da pré-escola é um assunto que ainda vai render inúmeros estudos e muitas discrepâncias de opiniões. Deste modo, acredita-se que este trabalho pode contribuir como base de pesquisa para estudos futuros.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Lucimary Bernabé Pedrosa de. **Educação Infantil**: discurso, legislação e práticas institucionais. São Paulo: Cultura acadêmica, 2010.

ARIÉS, Philippe. **História social da criança e da família.** 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.go.br/ccivil_03/constiuicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 de junho de 2015.

_____. **Indicadores da qualidade na educação infantil**. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC/SEB, 2009.

_____. **Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2015.

_____. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 13 de abril de 2015.

_____. **Lei Nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm. Acesso em: 9 de janeiro de 2015.

_____.**Referencial curricular nacional para a educação infantil**. Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 1998.

_____. **Resolução Nº 6, de 20 de Outubro de 2010**. Define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15542-rceb006-10-pdf-1&category_slug=abril-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 18 de setembro de 2015.

CERIZARA, Beatriz. **Rousseau**: a educação na infância. São Paulo: Scipione, 1990.

DROUET, Ruth Caribé da Rocha. **Fundamentos da educação pré-escolar.** São Paulo: Ática, 1990.

MARANHÃO, Damaris Gomes. SARTI, Cynthia Andersen. Creche e família: uma parceria necessária. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 133, p. 171-194, jan./abr., 2008.

NICOLAU, Marieta Lúcia Machado. **A educação pré-escolar:** fundamentos e didática. São Paulo: Ática, 1995.

_____. **Textos básicos de educação pré-escolar.** São Paulo: Ática, 1990.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. **Educação Infantil:** fundamentos e métodos. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

RONDÔNIA. Tribunal Regional Federal da 1º Região. Disponível em: file:///C:/Users/MARI/Downloads/TRF1-2014-02-pdf-20140219_399.pdf. Acesso em: 16 de Outubro de 2015.

SANTOMAURO, Beatriz. FERNANDES, Elisângela. Poucas creches para muitas crianças. **Nova Escola.** Ano XXVII, n. 257, 24-26, novembro de 2012.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze testes sobre educação e política**. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

SILVA, Ester Simão Lopes. **O acesso às escolas do campo e o transporte escolar.** O acesso às escolas do campo e o transporte escolar. Disponível em: <http://need.unemat.br/4_forum/artigos/ester.pdf>. Acesso em: 28 de outubro de 2015.

AN ANALYSIS ON PRE-SCHOOL OBLIGATION WITH LAW PROVISION 12.796

Abstract: *The social transformation in which contemporary society is inserted makes education constantly updated, so laws that govern this education are altered in order to meet a current need. From this perspective, the present study seeks to deepen the reflection about Preschool and its specificity. The objective of this research is to verify the functioning and contribution of the preschool to the development of the child. For this purpose, a discussion about Pre-school and Law 12.796 is made, its course under a social and critical bias. For that, in search of reaching the objectives used as a source of knowledge the bibliographical and field research. The field research was carried out with 8 teachers and 6 parents, both investigated are responsible for students enrolled in the preschool classes of two schools in the municipality of Ariquemes - RO, it is worth mentioning that one school is from the public network and one from the private network . Through the research, it was possible to identify the anxieties and difficulties of the preschool in front of the challenge of offering pre-school education to all children who are within the recommended age. The research was extremely important in order to understand the transformations that have been taking place in education, and in this way contribute to a critical analysis of the need to be attentive to policies directed towards Early Childhood Education, comprising education as a whole and that all subjects are in some way impacted by the consequences of this teaching.*

Keywords: *Pre-school. Education. Law 12.796. Child.*

VII SIMPÓSIO INTERNACIONAL SITRE
TRABALHO, RELAÇÕES DE TRABALHO, EDUCAÇÃO E IDENTIDADE

Apresentação em Pôster

O PROTAGONISMO DOS ATORES SOCIAIS NOS RUMOS DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E NA CONSTRUÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS

SCHIEDECK, Silvia Schiedeck [1] – silvia.schiedeck@ifrs.edu.br
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – Reitoria
Rua General Osório, 348 – 2º andar
95.700-086 – Bento Gonçalves – RS – Brasil

FRANÇA, Maria Cristina Caminha de Castilhos[2] – mcristina.franca@ifrs.edu.br
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – Reitoria
Rua General Osório, 348 – 2º andar
95.700-086 – Bento Gonçalves – RS – Brasil

Resumo: *Em 2009 a educação profissional no Brasil sofre uma grande transformação: é promulgada a Lei nº 11.892, criando 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e instituindo a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Esta mudança rompe com 100 anos da dualidade que permeia o ensino da classe trabalhadora e da elite. Para que esta Lei fosse aprovada várias estruturas legais tiveram que ser revogadas, novas leis e decretos instituídos. Para além destes registros documentais, questionamos: quem foram os atores por trás de tais atos? Quem foram os teóricos da educação que auxiliaram nesta construção? Quem foram os políticos que articularam as aprovações? Quais suas motivações? Que lembranças trazem destes momentos? Analisaremos as entrevistas com base nas teorias oriundas dos eixos temáticos que tratam sobre memória social, discursos e narrativas, utilizando metodologia etnográfica e técnicas de observação participante, buscando recriar as relações entre a fundamentação teórica e os dados produzidos, esclarecendo e completando as lacunas da dinâmica social histórica investigada.*

Palavras-chave: *Educação profissional e tecnológica. Institutos Federais. Políticas públicas educacionais. Memória social. Discurso e narrativa.*

---

[1] Mestranda do Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica pelo Campus Porto Alegre do IFRS. Chefe do Departamento de Comunicação da Reitoria do IFRS. Bacharel em Comunicação Social – Publicidade e Propaganda e Pós-graduada *Lato Sensu* em Comunicação Social pela PUCRS; Pós-graduada *Lato Sensu* em Gestão Cultural pelo SENAC/RS.
[2] Doutora em Antropologia Social (UFRGS). Atua como docente e Coordenadora Adjunta Acadêmica Nacional no Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica (ProfEPT) em Rede e como Diretora de Ensino da Pró-reitoria de Ensino do IFRS (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - Reitoria).

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho está vinculado ao Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica (ProfEPT) em Rede Nacional, no polo *Campus* Porto Alegre do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) e abordará a importância de registrar as memórias e narrativas sobre a atual estrutura da educação profissional e tecnológica brasileira, em especial os Institutos Federais.

A educação profissional no Brasil foi profunda e positivamente impactada pela política de expansão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva que, em dezembro de 2008, sancionou a Lei nº 11.892, criando 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e instituindo a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (BRASIL, 2008).

Os IF foram criados para atuar

> ...na oferta da educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional.
> Os Institutos Federais representam centros de excelência ao atuarem desde o ensino técnico de nível médio até a pós-graduação, no desenvolvimento de programas de extensão, divulgação científica e tecnológica, além de realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo e o cooperativismo (MEC, 2017).

Essa transformação levou o Brasil a saltar de 140 escolas técnicas federais criadas entre 1909 até 2002 para 644 campi em 2016, atendendo a mais de 568 municípios e um milhão de alunos em todo o país (MEC, 2017).

Considera-se que, no entanto, a principal vitória desta lei foi atender a uma reivindicação de várias áreas da educação: permitir a integração do ensino profissional ao ensino médio. Segundo Saviani, “o horizonte que deve nortear a organização do ensino médio é o de propiciar aos alunos o domínio dos fundamentos das técnicas diversificadas utilizadas na produção, e não o mero adestramento em técnicas produtivas” (SAVIANI, 2007, p.161).

Entretanto, para que esta lei fosse aprovada, foram necessários vários atos e movimentos políticos na gestão 2003-2011, pois o governo anterior de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) havia aprovado diversos impeditivos legais para a criação de novas escolas ou abertura de novas vagas para o ensino público federal, bem como separado a educação básica da profissional (Decreto nº 2.208 e a Portaria nº 646, ambos em 1997).

Essas estruturas legais tiveram que ser revogadas, novas leis e decretos instituídos, para que os IFs pudessem nascer. Para além dos registros documentais, questionamos: quem foram os atores por trás de tais atos? Quem foram os teóricos da educação que auxiliaram nesta construção? Quem foram os políticos que articularam as aprovações? Quais suas motivações? Que lembranças trazem destes momentos?

Propomo-nos a investigar e registrar essas memórias coletivas para que não se percam nos caminhos do esquecimento e possam ser imortalizados em suas histórias. Como expressa Santos, "a memória é um dos valores mais prezados ao ser humano e sua preservação está vinculada à defesa da justiça e da liberdade" (SANTOS, 2003, p. 17-18).

2 A HISTÓRIA ENTRE AS CRÍTICAS E A CRIAÇÃO DOS IFS

O ano era 2003. Tomou posse como 35º Presidente da República Federativa do Brasil, o torneiro mecânico Luiz Inácio Lula da Silva, com propostas específicas para a educação profissional brasileira.

Em seu Programa de Governo "Uma Escola do Tamanho do Brasil" (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002), lançado durante a campanha eleitoral, fez referência ao Decreto nº 2.208/94 e da necessidade de uma revisão urgente em função do impacto causado nas redes federais e estaduais de educação. Este documento reafirma a proposta de que a educação deve ser gratuita, unitária, laica e efetivar-se na esfera pública como dever do Estado democrático, além de

> ser determinante para uma formação integral humanística e científica de sujeitos autônomos, críticos e criativos, a educação básica de qualidade é decisiva para romper com a condição de subalternidade da maioria do povo (Programa de Governo 2002, p.7).

Em 2004, o Decreto nº 2.208/94 foi revogado e publicado como seu substituto o Decreto nº 5.154 que, segundo Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), serviria para garantir a pluralidade de ações na educação ao mesmo tempo em que mobilizaria a sociedade em torno da discussão da educação básica e profissional, reconstruindo os princípios e fundamentos da formação dos trabalhadores, fundada numa proposta de emancipação dessa classe.

Porém, o que se observou a partir de 2005, foram duras críticas[3] ao governo feitas por especialistas em educação, citando alguns Maria Ciavatta, Marise Ramos, Gaudêncio

[3] Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005a) analisam as políticas de educação do Governo Lula e comentam sobre as omissões e contradições referentes ao discurso de integração entre formação básica e formação profissional que

Frigotto, José Rodrigues, Acácia Kuenzer, principalmente a diversas medidas tomadas pelo Ministério da Educação no sentido de manter a dicotomia entre a educação básica e a educação profissional como, por exemplo, o Proep (Programa de Expansão da Educação Profissional) e o Projovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens).

Entretanto, o governo articula a aprovação da Lei nº 11.892 que é assinada em 29 de dezembro de 2008, rompendo com os conceitos e a prática até então estabelecidos para a educação profissional. Os IFs são criados para responder a estes anseios de um ensino que articule conhecimento, cultura e trabalho numa prática integrada e integral.

Neste espaço de tempo, compreendido entre as críticas às políticas para a educação profissional (2005) e a criação dos institutos federais (2008), é possível o acesso à farta documentação, em sua quase totalidade no formato digital. Apesar disso, as memórias destes atores sociais, somente estão registradas em suas lembranças e nas lembranças de todos que participaram conjuntamente dos debates e atos decorrentes da temática.

Segundo Halbwachs,

> fazemos um apelo aos testemunhos para fortalecer ou debilitar, mas também para completar o que sabemos de um evento do qual já estamos informados de alguma forma, embora muitas circunstâncias nos permaneçam obscuras (HALBWACHS, 1990, p.25).

Para este autor, as lembranças "permanecem coletivas", mesmo que aparentem ser uma reflexão pessoal: "trazemos sempre em nossa memória as pessoas, os espaços, as circunstâncias e nossa própria história que constroem aquela recordação" (HALBWACHS,1990, p.26).

O registro destas memórias permitirá preencher espaços, lacunas e ausências que aparecem quando analisamos a própria história documental. Cada memória individual é uma parte da memória coletiva e, de acordo com Halbwachs, esta parte muda "conforme o lugar que ali eu ocupo, e que este lugar mesmo muda segundo as relações que mantenho com outros meios" (HALBWACHS, 1990, p 51). Desta maneira, compreende-se possível a reconstrução destes momentos.

---

na prática se traduziram em programas que reforçavam esta dualidade. Em outro texto, os mesmos autores (2005b), analisam o processo contraditório de revogação do Decreto nº 2.208/97 e a construção do Decreto nº 5.154/2004 quando examinado à luz do modelo democrático e de valorização que o país passava com a eleição do Governo Lula. Rodrigues (2005) discutiu que, apesar do avanço que houve com a revogação do Decreto nº 2.208/97, a publicação do Decreto nº 5.154 em 2004 não buscou resolver a dualidade existente da educação, mas antes a reconhecia "e permite não duas, mas uma multiplicidade de possibilidades de relação entre o ensino médio e a formação profissional" (RODRIGUES, 2005, p.261). Kuenzer (2006) comparou as políticas de educação profissional entre os anos de 1995 (governo FHC) e 2005 (governo Lula) e concluiu que ambas, além de não acabar com a dualidade, tornaram mais precarizadas as ofertas educativas.

3 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

A história registrada da educação profissional no Brasil nos informa que, em todos os momentos, ela esteve a serviço daqueles encarregados de definir os rumos políticos e econômicos do país e desta forma, obedecendo a estes propósitos.

Conforme relata CUNHA (2000) até a chegada da família real ao país em 1808, toda a formação profissional da burguesia era feita na Europa. A partir de então, inicia-se lentamente a formação superior na Colônia de Portugal, permitida apenas para as elites, preocupadas com a formação de novos dirigentes e profissionais liberais como médicos, advogados ou engenheiros, que serviria para manter o prestígio social destas classes.

O trabalho manual era considerado inferiorizante e, mesmo os mestiços e brancos pobres, não queriam ser contaminados pelas atividades destinadas aos escravos: aquelas que exigiam esforço físico ou a utilização das mãos. Segundo, Cunha esta é a “base do preconceito contra o trabalho manual” (CUNHA, 2000, p.16). Podemos entender desta forma, porque a educação profissional no Brasil possui tanto estigma: há a necessidade das classes dominantes se diferenciarem das classes trabalhadoras, que “sujam” suas mãos nos trabalhos inferiores, a manterem as diferenças sociais.

Apesar de em alguns momentos históricos existirem propostas para acabar com as desigualdades existentes entre educação básica e profissional, como o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, a segregação educacional oferecida para a elite e para os trabalhadores sempre esteve em vigência no Brasil.

O momento que marca de forma mais intensa o rompimento desta dualidade educacional na atualidade, é a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, uma vez que esses têm como sua mais nobre missão a educação integrada, conforme consta na Seção II, Art.6º, Inciso III, da Lei nº 11.892/2008: “promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão.”

Os Institutos Federais, criados em todos os estados brasileiros com uma proposta de organização pedagógica verticalizada, atuando da educação básica à pós-graduação e com estruturas multi*campi*, têm como seu objetivo basilar, “derrubar as barreiras entre o ensino técnico e o científico, articulando trabalho, ciência e cultura na perspectiva da emancipação humana” (PACHECO, 2010, p.2).

E por compreender esta fundamental mudança nos rumos da educação profissional no Brasil, é que se faz mister registrar todos os momentos, significados e relevâncias de sua história.

4 PROCESSOS E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

O objetivo principal desta pesquisa é reordenar, através das narrativas memoriais e representações dos atores sociais, as motivações que definiram as políticas educacionais que conceberam os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que resultará na edição de um livro e documentário, como formas de perenizar o processo.

Com a investigação, será possível identificar os atores sociais que estiveram diretamente envolvidos com a concepção e aprovação da política educacional que deu origem aos IFs ao mesmo tempo em que apontará quem foram os intelectuais (intelectuais orgânicos de Gramsci) que desenvolveram conceitualmente a política para a EPT, bem como os princípios teóricos norteadores à sua construção. Os registros permitirão a delimitação das relações ambivalentes que determinaram historicamente a dualidade estrutural entre educação propedêutica e profissional, e a pretensão da sua eliminação na construção da nova política.

Esta pesquisa, identificada como de natureza exploratória e qualitativa, tem por finalidade gerar conhecimentos que acrescentem esclarecimentos sobre o período compreendido entre 2005 e 2008, intervalo determinante para os novos rumos da educação profissional no Brasil, no que diz respeito aos atores sociais, sejam eles políticos ou teóricos da educação, que influenciaram a tomada de decisão sobre a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Utilizará procedimentos de análise bibliográfica e documental que proporcionarão uma visão histórica da dualidade sempre existente entre o ensino propedêutico, destinado à elites, e a educação profissional, com foco no trabalhador e geração de mão-de-obra. Também apresentará entendimento sobre memória coletiva e social, e como estes discursos podem ser entendidos quando analisados à luz da ação resultante destas próprias manifestações.

Nas etapas de produção e análise de dados será aplicada a metodologia da pesquisa etnográfica. Este método possibilita a compreensão dos atores sociais como participantes ativos e modificadores de estruturas comuns: a própria história. Segundo Mattos a etnografia tem o objetivo de “documentar, monitorar, encontrar o significado da ação” (MATTOS, 2011, p.51), pois abrange o estudo mais amplo da cultura, com seu conjunto de significados compreendidos entre as estruturas sociais e as ações e interações humanas.

Para Minayo (2002), a definição do campo da pesquisa social deve estar para além do espaço temporal, também sendo determinado pelas pessoas que estavam presentes naquele contexto e que, em função das delimitações teóricas estabelecidas, compõem a realidade a ser estudada. Conforme a autora, a partir da construção teórica do objeto de estudo "o campo torna-se um palco de manifestações de intersubjetividades e interações entre o pesquisador e grupos pesquisados, propiciando a criação de novos conhecimentos" (MINAYO, 2002, p.54). Assim, a amostra de sujeitos entrevistados será definida com o critério de tempo delimitado inicialmente entre os anos de 2005 e 2008, identificando os políticos envolvidos (ou que influenciaram) diretamente na aprovação das políticas da EPT desta época, e os teóricos e intelectuais que participaram desta construção conceitual.

A partir do método etnográfico serão empregadas técnicas de observação participante, entrevistas semiestruturadas e produção de áudio e vídeo. Estas técnicas possibilitarão que sejam criadas relações entre a fundamentação teórica e os dados produzidos, esclarecendo e completando as lacunas da dinâmica social histórica investigada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a criação dos IFs em 2008, a educação profissional e tecnológica conquistou um espaço de destaque quando o tema abordado é o ensino de trabalhadores, principalmente pela expansão e inclusão proporcionadas a eles e também em termos de conhecimento e desenvolvimento tecnológico. Esse é ainda um tema que motiva inúmeros pontos de vista e abordagens, uma vez que marcado por visões ideológicas da temática do trabalho.

O Mestrado Profissional em EPT surge com o objetivo de oportunizar a produção de conhecimento na área, quer seja através do desenvolvimento de produtos, por meio da realização de pesquisas que integrem os saberes inerentes ao mundo do trabalho e à informação sistematizada, quer seja com projetos que tematizem as principais questões relacionadas à história e à memória da EPT local, regional e nacional.

Os componentes curriculares do curso desenvolvidos até o momento abordaram as bases conceituais que articulam trabalho e educação para uma formação humana integral, bem como as mudanças econômicas e políticas globais do século XXI e as novas exigências formativas dos trabalhadores em uma perspectiva de emancipação dos sujeitos e o trabalho como princípio educativo, entre outros (disciplina Bases Conceituais para a EPT). As concepções de

ciência e as diferenças das noções advindas do senso comum, bem como a promoção da reflexão e entendimento da Pesquisa em Educação foram aprofundadas nas disciplinas de Metodologia de Pesquisa e Seminários de Pesquisa.

Este projeto está em fase de revisão bibliográfica e primeiras constatações sustentadas pelos marcos teóricos da EPT, da memória e das narrativas. Além deste embasamento conceitual é importante observar as trajetórias institucionais que antecederam a criação dos institutos, já que a história identitaria de cada instituição integrante do projeto de criação dos IFs (CEFETs e EAFs) e a ação em rede proporcionada pela proposta são determinantes para a delimitação do campo de atuação da Educação Profissional pública, gratuita e de qualidade.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF: 29 de dezembro de 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. **Decreto nº 2.208 de 17 de abril de 1997**. Regulamenta o § 2 º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: 17 de abril de 2997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htmimpressa.htm. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 646 de 14 de maio de 1997**. Regulamenta a implantação do disposto nos artigos 39 a 42 da Lei Federal nº 9.394/96 e no Decreto Federal nº 2.208/97 e dá outras providências (trata da rede federal de educação tecnológica). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/PMEC646_97.pdf. Acesso em: 20 nov. 2017.

CUNHA, Luis Antônio. **O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata.** São Paulo: Editora UNESP, 2000. Disponível em: http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/44571.pdf. Acesso em: 19 nov. 2017..

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. **A Política de Educação Profissional no Governo Lula: um Percurso Histórico.** Educação & Sociedade, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1087-1113, Especial - Out. 2005a. Disponível em http://www.cedes.unicamp.br . Acesso em: 03 dez. 2017.

_____. **A Gênese do Decreto N. 5.154/2004**: um debate no contexto controverso da democracia restrita. Ensino médio integrado: concepção e contradições. São Paulo: Cortez, p. 21-56, 2005b. Disponível em:

http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN_03/TN3_CIAVATTA_M_FRIGOTTO_RAMOS.pdf . Acesso em: 03 dez. 2017.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva.** São Paulo: Vértice, 1990.

MATTOS, Carmem Lúcia Guimarães de. A abordagem etnográfica na investigação científica. In MATTOS, CLG., and CASTRO, PA., (Orgs.) **Etnografia e educação**: conceitos e usos. Campina Grande: EDUEPB, 2011. pp. 49-83. Disponível em: http://books.scielo.org/id/8fcfr/pdf/mattos-9788578791902-03.pdf. Acesso em: 03 dez. 2017.

MEC. **Portal da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. Brasília: MEC. Disponível em: http://redefederal.mec.gov.br/perguntas-frequentes. Acesso em: 20 nov. 2017

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

PACHECO, Eliezer. **Os Institutos Federais**: uma revolução na educação profissional e tecnológica. Brasília: MEC/SETEC, 2010. Disponível em: http://www.ebah.com.br/content/ABAAAfxBQAL/maurice-halbwachs-a-memoria-coletiva# . Acesso em: 22 nov. 2017.

PROGRAMA DE GOVERNO 2002 – Coligação Lula Presidente. Disponível em: http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhodobrasil.pdf. Acesso em: 20 nov. 2017.

KUENZER, Acácia Zeneida. As Políticas de Educação Profissional: uma reflexão necessária. In: MOLL, Jaqueline e col. **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneos**: desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010. Cap. 16, p. 253-270.

RODRIGUES, José. Ainda a Educação Politécnica: o novo decreto da educação profissional e a permanência da dualidade estrutural**. Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v.3, n.2, p.259-282, setembro2005**.** Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S1981-77462005000200002 . Acesso em: 03 dez. 2017.

SANTOS, Myrian Sepúlveda dos Santos. **Memória coletiva e teoria social.** São Paulo: Annablume, 2003.

SAVIANI, Dermeval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação,** v. 12, n. 34, p. 152-165,jan.abr. 2007.

THE SOCIAL ACTORS' PROTAGONISM IN THE RUMPS OF PROFESSIONAL EDUCATION AND IN THE CONSTRUCTION OF THE FEDERAL INSTITUTES

Abstract: *In 2009, professional education in Brazil underwent a major transformation: it was enacted the Law No. 11,892, which created 38 Federal Institutes of Education, Science and Technology (IFs) and established the Federal Network of Vocational, Scientific and Technological Education. This change broke with a century of the duality that permeated the working class and the elite's teaching. For this Law to be approved several legal structures had to be repealed, new laws and decrees had to be instituted. Beyond to these documentary records, we want to question: who were the actors behind such formal acts? Who were the education theorists who assisted in this construction? Who were the politicians who articulated the approvals? What are their motivations? What memories do they bring from these moments? We will analyze the interviews based on the theories from the thematic axes that deal with social memory, discourses and narratives, using ethnographic methodology and participant observation techniques. We seek to recreate the relations between the theoretical basis and the produced data in order to clarify and fill in the gaps of the dynamics investigated.*

Key words: *Professional and Technological Education. Federal Institutes. Educational public policies. Social Memory. Discourse and narrative.*