

Transformações na educação formal de jovens frente ao mundo do trabalho: Brasil e Venezuela

Changes in formal education of young people facing the world of work: Brazil and Venezuela

José Manoel Montanha da Silveira Soares*

Resumo - Este artigo tem como objetivo analisar as mudanças que se processaram dentro dos sistemas de ensino a partir da metade do século XX na América Latina. Estas mudanças são produto das grandes transformações nos sistemas produtivos em escala mundial. A população economicamente ativa que mais tem enfrentado desafios é a composta por jovens entre 15 e 24 anos, que apresentam, aproximadamente, o dobro da taxa de desemprego dos adultos. O resultado do estudo mostra um paradoxo: a luta pela igualdade e a universalização de direitos reatualiza a tradição de uma cidadania restrita, típica de países em desenvolvimento, assentada na lógica da expansão de privilégios e não na universalização de direitos.

Palavras-chave - jovem; mundo do trabalho; desigualdade; Brasil; Venezuela.

Abstract - This article aims to analyze the changes that were processed within the education systems from the mid-twentieth century in Latin America. These changes are the result of major changes in production systems worldwide. The economically active population that has faced more challenges is composed of young people between 15 and 24 years, which have approximately twice the unemployment rate of adults. The result of the study shows a paradox: the struggle for equality and universal rights renew tradition of citizenship restricted, typical of developing countries, seated in the logic of extending privileges and not on universal rights.

Keywords - young; world of work; inequality; Brazil; Venezuela.

.....
*Graduado em Educação Física (UFPEL), mestre e doutor em Serviço Social / Política Pública pela Universidade de Brasília (UnB) e professor pesquisador e substituto na Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília (FEF/UnB). *Correspondência:* Rua 24 Norte – Lote 03/Bloco A / apto. 1304 – Águas Claras – CEP: 71.916-750 – Brasília – DF. E-mail: <zemontanha@outlook.com>.

Introdução

Por que as modernas formas de pensar a liberdade, a ordem moral e política privilegiam o peso do educativo? Não há dúvida que essa ênfase não é gratuita nem neutra. Por trás dessa relação, sempre defendida na construção da nova ordem, há uma concepção do social e de sua constituição, há ideias e ideais políticos que não podem ser ignorados, há concepções e compromissos com a ordem social e econômica, com o Estado e com um modelo de cidadania para as classes inferiores.

Paolo Nosela, *Educação e cidadania*.

As mudanças que se processaram nos sistemas de ensino a partir da metade do século XX são produto das grandes transformações nos sistemas produtivos em escala mundial. A partir do final da Segunda Guerra Mundial os países de economia central reorganizaram suas economias e aprofundaram a ideologia dos seus sistemas econômicos transferindo-as aos países considerados de Terceiro Mundo. Os sistemas educacionais foram fortemente atingidos e a América Latina não ficou imune ao paradigma da educação como um fator de desenvolvimento econômico. As políticas sociais de educação vão sofrer diretamente com a reestruturação produtiva e as transformações tecnológicas no mundo do trabalho.

Compreender o processo de transformação no mundo do trabalho e seus efeitos sobre as estruturas do emprego e do trabalho nos remete diretamente à construção das políticas sociais de educação, tendo em vista que trabalho e educação são um binômio constituinte das estruturas geradoras deste padrão de sociedade e das relações sociais por ele produzidas. Nos últimos trinta anos o mundo do trabalho vem passando por transformações significativas que, no limite, podemos afirmar, alimentam o processo de precarização que tomaram proporções significativas na década de 90 do século passado e avançam sobre o século XXI. O artigo em questão tem como foco um estudo comparado da relação das políticas educacionais no Brasil e Venezuela diante das mudanças nos sistemas produtivos vigentes nos respectivos países e seus diferentes desdobramentos sobre a educação pública de jovens. A questão central é a possível mudança de paradigma tanto econômico quanto educacional de ambos os países, principalmente a partir da entrada de governos tidos como populares, preocupados mais profundamente com a questão social e suas expressões envolvendo os jovens.

Este estudo se apoia em uma análise interpretativa, fundamentada em um referencial metodológico crítico, sobre as ações governamentais – as políticas públicas sociais de Educação – formuladas e implementadas pelos governos destes países, visando responder às demandas sociais articuladas na esfera da educação de jovens estudantes e o mundo do trabalho. Para apresentação e análise da questão do emprego e desemprego dos jovens, são utilizados dados secundários, provenientes de pesquisa bi-

bibliográfica e documental, permitindo uma aproximação e um aprofundamento sobre o desenvolvimento histórico do problema investigado, revelando “suas condições de existência em um conjunto específico de relações sociais e econômicas” (RICHARDSON, 1999, p. 93). Ainda que o presente trabalho não tenha caráter essencialmente histórico, seus objetivos guardam relação com o resgate de acontecimentos ocorridos no passado recente, cuja observação direta não pode ser repetida. Diante desse quadro, optou-se pelo uso da pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica consistiu no uso de pesquisas anteriores, registradas em documentos como livros, artigos, teses e relatórios trabalhados por outros pesquisadores. Em termos de pesquisa documental, foram utilizados textos e dados ainda sem tratamento analítico por outros pesquisadores, consistindo em matéria-prima a partir da qual se desenvolveu investigação e análises próprias (SEVERINO, 2007).

Como apoio à contextualização do objeto em estudo, são apresentados dados estatísticos da Organização Internacional do Trabalho (OIT) num estudo denominado “Panorama Laboral da América Latina e Caribe” de 2011 e ainda de seu relatório denominado “Trabajo decente y juventud en América Latina: Avances y propuestas”.

1. A consolidação do Estado na América Latina e a formação dos sistemas públicos de ensino: uma tradição totalitária

A formação dos sistemas públicos de ensino na América Latina se originou principalmente através dos processos de independência que se apresentaram a partir do século XIX de forma que

sofreram a influência direta da Revolução Francesa e os ideais liberais que se irradiaram sobre a América Latina sob diversos matizes, não se traduzindo necessariamente em imagem e semelhança ao processo promovido pelos burgueses europeus, visto que a tradição histórica e cultural latino-americana era carregada de um legado colonialista e totalitário. (SOLANO ALPÍZAR, 2001, p.06).

A proclamação de cidadãos iguais era um discurso profundamente assimétrico dentro da lógica escravista, no que se referia principalmente à população indígena, negra e mestiça. Visto que a população latino-americana em sua grande maioria era composta por índios, negros e mestiços, ainda arcavam com o ônus de um legado histórico do passado que permanecia vivo nos discursos literários de jornalistas, cronistas, médicos, juristas e sanitaristas, encharcados com o cientificismo positivista da época que marcavam a ferro e fogo todos os não brancos (TELLES, 2006). Desta forma, estava montado o cenário de uma América Latina que se queria desenvolvida, mas, na verdade, presa às correntes culturais do colonialismo

e do eugenismo eurocêntrico do passado e ao peso do racismo, lançando esta parcela da população em condições subumanas, em que as regras de civilidade e moral burguesas eram francamente negadas.

A partir da conformação histórica do contexto latino-americano e suas bases culturais importadas é que a classe trabalhadora estabelece em seu horizonte de lutas a educação pública universalizada, como meio de libertação das pesadas correntes do passado colonialista. A luta por participação cidadã e acesso aos meios sociais e culturais que até então eram oferecidos apenas a uma elite branca minoritária se apresentava como pilar das lutas operárias abrindo a possibilidade concreta de conquistá-las através de uma educação pública de qualidade.

Ao mesmo tempo, a educação que era oferecida tinha como objetivo principal proporcionar uma 'cultura letrada' atrelada ao sistema produtivo ascendente. Não era de fato uma educação nacional voltada para a construção de uma sociedade latino americana livre e igualitária, pois carregava em si organicamente uma sociedade de castas e classes sociais bem definidas. (ARANHA, 1996, p. 36).

Os princípios da igualdade liberal apontaram para uma concepção de sistema escolar público e universal, no qual todos os cidadãos teriam direito de acesso e cuja qualidade é garantida pelo Estado, e isto ocorreria através da organização de um sistema nacional de educação. Este é um momento de grande importância na organização dos sistemas públicos de educação, base para a formação e consolidação dos novos Estados latino-americanos. Assim, é possível identificar a educação pública, através do instrucionismo do século XIX como porta voz do conhecimento de direitos e deveres individuais, bem como a transmissão de novos valores, contribuindo para a criação de uma nova consciência nacional.

O nacionalismo não foi apenas uma forma de afirmação versus as antigas organizações coloniais, foi também marco da definição das fronteiras e da soberania. Nos termos do século XIX, a integração na vida nacional de imigrantes estrangeiros que chegaram em grande número para alguns países na América Latina foi sem dúvida um dos objetivos traçados pelos novos sistemas políticos. Deste modo, sistemas escolares tornaram-se agentes para a divulgação de valores nacionais, que deveriam contribuir para a integração da sociedade sobre um imaginário cultural comum. (GARCÍA; SAUTE; VALLE, 2001, p. 31).

Surge assim a preocupação com a organização dos sistemas nacionais de ensino nos países latino-americanos. A partir desta nova organização nacional dos Estados, o discurso político se volta para o público, e isto está presente no texto constitucional e em projetos para reforma e modernização de novos Estados nacionais. Esta preocupação é uma constante que aparece

após a independência das Colônias, apesar deste processo estar repleto de instabilidades políticas que caracterizaram todo o processo para a consolidação das novas formas políticas na América Latina.

A partir das transformações ocorridas nos Estados latino-americanos surgem as primeiras tentativas de organizar um sistema nacional público de educação que se baseou iminentemente no ensino primário ou elementar. Para os municípios foi atribuído, de acordo com a tradição colonial, o poder para manter as escolas públicas, bem como nomear e manter professores.

Mas, apesar da prioridade atribuída à disseminação da educação básica no discurso político da época, e das muitas tentativas de organizar e promover este nível de ensino público, é também evidente a preocupação e interesse das novas lideranças para criar um novo sistema de formação para as elites.

Desta maneira, os recursos orçamentários voltados para instituições públicas de nível médio, que foram delineando o nível do ensino secundário, especialmente na reforma ou criação de universidades públicas federais, recebiam recursos direto do governo federal, onde o Estado exercia um monopólio, fazendo do ensino superior um centro de formação das elites brancas com uma predominância na advocacia, enquanto isso o ensino elementar ficava à *mercê* dos poucos recursos dos municípios. (FERRER et al, 2002, p. 75 – grifos no original).

A instabilidade política caracterizou toda a primeira e grande parte da segunda metade do século XIX na América latina, impedindo a organização de um sistema nacional de educação pública, reforçando a ideia de que a “independência” das colônias atendia também aos interesses do capitalismo europeu ascendente. Organizar os sistemas nacionais de educação pública enfrentava a falta de recursos econômicos, visto que a prioridade da educação se voltava em grande parte a atender os níveis mais altos de educação aos quais apenas uma minoria poderia acessar e o arcaísmo do sistema fiscal e a precária natureza dos fundos municipais não conseguiam manter os planos para uma educação pública.

Esta situação começou a mudar no último terço do século XIX, após a definição de que a economia latino-americana assumiria o seu papel como uma exportadora de matérias-primas para o mercado internacional, e com isso o seu impacto positivo não apenas sobre as receitas do Estado mas trazendo também incrementos para a estabilidade política e institucional. Com efeito, a consolidação dos Estados-nação trazia consigo o fortalecimento de grupos de interesse muito grande, a burguesia nacional oriunda principalmente do modelo agrário tornava-se elo de ligação na unificação dos Estados nacionais e juntamente com este setor da sociedade vem a imposição e defesa dos interesses destes grupos. (FERRER et al, 2002, p. 98).

A construção dos Estados nacionais traz a marca indelével dos interesses da burguesia ascendente latino-americana. Exemplos disso são a formação de um exército nacional de caráter caudilhesco e a construção de um sistema jurídico com códigos civis e penais que garantissem a propriedade privada, sendo estes, entre outros fatores, decisivos na formação do aparato estatal. Desta forma, a vida política neste período foi caracterizada por uma reduzida representação popular, porque a política foi constituída apenas pela classe dirigente. É nesta altura que foi empreendida a modernização do Estado, incluindo o desenvolvimento e processo de formação dos sistemas nacionais de educação pública.

Em geral, a educação primária foi assumida como responsabilidade dos municípios, não só em termos de financiamento, mas também em muitos aspectos da organização e gestão do sistema escolar. Este processo de centralização se encaixa naquele de consolidação do referido Estado, que se percebe como única forma de obter as condições para a estabilidade da sociedade, o progresso e a ordem institucional. Mesmo nos países que estabeleceram um sistema federal (México, Argentina, Venezuela), o governo central tinha um espaço bastante reservado no que se referia ao domínio na educação pública. Os governos regionais assumem cada vez mais responsabilidades nesta área.

Em geral, a centralização política é realizada em diferentes taxas de cada país, de acordo com suas características. Conflitos entre grupos no domínio de determinadas regiões estabelecem caminhos e interesses distintos para a educação pública. O poder da Igreja Católica, as oportunidades associadas ao mercado internacional, a importância da população de ex-escravos, indígenas e as barreiras à sua própria sociedade 'nacional' são fatores determinantes na organização dos sistemas públicos de educação. Novos regimes liberais, o influxo da imigração européia entre outros, foram alguns dos fenômenos que foram apresentados em graus diferentes em cada país e moldaram a sua estabilidade política e social e ajudaram a construir um modelo de Estado nacional. (BENÍTEZ, 2009, p.14).

Nota-se que, cedo ou tarde, todos os países latino-americanos estabeleceram uma estrutura básica de seus sistemas escolares, cuja duração, apesar de algumas reformas posteriores, permaneceu praticamente inalterada pelo menos até a Segunda Guerra Mundial.

A estrutura dos sistemas escolares foi consagrada na lei geral do ensino, que, depois de muitas vicissitudes da primeira metade do século, ganhou alguma estabilidade para o final do XIX e início do século XX. Estas leis organizaram especialmente o ensino básico ou primário, sob o princípio comum em matéria de educação, que cria um órgão único de educação estruturada no ensino primário, secundário e superior. Foi assim assegurada formalmente a igualdade de oportunidades educativas para que

a maioria da população pudesse ingressar no ensino primário gratuito e obrigatório, assumindo o Estado o papel de organizador do sistema escolar.

2. Juventude, pobreza e desemprego na América latina: os desafios do mundo do trabalho

O desemprego¹ e a baixa empregabilidade dos jovens de 15 a 24 anos na América Latina têm contribuído para o aumento da vulnerabilidade social deste segmento da população que, em alguns países, ameaça a própria estabilidade social. Lidar com este problema de forma estrutural requer uma análise do desemprego juvenil e das opções de políticas de educação e de programas governamentais para aliviar o desemprego e aumentar oportunidades de emprego e de integração dos jovens na sociedade. Nos últimos anos, o índice de desemprego aberto variou entre 8 e 12% nos países da América Latina segundo a OIT, ainda de acordo com o estudo denominado “Panorama Laboral da América Latina e Caribe” de 2011 (OIT, 2011).

Também de acordo com o relatório² da OIT denominado “Trabajo decente y juventud en América Latina”, de 2010, “há 106 milhões de jovens entre 15 e 24 anos e 58 milhões fazem parte da força de trabalho, dos quais 10 milhões estão desempregados e 30 milhões trabalham na economia informal” (OIT, 2010). Dos que apenas trabalham 63,7% são homens e 36,3% mulheres. Outros 48 milhões estão inativos, ou seja, não têm nem buscam emprego. Estima-se que 22 milhões destes jovens não estudam nem trabalham, quer dizer, estão “desfiliados” institucionalmente e não têm uma atividade clara. Este número inclui 6 milhões de desempregados que tampouco estudam, mas também abrange 16 milhões de jovens que não estudam nem estão buscando trabalho e 81% destes 22 milhões de jovens vivem nas cidades e 72% são mulheres (OIT, 2010).

O mesmo Relatório (OIT, 2010) ainda aponta que, do total da população de jovens, 49 milhões estudam. Destes, 13 milhões estudam e trabalham (58,2% são homens e 41,8% mulheres), 4 milhões estudam e buscam mas não conseguem trabalho e 32 milhões somente estudam (dos quais 46,2% são homens e 53,8% mulheres).

Na América Latina as taxas de desemprego aberto escondem a realidade, na medida em que a falta de oportunidades de emprego faz aumentar o chamado desemprego “oculto”, quando as pessoas ficam desempregadas, procuram e não encontram emprego, deixam de procurar e assim

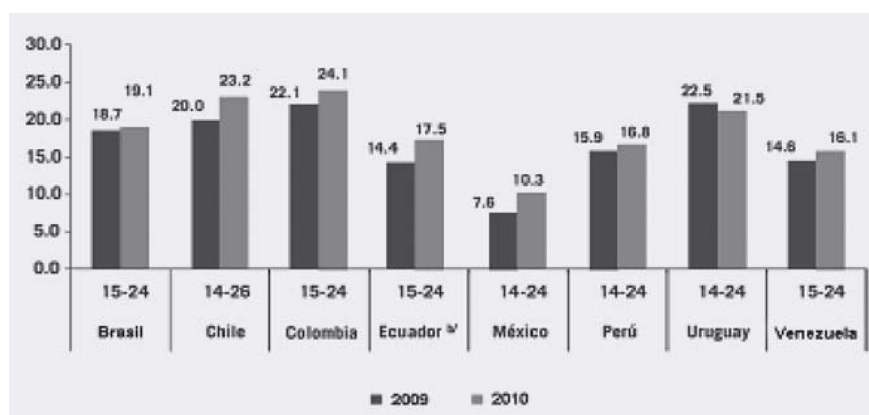
¹ Pela definição da Organização das Nações Unidas (ONU), utilizada também pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), os jovens são o grupo etário entre os 15 e 24 anos, mas varia de país para país. Nos países industrializados, a idade mínima limite corresponde, em geral, à idade mínima do fim da escolaridade obrigatória. ONU. *Trabajo decente y Juventude: América Latina*. 2011.

² O relatório da OIT, de 2010, denominado “Trabajo decente y juventud en América Latina”, trata das condições de trabalho e estudo dos jovens latino-americanos entre 15 e 24 anos, com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares.

acabam saindo do universo captado pelos indicadores de desemprego. Por esse motivo, a taxa de desemprego aberto, embora útil como indicador de aumentos ou decréscimos ao longo do tempo, não reflete adequadamente o quadro total de desemprego aberto e camuflado (subemprego) e muito menos o quadro da pobreza.

Nesta linha de abordagem, o caso da juventude na América Latina é mais grave ainda, as taxas de desemprego juvenil cresceram acentuadamente entre 2000 e 2010. Concorreram para isso a inserção das economias desenvolvidas no mercado internacional de maneira mais competitiva, o processo de reestruturação econômica e o de privatizações sobre os países de economia emergente, bem como as mudanças tecnológicas e organizacionais que, por sua vez, têm modificado a estrutura ocupacional e os perfis de profissionais dos trabalhadores. Vale ressaltar que o desemprego juvenil nos últimos anos cresceu mais que o desemprego geral, tal como se observa abaixo no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Taxa de desemprego urbano juvenil: América Latina e Caribe, 2009 e 2010.



Fonte: Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2010).

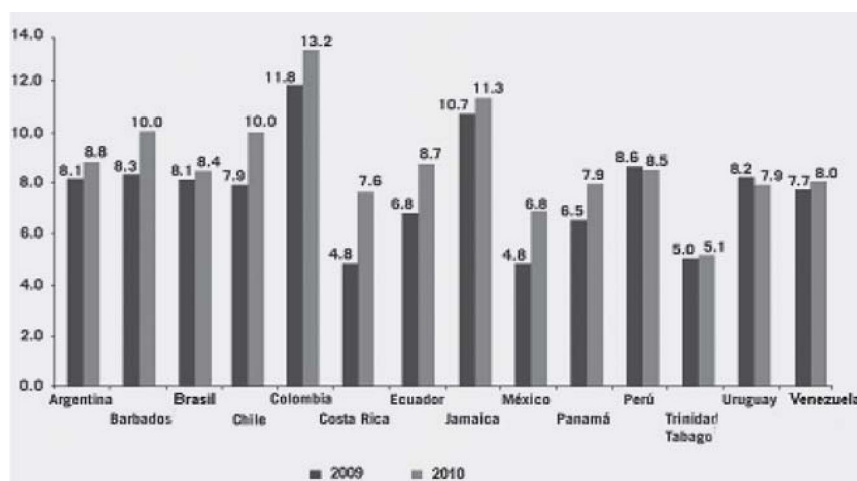
Na maioria dos países da América Latina, as taxas de desemprego aberto, entre os jovens de 15 a 24 anos, são, aproximadamente, o dobro das taxas dos adultos³. No Brasil, a taxa de desemprego geral subiu de 3% em 1989 para mais de 8% em 1997. Em 2002, essa taxa sobe até 10%, atingindo 11,6% entre a população economicamente ativa urbana. Para o

³ Por meio da análise de dados do último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2010, o levantamento constatou que o índice de desemprego entre brasileiros de 15 a 24 anos é de 17,8% em relação aos 22,2 milhões de jovens economicamente ativos, ou seja, ocupados ou que procuram por uma oportunidade profissional é em média três vezes maior que da população adulta (IBGE, 2011).

grupo de pessoas com idade entre 10 e 24 anos, a taxa quase triplicou: passou de cerca de 5% em 1989 para mais de 14% em 2000 (OIT, 2010).

Em 2009/2010 atingiu por volta de 19%, com variações significativas entre diversas faixas etárias. No terceiro trimestre de 2010 o desemprego entre os jovens brasileiros de 15 a 24 anos variou de 17,8%, para aqueles com idade entre 15 e 17 anos, a 13,3%, para o grupo de 18 a 24 anos. Isso demonstra que a taxa de desemprego dos jovens é três vezes maior do que a taxa de desemprego do grupo com idade acima de 25 anos segundo o mesmo relatório Panorama Laboral da América Latina e Caribe de 2010 da OIT" (OIT, 2010). Vejamos a ilustração no Gráfico 2:

Gráfico 2 – Taxa de desemprego urbano: América Latina, 2009 e 2010.



Fonte: Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2010).

Entre os jovens na América Latina, as taxas de desemprego das mulheres jovens são também, com frequência, mais elevadas que as dos homens jovens. As taxas dos jovens com necessidades educacionais especiais, dos provenientes de minorias étnicas e as daqueles jovens com baixos níveis de educação são ainda bem maiores. Entre as jovens mulheres com idade entre 18 e 24 anos, em 2009, o desemprego chegou a 17,1%. No grupo de 15 a 17 anos, a taxa correspondente foi de 22,3%, representando, respectivamente, 7 e 4 pontos percentuais acima dos homens jovens nessas mesmas faixas etárias. A tabela 1 apresentada é ilustrativa.

Os números apontam que tanto no Brasil quanto na Venezuela os desempregados entre 15 e 24 anos são muito superiores aos números de desempregados com idade superior a 25 anos. No item relacionado aos empregados a OIT (2010) leva em consideração aqueles trabalhadores que

estão cobertos por legislação trabalhista e direitos sociais. Fica demonstrado que o problema dos jovens no quadro geral de desemprego e de pobreza na América Latina de uma maneira geral e em específico no Brasil e na Venezuela é extremamente preocupante e complexo, especialmente em situações conjunturais de recessão econômica que acabam desembocando em maiores restrições produtivas aos grupos que apresentam maiores fragilidades de adaptação aos desígnios dos mercados.

Tabela 1 – Taxa percentual de emprego e desemprego: Brasil e Venezuela, 2010 – 2011.

Países	Taxa de empregados (%)		Taxa de desempregados (%)	
	15-24 anos		15-24 anos	
	2010	2011	2010	2011
Brasil	46,0	44,6	18,7	19,1
Venezuela	38,2	36,9	14,6	16,1

Fonte: Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2010).

3. O desenvolvimento histórico da educação de jovens na América Latina: como organizar um ensino médio público de qualidade para todos?

Inicialmente sentimos a necessidade de trazer à luz o que é ser jovem neste imenso continente latino-americano, onde a juventude enfrenta as mais diversas vicissitudes, os maiores rótulos e discriminações culturais históricas em que ora são vistos como problema e ora como um segmento que precisa ser objeto de atenção. Então Lagree (1999, p. 19) lança mão de uma reflexão interessante: “controlar a ameaça que os segmentos juvenis oferecem à sociedade ou considerá-los como seres em formação ameaçados pela sociedade e seus problemas?” É preciso reconhecer que, histórica e socialmente, a juventude tem sido considerada como fase de vida marcada por certa instabilidade associada a determinados “problemas sociais e psicológicos” (SPOSITO, 2002).

Vejamos que a sociedade ora investe nas representações positivas dos segmentos juvenis, responsáveis pela mudança social, ora acentuam a dimensão negativa dos “problemas sociais” e do “desvio” que ser jovem representaria.

Assim, se nos anos 1960 a juventude era um ‘problema’ na medida em que podia ser definida como protagonista de uma crise de valores e de um conflito de gerações essencialmente situado sobre o terreno dos comportamentos éticos e culturais, a partir da década de 1970 os

‘problemas’ de emprego e de entrada na vida ativa tomaram progressivamente a dianteira nos estudos sobre a juventude, quase a transformando em categoria econômica. (ABRAMO, 1997, p. 123).

No entanto, parte das atenções, tanto da sociedade civil quanto do poder público, voltou-se, nos últimos anos, sobretudo para os jovens e aqueles que estão em processo de exclusão ou privados de seus direitos de cidadãos. Esse duplo recorte – etário (jovem) e econômico-social – pode operar com seleções que acabam por impor modos próprios de conceber as ações públicas. Se tomadas exclusivamente pela idade cronológica e pelos limites da maioridade legal, parte das políticas acaba por excluir um amplo conjunto de indivíduos que atingem a maioridade, mas permanecem no campo possível de ações, pois ainda vivem efetivamente a condição juvenil.

De outra parte, no conjunto das imagens não se considera que, além dos segmentos em processo de exclusão, há uma inequívoca faixa de jovens pobres, filhos de trabalhadores rurais e urbanos (os denominados setores populares e segmentos oriundos de classes médias urbanas empobrecidas), que fazem parte da ampla maioria juvenil da América Latina e que podem estar, ou não, no horizonte das ações públicas, em decorrência de um modo peculiar de concebê-los como sujeitos de direitos, mas sem aceso a uma condição de vida cidadã. Segundo Martins (2010), na atualidade, o cidadão pode ser visto apenas como o contribuinte, o consumidor; sequer o princípio constitucional na América Latina, de escola para todos, consegue ser cumprido.

Assim, se a educação como instrumento social básico é que possibilita ao indivíduo a transposição da marginalidade para a materialidade da cidadania, não é possível pensar sua conquista sem educação. Educar, nessa perspectiva, é entender que direitos humanos e cidadania significam prática de vida em todas as instâncias de convívio social dos indivíduos: na família, na escola, na igreja, no conjunto da sociedade. Mas basta olhar em volta para perceber que, nas democracias burguesas, a cidadania coexiste, contraditoriamente, com as desigualdades. Os direitos são reconhecidos como naturais; porém, pelas relações de poder e exploração, não é assegurado seu exercício cidadão. (MARTINS, 2010, p. 50-51).

De acordo ainda com Martins (2010), as políticas educacionais na América Latina são um exemplo de como o Estado procura produzir uma aparência de igualdade de oportunidades e de neutralidade, quando elas estão ligadas ao movimento de uma economia regulada pelo lucro. O Estado surge com a aparência de uma relação entre iguais, como se emanasse da vontade e dos interesses individuais e não de classe, como poder materializado no direito e nas instituições, constituído por todos os sujeitos sociais, indistintamente. Apresentando-se como elemento neutro, benfeitor/

protetor das classes sociais, passa a ser a garantia do trabalhador assalariado e não apenas da burguesia. “Interpondo limites negativos ou promovendo o ajuste social, o Estado, objetivado em instituições, aparece como encarnação de uma racionalidade geral e não capitalista” (O’DONNEL, 1981, p. 74).

Assim é possível afirmar que o Estado interfere diretamente no processo histórico de formação da cidadania popular, por meio de políticas sociais desmobilizadoras e controladoras, gerando uma sociedade civil que não se reconheça como sujeito de um projeto emancipatório.

O resultado mostra um paradoxo: concepções igualitárias e universalistas de direitos reatualizam “a tradição de uma cidadania restrita, assentada na lógica da expansão de privilégios e não na universalização de direitos” (TELLES, 1994, p.11). A construção da cidadania e de uma cultura baseada nos direitos sociais e políticos constituem, hoje, um dos processos mais importantes para a consolidação do processo de democratização na América Latina.

A relação entre cidadania e democracia explicita-se no fato de que ambas são processo. Os cidadãos numa democracia, não são apenas titulares de direitos já estabelecidos, existindo, em aberto, a possibilidade de expansão, de criação de novos direitos, de novos espaços, de novos mecanismos. O processo não se dá num vazio; a cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de luta e na definição de instituições permanentes para a expressão política. (BENEVIDES, 1998, p. 168).

Desta forma, destacamos que a cidadania requer a consciência clara sobre o papel da educação e as novas exigências colocadas para a escola que, como instituição para o ensino – a educação formal –, pode ser um *locus* excelente para a construção da cidadania. Uma escola autônoma e de qualidade, em que o saber veiculado oportunize a todos a capacidade de exercê-la com dignidade.

A educação, como prática efetiva, representa decidido investimento na construção da cidadania. No entanto, apresenta historicamente caráter restrito, convivendo com uma parte excluída. A igualdade de direitos não só não suprimiu as desigualdades sociais, como as reforçou, ao mascará-las sob o princípio da liberdade. Para que a prática educativa seja práxis, é preciso que se dê no âmbito de um projeto que, além da intencionalidade, suponha condições objetivas de concretização. A escola é o lugar institucional do projeto educacional. Deve instaurar-se como espaço-tempo, como instância social mediadora e articuladora do pensar da juventude. Considerar a formação da cidadania como fundamental para consolidação da democracia subentende que as instituições escolares sejam democráticas, que ali haja tolerância para os diversos segmentos da sociedade voltando-se principalmente para os jovens. (MARTINS, 2010, p. 50-5 – grifos no original).

Tornar-se cidadão está longe de esgotar-se como aquisição legal de um conjunto de direitos, mas se constitui em novas formas de sociabilidade em que é impossível ser cidadão apenas no discurso, a escola deve ser um *locus* privilegiado do exercício da cidadania para a juventude, nos espaços do cotidiano, na relação professor-aluno, no diálogo democrático, na construção do Projeto Político Pedagógico da escola, no direito de adquirir um conhecimento ancorado na sua realidade, na possibilidade de ser agente ativo da construção do conhecimento em sala de aula, na constituição do grêmio escolar etc. A deünição e categorização social da juventude como grupos ou agregados de pessoas que compartilham características comuns é algo relativamente recente. Relaciona-se com o alongamento da vida no período de aquisição de capacidades e habilidades para ingressar no mundo produtivo.

Isto não significa que falamos hoje sobre uma tábula rasa. Longe disso, já há muito acumulado no caminho. Jovens como promessa, trânsito, ameaça. Confiança e desconfiança nas formas como a juventude recria a vida social. A juventude, mal entendida como 'moratória', ou seja, uma espécie de limbo necessário, onde se adia a construção de vidas próprias para, primeiro, acumular capacidades que renderão seus frutos no futuro (o que mais distante da juventude do que esta idéia de parêntese existencial?). Ainda mais: jovens como portadores da mudança, com maior autonomia moral do que as crianças, mas sem a autonomia material dos adultos, expostos a riscos e provocadores de riscos, transbordantes na produção de sentido e mediações culturais. Jovens como objeto de preocupação e sujeitos de transformação. (ABRAMO, 1997, p. 135).

De acordo com Rua (1998), os discursos e instituições exaltam e, ao mesmo tempo, estigmatizam os jovens. É atribuído aos jovens o papel de protagonista nas modernidades, mas, ao mesmo tempo são vinculados à violência, sobretudo se são homens, urbanos e de estratos populares.

A educação tem sido enfaticamente identificada como fator essencial para alavancar o desenvolvimento integral dos jovens, algo que poderia equalizar grande parte das expectativas juvenis. Na medida em que o conhecimento científico-tecnológico se torna cada vez mais fundamental nos processos de desenvolvimento econômico e social, o papel da educação adquire também maior relevância. Neste sentido, para Sola (1998), a educação é um dos principais fatores para impulsionar o desenvolvimento tanto dos indivíduos quanto das comunidades. A autora ainda afirma que uma educação básica de qualidade desenvolve as capacidades das pessoas para que elas possam exercer seus direitos e liberdade, recriar sua cultura, participar dos sistemas de contribuições e retribuições (sobretudo mediante o trabalho) e obter assim o bem-estar e a proteção social.

Numa perspectiva social, uma boa educação com acesso universal é o principal fundamento para democratizar o desenvolvimento de capacidades e, com isso, o posterior acesso a oportunidades. Constitui, se regida pelos princípios de equidade e qualidade, o mecanismo mais importante de inclusão social no trânsito de uma geração à outra. Por outro lado, a maior inclusão social também é básica para uma oferta e demanda mais igualitárias de educação. Assim, sociedades com boa educação para todos têm uma estrutura de renda mais equitativa. (SOLA, 1998, p. 96).

Em consonância com este quadro, Gadotti (1994) afirma que a escola caracteriza-se como a instituição da mediação da vida real, tornando a institucionalidade efetiva, concreta, histórica, a fim de que os objetivos intencionados não fiquem apenas no plano do ideal, mas aconteçam de forma real. Ainda afirma o autor que a escola é o lugar privilegiado para a juventude, pois é nela que acontece o entrecruzamento do projeto coletivo da sociedade com os projetos existenciais destes jovens com os educadores. Dentre outros desafios, ela deverá construir formas de enfrentamento para as novas exigências da sociedade que se anuncia, caracterizada pelo avanço irresistível e acelerado da revolução científico-tecnológica, com todas as suas contradições, num mundo marcado pelas desigualdades e suas consequências em todos os setores.

Conclusões

Algumas questões são relevantes no sentido de entendermos os percalços encontrados pela escola para a concretização de seu projeto de transformação cidadã. Em muitos casos as iniciativas de mudança da escola são fragilizadas por fatores obstaculizadores como aponta Gadotti (1994): as formas de gestão, a desconcentração como descentralização, a autonomia outorgada à escola sem a devida contrapartida de recursos por parte do Estado, deixando a escola quase à deriva diante de uma realidade extremamente precária. É necessário reafirmar a responsabilidade do Estado na coordenação geral das políticas educacionais que vão de fato garantir a qualidade do ensino e da manutenção do sistema como um todo.

Produzir políticas públicas de educação de qualidade na América Latina, voltadas para os jovens, que se utilizem de critérios de equidade e conteúdos pertinentes a seus próprios contextos sociais e culturais e que sejam relevantes para enfrentar com êxito e capacidade inovadora as mudanças cada vez mais constantes no âmbito de toda a sociedade moderna e não apenas para atender às demandas efêmeras e produtivistas do mercado precarizado, tem sido o maior desafio enfrentado pelos governos populares latino-americanos.

Para tanto, o que se espera é que a escola se organize com base em uma nova concepção de conhecimento, operando com teorias de aprendizagem e formas de organização de ensino que superem as práticas pedagógicas tradicionalmente centradas na memorização e na reprodução de informações, ou no treinamento do saber-fazer, já que a demanda que hoje se coloca é pela formação de cidadãos pensantes, críticos e autônomos.

Referências

- ABRAMO, L. Trabalho decente, informalidade e precarização do trabalho Século In: ROSSO, S.D.; FORTES, J.A.A.S (Org.). *Condições de trabalho no limiar do século XXI*. Brasília: Época, 1997.
- ARANHA, M.L.A. *História da educação*. São Paulo: Moderna, 1996.
- BENEVIDES, M.V.M. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. *Ensaio*. n. 136. São Paulo: USP, 1998.
- BENÍTEZ, M.P. *Los sistemas educativos nacionales*. Madri: CADE, 2009.
- FERRER, A.T.; SAUTER, G.O.; FERNÁNDEZ, F.S. (Coord.). *Historia de la educación: edad contemporánea*. Madrid, UNED, 2002.
- GARCÍA, G.J.L.; SAUTER, G.O.; VALLE, J.M. Génesis, estructuras y tendencias de los sistemas educativos iberoamericanos. *Cuadernos de la OEI: comparative Education*, n. 3, Madrid, OEI, 2001 (Serie Educación comparada).
- GADOTTI, M. Autonomia como estratégia da qualidade do ensino e a nova organização do trabalho na escola. *Paixão de aprender*. Porto Alegre: n. 7. jun. 1994.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais. *Síntese de Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro, IBGE, 2011.
- LAGREE, J.C. *Age, jeunesse et politiques publiques*. Paris, 1999, mimeo.
- MARTINS, P. S. *Os fundos educacionais no financiamento da educação básica pública: a inserção do FUNDEB no federalismo brasileiro*. Tese de Doutorado. Brasília, Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2010.
- NOSELA, P. *Educación y ciudadanía*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992.
- O'DONNELL, G. Anotações para uma teoria de Estado. *Revista de cultura e política*. São Paulo: CDEC / Paz e Terra, n. 3. 1981, p.71-93.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Trabalho decente e juventude: América Latina*. Lima: OIT, 2010. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/americasrolima/documents/publication/wcms88065.pdf>>. Acesso em: 15 maio. 2012.
- _____. *Trabajo decente y juventud en América Latina*. LIMA, Peru: OIT [Proyecto promoción del empleo juvenil en América Latina (PREJAL)], 2010. 248 p. Disponível em: <http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/DOC_REUREG_FINAL.pdf> Acesso em: 20 out. 2012.

_____. Panorama Laboral da América Latina e Caribe. *Trabajo decente y juventud en América Latina: Avances y propuestas*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2011. 144 p. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/content/panorama-laboral-2011>>. Acesso em: 20 jun.2012.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo, Atlas, 1999.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M.G; CARVALHO, M. I. V. (Org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 2008. Coleção Relações Internacionais e Política. Disponível em: <http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF>. Acesso em: 24 fev. 2012.

SEVERINO, A.J. *Metodologia do Trabalho Científico*. 23a. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SOLA, T. Qualidade da educação: desafio do século 21. *Notícias UNESCO*. Brasília: UNESCO, n.25, set. a dez. 1998.

SOLANO ALPÍZAR, J. *Educación y desarrollo en América Latina: un análisis histórico-conceptual*. Heredia (Costa Rica): Editorial de la Universidad Nacional (EUNA), 2001.

TELLES, V.S. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 2006.

_____. Pobreza, movimentos sociais e cultura política: notas sobre as (dífíceis) relações entre pobreza, direitos e democracia. In: DINIZ, E. (Org.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo, Hucitec/ANPOCS, 1994, p. 225-243.

Recebido em 01 de maio de 2013.

Aprovado para publicação em 16 de julho de 2013.



Migrant children. Merrill, Klamath County, Oregon, 1939. Dorothea Lange.