

de Castro, Jorge Abrahão; Aquino, Luseni

**Working Paper**

## Juventude e políticas sociais no Brasil

Texto para Discussão, No. 1335

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* de Castro, Jorge Abrahão; Aquino, Luseni (2008) : Juventude e políticas sociais no Brasil, Texto para Discussão, No. 1335, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91333>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1335**

## **JUVENTUDE E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**

**Jorge Abrahão de Castro**  
**Luseni Aquino**  
Organizadores

Brasília, abril de 2008



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1335**

## **JUVENTUDE E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**

**Jorge Abrahão de Castro**  
**Luseni Aquino**  
Organizadores

Brasília, abril de 2008



## Governo Federal

### Ministro de Estado Extraordinário

de Assuntos Estratégicos – Roberto Mangabeira Unger

### Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### Presidente

Marcio Pochmann

#### Diretor de Administração e Finanças

Fernando Ferreira

#### Diretor de Estudos Macroeconômicos

João Sicsú

#### Diretor de Estudos Sociais

Jorge Abrahão de Castro

#### Diretora de Estudos Regionais e Urbanos

Liana Maria da Frota Carleial

#### Diretor de Estudos Setoriais

Márcio Wohlers de Almeida

#### Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Mário Lisboa Theodoro

#### Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

#### Assessor-Chefe de Comunicação

Estanislau Maria de Freitas Júnior

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL I38; J13; Z13

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

#### Colaboradores do Conselho Editorial do periódico Políticas Sociais: acompanhamento e análise

Brancolina Ferreira  
José Aparecido Ribeiro  
José Celso Cardoso Jr.  
Leonardo Alves Rangel  
Luana Simões Pinheiro  
Luciana Jaccoud  
Luciana Mendes Servo  
Luseni Aquino  
Maria Martha Cassiolato  
Roberto Gonzalez  
Silvânia Carvalho

#### Colaboradores de áreas específicas

Previdência social	Fernando Gaiger Leonardo Alves Rangel Matheus Stivali
Assistência social e segurança alimentar	Juliana Rochet Luciana Jaccoud Patrícia Dario El-Moor
Saúde	Andréa Barreto de Paiva José Aparecido Ribeiro Luciana Mendes Servo Roberto Passos Nogueira Sérgio Francisco Piola
Educação	Ana Luiza Codes José Valente Chaves Maria Martha Cassiolato Paulo Roberto Corbucci
Cultura	Frederico Barbosa da Silva Herton Ellery Araújo
Trabalho e renda	Bruno Marcus Amorim Fábio Monteiro Vaz José Celso Cardoso Jr. Luiz Eduardo Parreiras Marcelo Galiza Roberto Gonzalez
Desenvolvimento rural	Brancolina Ferreira
Direitos humanos e cidadania	Enid Rocha
Igualdade racial	Luciana Jaccoud Josenilton Silva Sergei Soares Waldemir Rosa
Igualdade de gênero	Luana Simões Pinheiro Natália de Oliveira Fontoura
Justiça e segurança pública	André Gambier Campos Helder Sant'Ana Ferreira Luseni Aquino Natália de Oliveira Fontoura
Núcleo de Gestão de Informações Sociais	André Luís Souza Augusto de Araújo Maia Herton Ellery Araújo Joelmir Rodrigues da Silva Jhonatan Ferreira



# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO

1 A JUVENTUDE COMO FOCO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	9
2 SITUAÇÃO EDUCACIONAL DOS JOVENS BRASILEIROS	32
3 POLÍTICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA PARA JOVENS	46
4 JOVENS: MORBIMORTALIDADE, FATORES DE RISCO E POLÍTICAS DE SAÚDE	56
5 JUVENTUDE E A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	67
6 O JOVEM COMO PÚBLICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	78
7 JUVENTUDE E CULTURA	87
8 JUVENTUDE RURAL: ALGUNS IMPASSES E IMPORTÂNCIA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR	95
9 JUVENTUDE NEGRA E EDUCAÇÃO SUPERIOR	105
10 SÍNDROME DE JUNO: GRAVIDEZ, JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS	123
11 A JUVENTUDE BRASILEIRA NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NACIONAL	133
12 A POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUDE E A PROMOÇÃO DA CIDADANIA	138
POSFÁCIO	151





## **SINOPSE**

Esta publicação reúne textos que abordam a inserção da temática *juventude* no âmbito das políticas sociais brasileiras. A primeira seção apresenta uma abordagem ampla sobre a matéria, recuperando os conceitos de juventude que têm servido como balizas operacionais para a atuação de governo e propondo a identificação das principais questões que afetam os jovens brasileiros na atualidade. As dez seções seguintes analisam as ações voltadas para a juventude executadas pelo governo federal nas várias áreas de corte social (educação, trabalho, saúde, assistência social, cultura, segurança pública etc.), colocando em perspectiva a adequação entre os temas que interessam à juventude e a forma como as políticas sociais têm lidado com o público jovem em suas estratégias de atuação. A última seção apresenta um balanço da *Política Nacional da Juventude* implementada pelo governo federal desde 2005, trazendo à luz alguns de seus principais avanços e as maiores dificuldades enfrentadas até o momento.

## **ABSTRACT**

This document presents a review on how youth issues have been dealt with in the field of social policies in Brazil. The first paper proposes an extensive approach to the theme by revising the main concepts of youth that have given shape to public policies and pointing out some of the crucial issues related to young people in Brazil nowadays. The next ten papers analyze federal social policies in relation to youth (education, labour, health, social care, culture, public security etc.). The aim here is to evaluate how adequate they have been to the problems that actually concern young Brazilians. Finally the last paper examines the National Youth Policy since 2005 and indicates some of its main achievements and great dilemmas.



## APRESENTAÇÃO

Produzir estudos e trabalhos variados sobre o desenvolvimento econômico e as questões sociais brasileiras, oferecendo subsídios para a formulação, a avaliação e o aperfeiçoamento de políticas públicas nas várias áreas em que atua o Estado, são missões institucionais que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) vem cumprindo ao longo de sua história como serviço prestado à sociedade brasileira.

A publicação que ora se apresenta reúne, em caráter extraordinário e com nova edição, parte dos textos que compõem o número 15 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, periódico semestral da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea dedicado à reflexão sobre as ações implementadas pelo governo federal nas diversas áreas de corte social. O referido número do periódico deu destaque ao tema *juventude* em cada um dos seus onze capítulos setoriais, que exploraram aspectos diferentes da matéria e sua inserção na pauta das políticas públicas. Assim, foi possível identificar certos pontos de estrangulamento, bem como algumas das oportunidades existentes para o avanço na atenção adequada aos jovens brasileiros. No vértice deste esforço, um texto introdutório buscou contextualizar o desafio de inserir a temática juvenil no âmbito da ação pública, por meio tanto da recuperação dos conceitos que têm servido como balizas operacionais para a atuação de governo, quanto da identificação das questões cruciais que afetam a juventude brasileira na atualidade.

Tendo em vista esse esforço, considerou-se oportuno reunir, em uma publicação específica, mais leve e mais articulada, os vários textos que tratam a juventude segundo o prisma de cada política setorial. Ainda que tenham sido elaborados sem contar com especialistas propriamente dedicados à investigação sobre o tema, os textos aqui reunidos valem-se da atividade rotineira de acompanhamento do desenho e da execução das ações nas várias áreas cobertas pelo periódico. Ademais, partilham do reconhecimento da importância que têm, para a efetiva realização do potencial juvenil numa sociedade complexa e heterogênea como a brasileira, a geração de oportunidades de inserção produtiva, o acesso à educação de qualidade, o suporte familiar, a manutenção de uma vida sã e saudável, e o engajamento em experiências de construção de pertencimento comunitário ou cultural.

Nesse sentido, acreditamos que esta publicação pode contribuir para a compreensão do espaço que cada política setorial destina aos temas e problemas da juventude brasileira hoje, bem como para a identificação das lacunas e desafios a serem enfrentados neste campo. Considerando-se a gravidade destas questões e a centralidade que vêm ganhando na agenda pública nos últimos anos, com expressão institucional em vários níveis de governo – inclusive o federal –, esperamos que este volume possa se constituir em uma referência para os debates que ora se travam na sociedade brasileira, na perspectiva de aprimorar a atenção devida aos jovens e, com isso, contribuir para a promoção da qualidade de vida e do desenvolvimento nacional.

**Jorge Abrahão de Castro**  
Diretor de Estudos Sociais do Ipea



# 1 A JUVENTUDE COMO FOCO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

## 1.1 A JUVENTUDE COMO QUESTÃO SOCIAL

A juventude se inscreveu como questão social no mundo contemporâneo a partir de duas abordagens principais. De um lado, por meio dos “problemas” comumente associados aos jovens (como a delinquência, o comportamento de risco e a drogadição, entre outros), que demandariam medidas de enfrentamento por parte da sociedade. É sintomático, por exemplo, o fato de que, *pari passu* à consolidação da afinidade entre a modernização socioeconômica e a configuração da juventude como categoria sociológica específica, firmou-se uma vinculação quase direta entre a temática juvenil e as questões da desordem social,<sup>1</sup> impondo a identificação dos jovens como o grupo prioritário sobre o qual deveriam recair as ações de controle social tutelar e repressivo, promovidas pela sociedade e pelo poder público.

De outro lado, a juventude também foi tradicionalmente tematizada como fase transitória para a vida adulta, o que exigiria esforço coletivo – principalmente da família e da escola – no sentido de “preparar o jovem” para ser um adulto socialmente ajustado e produtivo. Tendo como referência central o conceito de socialização, esta abordagem sugere que a transição é demarcada por etapas sucessivamente organizadas que garantem a incorporação pelo jovem dos elementos socioculturais que caracterizam os papéis típicos do mundo adulto (trabalhador, chefe de família, pai e mãe, entre outros): à frequência à escola se somaria, em primeiro lugar, a experimentação afetivo-sexual, que seria sucedida progressivamente pela entrada no mercado de trabalho, pela saída da casa dos pais, pela constituição de domicílio próprio, pelo casamento e pela parentalidade. Ao final deste processo, o jovem-adulto adentraria uma nova fase do ciclo da vida, cuja marca distintiva seria a estabilidade. Sob este enfoque, os “problemas” do comportamento juvenil foram redefinidos, passando a ser compreendidos como desvios ou disfunções do processo de socialização.<sup>2</sup>

Embora consolidadas em contextos ideológicos já distantes, as concepções da juventude como *etapa problemática* ou como *fase preparatória* da vida, ainda hoje, se fazem presentes na tematização sobre o jovem. O contraste entre juventude e ordem social permanece arraigado de forma praticamente indelével, seja quando se abordam as experiências de contestação ou a rebeldia juvenil, seja quando o tema é a delinquência ou a criminalidade.<sup>3</sup> Por seu turno, a identificação usual do jovem como “estudante” –

---

1. A associação entre juventude e desordem teve origem nos trabalhos da Escola de Chicago, em princípios do século XX, a partir de estudos sobre os conflitos violentos entre gangues, bandos e organizações clandestinas formadas por jovens imigrantes nos grandes centros urbanos americanos em processo de industrialização. A respeito, ver ZALUAR, A. Gangues, galeras e quadrilhas: globalização, juventude e violência. In: VIANNA, H. (Org.). *Galeras cariocas: territórios de conflitos e encontros culturais*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997; e WAISELFISZ, J. J. (Coord.). *Juventude, violência e cidadania: os jovens de Brasília*. São Paulo: Cortez Editora/Unesco, 1998.

2. Essa compreensão transicional da condição juvenil foi pautada pelas formulações funcionalistas que emergiram nas sociedades afluentes do pós-guerra. É curioso perceber que, sob o efeito da efervescência política e cultural protagonizada por grupos de jovens nas décadas de 1950 e 1960, essas abordagens, ainda que centradas na questão da reprodução da ordem social, permitiram situar a juventude como agente portador do novo e da transformação, “localizando o seu papel na atualização do processo de transmissão da herança cultural, na modernização e no rejuvenescimento da sociedade”. Cf. ABRAMO, H. *Cenas juvenis – punks e darks no espetáculo urbano*. São Paulo: Scritta, 1994.

3. Cf. ABRAMO, H. *op. cit.*

e, portanto, livre das obrigações do trabalho – indica o peso da compreensão transicional existente ainda hoje, atualizada pela noção de *moratória social*: um crédito de tempo concedido ao indivíduo que protela sua entrada na vida adulta e possibilita experiências e experimentações que favorecerão o seu pleno desenvolvimento, especialmente em termos de formação educacional e aquisição de treinamento.<sup>4</sup>

No entanto, novos fenômenos sociais têm evidenciado os limites da compreensão da juventude a partir desses registros e chamado a atenção para aspectos que até muito recentemente eram pouco explorados. O primeiro deles está ligado à detecção, nas décadas finais do século XX, de mudanças estruturais na distribuição etária da população em todo o mundo resultantes do crescimento excepcional do grupo jovem. Em termos práticos, esta “onda jovem” significa um aumento relativo da população em idade ativa, o que pode ter efeito positivo sobre a dinâmica do desenvolvimento socioeconômico e, por isso, tem sido qualificado como bônus demográfico. A partir deste quadro, delineia-se uma nova perspectiva sobre a juventude, em que perde força a conotação problemática do jovem e ganha relevo um enfoque completamente inovador: a juventude torna-se um *ator estratégico do desenvolvimento*.<sup>5</sup> Medidas decorrentes deste novo enfoque, no geral, reatualizam a visão preparatória da juventude, exigindo, por um lado, investimentos massivos na área de educação em prol do acúmulo de “capital humano” pelos jovens; por outro, a adoção de um corte geracional nos vários campos da atuação pública (saúde, qualificação profissional, uso do tempo livre etc.) e o incentivo à participação política juvenil, com recurso à noção de *protagonismo jovem*.

Entretanto, o aproveitamento do bônus demográfico tem sido ameaçado por outro fenômeno em escala mundial mais ou menos simultâneo: a “crise do emprego”, que abateu as economias desenvolvidas na década de 1980 e atingiu o Brasil nos anos 1990, ameaçando a incorporação ao mercado de trabalho de grandes contingentes de jovens saídos da escola. Neste cenário de restrição das oportunidades de emprego – que afeta inclusive os trabalhadores já inseridos, descreditando a estabilidade como marca fundamental da vida adulta –, duas grandes tendências se configuram entre os jovens. Aqueles de origem social privilegiada adiam a procura por uma colocação profissional e seguem dependendo financeiramente de suas famílias; com isso, ampliam a moratória social que lhes foi concedida, podendo, entre outras coisas, estender sua formação educacional, na perspectiva de conseguir uma inserção econômica mais favorável no futuro. Os demais, que se vêem constrangidos a trabalhar, em grande parte das vezes acabam se submetendo a empregos de qualidade ruim e mal remunerados, o que, em algum grau, também os mantém dependentes de suas famílias, ainda que elas lidem com isto de forma precária. Embora ganhe tonalidades diferentes segundo as possibilidades que o nível de renda familiar permite, o bloqueio à emancipação econômica dos jovens, em

---

4. O termo *moratória social* foi cunhado por Erik Erikson no final da década de 1950 e atualizado décadas depois por Mario Margulis e Marcelo Urresti. Cf. MARGULIS; URRESTI. La juventud es más que una palabra. //r. \_\_\_\_\_. *La juventud es más que una palabra* – Ensayos sobre cultura y juventud. Buenos Aires: Editora Biblos, 1996. Embora a “extensão” e as características desta moratória variem bastante segundo as diferenças de classe social, gênero e geração, trata-se de uma noção útil para apreender a especificidade da juventude.

5. Essa abordagem foi especialmente difundida e apoiada por organismos multilaterais e agências internacionais a partir do início da década de 1990, sob impulso das discussões promovidas desde 1985 por ocasião do Ano Internacional da Juventude. Para um breve retrospecto da inserção recente da temática da juventude na agenda internacional, ver, adiante neste volume, o texto “A política nacional de juventude e a promoção da cidadania”.

ambos os casos, além de frustrar suas expectativas de mobilidade social, posterga a ruptura com a identidade fundada no registro filho(a), adiando a conclusão da passagem para a vida adulta e ensejando uma tendência de *prolongamento da juventude*.<sup>6</sup>

É importante se considerar, entretanto, que o prolongamento da juventude não está ligado somente à dificuldade de absorção de um grande número de jovens no mercado de trabalho. A emergência de novos padrões comportamentais no exercício da sexualidade, da nupcialidade e na conformação dos arranjos familiares também contribui para a configuração do cenário.<sup>7</sup> Jovens casais vivendo juntos sem casamento, jovens que criam seus filhos na casa dos pais ou que moram com os pais mesmo depois de já serem financeiramente independentes são fenômenos cada vez mais comuns, que desorganizam a compreensão tradicional de transição para a vida adulta, evidenciando o exercício de vários “papéis adultos” por indivíduos que ainda se identificam como jovens. No limite, se a emancipação econômica não ocorre, não é por causa disso que os jovens deixam de vivenciar as experiências e responsabilidades características do mundo adulto, na maior parte das vezes mesclando-as com as vivências típicas do universo jovem e multiplicando as trajetórias de vida possíveis. Essa *dessincronização das passagens*<sup>8</sup> não apenas coloca em xeque a centralidade da inserção no mercado de trabalho como marco necessário e definitivo da transição para a vida adulta, como também obscurece a própria concepção da juventude como etapa transitória. Com isso, o foco em um ponto de chegada que se projeta no futuro transfere-se para o momento presente, para a juventude em si, que ganha importância como etapa genuína do ciclo da vida. A mobilização social e política de jovens, que se consolida ao longo da década de 1990, tem um papel decisivo na conformação deste novo contexto ideológico, em que emerge a compreensão dos jovens como *sujeitos de direitos*, definidos não mais “por suas incompletudes ou desvios”, mas por suas especificidades e necessidades, que passam a ser reconhecidas no espaço público como demandas cidadãs legítimas.<sup>9</sup>

Esse movimento que atribui à juventude relevância *per se* coincide com o fortalecimento crescente dos grupos de jovens (grupos de estilo, vanguardas artísticas, movimentos sociais e políticos, entre outros) como espaços privilegiados de construção da identidade e exercício da sociabilidade. As referências que circulam nestes espaços de interação e convivência ganham relevo na medida em que preenchem o vazio deixado, de um lado, pela inadequação das instituições tradicionais (especialmente a escola) às demandas e interesses dos jovens e, de outro, pela persistência de uma ambigüidade na definição do papel social do jovem, exacerbada no contexto de prolongamento da juventude. Nesse sentido, é paradoxal o fato de que, enquanto a passagem dos bancos

---

6. WALLACE e KOVATCHEVA, 1998 *apud* PAIS, J. M.; CAIRNS, D.; PAPPÁMIKAIL, L. Jovens europeus: retrato da diversidade. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, v. 17, n. 2, 2005. Interessante observar que o prolongamento da juventude em certa medida desperta a atualização da abordagem do jovem pela via dos “problemas”, pois a extensão do período de tempo em que este permanece como um “projeto de adulto”, sem definição precisa do seu papel na sociedade, dá lugar, especialmente no caso dos jovens oriundos dos setores populares, a preocupações que associam a sua não-participação produtiva com potenciais trajetórias negativas do ponto de vista social, como a inatividade ou a delinqüência.

7. CAMARANO, A. A. (Org.). *Transição para vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

8. GALLAND, 1997 *apud* PAIS, J. M.; CAIRNS, D.; PAPPÁMIKAIL, L. *op. cit.*

9. Cf. ABRAMO, H. O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro. *In*: FREITAS, M. V. (Org.). *Juventude e adolescência no Brasil*: referências conceituais. São Paulo: Ação Educativa, 2005.



escolares para o mundo do trabalho se torna cada vez mais incerta, ameaçando a redefinição da identidade do jovem segundo os cânones homogeneizadores da vida adulta, suas possibilidades de identificação são multiplicadas pela vasta pluralidade de *(sub)culturas juvenis*.<sup>10</sup> Estas subculturas comportam maneiras criativas de reivindicar reconhecimento e resistir aos padrões estabelecidos, bem como formas inovadoras de inserção nas esferas da vida social; dada sua presença marcante nas sociedades contemporâneas, contribuem decisivamente para a produção e renovação do repertório de valores e práticas sociais.<sup>11</sup> O amplo reconhecimento deste fato reforça a valorização positiva do jovem e tem como expressão extrema a conversão da juventude em “modelo cultural” em vários níveis (comportamento, gostos, beleza, práticas, insígnia da indústria cultural etc.), fenômeno que tem sido descrito como juvenilização da sociedade.<sup>12</sup>

Em um contexto em que a juventude surge de forma múltipla como questão social relevante – seja pelos problemas que vivencia, seja pelas potencialidades de realizações futuras, seja ainda pelo que há de genuinamente rico nesse momento do ciclo da vida –, cabe pensar os desafios que se apresentam para a sociedade brasileira em termos de atenção aos jovens. Esta agenda indiscutivelmente aproxima a temática da juventude das reflexões sobre o desenvolvimento do país, pois, ainda que hoje a juventude requeira atenção *per se* e demande uma abordagem que incorpore também a perspectiva própria dos jovens, ela ainda encerra uma “aposta” da sociedade no seu futuro, para onde está projetado o ideal do desenvolvimento.

## 1.2 A JUVENTUDE E SUAS QUESTÕES – UM BREVE DIAGNÓSTICO

Dados da Projeção Populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE – revisão 2004) apontam que, em 2006, os jovens brasileiros com idade entre 15 e 29 anos somavam 51,1 milhões de pessoas, o que então correspondia a 27,4% da população total.<sup>13</sup> Este contingente é 48,5% maior do que aquele de 1980, quando havia no país 34,4 milhões de jovens; no entanto, ainda é menor do que os 51,3 milhões projetados para 2010. As projeções indicam, no entanto, que a partir daí a tendência de crescimento da população jovem deverá se reverter, havendo uma redução progressiva no número absoluto de jovens no Brasil, que chegará a 2050 em torno de 49,5 milhões (gráfico 1).<sup>14</sup>

---

10. PAIS, J. M. *Culturas juvenis*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2003.

11. Para uma discussão mais aprofundada sobre as relações entre juventude e a produção cultural da sociedade, ver seção “Juventude e cultura” adiante, neste volume.

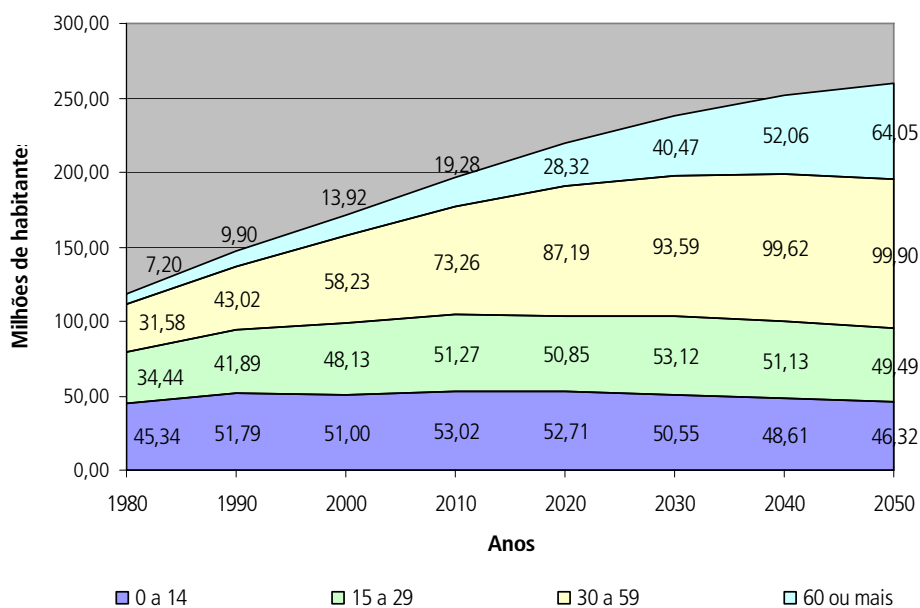
12. PAIS, *op. cit.*; PERALVA, Á. O jovem como modelo cultural. *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo: Anped, n. 5/6, 1997; DEBERT, G. G. A cultura adulta e a juventude como valor. *Revista Kairós*, São Paulo, v. 7, n. 2, 2004.

13. O recorte etário aqui adotado (15 a 29 anos) é o mesmo com que trabalham a Secretaria e o Conselho Nacional de Juventude. Também é o recorte adotado na proposta de Estatuto da Juventude, em discussão na Câmara dos Deputados. Em termos práticos, serve tão-somente como artifício para tratar o tema da juventude, embora seja reconhecidamente limitado para abarcar todas as dimensões do que está, de fato, na base dessa categoria analítica.

14. Quando se analisa o número de jovens como proporção da população total, constata-se, contudo, que há algum tempo eles vêm perdendo participação relativa: em 1980, eles representavam cerca de 29,0% da população total, mas, em 2010, devem corresponder a 26,0% e, em 2050, a 19,1%. O processo de envelhecimento populacional se refletirá também dentro do conjunto dos jovens: o grupo de 15 a 17 anos sofrerá uma perda considerável, passando de 24,1% do total dos jovens para 19,5%; o grupo de 18 a 24 perderá comparativamente menos, passando de 48,5% para 46,7%; já o grupo mais velho, de 25 a 29 anos, aumentará de 27,3% para 33,8% ao final do período em foco.

GRÁFICO 1

## População Brasileira por Grupos Etários Selecionados



Fonte: Projeção Populacional – Revisão 2004/IBGE.

Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

O peso numérico desse segmento na atualidade, bem como o fato de que suas condições sociais presentes deverão ter impacto sobre a fase seguinte da transição, justificam um olhar especial sobre as questões que afetam e mobilizam os jovens brasileiros hoje. A pesquisa de opinião “Perfil da Juventude Brasileira – 2003”<sup>15</sup> deixou evidente que, para eles, os aspectos positivos de ser jovem sobrepujam em muito os negativos: 74% dos informantes declararam que há mais coisas boas em ser jovem do que ruins, contra 11% que declararam o contrário e 14% que optaram pelas duas possibilidades simultaneamente. Por um lado, entre *as coisas boas de ser jovem* destacaram-se aspectos tão variados quanto não ter responsabilidades, poder aproveitar a vida, ter liberdade, fazer amigos, ter saúde e disposição física, mas também poder estudar e adquirir conhecimentos e poder trabalhar. Sintomaticamente, quando inquiridos sobre *os assuntos que mais lhes interessavam*, três temas predominaram: educação, trabalho e oportunidades de cultura e lazer. Embora os pesos relativos se diferenciem conforme a idade, a escolaridade e o nível de renda familiar, é interessante notar que este resultado geral espelha, em larga medida, as expectativas sociais sobre essa etapa do ciclo da vida, estando todos os aspectos relacionados à liberalidade outorgada ao jovem para o seu pleno desenvolvimento pessoal e social – até mesmo a possibilidade de trabalhar, se entendida como experimentação da inserção no mundo de trabalho e desenvolvimento de capacidades.

15. Pesquisa realizada pelo Instituto Cidadania, em 2003. Para mais detalhes, ver ABRAMO, H.; BRANCO, P. *Retratos da juventude brasileira – análise de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Instituto Cidadania e Fundação Perseu Abramo, 2005 (tabelas do anexo).

De outro lado, entre *as coisas ruins de ser jovem* destacaram-se na opinião dos entrevistados o convívio com riscos variados (drogas, violência, más companhias) e a falta de trabalho e renda, além da falta de liberdade expressa pelo controle familiar. Mais uma vez, chama atenção a correspondência entre a percepção dos jovens e da sociedade em geral acerca desta etapa do ciclo de vida: os “problemas” habitualmente correlacionados aos jovens pela opinião pública foram exatamente aqueles citados pelos próprios jovens como os principais aspectos negativos da condição juvenil. Isto fica ainda mais evidente quando se trata das *maiores preocupações dos jovens atualmente*, entre as quais foram explicitamente citadas, na ordem, as questões que os atingem mais de perto, a saber: segurança/violência, o trabalho (emprego/questões profissionais) e as drogas.<sup>16</sup>

Esse quadro de percepções dos próprios jovens sobre a sua realidade referenda a importância que as questões ligadas à juventude brasileira ganharam no período recente, tornando-se objeto de grande interesse social. Nesse sentido, cabe discorrer mais detalhadamente sobre essas questões, enfocando os desafios que apresentam para as políticas públicas brasileiras.

### 1.2.1 A convivência com “riscos”

O tema “risco” é eminentemente juvenil. Aos jovens costuma-se associar a inconseqüência, a paixão pelas emoções fortes, os excessos impulsivos, a vulnerabilidade psicoemocional ou a disposição ao individualismo narcísico que ensejariam “comportamentos de risco”. Algo desta percepção certamente se deve ao teor conservador (no sentido de preservador) da retórica da estabilidade e da responsabilidade do mundo adulto. Outra parte, no entanto, está referida à própria condição juvenil e à imprevisibilidade contida na passagem de uma experiência de vida majoritariamente pautada pelas relações que se estabelecem no espaço protegido e controlado da convivência familiar para as múltiplas vivências possíveis no cenário mais amplo dos espaços públicos, nos quais tem lugar a efetiva construção da autonomia.

É interessante observar que os próprios jovens percebem a convivência com “riscos” enquanto um aspecto inerente à condição juvenil, tendo sido este o principal aspecto negativo de ser jovem identificado pela pesquisa “Perfil da Juventude Brasileira – 2003” supracitada. Mas o que seriam estes “riscos”? Segundo a opinião dos jovens, as principais questões associadas a essa noção são as drogas, a violência e as “más companhias”, sendo os riscos iminentes as possibilidades de dependência química, de vitimização por agressões ou de envolvimento em situações perigosas por influência do grupo de amigos. É possível incluir ainda a iniciação sexual precoce e práticas sexuais desprotegidas, pela possibilidade tanto de infecção por doenças sexualmente transmissíveis (DSTs) quanto da gravidez na adolescência.<sup>17</sup> Recentemente, a evasão

---

16. A pesquisa “Juventude Brasileira e Democracia”, realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e pelo Instituto Polis entre 2004 e 2005 encontrou resultados bastante próximos: violência, desemprego, educação e pobreza/desigualdade foram os temas mais citados pelos jovens em resposta à pergunta “o que mais preocupa você hoje no Brasil?”. Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS; INSTITUTO PÓLIS. *Juventude Brasileira e Democracia: participação, esferas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ibase, 2005 (Relatório Final de Pesquisa).

17. Para a discussão sobre as questões em torno da gravidez na adolescência, ver seção “Síndrome de Juno: Gravidez, juventude e políticas públicas” adiante, nesta edição.

escolar e a ociosidade (não frequentar a escola e não trabalhar) passaram a integrar os “riscos” que circundam os jovens, o que, pelas potenciais conseqüências em termos da qualificação e produtividade da força de trabalho, extrapola a ameaça de danos do nível meramente individual para o social.<sup>18</sup>

Tomando-se o “risco” estritamente como uma ameaça à integridade e ao desenvolvimento do indivíduo, com repercussões diretas sobre si mesmo e sobre a sociedade, alguns dados podem explicar a relevância que o tema adquiriu na atualidade. No Brasil, como se verá adiante, a violência ocasiona uma sobremortalidade nos adolescentes e adultos jovens do sexo masculino, fazendo com que, do ponto de vista sanitário, o período etário de 15 a 29 anos seja considerado de alto risco, quando poderia ser um dos mais saudáveis do ciclo vital. No que se refere à infecção por doenças sexualmente transmissíveis, é importante notar que os casos notificados de aids na população de 15 a 29 anos correspondem a 30% do total (112 mil casos, desde o início dos anos de 1980 até 2005). Quanto ao abuso das drogas, é relevante o fato de que o grupo com idade de 18 a 24 anos é aquele em que se registram as maiores porcentagens de dependentes de álcool: 19,2% contra 12,3% observados para o total de todas as idades (a partir dos 12 anos), sendo que os jovens dependentes do sexo masculino prevalecem com grande vantagem sobre os do sexo feminino (27,4% contra 12,1%) e sobre o conjunto dos homens de todos os grupos etários (27,4% contra 19,5%).<sup>19</sup>

É comum associar o envolvimento ou exposição a esses tipos de “risco” a fatores tão variados quanto baixa auto-estima, sentimento de inadequação aos espaços de convivência, vivência de abuso físico, sexual ou psicológico por membros da família, constrangimento imposto pela condição socioeconômica, de gênero ou raça etc. Em linhas gerais, estes fatores expressam dificuldades na relação do jovem com seu meio mais imediato, podendo ser organizados em três categorias distintas: *i*) problemas na vinculação social do jovem às instituições que têm como função contribuir para a sua formação e supervisão (a família, a comunidade, a escola); *ii*) condições em que se dá o processo de construção de sua auto-imagem; e *iii*) influência do grupo de amigos com que convive mais imediatamente o jovem e as inter-relações que este grupo estabelece na sociedade.<sup>20</sup> Certamente o engajamento “voluntário” em condutas que envolvem algum tipo de perigo previsível está relacionado a aspectos complexos da conjugação destes e possivelmente de outros fatores (como a fragilização das instituições sociais tradicionais ou a manifestação da chamada personalidade anti-social, por exemplo), mas o peso relativo de cada um deles, bem como sua forma de manifestação mais imediata, varia caso a caso, segundo a situação individual de cada jovem em sua singularidade.

---

18. Cf. BANCO MUNDIAL. *Jovens em situação de risco no Brasil. Volume I – Achados relevantes para as políticas públicas*. Brasília: Banco Mundial, 2007 (Policy Briefing).

19. Cf. *II Levantamento Domiciliar sobre o uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil – 2005*, Senad/Cebrid. Para mais informações sobre a exposição a “riscos” entre os jovens brasileiros, ver seção “Jovens: morbimortalidade, fatores de risco e políticas de saúde” adiante, nesta edição.

20. Essa chave analítica foi empregada por Simone Assis para investigar a dimensão sociopsicológica do envolvimento de jovens na delinquência. Considerou-se aqui que este modelo simples e ao mesmo tempo abrangente – que reúne contribuições de vários estudiosos da formação da identidade juvenil – é adequado para tratar também do tema mais amplo da exposição ao “risco”. Cf. ASSIS, S. *Traçando Caminhos numa Sociedade Violenta*. Rio de Janeiro/Brasília: Fiocruz-Claves, Unesco, DCA/SEDH/MJ, 1997 (Sumário Executivo).

Entretanto, ao se abordar a questão do “comportamento de risco” para além de suas manifestações individuais e como aspecto associado à condição juvenil, é preciso atentar para um fator fundamental: nessa fase da vida ocorrem as primeiras experiências de decisão autônoma e afirmação da liberdade em um contexto de experimentação exploratória do mundo. Estas experiências – que carregam uma demanda implícita do jovem por assumir responsabilidades – envolvem sempre certo “risco”, que pode estar associado tanto aos “erros de julgamento” quanto aos “testes de confiabilidade” da rede de proteção disponível.<sup>21</sup> De um lado, o que se revela como comportamento de risco, muitas vezes pode ser a expressão do resultado não antecipado das decisões de quem está aprendendo a tomá-las premido pela urgência de mostrar o próprio valor a si mesmo e aos outros. Considerando-se que, do ponto de vista dos jovens, eles teriam “pouco a perder”, já que não estão plenamente integrados aos vínculos das instituições sociais e que a morte é uma possibilidade distante, inverossímil,<sup>22</sup> é possível conceber que eles simplesmente se disponham a brincar com o controle da própria vida, correndo “riscos” ao desprezar a interdependência entre a própria ação e a de terceiros no estabelecimento de um determinado objetivo.

Ao mesmo tempo, tomar decisões autônomas requer confiança nas condições de sua implementação. À medida que aprofunda a inserção social do jovem nos âmbitos de circulação e atuação dos adultos, ele se vê impelido a certificar-se da validade e solidez das instituições, das normas e dos valores sociais com os quais passa a lidar de maneira cada vez mais freqüente. Nesse outro sentido, o que em muitas ocasiões é percebido como mera transgressão juvenil pode ser, na verdade, expressão de um teste da rede de proteção. Este teste, que conjuga a dimensão do perigo e da segurança e por vezes resulta em danos pessoais ou a terceiros, tem importância crucial para quem está construindo, experimentando e buscando afirmar uma nova identidade. Em última instância, serve para responder a uma pergunta essencial: se for preciso, será realmente possível contar com alguém/algo? Tal pergunta é especialmente coerente com o contexto atual de produção social de insegurança, desencadeado pelo fracasso dos diversos mecanismos de integração social, inclusive as relações intergeracionais. Ademais, diante da juvenilização da sociedade e da conversão do jovem em modelo cultural, fica a seguinte questão: se todos são “jovens”, que referências de adulto restam ao jovem, com as quais se confrontar e perante as quais se afirmar?<sup>23</sup>

Enfrentar essas questões e minimizar os seus efeitos para os jovens brasileiros requer levar a sério as dificuldades e as demandas desses jovens, e não adotar uma perspectiva catastrofista sobre a condição juvenil. Sob este aspecto, a reflexão sobre o tema dos “riscos” deve considerar as dificuldades e as estratégias de que os jovens lançam mão na trajetória que lhes dará acesso ao mundo adulto,<sup>24</sup> de modo que as ações

---

21. A respeito, ver LA MENDOLA, S. O sentido do risco. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, v. 17, n. 2 2005.

22. Margulis e Urresti lembram que, complementarmente à moratória social, a juventude também se caracteriza por uma *moratória vital*, ou seja, pela disposição de um capital temporal vinculado à vitalidade energética do corpo e à “certeza” de que a morte obedece à cronologia do ciclo da vida. Cf. MARGULIS; URRESTI, *op. cit.*

23. Para uma reflexão sobre o desamparo dos jovens frente à natureza das relações intergeracionais na atualidade, ver KEHL, M. R. A juventude como sintoma da cultura. In: NOVAES, R.; VANUCCHI, P. *Juventude e sociedade – trabalho, educação, cultura e participação*. Instituto Cidadania e Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2004.

24. Cf. Gonsalves, Hebe S. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, v. 17, n. 2 2005.

que visam à prevenção de danos façam algum sentido para os próprios jovens e sejam realmente efetivas.

### 1.2.2 Juventude e escola: trajetórias irregulares e fracasso

Embora persista a identificação social do jovem como “estudante” e a escola seja amplamente reconhecida como espaço privilegiado de socialização e formação, o processo de escolarização da maioria dos jovens brasileiros é marcado por desigualdades e oportunidades limitadas. Predominam trajetórias escolares interrompidas pela desistência e pelo abandono, que, algumas vezes, são seguidos por retomadas. As saídas e os retornos caracterizam um percurso educacional irregular.

Assim, a defasagem escolar acaba se transformando na realidade de muitos. A frequência ao ensino médio na idade adequada ainda não abrange metade dos jovens brasileiros de 15 a 17 anos, e cerca de 34% deles ainda estão retidos no ensino fundamental. O acesso ao ensino superior é ainda mais restrito, com apenas 12,7% dos jovens de 18 a 24 anos frequentando esse nível de ensino. A proporção de jovens fora da escola, por sua vez, é crescente conforme a faixa etária: 17% na faixa de 15 a 17 anos, 66% na de 18 a 24 anos, e 83% na faixa de 25 a 29 anos, sendo que muitos destes jovens desistiram de estudar sem ter completado sequer o ensino fundamental. Tal situação é ainda mais grave no caso da expressiva proporção de jovens de 18 a 29 anos nessa condição, pois o incentivo para o retorno à escola para completar o ensino obrigatório tende a ser menor do que entre os que ainda estão na faixa de 15 a 17 anos. Contudo, é significativo o fato de que, vencida a barreira do ensino fundamental, boa parcela dos que têm mais de 18 anos conseguiu completar o ensino médio (cerca de 30%), embora sem buscar a continuidade de estudos no ensino superior.<sup>25</sup>

Dados da pesquisa “Juventudes Brasileiras” revelam que muitos dos jovens que não mais estudam pararam de estudar uma vez (61,6%), duas vezes (20,1%) e três vezes ou mais (16,7%).<sup>26</sup> A pesquisa também captou que, entre os homens, a principal razão de abandonar os estudos foi a oportunidade de emprego (42,2%), enquanto entre as mulheres foi a gravidez (21,1%). Em que pesem as enormes dificuldades, onde o estigma do fracasso é acompanhado da auto-responsabilização pelos resultados, a grande maioria dos jovens que está fora da escola (69,5%) acredita que terá condições de voltar a estudar. E são muitos os que retornam por atribuírem valor à educação como um caminho para “melhorar de vida”. O persistente retorno dos jovens à escola deve ser visto como uma oportunidade de se repensar o sistema educacional de forma a assegurar um aprendizado que tanto estimule quanto assegure a trajetória de sucesso escolar.

Entretanto, a universalização do acesso em um sistema educacional que não foi estruturado para lidar com a diversidade dos alunos gerou uma escola que acaba transformando desigualdades sociais em desigualdades de resultados escolares. É uma

---

25. Para um balanço dos principais problemas na área de educação e das ações públicas que buscam enfrentá-los, ver seção “Situação educacional dos jovens brasileiros” adiante, neste volume.

26. A pesquisa “Juventudes Brasileiras” foi realizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em 2004. Os dados aqui referidos estão apresentados em ANDRADE, E. R.; FARAH NETO, M. *Juventudes e trajetórias escolares: conquistando o direito à educação*. Brasília: Edições MEC/Unesco, 2007. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001545/154580por.pdf>>.

situação que revela “indiferença pelas diferenças”,<sup>27</sup> na qual a seleção não se dá mais no acesso, mas no interior da escola, confluindo para um desempenho marcado pelo fracasso escolar. Os elevados índices de repetência e evasão que acompanham a trajetória de muitos jovens colocam um dos maiores desafios para o sistema educacional brasileiro: como assegurar educação básica para todos, em um percurso educacional completo?

Nesse contexto, a busca da escola noturna é a realidade de muitos jovens que trabalham. Mas não é só a situação de trabalhador que leva os jovens à escola noturna. O atraso no percurso escolar também é responsável pela procura do ensino noturno, contexto em que a escola cumpre o papel de espaço de sociabilidade e de troca de experiências entre os jovens que a freqüentam. Assim, especialistas afirmam que, em muitos casos, o trabalho vem como conseqüência da freqüência à escola noturna.<sup>28</sup> Paralelamente, a oferta de curso noturno regular, seja fundamental ou médio, tem sido uma forma de os sistemas de ensino responderem às pressões de demanda, sem investimentos mais significativos na ampliação da rede. Se críticas à qualidade do ensino da escola pública são recorrentes, o que se dirá da qualidade dos cursos noturnos?

As diferenças nas características pedagógicas dos cursos diurno e noturno exigiram uma proposta curricular diferenciada, mas não é isso o que se verifica. Na prática, o que acontece é uma replicação de currículos elaborados para um aluno teórico, um aluno médio que não existe, desconsiderando todas as orientações dos projetos pedagógicos, cujas práticas educativas deveriam ser pautadas na realidade social do aluno. E o aluno que estuda de noite geralmente trabalha durante o dia, não tem tempo nem o hábito de estudar; chega cansado à escola e precisa que o ensino seja mais atrativo e conectado à realidade do mundo do trabalho que vivencia. Investigação realizada em uma escola noturna<sup>29</sup> revela que os professores admitem que o ensino necessita ter aplicabilidade, enquanto os alunos sabem que precisam adquirir mais conhecimentos teórico e prático, em vez do ensino resumido e aprendizagem facilitada que muitas escolas noturnas oferecem.

O direito e a democratização do acesso à educação básica de qualidade exigem atenção especial à escola noturna, freqüentada por muitos jovens trabalhadores na busca de ampliar seus conhecimentos para melhor se inserirem no mercado de trabalho. É preciso reconhecer que muitas das dificuldades enfrentadas pelos jovens, quando chegam ao ensino médio, decorrem de deficiências de aprendizado no ensino fundamental, o qual vem falhando até mesmo em seus propósitos elementares de ensinar a ler, escrever e fazer contas. Não resta dúvida de que melhorar a qualidade da educação básica, em seus componentes fundamental e médio, deve ser a meta principal da política educacional.

Ao ensino médio, em sua maior complexidade, atribui-se o desafio de cumprir múltiplas finalidades: educar para a vida, educar para o mundo do trabalho e assegurar conhecimentos para a continuidade dos estudos. Este desafio ainda requer respostas de reformas educacionais que prometem, mas que na realidade não acontecem.

---

27. GONÇALVES, L.; PASSOS, S.; PASSOS, A. Novos rumos para o ensino médio noturno: como e por que fazer? *Revista Ensaio: avaliação e política pública de educação*, v. 13 n. 48. Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, 2005.

28. MARQUES, O. Escola noturna e jovens. *Revista Brasileira de Educação*, n. 5/6. São Paulo: Anped, 1997.

29. Pesquisa realizada no Colégio Estadual Presidente Kennedy, em Belford Roxo-RJ, relatada em GONÇALVES, L.; PASSOS, S.; PASSOS, A. *op. cit.*

Iniciativas recentes de integração de ensino médio e técnico nas escolas regulares apontam para novos caminhos que ainda precisam ser avaliados em seus resultados. Entretanto, é uma busca de alternativa em um contexto em que muitos jovens, desestimulados pelo ensino nas escolas que freqüentam, estão abandonando o ensino médio, particularmente o noturno.

### 1.2.3 A difícil inserção no mercado de trabalho

O ingresso dos jovens no mundo do trabalho é um dos temas centrais quando se discute a juventude como questão social na atualidade. Nesse sentido, é o tema que, ao lado de saúde e educação, mais freqüentemente pautou as ações públicas voltadas para a juventude, no Brasil e no mundo. Se este problema foi formulado nos países capitalistas centrais em termos da necessidade de garantir uma passagem bem-sucedida entre escola e mundo do trabalho em um contexto de desemprego crescente, no caso brasileiro, a questão mais premente foi sempre a do trabalho precoce, que antecede a saída da escola – sem qualquer garantia de que esta saída ocorra após a conclusão do nível básico de ensino – e que tende a dificultar a continuidade dos estudos, bloqueando as oportunidades futuras. A este problema veio somar-se o da crise do emprego, que atinge a população jovem de forma especialmente acentuada, tanto pelo desemprego quanto pela ocupação em postos de trabalho precários.<sup>30</sup>

Apesar de o ingresso precoce de jovens ser uma característica marcante do mercado de trabalho brasileiro, existe uma clara tendência de arrefecimento do fenômeno. Isto pode ser demonstrado pela comparação das taxas de participação por idade de coortes diferentes.<sup>31</sup> Enquanto mais de 28% dos trabalhadores nascidos entre 1970 e 1979 já estavam no mercado de trabalho aos 13 anos, com apenas 14% dos trabalhadores nascidos após 1990 ocorria o mesmo. De modo geral, para as coortes mais recentes, há menor taxa de participação para seus membros mais jovens; isto é, entre os nascidos na década de 1990, a taxa de participação para idades inferiores a 16 anos é menor que para os nascidos na década de 1980, que por sua vez é menor que a dos nascidos na década de 1970. Ou seja, nas coortes mais recentes, os jovens com idade inferior a 16 anos têm protelado sua entrada no mercado de trabalho, embora ainda exista uma taxa de participação alta para grupos que, legalmente, não deveriam estar no mercado de trabalho (em 2006 a taxa de atividade para pessoas entre 10 e 14 anos foi de 10,8%)<sup>32</sup> e para o grupo que, supondo o fluxo escolar regular, deveria estar cursando o ensino médio (para as pessoas de 15 a 17 anos, a taxa de participação foi de 39,3% em 2006).

Considerando-se todas as pessoas com idade entre 15 e 29 anos, observa-se grande diversidade no que diz respeito à qualidade dos postos de trabalho que os jo-

---

30. Para uma análise das políticas voltadas a favorecer a inserção dos jovens no mercado de trabalho, ver seção "Políticas de emprego, trabalho e renda para jovens" adiante, neste volume.

31. As coortes podem ser definidas como um grupo formado por pessoas que têm alguma característica em comum; no caso em análise, a data de nascimento (por exemplo, a coorte dos nascidos em 1980). A comparação entre coortes permite identificar diferenças entre as sucessivas gerações ao longo do tempo – enquanto outras medidas, como a idade média de entrada no mercado de trabalho, carregam características de gerações diferentes.

32. A Constituição Federal de 1988 proibia qualquer trabalho aos menores de 14 anos, salvo a condição de aprendiz. Este limite de idade foi modificado pela Emenda Constitucional (EC) nº 20 de 1998, elevando a idade mínima para 16 anos e permitindo aprendizagens com idade entre 14 e 16 anos.



vens ocupam. Em geral, para os grupos mais jovens, os postos ocupados são os com menores exigências de qualificação e de pior qualidade, o que se reflete no fato de que apenas 11% dos jovens de 15 a 17 anos ocupados eram empregados com carteira assinada, evidenciando-se a barreira imposta pelas baixas qualificação e experiência características do grupo. Passando-se para os grupos etários seguintes, verifica-se um aumento da proporção de trabalhadores em melhores ocupações, o que, além do efeito “escalada” das ocupações piores para as melhores, reflete ainda a mudança na composição desses grupos: entre os jovens de 18 a 29 anos estão não apenas aqueles que entraram cedo no mercado de trabalho e conseguiram, paulatinamente, mudar para ocupações melhores; encontram-se aí também os jovens que puderam protelar sua entrada no mercado de trabalho – possivelmente aumentando sua escolaridade no processo – e que já conseguem um posto de melhor qualidade como primeira ocupação.<sup>33</sup> Entretanto, mesmo nesses grupos, observam-se altas proporções de jovens nas ocupações de pior qualidade: quase a metade do grupo de 18 a 24 anos e cerca de 30% do grupo de 25 a 29 eram empregados sem carteira ou trabalhadores não-remunerados. Este quadro revela que um grande contingente dos jovens brasileiros que trabalham não tem acesso a garantias sociais e trabalhistas, o que pode ter impacto na condição e no exercício da cidadania durante a sua vida laboral.

Sobre o problema do desemprego, sabe-se que, universalmente, ele tende a ser mais acentuado entre os jovens que entram no mercado de trabalho do que entre o restante da população. No Brasil, a situação não é diferente. Os jovens – especialmente os grupos entre 15 e 24 anos – apresentam taxas de desemprego substancialmente maiores que as dos trabalhadores adultos; em 2006, enquanto a taxa de desemprego era de 5% entre os adultos de 30 a 59 anos, observavam-se índices de 22,6% entre os jovens de 15 a 17 anos, 16,7% entre 18 e 24 anos, e 9,5% entre 25 e 29 anos. Não se nota, além disso, nenhuma tendência de aproximação entre as taxas de desemprego de jovens e não-jovens; ao contrário, a taxa de desemprego dos jovens cresce proporcionalmente mais.

Esses fenômenos ocorrem por motivos diversos, alguns dos quais identificados como problemas e, portanto, alvo de ação pública, e outros que não são necessariamente problemas. Por exemplo, é notório que há maior rotatividade entre os trabalhadores jovens do que entre os demais, e que esta rotatividade maior implica uma taxa de desemprego também maior. Parte da rotatividade, que não é necessariamente prejudicial à trajetória profissional, deve-se às próprias decisões do trabalhador jovem que, no início do ciclo de vida, passa por um processo de “experimentação” em várias

---

33. Isto não significa que a escolaridade mais elevada garante, automaticamente, bons empregos aos jovens que puderam postergar a sua entrada no mercado de trabalho para dar continuidade aos estudos, pois um incremento na oferta de mão-de-obra qualificada não implica um aumento na demanda por profissionais qualificados. No heterogêneo mercado de trabalho brasileiro, marcado pela acirrada competição entre trabalhadores desempregados e subempregados, a qualificação é, muitas vezes, apenas um “atributo positivo” do candidato em processo seletivo, e não um pré-requisito necessário ao exercício das funções inerentes ao cargo disponível. Dessa forma, o candidato mais qualificado acaba conquistando o emprego, ainda que as atividades a serem exercidas sejam de baixa complexidade, facilmente desempenhadas por trabalhadores menos qualificados. Como consequência, pelo menos dois fenômenos se explicitam: *i*) uma corrida imediatista e utilitarista por qualificação, na maioria das vezes meramente certificatória, que não assegura avanço nas competências cognitivas dos trabalhadores; e *ii*) possibilidades de inserção cada vez mais restritas aos trabalhadores com baixa qualificação, que em geral ficam com as atividades mais precárias, degradantes e/ou inseguras.

ocupações, com o espectro de possibilidades aumentando conforme aumentam sua experiência e qualificação. Ao mesmo tempo, outro fator da rotatividade deste grupo de trabalhadores é explicado pelo lado da demanda: os postos de trabalho ocupados por pessoas com pouca qualificação e experiência são, geralmente, os piores em termos de remuneração e condições de trabalho, além de terem os custos mais baixos de demissão e contratação. Avaliar a gravidade do desemprego juvenil exige, então, identificar qual é o principal fator envolvido. Deve-se também avaliar se o desemprego é concentrado em algum grupo específico de jovens (sobre os com maior defasagem escolar, por exemplo), uma vez que, se este for o caso, a situação só vai se alterar por meio de ação da política pública.

No que tange à inatividade entre os jovens, há dois vetores de análise possíveis. Por um lado, se associada à extensão do tempo de estudo, é usualmente considerada um aspecto positivo da condição juvenil, pelo que possibilita em termos de aquisição de conhecimentos para o trabalho e para a vida cidadã. Por outro lado, quando sua ocorrência está ligada ao desemprego por desalento ou à ocupação em atividades domésticas, especialmente se coincidir com o abandono dos estudos, é preocupante. A tabela 1 indica que uma minoria de jovens consegue permanecer como estudante apenas após os 17 anos (idade regular para a conclusão do ensino médio). Se mesmo antes desta idade uma parcela expressiva dos jovens precisa conciliar a frequência escolar com o trabalho, a partir dos 18 anos predomina crescentemente a condição de trabalhador (especialmente, mas não exclusivamente, para os jovens do sexo masculino), seguido do contingente dos jovens que não estudam e não trabalham (no qual predominam as mulheres, em geral refletindo a realização de trabalho doméstico – seja na condição de filha, seja na condição de cônjuge). O aspecto mais problemático é que grande parte desses jovens não havia completado a educação básica quando parou de estudar, e só uma parcela pequena conseguirá fazê-lo após ingressar no mundo do trabalho.<sup>34</sup>

TABELA 1

**Condição de atividade e de estudo por sexo e faixas etárias em 2006**

(Em %)

Homens	Só estuda	Estuda e trabalha	Só trabalha	Não estuda nem trabalha
10 a 14 anos	85,4	11,6	0,9	2,1
15 a 17 anos	54,4	27,1	11,3	7,1
18 a 24 anos	12,7	18,0	55,6	13,7
25 a 29 anos	2,1	9,4	78,3	10,1
Mulheres	Só estuda	Estuda e trabalha	Só trabalha	Não estuda nem trabalha
10 a 14 anos	91,0	6,5	0,4	2,1
15 a 17 anos	65,3	17,5	4,9	12,3
18 a 24 anos	17,6	15,1	35,6	31,7
25 a 29 anos	4,7	9,6	53,0	32,7

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)/IBGE.

O quadro de indicadores aqui analisado revela o quão restritas têm sido as oportunidades disponíveis aos jovens brasileiros no mercado de trabalho. Na verdade, se a “crise do emprego” que se manifestou no Brasil em meados da década passada atingiu

34. Menos da metade dos jovens entre 15 e 17 anos está cursando o ensino médio, e pouco mais de 30% dos jovens entre 18 e 24 anos está cursando *qualquer* nível de ensino regular, sendo que cerca de 20% está no nível fundamental ou médio. Para uma discussão mais pormenorizada, ver seção “Situação educacional dos jovens brasileiros” adiante.

toda a população trabalhadora, os jovens foram particularmente prejudicados. Altas taxas de desemprego, ocupações precárias e baixos salários têm comprometido seriamente sua trajetória educacional e profissional. Além disso, refletem diretamente nas garantias sociais, trabalhistas, na condição e no exercício da cidadania, tendo em vista que o vínculo com a rede pública de proteção social ainda se dá em grande medida via inserção no mercado formal de trabalho. Nesse sentido, a “crise do emprego” evidencia os limites impostos pela adoção do trabalho (formal) como mecanismo central de inserção social dos indivíduos, inclusive para efeito das políticas públicas de proteção social. Na atualidade, são muitas as estratégias de sobrevivência que, mobilizando em especial os jovens, escapam à definição clássica de trabalho (concebido como emprego ou posto de trabalho assalariado) e possibilitam formas de inserção alternativas no *modo* do trabalho e na vida social mais ampla.<sup>35</sup> Desse modo, reconhecer essa realidade e fomentar seu potencial inclusivo, até mesmo apoiando a sua capacidade de gerar e distribuir renda e proteção social, pode ser uma tarefa premente para as políticas públicas de inclusão dos jovens.

#### 1.2.4 Vitimização pela violência e criminalidade juvenil

A violência que acerca os jovens tem sido motivo de preocupação crescente no país. Por um lado, a vitimização fatal de jovens é alarmante. As estatísticas mostram que, enquanto as taxas de mortalidade da população brasileira como um todo vêm decrescendo progressivamente – como tendência de longo prazo relacionada à melhoria das condições de vida –, tal fenômeno não se observa com intensidade semelhante no caso do grupo populacional com idade entre 15 e 29 anos. A principal explicação está associada às altas taxas de mortalidade nessa faixa etária por *causas externas*, que englobam diversas formas de acidentes e violências, entre as quais os assassinatos por armas de fogo e os acidentes de trânsito. As vítimas, em geral, são jovens do sexo masculino, pobres e não-brancos, com poucos anos de escolaridade, que vivem nas áreas mais carentes das grandes cidades brasileiras.

Segundo dados do Sistema de Informações de Mortalidade do Sistema Único de Saúde (SIM/SUS), as mortes por homicídios entre os brasileiros de 15 a 29 anos passaram da média anual de 27.496 no período 1999-2001 para 28.273 no período 2003-2005,<sup>36</sup> sendo responsáveis por 37,8% de todas as mortes nesta faixa etária. Note-se que estas mortes vitimam mais os homens (cerca de 93% das vítimas de homicídios),<sup>37</sup> concentrando-se no grupo de 18 a 24 anos (com taxa de 119,09 vítimas por 100 mil habitantes), seguido do grupo de 25 a 29 anos (107,44) e do de 15 a 17 anos (64,59). No que se refere aos acidentes de trânsito – responsáveis pelo segundo maior número de mortes entre os jovens brasileiros –, os dados do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) informam que, em 2006, os jovens com idade entre 18 e 29 anos representaram 26,5% das *vítimas fatais* (contra 40,9% para o grupo de

---

35. Ver COHN, A. O modelo de proteção social no Brasil: qual o espaço da juventude? // NOVAES, R; VANUCCHI, P. *op. cit.*

36. A média dos três anos foi empregada para minimizar o efeito das oscilações nas taxas de um ano para o outro.

37. Com isso, embora a distribuição por sexo dos jovens brasileiros seja equilibrada, especialistas apontam que já existe um déficit de jovens do sexo masculino na estrutura demográfica brasileira. Uma evidência disso é o fato de que, em 2000, 4,5% dos homens jovens que completariam seu 30º aniversário não o fizeram por terem sido vitimados por homicídio. Cf. CAMARANO, *op. cit.* (Introdução).

30 a 59 anos) e 36,9% das *vítimas não fatais* (contra 32,4% para o grupo de 30 e 59 anos) de acidentes de trânsito no país.<sup>38</sup>

No que se refere à violência não-letal, os jovens também são as maiores vítimas. Um levantamento realizado pelo Ministério da Justiça (MJ) com as ocorrências registradas pelas polícias civis dos estados indica que, em 2005, o grupo de 18 a 24 anos foi a maior vítima não apenas dos casos de homicídio doloso (47,41 ocorrências por 100 mil habitantes), mas também das lesões corporais dolosas (514,83), das tentativas de homicídio (38,06), da extorsão mediante seqüestro (0,78) e do roubo a transeunte (333,8); já os jovens de 25 e 29 anos apareceram como as maiores vítimas dos furtos a transeunte (260,0) e do roubo de veículo (32,71), enquanto os adolescentes de 12 a 17 anos foram as maiores vítimas de estupro (35,43) e de atentado violento ao pudor (10,04).

Por outro lado, é importante notar que, se os jovens são comprovadamente o grupo social mais vitimado pela violência, eles também figuram como seus maiores autores. A violência que se manifesta em atos de delinquência corriqueiros, no vandalismo contra o espaço público, nos rachas e manobras radicais no trânsito, nas brigas entre gangues rivais, no dia-a-dia do ambiente escolar ou nas agressões intolerantes a homossexuais, negros, mulheres, nordestinos ou índios em várias partes do país é majoritariamente protagonizada por jovens e, em geral, vítima outros jovens. Ou seja, a violência cotidiana que acontece no país hoje é cometida por jovens contra jovens.

O levantamento do MJ supracitado comprova a alta participação de jovens nos crimes que são relatados à polícia. As pessoas com idade entre 18 e 24 anos foram as mais frequentemente identificadas como infratores por homicídio doloso (17,56 ocorrências por 100 mil habitantes), lesões corporais dolosas (387,74), tentativas de homicídio (22,32), extorsão mediante seqüestro (0,34), roubo a transeunte (218,23), roubo de veículo (20,24), estupro (14,57) e posse e uso de drogas (41,96). Por sua vez, os jovens de 25 e 29 anos apareceram como os principais infratores para o crime de tráfico de drogas (24,47).

Fatores como a expansão, diversificação e sofisticação da violência delitual nas grandes cidades, a disseminação do porte de armas de fogo, a generalização de uma “cultura da violência” e as grandes contradições sociais – especialmente o consumismo exacerbado em meio à restrição das oportunidades de inserção social via mercado de trabalho e às grandes desigualdades sociais – têm sido apontados como responsáveis por este quadro. Estes fatores concorreriam para conformar o cenário em que tanto a criminalidade juvenil quanto a vitimização fatal de jovens vêm crescendo no país. É notório, por exemplo, que à medida que cresce a criminalidade em geral, diminui a idade dos autores da violência delitual. As redes do crime organizado sintetizam esse fenômeno: desde que se estruturaram nos grandes centros urbanos do país a partir da década de 1980, em conexão com o narcotráfico, estas redes criminosas vêm operando por meio de um verdadeiro “exército” de jovens, que tem envolvido a participação crescente de crianças. O lado perverso disso é que o olhar da sociedade sobre os jovens dos setores populares quase que se restringe ao registro da criminalidade. Nesse sentido, o debate sobre juventude e violência não pode se furtar a analisar, en-

---

38.Contudo, note-se que eles representaram 31,9% dos condutores envolvidos em acidentes de trânsito com vítimas (contra 36,7% que estavam na faixa dos 30 a 59 anos). Cf. *Anuário Estatístico de Acidentes de Trânsito – 2006*, Denatran, Ranaest. Disponível em: <<http://www2.cidades.gov.br/renaest/detalheNoticia.do?noticia.codigo=115>>.

tre outros, a questão do recrutamento de jovens para atividades criminosas e as facilidades ainda vigentes para se obter arma de fogo no país, bem como o processo de educação e formação dos jovens em meio a um contexto de banalização da violência ou mesmo a uma dinâmica férrea da reprodução das desigualdades e da exclusão social.

Entretanto, há que se considerar que, se esses fatores genéricos incidem de maneira especial sobre os jovens, determinando seu maior envolvimento e/ou vitimização pela violência, há algo na condição juvenil que a torna especialmente vulnerável ao seu apelo. Vários estudiosos têm apontado alguns dos aspectos envolvidos na conjugação entre juventude e criminalidade. Em geral, fica evidente que a perspectiva de ganhar dinheiro fácil e rápido com pequenos ou grandes delitos é um aspecto relevante, que pode seduzir alguns jovens pela possibilidade de adquirir os bens de consumo da moda – o passe para uma forma simbólica de inclusão na sociedade mais ampla que contrasta com a exclusão real a que está submetida grande parcela dos jovens brasileiros, especialmente os pobres e negros. No entanto, os estudos indicam também que muitos jovens são atraídos pela perspectiva de obter reconhecimento ao impor medo e insegurança quando ostentam armas de fogo ou de afirmar a sua masculinidade guerreira ao serem identificados como “bandidos”.<sup>39</sup>

Ora, a questão de fundo aqui não difere do que se afirmou anteriormente sobre o engajamento dos jovens em “comportamentos de risco”. No centro do problema está o processo de construção e afirmação de uma nova identidade e o papel que a violência pode exercer nesse contexto. Contudo, deve-se considerar que o envolvimento com a criminalidade e os homicídios de jovens são apenas a expressão extrema da violência que os afeta como autores ou como vítimas, mas não a única e, como se viu, nem sequer a mais comum. As lesões corporais dolosas são o delito pelo qual os jovens são mais frequentemente identificados como responsáveis nos registros policiais e pelo qual são mais vitimados, conforme os dados do MJ. Isto revela que a presença da violência entre as pessoas desta faixa etária está primordialmente relacionada a eventos como brigas e ameaças – que muitas vezes resultam em mortes ou ferimentos graves – e, portanto, ao seu uso como instrumento de resolução de disputas e conflitos interpessoais.<sup>40</sup>

Se, conforme vários estudiosos têm apontado, observa-se na sociedade brasileira uma ampla aceitação da violência como instrumento legítimo para solução de conflitos, seja para “defender a honra”, seja para atestar o poder dentro de um determinado grupo, tal aceitação tenderia a repercutir de forma especialmente fértil entre os jovens, exatamente porque, do seu ponto de vista, a grande questão em jogo é a preservação da auto-imagem, de uma identidade em construção. Como em todo o processo de reconhecimento, a afirmação da identidade e a sua significação para o próprio jo-

---

39. Para uma breve discussão sobre a dimensão simbólica da demanda por reconhecimento envolvida no engajamento de jovens em práticas criminosas que envolvem violência, ver SOARES, L. E. Juventude e violência no Brasil contemporâneo. *In*: NOVAES e VANUCCHI, *op. cit.* Ver também ZALUAR, *op. cit.*

40. Segundo a pesquisa “Juventudes Brasileiras” realizada pela Unesco e citada na subseção 1.2.2 deste texto, brigas e ameaças são efetivamente o tipo de violência mais presente entre os jovens, tendo somado 49,7% das citações dos homens e 53,7% das mulheres em resposta à pergunta “quais tipos de violência ocorrem com maior frequência no bairro onde você mora?”. Esses dados estão apresentados em CARA, D.; GAUTO, M. Juventude: percepções e exposição à violência. *In*: \_\_\_\_\_. *Juventudes: outros olhares sobre a diversidade*. Brasília: Edições MEC/Unesco, 2007. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001545/154580por.pdf>>.

vem só se fazem perante o outro e perante o grupo mais amplo, e necessita, portanto, ser defendida, ainda que por meio da violência. Não se quer com isso reduzir a violência à sua dimensão simbólica apenas. Afinal, se o fenômeno se alimenta da sobrevalorização social do *ethos* guerreiro, da frustração em relação à possibilidade de realização dos padrões sociais ou da simples necessidade de se fazer reconhecer pelo outro, ele também está relacionado, como já se discutiu, à disponibilidade de armas de fogo, à impunidade, à precariedade do controle social sobre o jovem e à própria banalização social da violência.

No entanto, é fundamental atentar para o fato de que o envolvimento dos jovens com as várias manifestações da violência (como autor ou como vítima) diz respeito também ao tortuoso processo de construção e afirmação da identidade juvenil. Levar este fator em consideração é um requisito essencial para o sucesso das ações na área de prevenção da violência, pois restringir a vitimização juvenil e o comportamento violento dos jovens requer muito mais do que atuar sobre a letalidade juvenil ou o recrutamento dos jovens pobres para o crime.<sup>41</sup> Isto é especialmente relevante quando se considera que a juvenilização da violência se insere em um contexto sociocultural em que as categorias organizadoras do mundo adulto (instituições e papéis sociais, mecanismos de mobilidade etc.) perdem sua força agregadora e os problemas da dinâmica social potencializam a vulnerabilidade juvenil ao apelo da violência.

### 1.2.5 Juventude x Juventudes: diversidade e desigualdade entre os jovens

Se há um componente geracional que permite definir a juventude pelo que há de específico à sua *condição*, é importante considerar que esta é vivida de forma diversificada e desigual entre os jovens de acordo com suas *situações* socioeconômicas específicas e com os padrões de discriminação e preconceito vigentes, que repercutem sobre as oportunidades efetivamente disponíveis a cada um.<sup>42</sup> Em outras palavras, a duração e a qualidade desta etapa do ciclo da vida são mais ou menos favorecidas pelas características socioeconômicas dos jovens (a origem social, a renda familiar e o nível de desenvolvimento da região onde vivem) e pelas diferentes exigências relacionadas aos papéis/lugares que homens e mulheres ou indivíduos pertencentes a grupos raciais distintos tradicionalmente ocuparam na sociedade. Por isso, tornou-se usual empregar a expressão “juventudes” para enfatizar que, a despeito de constituírem um grupo etário que partilha várias experiências comuns, subsiste uma pluralidade de situações que confere diversidade às demandas e necessidades dos jovens.

Essa pluralidade de situações deriva da combinação das várias dimensões socioeconômicas e se evidencia na análise dos indicadores sociais dos jovens brasileiros. Quanto à renda, por exemplo, 31,3% dos jovens podem ser considerados pobres, pois vivem em famílias com renda domiciliar *per capita* de até ½ salário mínimo

---

41. Uma discussão sobre as políticas públicas federais nessas áreas é apresentada na seção “A juventude e a política de segurança pública no Brasil” adiante, nesta edição.

42. Conforme esclarece Helena Abramo, a *condição juvenil* refere-se ao modo como uma sociedade constitui e atribui significado a esse momento do ciclo de vida, que alcança uma abrangência social maior, referida a uma dimensão histórico-geracional, ao passo que a *situação dos jovens* revela o modo como tal condição é vivida a partir dos diversos recortes referidos às diferenças sociais – classe, gênero, etnia etc. Cf. ABRAMO, H. *Condição juvenil no Brasil contemporâneo*. In: ABRAMO, H. e BRANCO, P. *op. cit.* Ver também MARGULIS e URRESTI, *op. cit.*

(SM). Apenas 8,6% são oriundos de famílias com renda domiciliar *per capita* superior a 2 SMs, e cerca de 60,0% pertenceria ao extrato intermediário, com renda domiciliar *per capita* entre ½ e 2 SMs. Embora haja equilíbrio na distribuição dos jovens brasileiros por sexo (49,5% homens e 50,5% mulheres),<sup>43</sup> a pobreza é ligeiramente superior entre as mulheres jovens (53,1%), tal como se dá para a população como um todo. Vale observar que os jovens de baixa renda estão concentrados na região Nordeste (50,8% do total do país), com destaque para o fato de que 20,6% da juventude nordestina é constituída de jovens pobres que vivem em áreas rurais. Note-se, ainda, que os jovens pobres são majoritariamente não-brancos (70,3%), enquanto os jovens brancos são 77,7% dos não-pobres – embora a distribuição dos jovens brasileiros entre os grupos branco e não-branco seja de 47,1% e 52,9%, respectivamente.<sup>44</sup> Depreende-se daí que a faixa de rendimento mensal da família em que vive o jovem mantém estreita relação com a sua origem regional e com sua cor de pele, e que ser um jovem nordestino e não-branco (especialmente negro) no Brasil representa maior probabilidade de ser pobre.

As desigualdades entre jovens brancos e negros (pretos e pardos) se fazem refletir nos mais diferentes aspectos da vida social, configurando menores oportunidades sociais para a juventude negra. No campo da educação, por exemplo, constata-se que o número de jovens negros analfabetos, na faixa etária de 15 a 29 anos, é quase três vezes maior que o de jovens brancos. A taxa de frequência líquida (estudantes que frequentam o nível de ensino adequado à sua idade) dos jovens negros é expressivamente menor que a dos jovens brancos, tanto no ensino médio como no superior. Na faixa de 15 a 17 anos, que corresponde ao período em que se espera que o jovem esteja cursando o ensino médio, os brancos apresentam uma taxa de frequência líquida de 58,6%, contra 37,6% dos negros. No ensino superior a desigualdade entre jovens brancos e negros se torna ainda maior: na faixa etária de 18 a 24 anos, a taxa de frequência líquida para os brancos é de 19,6%, enquanto para os pardos é de 6,4% e de 6,3% para os pretos, uma diferença de quase três vezes em favor dos jovens brancos.<sup>45</sup> Pode-se lembrar ainda o fato de que os jovens negros estão sobre-representados no seguimento de jovens que não trabalham e nem estudam, além de sua inserção no mercado de trabalho estar caracterizada por condições de maior precariedade que a dos jovens brancos.

Os jovens negros são, também, as maiores vítimas da violência: enquanto os jovens brancos do sexo masculino apresentam uma taxa média de 145,6 mortos por causas externas para cada grupo de 100 mil habitantes, as taxas dos jovens pretos e dos pardos são, respectivamente, de 228,7 e 221,0. Quando analisadas exclusivamente as mortes por homicídio, a taxa encontrada para os jovens brancos do sexo masculino foi de 69,2 por 100 mil habitantes, ao passo que para os jovens pretos essa taxa foi de 148,8, e para os pardos, 140,9. Considerando-se apenas a faixa etária de 18 a 24

---

43. Cf. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2006, do IBGE. Na verdade, seria interessante observar, no próprio texto, que a maior parte dos indicadores provêm da Pnad.

44. Entre os não-brancos, 85,1% são pardos, 13,5% pretos, 0,8% amarelos e 0,6% indígenas. Esta distribuição foi obtida a partir da autodeclaração do entrevistado pela Pnad/IBGE sobre a sua identificação étnico-racial e a dos membros do domicílio.

45. Uma discussão sobre o tema juventude negra e educação, com ênfase no acesso e permanência no ensino superior, é apresentada na seção “Juventude negra e educação superior” adiante, nesta edição.

anos, o grupo mais vitimado entre os jovens, a juventude branca do sexo masculino apresenta uma taxa de mortalidade por homicídios de 79,10 para cada grupo de 100 mil habitantes, enquanto para os jovens pretos essa taxa é de 172,56 e para os jovens pardos, de 161,14 – ou seja, para cada jovem branco morto por homicídio morrem, em média, dois jovens negros.<sup>46</sup>

Há grande disparidade também na realidade dos jovens que vivem em áreas urbanas – 84,9% do total, sendo cerca de  $\frac{1}{3}$  em áreas metropolitanas e de  $\frac{2}{3}$  em áreas não-metropolitanas – e daqueles que habitam o campo (15,1%). Por um lado, os jovens urbanos convivem com uma rotina marcada por altas taxas de desemprego, pela violência, pela crescente segregação espacial e pela qualidade de vida deteriorada. Cite-se, por exemplo, o fato de que, do total de jovens urbanos, 33,6% vivem em moradias inadequadas fisicamente.<sup>47</sup> Como reflexo das restrições ao acesso à habitação nas grandes cidades brasileiras, observa-se que cerca de 2 milhões de jovens entre 15 e 29 anos moram em favelas, sendo que a maior parte dessa população é negra (66,7%) e vive em famílias com renda domiciliar *per capita* de até  $\frac{1}{2}$  SM (42,5%). Por outro lado, os jovens das áreas rurais têm de se defrontar com questões muito específicas, como o esforço físico que a atividade agrícola requer, as dificuldades de acesso à terra, as expectativas em relação à reprodução da agricultura familiar e o celibato – contrariamente ao que acontece no meio urbano, os jovens rurais são minoritárias em relação aos homens, especialmente na faixa etária de 18 a 24 anos. Além disso, é notório que a juventude rural está submetida a dificuldades de acesso aos equipamentos públicos e a condições de vida precárias, concentrando 29,5% dos jovens pobres do país. Evidência das desigualdades em detrimento dos jovens rurais podem ser verificadas no campo educacional: o nível de escolaridade dos jovens rurais é 50% inferior ao dos jovens urbanos, pois subsiste o entendimento de que, para ser agricultor, não é necessário estudar; o analfabetismo atinge 9% dos jovens que vivem no campo, enquanto esta proporção é de 2% para os que vivem em áreas urbanas; a qualidade do ensino rural é pior do que o urbano, padecendo, quase como regra, de instalações, materiais e equipamentos insuficientes e inadequados.<sup>48</sup>

Também é possível identificar situações bastante diversas entre os jovens conforme a condição civil e a posição no domicílio, especialmente no que diz respeito à frequência à escola e à inserção laboral. Em geral, entre os jovens prevalecem os solteiros, na condição de filhos; no entanto, encontra-se uma significativa proporção de pessoas que já constituiu domicílio próprio, ocupando a posição de chefe de domicí-

---

46. Em um contexto marcado pela falta de oportunidades e precárias perspectivas para a juventude negra no Brasil, os alarmantes dados da violência configuram um quadro trágico, cujo impacto não se refere apenas às perspectivas de futuro destes jovens, mas efetivamente às suas probabilidades de manterem-se em vida. Para o movimento negro, este processo de mortalidade tem sido chamado de “genocídio”, e é hoje identificado como o mais grave problema da população negra no Brasil.

47. Foram classificados como fisicamente inadequados os domicílios particulares permanentes que apresentaram pelo menos uma das seguintes inadequações: *i*) ausência de água canalizada para o domicílio por rede geral; *ii*) ausência de esgoto por rede geral ou fossa séptica; *iii*) ausência de banheiro de uso exclusivo do domicílio; *iv*) paredes não-duráveis; *v*) cobertura não-durável; *vi*) ausência de coleta de lixo direta ou indireta; e *vii*) ausência de iluminação elétrica. Estes critérios foram definidos a partir das diretrizes recomendadas pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) e pelo Programa das Nações Unidas para o Direito à Moradia.

48. Para discussão mais detalhada sobre os jovens rurais, suas condições de vida e suas principais demandas, ver seção “Juventude rural: alguns impasses e importância para a agricultura familiar” adiante, neste volume.



lio e/ou de cônjuge – 38,4% do total, sendo que as mulheres estão majoritariamente na condição de cônjuges. Esta proporção varia muito conforme o grupo etário a que pertence o jovem, sendo de 6,2% no grupo de 15 a 17 anos, de 33,1% no grupo de 18 a 24 anos, e chegando aos 67,0% no grupo mais velho, indicando que a maioria expressiva dos jovens nesta última faixa já assumiu as responsabilidades ligadas à provisão do seu próprio domicílio e enfrenta a pressão real de encontrar uma inserção no mercado de trabalho que lhe garanta um rendimento suficiente. Curioso notar, contudo, que, se 84,4% dos jovens de 15 a 17 anos permanece na condição de filho, contando com a solidariedade de sua família de origem e possivelmente experimentando as vivências típicas desta faixa etária, entre aqueles que são chefes de domicílio ou cônjuges 87,6% são mulheres, entre as quais 47,4% pertencentes ao grupo de renda domiciliar *per capita* inferior a ½ SM. Estes números evidenciam que, a despeito de a inatividade ser alta nesse grupo etário como um todo, existe um grande ônus na constituição de um domicílio para as jovens de 15 a 17 anos, especialmente pela ocupação em atividades domésticas e o cuidado com os filhos. Isto é tanto mais grave quando se considera que 71,2% destas jovens não estudam, o que tende a comprometer suas chances futuras no mercado de trabalho.

As desigualdades entre os jovens do sexo masculino e do feminino, de todas as faixas etárias, no que diz respeito à condição de atividade e de estudo, refletem, de um lado, a manutenção dos papéis tradicionais de gênero. Cabe aos homens, por mais jovens que sejam, trabalhar para garantir a subsistência da família – daí o fato de procurarem mais cedo o mundo do trabalho ou permanecerem na inatividade (estudando ou não) quando não são chefes de domicílio. Assim, 27,1% dos jovens de 15 a 17 anos conciliam os estudos com o trabalho e 11,3% só trabalham, enquanto entre as jovens estas proporções são, respectivamente, de 17,5% e 4,9%. As jovens mulheres, por sua vez, apresentam melhores taxas de frequência escolar líquida, embora ainda tendam a assumir o trabalho doméstico e o cuidado dos filhos quando se casam; com isso, a proporção de jovens mulheres que não estudam nem trabalham é crescente de acordo com a faixa etária, passando de 12,3% entre as jovens de 15 a 17 anos a 31,7% e 32,7% entre aquelas de 18 a 24 e de 25 a 29 anos, respectivamente. De outro lado, percebem-se duas novas tendências contrárias a essa divisão tradicional do trabalho. Em primeiro lugar, há uma proporção cada vez maior de mulheres que não abandonam o mundo do trabalho ou a ele retornam, mesmo depois do casamento e/ou da maternidade – especialmente quando são as únicas provedoras; e, em segundo, cresce a proporção de jovens homens que, apesar de chefes, não são capazes de manter a família com a renda do trabalho, dependendo, portanto, de benefícios sociais ou de doações de familiares.

Diante dessa diversidade de situações, muitas das quais evidências de profundas desigualdades entre os jovens brasileiros, está claro que são diferentes as demandas e necessidades de cada grupo desse segmento. Estas diferenças devem ser consideradas na formatação das políticas públicas, de modo que os objetivos de promover e garantir o bem-estar e a integração social dos jovens sejam alcançados com efetividade e equidade.

### 1.3 O JOVEM COMO FOCO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As diversas formas de tematizar a juventude, bem como as questões usualmente associadas à condição juvenil vêm orientando, com peso ora mais decisivo, ora menos, as ações direcionadas aos jovens. Tradicionalmente, estas ações se concentraram nas áreas de educação e emprego – sob a perspectiva da juventude como fase preparatória da vida – ou de saúde e segurança pública – com o viés da juventude como etapa crítica. Em geral, tais ações não se estruturaram como elementos de uma “política de juventude”, mas como estratégias de atuação da sociedade para orientar a formação dos jovens e minimizar seu envolvimento em situações de “risco”.

Mais recentemente, o tema ganhou novos contornos no Brasil, o que tem ampliado os focos anteriormente existentes e colocado novas questões e desafios para a construção de diagnósticos e ferramentas de trabalho para a atuação pública junto aos jovens. O próprio aparecimento de organizações e grupos juvenis com representação em campos diversos (não apenas da vida estudantil e político-partidária, mas também da cultura, da vida comunitária, de estratégias inovadoras de geração de renda, entre outras) impulsionou o reconhecimento das questões específicas que os afetam. E novas demandas ganham vulto em um cenário no qual a dedicação exclusiva à formação e a postergação da entrada no mundo do trabalho não é a trajetória única (nem sequer a prevalente) entre os jovens, e onde os “problemas” que os afetam se revelam cada vez mais como problemas da própria organização social, que se fazem perceber de maneira especialmente agravada entre os jovens precisamente *porque* jovens.<sup>49</sup> É o caso, por exemplo, da possibilidade de vivenciar formas próprias de diversão e expressão nos espaços públicos, da necessidade de exercitar livremente possibilidades de escolha no mundo do trabalho ou de frequentar espaços de discussão específicos e gerar pautas novas dentro dos movimentos sociais mais amplos.

No limite, essa mobilização política resultou na demanda pela formulação de políticas específicas para a juventude, com espaços para a participação e influência direta dos jovens. Do diálogo desses grupos com os poderes públicos, os movimentos sociais, os partidos políticos, as organizações não-governamentais (ONGs) e outros atores estratégicos configurou-se uma agenda que busca ir além das ações tradicionais. Conceitualmente, essas “políticas de juventude” associam os aspectos de proteção social com os de promoção de oportunidades de desenvolvimento: de um lado, visam à garantia de cobertura em relação às várias situações de vulnerabilidade e risco social que se apresentam para os jovens; de outro, buscam oferecer oportunidades de experimentação e inserção social múltiplas, que favoreçam a integração social dos jovens nas várias esferas da vida social.<sup>50</sup>

---

49. Uma metáfora rica para traduzir esse fenômeno é a do jogo de espelhos, segundo a qual a juventude atua ora como “espelho retrovisor”, ora também como “espelho agigantador” das marcas do seu tempo e, nos momentos mais críticos da interação entre os elementos constitutivos da organização social, sofre quase que imediatamente os efeitos desta crise em suas oportunidades de inserção, pois condensa os grandes dilemas da sociedade. A respeito, ver FORACCHI, M. M. *A juventude na sociedade moderna*. São Paulo: Pioneira, 1972; ver também NOVAES, R. Juventude e sociedade: jogos de espelhos. *Revista Ciência e Vida – Sociologia*, Edição especial, ano I, n. 2, 2007.

50. Cf. SPOSITO, M. *Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas*. São Paulo: Ação Educativa, 2003 (disponível em: [www.acaoeducativa.org](http://www.acaoeducativa.org)); CASTRO, M. *et al. Políticas públicas de/para/com juventudes*. Brasília: Unesco, 2004; e ABRAMO (2005), *op. cit.*

Essas idéias ganharam maior densidade no país a partir de 2004, quando se iniciou, em nível federal, um amplo diálogo sobre a necessidade de se instaurar uma política nacional voltada para esse público. No início de 2005, foram criados a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e um “programa de emergência” voltado para jovens entre 18 e 24 anos que estavam fora da escola e do mercado de trabalho. Este arranjo institucional pretendeu atender a três objetivos: *i*) articular as ações federais voltadas ao público juvenil (majoritariamente destinadas aos jovens de baixa renda); *ii*) promover a participação dos representantes dos vários grupos e organizações de jovens na reflexão e formulação da política de juventude; e *iii*) melhorar as condições de vida dos jovens em situação de vulnerabilidade social extrema, por meio de transferências de renda e de ações de elevação dos índices de alfabetização e de escolaridade e de qualificação profissional – escopo original do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) –, na perspectiva de melhorar suas chances de inserção no mundo do trabalho.

Em 2007, a partir da avaliação dos resultados obtidos nas diversas frentes de atuação, propôs-se uma reformulação da política nacional, com os objetivos de ampliar a integração entre as ações de cunho emergencial e destas com as ações vinculadas às áreas de educação, saúde, esporte e cultura, bem como de aumentar a sua escala de cobertura para todo o universo de jovens brasileiros socialmente excluídos – agora incluindo os jovens de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental, não trabalham e vivem em domicílios com renda *per capita* de até ½ SM. A reformulação, no entanto, não implicou a extinção ou readequação das ações anteriores; elas foram abrigadas sob a rubrica de um único programa (o novo ProJovem), com gestão compartilhada entre a SNJ e os ministérios diretamente envolvidos.<sup>51</sup>

Não obstante a relevância política desse aparato institucional no que concerne à inserção da temática juvenil na agenda pública e à atenção aos jovens socialmente mais vulneráveis, o desafio que está colocado para o país hoje é o de ampliar consideravelmente o escopo da Política Nacional de Juventude, de modo que ela possa beneficiar com efetividade *todas as juventudes* brasileiras. A aceleração da aprendizagem, a transferência de renda e a qualificação profissional, como frentes de atuação emergenciais para favorecer a inserção dos jovens no mercado de trabalho, não devem restringir os objetivos de uma política nacional para jovens, tendo em vista um cenário de demandas multiplicadas, no qual o trabalho tal como tradicionalmente concebido perde força como mecanismo central de inserção social dos indivíduos.<sup>52</sup> Ainda assim, é fundamental aprimorar a gestão das iniciativas existentes, para resolver problemas como as superposições ou a ausência de coordenação e integração entre elas e garantir chances de maior efetividade.

Ademais, faz-se necessário fomentar a incorporação do olhar atento às especificidades dos jovens na formulação e execução das ações nas várias áreas, de tal forma

---

51. Para uma reflexão sobre o arranjo institucional montado no país e o alcance das ações implementadas em diversas áreas por órgãos federais, ver seção “A política nacional de juventude e a promoção da cidadania” adiante, nesta edição.

52. Como indica Amélia Cohn, é importante assumir, na própria formulação das políticas públicas para a juventude, que “as formas de inserção social hoje são múltiplas e diversificadas, não se encontram ainda totalmente institucionalizadas – e portanto não reconhecidas pelo Estado –, e os paradigmas tradicionais de regulação social do capitalismo moderno, em termos de subordinação/autonomia dos sujeitos sociais, estão em processo de profunda transformação”. Cf. COHN, *op. cit.*

que as estruturas de apoio, os serviços e programas possam lidar com o público jovem de maneira adequada em suas rotinas. De outra parte, cumpre envolver, de maneira cada vez mais próxima, outras instituições e políticas na atuação integrada em torno das questões da juventude, pois a sua complexidade extrapola o âmbito meramente setorial e o seu enfrentamento requer o respeito à concepção hodierna deste grupo social como *sujeito de direitos* que se encontram em fase de experimentação de múltiplas possibilidades de inserção na vida social, política, econômica e cultural do país.

Esta publicação busca, por meio de cada uma de suas seções e na edição como um todo, refletir sobre a inserção da temática “juventude” nas várias áreas federais de atuação social. Reconhece-se que o desenvolvimento – concebido como um processo multidimensional de transformações estruturais da sociedade que resulta na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos – se projeta no futuro, assim como a juventude, mas é consequência de decisões e ações sobre o presente, que repercutirão de forma positiva ou negativa sobre os projetos idealizados. Nesse sentido, é preocupante a falta de investimento na juventude evidenciada por fenômenos como as altas taxas de evasão escolar, as escassas oportunidades no mundo do trabalho, os índices alarmantes de vitimização letal juvenil, ou a dinâmica de reprodução de desigualdades centenárias entre as novas gerações, sugerindo que o país não está tirando o melhor proveito do bônus demográfico que a sua “onda jovem” possibilita.

Frente às várias questões que se apresentam para a sociedade brasileira, aquelas que afetam a juventude talvez se configurem como especialmente dramáticas. Afinal, embora vivam sob a promessa de auto-realização futura pela participação na vida adulta, os jovens herdaram da sociedade um conjunto de instituições e processos que delimitam seu espaço social e suas trajetórias. Assim, o enfoque da juventude na análise sobre os rumos da política social implementada pelo governo federal é um esforço no sentido de identificar os pontos de estrangulamento destas políticas e as oportunidades que ora estão colocadas para o seu aprimoramento na perspectiva do desenvolvimento nacional. Isto é tão mais relevante quando se consideram os dilemas a serem enfrentados por uma nação que, embora ainda busque saldar uma dívida em relação à inclusão de amplos setores sociais, não pode se furtar ao desafio de oferecer oportunidades de inserção e integração social para os seus jovens.

## 2 SITUAÇÃO EDUCACIONAL DOS JOVENS BRASILEIROS

A prioridade atribuída à universalização do acesso ao ensino fundamental representou um passo importante na longa trajetória rumo à construção de uma educação de qualidade para todos. No entanto, muito resta a ser feito para transformar as escolas brasileiras em efetivos espaços de ensino e aprendizagem estimulantes para os alunos e garantidores de um percurso educacional completo.

Ao analisar a situação educacional dos jovens brasileiros, evidenciam-se diversas falhas decorrentes, em grande medida, do processo educativo: existência de 1,5 milhão de analfabetos; persistência de elevada distorção idade-série, o que compromete o acesso ao ensino médio na idade adequada; baixa frequência ao ensino superior; e resritas oportunidades de acesso à educação profissional. Estes temas são objeto de análise desta seção, que se propõe também a identificar desafios a serem enfrentados para ampliar as oportunidades educacionais deste segmento da população brasileira.

Para tanto, buscou-se compor um quadro-síntese da situação educacional dos jovens brasileiros em 2006, desagregados segundo três grupos etários, conforme a tabela 2.

Pode-se constatar que, na tabela 2, a incidência do analfabetismo é tanto maior quanto mais elevada é a faixa etária dos jovens brasileiros. Outro aspecto a ser ressaltado diz respeito à distorção idade-série, evidenciada pelo fato de quase 34,0% dos jovens de 15 a 17 anos ainda freqüentarem o ensino fundamental. Também merece atenção o fato de pouco menos de 1/3 da faixa etária de 18 a 24 anos freqüentar a escola, e de apenas 12,7% cursarem o ensino superior, considerado o nível de ensino adequado a esta faixa etária. Por fim, a frequência à escola de jovens entre 25 e 29 anos também se limitava a 13,0% do total, ainda que mais da metade (7,3%) freqüentasse o ensino superior. Em suma, com o aumento da idade diminui a frequência de jovens à educação escolar. Contudo, tais desigualdades de acesso revelam conquistas para as novas gerações, na medida em que vem sendo reduzida a incidência de pessoas que se encontram fora da escola e que não concluíram a escolarização obrigatória, quando se compara a faixa etária de 15 a 17 anos com as demais.

TABELA 2

### Situação educacional dos jovens em 2006

(Em %)

	Faixa etária		
	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 29 anos
Analfabetos*	1,6	2,8	4,7
Freqüentam a escola	82,1	31,7	13,0
– Ensino fundamental (regular ou supletivo)	33,9	4,9	2,0
– Ensino médio (regular, supletivo ou pré-vestibular)	47,7	13,8	3,3
– Ensino superior (inclusive mestrado ou doutorado)	0,4	12,7	7,3
– Alfabetização de jovens e adultos	0,1	0,3	0,4
Não freqüentam a escola	17,9	68,3	87,0
– Ensino fundamental incompleto	11,9	19,9	28,3
– Ensino fundamental completo	2,0	6,2	7,3
– Ensino médio incompleto	1,4	6,8	5,8
– Ensino médio completo	1,1	28,9	30,2
– Ensino superior incompleto	0,0	0,9	1,7
– Ensino superior completo (inclusive mestrado ou doutorado)	0,0	1,9	8,6
– Nunca freqüentaram a escola	1,5	3,7	5,1
<b>População jovem (valor absoluto)</b>	<b>10.424.755</b>	<b>24.285.150</b>	<b>15.821.341</b>

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: \*Há analfabetos entre os que freqüentam e os que não freqüentam a escola.

## 2.1 ANALFABETISMO ENTRE JOVENS

O grau de analfabetismo da população brasileira, medido pela taxa de pessoas com 15 anos ou mais que não sabem ler nem escrever um bilhete simples, ainda se mantém acima de 10,0% em 2006. É uma taxa bastante elevada, sobretudo quando comparada às de outros países do próprio continente sul-americano, como Uruguai, Argentina e Chile, cujas taxas variam entre 2,0% e 4,0%.

Quando se analisam as taxas de analfabetismo no Brasil segundo os diferentes grupos de idade, verifica-se enorme distância entre jovens e idosos. Se na faixa de 15 a 24 anos a taxa de analfabetismo correspondia a 2,3% em 2006, entre pessoas de 60 anos ou mais a proporção de analfabetos atingia 30,0%, fato revelador de um enorme passivo educacional ainda não saldado.

Em que pese a existência de tais diferenças no grau de analfabetismo, a situação retratada para os jovens merece uma reflexão particular, principalmente porque a esse grupo foi dada a oportunidade de acesso à escola, com um longo período de prevalência de políticas de universalização do ensino fundamental.

A tabela 3 revela que, apesar de o analfabetismo entre jovens de 15 a 24 anos ter se tornado um problema residual nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, onde as taxas giram em torno de 1,0%, sua erradicação no Nordeste constitui um desafio de maior envergadura, pois ali ainda se registram taxas de 5,3% para jovens de 15 a 24 anos e de 11,6% para a faixa etária entre 25 e 29 anos.

No período de 1996 a 2006, os dados evidenciam uma acentuada redução do analfabetismo no segmento de jovens. Todavia, a melhora deste indicador educacional não foi acompanhada de redução das disparidades regionais, o que reforça a necessidade de ações voltadas às regiões Norte e Nordeste, em particular.

TABELA 3

### Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 a 29 anos de idade (1996 e 2006)

Brasil e regiões	15 a 24 anos			25 a 29 anos		
	1996	2006	Var. %	1996	2006	Var. %
<b>Brasil</b>	<b>6,5</b>	<b>2,3</b>	<b>(64,6)</b>	<b>8,1</b>	<b>4,8</b>	<b>(40,7)</b>
Norte*	4,1	2,1	(48,8)	7,1	5,5	(22,5)
Nordeste	15,3	5,3	(65,4)	19,4	11,6	(40,2)
Sudeste	2,2	1,0	(54,5)	3,3	1,7	(48,5)
Sul	2,4	0,9	(62,5)	3,8	1,6	(57,9)
Centro-Oeste	3,2	1,0	(68,8)	4,8	2,4	(50,0)

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Nota: \* Excluídas as áreas rurais dos estados do AC, AP, AM, PA, RO e RR.

Cabe ressaltar uma importante causa da persistência do elevado número de analfabetos no país: o baixo desempenho do ensino fundamental. Segundo relatório do Observatório da Equidade,<sup>53</sup> este fato se evidencia pela grande proporção de analfabetos que declaram ter freqüentado a escola sem, no entanto, ter aprendido a ler e escrever sequer um bilhete simples. De acordo com os dados da Pnad/IBGE, 38,7% das pessoas analfabetas, com 15 anos de idade ou mais, já haviam freqüentado escola.

53. CDES – Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social. Observatório da Equidade. *Relatório de Observação*, nº 2, Brasília, 2007.

Esta proporção se elevou para 40,9% em 2006, o que corresponde a 5,9 milhões de pessoas. Por sua vez, o ingresso anual de jovens com 15 anos de idade no contingente de analfabetos é outra decorrência do fracasso do ensino fundamental. Em 2006, a taxa de analfabetismo entre os jovens desta idade era de 1,5%, totalizando o ingresso de 51,5 mil analfabetos.

Portanto, melhorar a qualidade do ensino fundamental, particularmente no que se refere à efetividade dos processos de alfabetização nas séries iniciais, é crucial para reduzir a incidência de analfabetismo entre os jovens.

Várias outras causas são também responsáveis pelo número elevado de analfabetos no país, entre as quais se destacam as limitadas oportunidades de acesso a cursos de alfabetização, as deficiências de qualidade e os problemas que dificultam tanto a permanência nos cursos quanto a continuidade de estudos por parte de jovens e adultos.

Os resultados insatisfatórios quanto à redução do analfabetismo sinalizaram a necessidade de alterar substancialmente o Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos. Lançado em 2003, o programa vem sendo objeto de contínuas avaliações para seu aperfeiçoamento, sobretudo no que diz respeito à qualificação do processo de alfabetização e mobilização de seu público-alvo. O redesenho do programa integra o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), uma vez que alfabetização e educação continuada de jovens e adultos constituem um de seus quatro eixos.

Tomando-se como base o conjunto de avaliações realizadas, definiram-se novas prioridades para o programa: *i*) 1,1 mil municípios com taxas de analfabetismo superiores a 35,0% (cerca de 90,0% concentrados no Nordeste); *ii*) jovens analfabetos da faixa etária de 15 a 29 anos; e *iii*) municípios com elevado contingente de analfabetos.

Para assegurar apoio técnico e financeiro aos municípios com os mais baixos indicadores educacionais, foram contratados consultores pelo Ministério da Educação (MEC), em 2007, com a missão de auxiliar as prefeituras no processo de elaboração dos planos plurianuais de alfabetização. Esta iniciativa resultou da constatação de que estes municípios, em sua maioria, careciam de capacidade técnica para a elaboração de planos e projetos e, apesar de serem os que mais necessitavam, eram também os menos beneficiados pelos repasses financeiros do MEC.

Outra mudança é a responsabilização dos municípios pela implementação das ações de alfabetização, na medida em que passam a contar com 80,0% dos recursos do programa. Sua adesão envolve compromissos como: definir metas, diretrizes e elaborar planos plurianuais de alfabetização, que serão revistos anualmente; garantir que pelo menos 75,0% dos professores da rede pública assumam o processo de alfabetização; mobilizar os analfabetos para os cursos; selecionar e capacitar os professores.

O MEC arcará com o pagamento de bolsas aos professores alfabetizadores e destinará recursos para material didático, merenda e transporte escolar dos educandos, assim como para aquisição de óculos. Algumas destas iniciativas constituem formas de apoio ao alfabetizando. Elas têm o propósito de incentivar e ampliar o acesso dos alunos aos cursos de alfabetização, além de procurar oferecer condições para a sua permanência ao longo de toda esta etapa do processo educacional.

O redesenho do Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos revela uma forte preocupação em ampliar a qualidade e a responsabilização dos municípios pela implementação dos processos de alfabetização. Contudo, muito ainda precisa ser feito a fim de se construir uma estratégia efetiva de articulação da alfabetização com os demais cursos da modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), medida necessária para a manutenção do aprendizado adquirido pelos recém-alfabetizados.

Por sua vez, a prioridade atribuída à alfabetização dos jovens de 15 a 29 anos não aparece de forma explícita nas ações do programa redesenhado. É uma lacuna a ser preenchida mediante a definição da forma de implementação do programa, de modo a ampliar a participação dos jovens nesses cursos de alfabetização.

## **2.2 EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UMA OPÇÃO EDUCACIONAL COM OFERTA AINDA INSUFICIENTE**

Um grande entrave à redução do analfabetismo está associado à desarticulação dos cursos de alfabetização com os de EJA, pois é reconhecido que o retorno ao analfabetismo é comum quando o aluno recém-alfabetizado não utiliza as habilidades de ler e escrever adquiridas. Dados do Programa Brasil Alfabetizado indicaram que apenas 6,2% dos alfabetizados, em 2006, se matricularam em cursos de EJA. Isto evidencia a desarticulação num contexto em que existe a oferta de EJA. No entanto, há ainda outro lado preocupante da situação: a carência de sua oferta em muitos municípios brasileiros.

Um forte indicativo da oferta insuficiente de EJA pode ser encontrado nos dados do Censo Escolar de 2006, que revelou mais de 1 milhão de jovens de 18 a 29 anos matriculados no ensino fundamental regular, sendo 60,0% residentes na região Nordeste.

Para os jovens com grande defasagem escolar, a exemplo dos aqui citados, e que enfrentam dificuldades em perseguir um itinerário regular para os estudos na educação básica, a modalidade EJA é a alternativa mais adequada.

No período de 2001 a 2006, o MEC implementou ação de apoio a municípios para ampliação da oferta de EJA de ensino fundamental, beneficiando, em 2006, mais de 3 milhões de alunos e destinando-lhe um total de R\$ 412,0 milhões naquele ano. Apesar de reconhecida como uma iniciativa importante, esta ação de apoio foi interrompida em 2007 e substituída pelo financiamento de EJA no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

A inclusão de EJA no Fundeb atendeu à reivindicação antiga por sua inserção no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização ao Magistério (Fundef) e, portanto, representa uma conquista: o seu reconhecimento como integrante da educação básica. Contudo, existe a preocupação de que a implementação do Fundeb, nos primeiros anos, implique uma redução parcial de recursos para EJA, desmobilizando os esforços de ampliação e sustentação da oferta em alguns municípios.

Além de subsidiar a ampliação da oferta de EJA, o MEC aloca recursos para melhorar a qualidade dos cursos, mediante o desenvolvimento de material didático e pedagógico. Assim, apoiou a elaboração da Coleção Cadernos de EJA para o ensino



fundamental de jovens e adultos, da alfabetização até a 8ª série – uma contribuição para o trabalho pedagógico dos professores. A coleção segue as orientações curriculares do Conselho Nacional de Educação (CNE), organizando os componentes e conteúdos em torno de eixos temáticos, e tem o trabalho como eixo geral integrador destes temas. Outra novidade foi a criação, em abril de 2007, do Programa Nacional Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA), que objetiva distribuir livros didáticos adequados aos estudantes de EJA.

O ensino fundamental destaca-se na oferta de EJA por apresentar o contingente considerável de 3,5 milhões de matrículas em 2006. O crescimento médio de 3,5% em relação a 2005 foi em grande parte devido à região Sul, que registrou aumento de 32,2%, conforme mostra a tabela 4.

TABELA 4

**Matrículas na educação de jovens e adultos no ensino fundamental (2005 e 2006)**

Brasil e regiões	Total*		Variação percentual (2006/2005)	Distribuição das matrículas 2006, por faixa etária (em%)				
	2005	2006		De 0 a 14 anos	De 15 a 17 anos	De 18 a 24 anos	De 25 a 29 anos	Mais de 30 anos
<b>Brasil</b>	<b>3.395.550</b>	<b>3.516.225</b>	<b>3,55</b>	<b>1,38</b>	<b>16,74</b>	<b>26,27</b>	<b>13,94</b>	<b>41,67</b>
Norte	513.602	498.982	-2,85	1,61	19,26	30,27	14,64	34,22
Nordeste	1.665.796	1.694.941	1,75	1,62	15,90	26,93	13,75	41,80
Sudeste	841.532	836.441	-0,60	1,18	16,22	22,71	14,85	46,08
Sul	209.663	277.166	32,20	0,69	18,72	24,20	13,57	42,81
Centro-Oeste	164.957	208.695	4,64	0,56	16,99	28,27	14,89	39,28

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) – Censo Escolar de 2005 e 2006.

Nota: \* Foram consideradas apenas as matrículas EJA cursos presenciais. O total de matrículas em 2006, considerando-se os cursos EJA semipresenciais, foi de 3.865.629.

Apesar de os jovens de 15 a 29 anos responderem por 57,0% das matrículas na modalidade EJA de ensino fundamental, os adultos de 30 anos ou mais ainda representam proporção significativa do alunado neste nível de formação. Portanto, trata-se de uma modalidade de ensino essencial para garantir a conclusão da escolaridade mínima obrigatória àqueles que não puderam fazê-lo na idade adequada.

A educação de jovens e adultos no ensino médio, por sua vez, registrou crescimento de quase 10,0% entre 2005 e 2006, como pode ser observado na tabela 5. Considerando-se que, no mesmo período, houve redução das matrículas no ensino médio regular e, ao mesmo tempo, aumento da taxa de frequência líquida entre jovens de 15 a 17 anos, é plausível inferir que parte dos estudantes que se encontravam defasados transferiu-se da modalidade regular para a EJA.

TABELA 5

**Matrículas na educação de jovens e adultos no ensino médio (2005 e 2006)**

Brasil e regiões	Total*		Variação percentual (2006/2005)	Distribuição das matrículas 2006, por faixa etária (em %)			
	2005	2006		De 15 a 17 anos	De 18 a 24 anos	De 25 a 29 anos	Mais de 30 anos
<b>Brasil</b>	<b>1.223.859</b>	<b>1.345.165</b>	<b>9,91</b>	<b>3,97</b>	<b>44,78</b>	<b>17,66</b>	<b>33,59</b>
Norte	100.311	109.500	9,16	2,88	45,46	19,97	31,70
Nordeste	292.783	297.603	1,65	3,04	46,38	18,62	31,97
Sudeste	555.530	587.305	5,72	6,07	44,45	16,09	33,39
Sul	137.025	204.026	48,90	1,62	41,66	18,20	38,53
Centro-Oeste	138.210	146.731	6,17	1,55	46,66	19,55	32,24

Fonte: Inep/MEC – Censo Escolar de 2005 e 2006.

Nota: \* Foram consideradas apenas as matrículas EJA cursos presenciais. O total de matrículas em 2006, considerando-se os cursos EJA semipresenciais, foi de 1.750.662.

No que se refere à distribuição das matrículas, segundo as faixas etárias, verifica-se que cerca de 45,0% delas concentram-se nos jovens de 18 a 24 anos. Também não são observadas discrepâncias significativas entre as regiões em relação a esta faixa etária. Embora a participação dos adultos de 30 anos ou mais seja menor no ensino médio que no fundamental, eles ainda respondem por 1/3 das matrículas no primeiro caso.

### **2.3 BAIXA PROPORÇÃO DE JOVENS EM IDADE ADEQUADA NO ENSINO MÉDIO**

Um dos aspectos que evidenciam a melhora substancial da situação educacional dos jovens brasileiros é o aumento das taxas de frequência escolar. Cerca de 82,0% dos jovens de 15 a 17 anos freqüentavam, em 2006, algum nível ou modalidade de ensino, mas apenas 47,3% deles cursavam o ensino médio regular, considerado o nível de ensino adequado a esta faixa etária. Embora tal situação ainda seja insatisfatória, o índice apurado em 2006 corresponde a quase o dobro do registrado uma década antes, conforme pode ser constatado na tabela 6.

Além de ainda serem baixas, as taxas de frequência líquida na faixa de 15 a 17 anos também encobrem desigualdades de diversas ordens. Sob a ótica regional, identifica-se clara polarização entre as regiões Sul/Sudeste e Norte/Nordeste. Por exemplo, em 2006, a taxa de frequência líquida no Sudeste situava-se em torno de 58,0%, enquanto no Nordeste era de apenas 33,3%. Apesar de ainda ser expressiva a diferença entre as regiões, a situação atual configura um avanço em relação a 1996, quando o Nordeste apresentava taxa de apenas 12,8%, contra 31,6% na região Sudeste. Em termos relativos, houve redução da disparidade entre as regiões com o menor e o maior índice.<sup>54</sup>

Diferenciais semelhantes são observados a partir da variável raça/cor, na medida em que, em 2006, a taxa de frequência entre os brancos equivalia a 58,6%, contra cerca de 37,6% entre os negros (pretos e pardos). Aqui também se observa redução da desigualdade entre estes dois grupos étnicos, tendo em vista que, em 1996, a taxa de frequência entre negros correspondia a pouco mais de 1/3 da taxa referente à população branca.

Quando se comparam as taxas de frequência desses dois grupos étnicos nas regiões Nordeste e Sudeste, verificam-se situações distintas daquela configurada a partir dos índices médios nacionais. Entre brancos residentes no Sudeste e negros no Nordeste – que, em 2006, registravam taxas de 65,8% e 30,1%, respectivamente –, observa-se ampliação da disparidade inter-racial. No entanto, a comparação entre as taxas de frequência de negros no Sudeste (47,9%) e de brancos no Nordeste (41,6%) mostra a melhor situação dos primeiros. Diante do exposto, conclui-se que uma variável, separadamente, não é suficiente para explicar as desigualdades evidenciadas pelos indicadores educacionais.

---

54. Em 1996, a taxa de frequência líquida no Nordeste correspondia a 39,4% da taxa na região Sul. Na comparação entre as taxas das regiões Nordeste e Sudeste, que passou a ocupar a liderança neste indicador, a proporção atingiu 57,2% em 2006.

TABELA 6

**Ensino médio: taxas de frequência líquida da população de 15 a 17 anos (1996 e 2006)**

Brasil e regiões	1996	2006	Var. %
<b>Brasil</b>	<b>24,1</b>	<b>47,3</b>	<b>96,3</b>
Norte*	15,9	35,0	120,1
Nordeste	12,8	33,3	160,2
Sudeste	31,6	58,0	83,5
Sul	32,5	55,3	70,2
Centro-Oeste	23,5	48,4	106,0

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Nota: \* Exclusive as áreas rurais dos estados do AC, AP, AM, PA, RO e RR.

Também é histórica a desigualdade de acesso à educação escolar entre jovens das áreas urbana e rural. Se no ensino fundamental estas diferenças vêm sendo substancialmente reduzidas, no nível médio ainda são bastante acentuadas. Em 2006, a proporção de jovens de 15 a 17 anos que freqüentavam o ensino médio era de 50,3% nas áreas urbanas, contra apenas 26,0% no meio rural. Ainda mais acentuadas são as diferenças encontradas nas regiões Norte e Nordeste, especialmente na primeira, na qual os freqüentadores do ensino médio incluem 41,6% dos jovens urbanos, contra apenas 17,7% entre os que habitam a área rural. Ou seja, na região Norte há uma desvantagem de 57,5% para os jovens rurais, enquanto, em âmbito nacional, esta desvantagem é de 48,4%.

No que se refere à variável gênero, as mulheres têm se sobressaído em relação aos homens, sobretudo na freqüência à educação escolar. Em 2006, a taxa de freqüência líquida no ensino médio atingia 52,4% entre as mulheres, o equivalente a cerca de 10 pontos percentuais acima da taxa média entre os homens. Se no passado o sexo feminino evidenciava defasagens educacionais em relação ao masculino, atualmente se verifica o contrário. Aumentar a escolaridade dos homens demandará ações de política que extrapolam a esfera educacional, na medida em que envolve temas como violência, mercado de trabalho e renda.

A conciliação dos estudos com alguma atividade profissional tem sido a realidade de cerca de ¼ dos estudantes de 15 a 17 anos. Dos jovens desta faixa etária que não estudavam, menos da metade (8,2% do total) trabalhava, enquanto os demais (9,8% do total) não estavam envolvidos com qualquer destas atividades. Quando se analisam os dados de freqüência à escola segundo a variável cor/raça, verifica-se que, em média, a proporção de jovens brancos que apenas estudavam correspondia a 62,8%, enquanto em situação mais desvantajosa encontravam-se os pardos, com 56,8% – incidência 10,0% menor que a dos brancos. No entanto, quando se comparam jovens de 15 a 17 anos que auferem renda familiar *per capita* de 2 salários mínimos (SMs) ou mais, constata-se que não há diferenças significativas entre brancos e pardos.

A redução das desigualdades de acesso ao ensino médio e, conseqüentemente, sua progressiva obrigatoriedade, prevista na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), constituem objetivos do PDE. No entanto, o sucesso das ações que integram o plano com impacto sobre este nível de ensino dependerá em grande medida de um maior aporte de recursos, a ser disponibilizado pelo Fundeb. Em face da diversidade de níveis/modalidades de ensino cobertos por este fundo, o MEC instituiu uma comissão de especialistas com a atribuição de definir fatores diferenciados para a transferência

de recursos referentes à complementação da União. Tendo como base o ensino fundamental urbano, ao qual foi atribuído fator 1,0, a referida comissão atribuiu ao ensino médio fatores entre 1,2 (ensino médio urbano) e 1,3 (ensino médio em tempo integral e ensino médio integrado à educação profissional). Portanto, o valor a ser repassado por estudante matriculado neste nível de ensino será de 20,0% a 30,0% maior que o do ensino fundamental.

Uma das ações do MEC voltadas ao ensino médio com caráter inovador corresponde à distribuição do livro didático aos estudantes das escolas públicas. Tal iniciativa se insere no esforço de contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, que tem sido comprometida pelas precárias condições de acesso e permanência dos estudantes, tais como: a elevada proporção de matrículas no período noturno, que corresponde a cerca de 43,0% do total; a indisponibilidade de tempo para estudos extraclasse; e a carência de material pedagógico.

A distribuição do livro didático a esse segmento estudantil foi instituída pelo Programa Nacional de Livros Didáticos do Ensino Médio, implantado em 2004, em caráter experimental, em cerca de 5,4 mil escolas das regiões Norte e Nordeste. No exercício de 2007, foram distribuídos 9,2 milhões de exemplares de livros didáticos e outros materiais de apoio, como atlas, CDs, livros em braile, mapas e periódicos. Por intermédio do PDE, está prevista a complementação da distribuição de livros didáticos mediante a incorporação das disciplinas de história e química em 2008, e física e geografia em 2009. Os estudantes de mais de 17 mil escolas de ensino médio também serão beneficiados, em 2008, pelo Programa Nacional Biblioteca da Escola para o Ensino Médio, por meio do qual cada uma destas escolas receberá um acervo de 80 títulos.

Foi anunciado pelo ministro da Educação, em dezembro de 2007, que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) será estendido ao ensino médio. Com a iniciativa, elevar-se-á em mais de 8,0 milhões o contingente de alunos da educação básica beneficiários da merenda escolar. Em fevereiro de 2008 foi encaminhado pelo Executivo projeto de lei (PL) ao Congresso Nacional que, entre outros temas, estabelece diretrizes para a alimentação escolar em toda a rede de escolas públicas da educação básica. O projeto também determina a inclusão da educação alimentar e nutricional como conteúdo curricular de ensino, com vistas a favorecer a adoção de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional. Conforme evidencia a exposição de motivos do referido PL, a inclusão do alunado do ensino médio demandará aporte adicional de recursos da ordem de R\$ 360,0 milhões anuais.

Em relação à formação de professores, são identificadas diversas ações com vistas a suprir uma das principais carências da educação básica em geral e do ensino médio em particular, que se refere aos professores de ciências e matemática. Desse modo, está prevista a ampliação, em cerca de 60 mil vagas, apenas em 2007, da oferta na modalidade de educação a distância, por intermédio do Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB). Além disso, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia também assumirão a tarefa de formar professores para a educação básica, o que pode ser facilitado pela alta capilaridade que terão tais instituições. Por sua vez, o estímulo à carreira do magistério na educação básica será oferecido por intermédio do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid), mediante a concessão

de 20 mil bolsas de estudo a estudantes de cursos de licenciatura nas disciplinas que apresentam maior carência de professores.

## 2.4 ACESSO RESTRITO E DESIGUAL À EDUCAÇÃO SUPERIOR

Em relação aos jovens de 18 a 24 anos, verificam-se avanços sobretudo no acesso à educação superior, cuja taxa de frequência mais que dobrou no período 1996-2006, conforme mostra a tabela 7.

TABELA 7

### Educação superior: taxas de frequência líquida da população de 18 a 24 anos (1996 e 2006)

Brasil e regiões	1996	2006	Var. %
<b>Brasil</b>	<b>5,8</b>	<b>12,6</b>	<b>117,2</b>
Norte*	3,4	7,7	126,5
Nordeste	3,1	7,0	125,8
Sudeste	7,1	15,6	119,7
Sul	7,9	17,4	120,3
Centro-Oeste	6,3	15,0	138,1

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Nota: \* Exclusive áreas rurais dos estados do AC, AP, AM, PA, RO e RR.

Apesar de a taxa de frequência líquida na educação superior ter sido ampliada em mais de 117% no período de uma década, o patamar atingido ainda se encontra muito aquém do desejado, tanto em relação à meta estipulada pelo PNE (30%, a ser atingida em 2011), quanto na comparação com os demais países latino-americanos. De acordo com estudo do Instituto de Estudos Superiores da América Latina e Caribe (Iesalc),<sup>55</sup> vinculado à Unesco, o Brasil apresentava, em 2003, uma das menores taxas brutas de matrícula na educação superior da América Latina,<sup>56</sup> assim como uma das menores proporções de estudantes de ensino superior por dez mil habitantes, conforme pode ser observado na tabela 8.

A análise dos indicadores apresentados na tabela 8 evidencia que o Brasil se encontrava em desvantagem em relação aos países selecionados e à América Latina como um todo. Mas, na comparação com o México, que ostenta dimensões físicas e populacionais mais próximas às do Brasil, verifica-se maior similaridade entre os índices registrados.

Um ponto a favor do Brasil diz respeito ao ritmo de expansão das matrículas nesse nível de ensino. Segundo projeções apresentadas no âmbito do estudo do Iesalc, em 2008 o país terá superado a Colômbia e o México no que se refere à taxa de frequência bruta, assim como terá se aproximado da média latino-americana.

55. IESALC/UNESCO. *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005* – la metamorfosis de la educación superior. Caracas: Editorial Metrópolis, 2006.

56. Corresponde, nesse caso, ao total de matrículas na educação superior dividido pela população nessa faixa etária.

TABELA 8

**Educação superior: taxa de frequência bruta na população de 20 a 24 anos e proporção de estudantes por 10 mil habitantes em 2003**

Brasil e países latino-americanos selecionados	Taxa de frequência bruta	Estudantes por 10 mil habitantes
Argentina	60,0	531
Bolívia	38,6	347
<b>Brasil</b>	<b>22,7</b>	<b>213</b>
Chile	46,2	356
Colômbia	25,6	232
México	23,9	225
Venezuela	42,0	389
América Latina e Caribe	28,5	259

Fonte: Iesalc/Unesco.

Contudo, são marcantes as desigualdades na frequência à educação superior entre jovens de 18 a 24 anos. Quando se considera a variável renda, verifica-se que a taxa de frequência oscila de 4,7%, para os que têm rendimentos mensais per capita de  $\frac{1}{2}$  a 1 SM, até 59,8%, para os jovens que se encontram na faixa de 5 SMs ou mais. Outro grande diferencial é identificado a partir da localização do domicílio. Neste caso, 16,3% dos jovens residentes em áreas metropolitanas frequentam a educação superior, enquanto o índice é de apenas 2,3% entre moradores de áreas rurais. Por sua vez, as desigualdades observadas a partir da condição de raça/cor mantêm-se bastante acentuadas, em que pesem os avanços ocorridos ao longo dos últimos 15 anos, na medida em que pretos e pardos apresentam taxas de apenas  $\frac{1}{3}$  daquela registrada entre brancos.

Em virtude da baixa frequência à educação superior e das desiguais oportunidades de acesso a este nível de ensino, o governo federal adotou um conjunto de ações e medidas de política com vistas a, se não reverter, atenuar o quadro. As ações de maior vulto do MEC visam à ampliação das oportunidades de acesso. Sob tal enfoque, cabe salientar as iniciativas em curso que se propõem a aumentar substancialmente a oferta de vagas, por meio da expansão da rede de Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). Além do aumento da oferta de vagas em cursos presenciais, tem sido expressivo o crescimento das matrículas na modalidade de educação a distância. Tais iniciativas se inserem no compromisso do MEC de dobrar o número de matrículas no âmbito das Ifes no prazo de dez anos.

No intuito de atingir tal meta, o MEC instituiu o Reuni, pelo qual serão alocados, nos próximos cinco anos, recursos financeiros adicionais da ordem de R\$ 7,2 bilhões. Em contrapartida, as universidades federais deverão aumentar para 90,0% a taxa de conclusão dos cursos de graduação presenciais, bem como elevar a 18 o número médio de alunos por docente, que atualmente se situa em torno de 10. Para que a instituição possa beneficiar-se desse adicional orçamentário, deverá apresentar proposta que contemple ações voltadas à consecução das metas previstas no decreto que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

O aumento da taxa de frequência líquida na faixa etária de 18 a 24 anos, no período 1996-2002, foi favorecido pela política de educação superior, encampada pelo MEC, de incentivo à expansão do setor privado. Esta orientação teve início com a substituição do então Conselho Federal de Educação (CFE) pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), sem o poder deliberativo do seu antecessor.

Como mecanismo auxiliar de financiamento para viabilizar esse modelo de expansão, foi instituído, em 1999, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), em substituição ao falimentar Programa de Crédito Educativo. O Fies foi submetido a diversas modificações em seu desenho e, mais recentemente, passou a priorizar a concessão de financiamentos a estudantes matriculados em instituições que tenham aderido ao Programa Universidade para Todos (ProUni), nos moldes descritos adiante. Desde a sua criação, foram concedidos cerca de 457 mil financiamentos a estudantes de graduação.

Favorecidas por essas iniciativas, as matrículas nas instituições privadas tiveram crescimento de 132,0% no período 1997-2003, com taxas anuais nunca inferiores a 11,0%. Por sua vez, o ritmo de crescimento da oferta de vagas pelo setor privado foi ainda mais intenso, tendo atingido 241,0% no mesmo período. Esta defasagem entre oferta e demanda gerou elevado percentual de vagas ociosas, algo como 50,0% do total oficialmente declarado pelas instituições de ensino.

Em virtude dessa subutilização da capacidade instalada e da baixa taxa de frequência a esse nível de ensino entre jovens de 18 a 24 anos, foi instituído pelo governo federal, em 2004, o ProUni, por meio do qual são concedidas bolsas de estudos em instituições privadas para estudantes que tenham renda familiar *per capita* de até 3 SMs.

A despeito de ter sido alvo de diversas críticas quanto à sua pertinência e legitimidade, oriundas sobretudo do meio acadêmico, o ProUni viabilizou o acesso ao ensino superior de cerca de 415 mil estudantes entre 2005 e 2006, sendo que 65,0% de seus beneficiários receberam bolsas integrais. De acordo com o MEC, a contrapartida da União, na forma de renúncia fiscal, em 2005, foi da ordem de R\$ 107 milhões e, em 2007, deverá atingir R\$ 126,0 milhões. Sob a ótica financeira, o programa apresenta um custo por aluno bastante baixo quando comparado ao que é despendido nas instituições públicas em geral, e até mesmo em relação ao que se paga mensalmente nas instituições de ensino privadas.

## 2.5 EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA: UMA OFERTA MUITO AQUÉM DA DEMANDA

A oferta de cursos de educação profissional técnica é muitas vezes mencionada por seu reconhecido padrão de qualidade. No entanto, a relação entre as matrículas e uma estimativa da demanda potencial,<sup>57</sup> constituída pelos jovens que frequentam o ensino médio regular e EJA, revela uma situação de baixo atendimento. Segundo estimativas do Inep/MEC, em 2005 apenas 10,9% desta demanda potencial foi atendida, verificando-se uma pequena melhoria em 2006, quando o atendimento chegou a 11,4%. Porém, é importante mencionar que a oferta de educação profissional técnica não só é reduzida, mas também bastante concentrada e desigual.

A concentração territorial da oferta pode ser aferida por sua distribuição pelas unidades federadas: apenas 17,2% dos municípios brasileiros contavam com cursos de educação técnica em 2005, sendo que, no Nordeste, a oferta ocorreu em apenas 8,0% dos municípios, em contraposição a 26,5% no Sudeste. A proporção de matrículas na

---

57. Estimativa da demanda potencial elaborada pelo Inep/MEC para o Observatório da Equidade.

educação técnica igualmente revela uma concentração de aproximadamente  $\frac{1}{3}$  em municípios das capitais, com uma centralização maior na região Norte (65,6%).

De acordo com informações do Censo Escolar, entre 2005 e 2006, o total de matrículas em cursos de educação profissional técnica de nível médio ampliou-se de cerca de 707 mil para quase 745 mil estudantes, o que corresponde a um aumento de 5,3%, como mostra a tabela 9.

TABELA 9

**Matrículas na educação profissional técnica de nível médio (2005 e 2006)**

Brasil e regiões	Total		Variação percentual (2006/2005)	Distribuição das matrículas em 2006, por faixa etária (em %)				
	2005	2006		De 0 a 14 anos	De 15 a 17 anos	De 18 a 24 anos	De 25 a 29 anos	Mais de 30 anos
<b>Brasil</b>	<b>707.263</b>	<b>744.690</b>	<b>5,29</b>	<b>0,96</b>	<b>13,44</b>	<b>48,45</b>	<b>17,30</b>	<b>19,86</b>
Norte	19.972	29.362	47,02	1,30	5,20	42,96	21,97	28,57
Nordeste	69.109	94.480	36,71	1,66	5,94	46,20	22,08	24,12
Sudeste	437.242	431.480	-1,32	0,68	17,16	48,02	15,99	18,15
Sul	153.289	160.434	4,66	0,89	10,64	52,44	16,70	19,34
Centro-Oeste	27.651	28.934	4,64	2,96	6,25	45,57	19,77	25,46

Fonte: Inep/MEC – Censo Escolar de 2005 e 2006.

Os dados também evidenciam que quase metade das matrículas concentra-se na faixa etária de 18 a 24 anos e que a categoria denominada *jovens* responde por cerca de 80,0% deste total. Esta elevada participação na educação profissional técnica é um indício importante de oportunidades abertas para este grupo de jovens. Se por um lado a formação obtida os qualifica para a inserção no mercado de trabalho, por outro os cursos técnicos, particularmente os da rede pública, também os habilitam para a continuidade de estudos no ensino superior.

Apesar de corresponderem a um universo populacional mais amplo, os adultos com mais de 30 anos respondem por apenas 20,0% das matrículas na educação técnica. Proporções maiores são observadas justamente nas regiões mais pobres, possivelmente pelo fato de nestas regiões serem mais elevadas as taxas de distorção idade-série, assim como menores as taxas de conclusão do ensino médio.

Tendência oposta é observada nas regiões Sul e Sudeste, onde são maiores as proporções de jovens de 15 a 24 anos matriculados nos cursos técnicos. Entre 63,0% e 65,0% das matrículas concentram-se nesta faixa etária, ao passo que nas demais regiões a proporção gira entre 48,0% e 52,0%.

O recém-lançado PDE compreende um conjunto de medidas que visa modificar o quadro atual da oferta de educação profissional pública, cuja participação, em 2006, representou menos da metade das vagas ofertadas em cursos técnicos.

A insuficiência da oferta deverá ser enfrentada com o Plano de Expansão da Educação Profissional e Tecnológica, cuja fase I foi iniciada em 2006 e deverá resultar na duplicação, até 2010, da capacidade de atendimento das redes públicas. Estão programados: a criação de 210 unidades na rede federal; a incorporação de escolas agrícolas vinculadas ao Ministério da Agricultura/Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira (Ceplac); e o fortalecimento das redes estaduais e municipais de educação profissional.



As novas escolas da rede federal deverão ser criadas em um novo modelo de gestão e integrar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Os cursos deverão estar sintonizados com as demandas locais e regionais, bem como atender aos arranjos produtivos locais (APLs). Sua localização deverá combater a atual concentração territorial da oferta, buscando a interiorização e a formação de pólos de educação profissional.

As demais instituições que já integram a rede federal serão incentivadas a se reorganizarem no modelo de gestão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e a promoverem a oferta verticalizada, que compreende desde a formação inicial e continuada de trabalhadores até a pós-graduação profissionalizante.

Será também ampliada a oferta de cursos técnicos e de formação inicial e continuada de trabalhadores, de forma integrada e concomitante aos cursos de elevação de escolaridade na modalidade EJA. Em 2007, com investimentos de R\$ 22,0 milhões no Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), 72 escolas da rede federal de educação profissional ofertam cursos para 7.200 alunos. Estima-se que, em 2008, as instituições federais de educação tecnológica gerem aproximadamente 12 mil vagas. Prevê-se ainda a abertura de cerca de 12 mil vagas nos sistemas municipais de ensino e 13 mil nos sistemas estaduais. Para tanto, serão destinados recursos da ordem de R\$ 48,4 milhões.

Vale mencionar que mudanças na legislação, por meio do Decreto nº 5.154 de 2004, resgataram as possibilidades de oferta de educação profissional técnica integrada ao ensino médio. Com isso, em 2006, foram registradas 59 mil matrículas em cursos de ensino médio integrado ao técnico, viabilizadas pela adesão de 310 escolas em 14 estados, com o apoio das escolas técnicas da rede pública e de algumas entidades de aprendizagem (Sesi, Senai, Senac e Sesc)<sup>58</sup> do Sistema S.

## 2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação educacional dos jovens brasileiros decorre, em grande medida, do acesso restrito à educação infantil e da baixa efetividade no ensino fundamental, evidenciada pela elevada distorção idade-série e pelos incipientes índices deste nível de ensino. Desse modo, parcela considerável das crianças ingressa na juventude com elevada defasagem educacional, tanto do ponto de vista quantitativo (anos de estudo), quanto em termos qualitativos (capacidades e habilidades desenvolvidas). Tais defasagens são agravadas pelas precárias condições socioeconômicas, que concorrem para manter baixo o rendimento dos estudantes e, não raro, ampliar as taxas de abandono escolar.

Nesse sentido, a melhoria substancial da situação educacional dos jovens brasileiros pressupõe a universalização do acesso e da conclusão do ensino fundamental, observados padrões mínimos de qualidade. A instituição do Fundeb e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), assim como a concretização de um pacto nacional em prol da educação básica, a exemplo do *Compromisso Todos pela Educação*, constituem iniciativas que poderão favorecer o alcance destas metas.

---

58. Sesi: Serviço Social da Indústria; Senai: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Senac: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; Sesc: Serviço Social do Comércio.

A análise das ações voltadas à população jovem, que integram a política educacional encampada pelo MEC nos últimos anos, permite identificar que este segmento populacional vem assumindo a condição de prioridade no atual governo. Com a implementação do Fundeb, será ampliado o aporte de recursos financeiros a toda a educação básica, o que permitirá aos entes federados aumentar a oferta de vagas e melhorar as condições de ensino-aprendizagem nas escolas de ensino médio.

A ampliação de oportunidades de acesso à educação superior também aparece como outro inequívoco objetivo estabelecido pelo governo federal. Nessa linha, observa-se a convergência de distintas iniciativas, entre as quais se inserem as ações afirmativas destinadas a corrigir, ao menos parcialmente, as desvantagens quanto às condições de ingresso e permanência a que estão submetidos determinados grupos sociais. A criação do ProUni, a ampliação do Fies e a expansão das Ifes podem ser vistas como iniciativas consentâneas com este objetivo.

Para os que não seguirem a trajetória acadêmica, há a alternativa da formação técnico-profissional de nível médio. Aqui também se observa grande esforço por parte do MEC no que se refere à ampliação da oferta de vagas, mediante a capilarização da rede de instituições federais de educação profissional.

Trata-se, portanto, de um amplo e ambicioso conjunto de ações, que demandará não apenas a ampliação substancial dos dispêndios, como também o desenvolvimento de processos de coordenação e gestão eficientes, que envolvam o monitoramento, a avaliação e o redesenho contínuo das ações propostas.

### 3 POLÍTICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA PARA JOVENS

Tradicionalmente, o ingresso no mundo do trabalho constitui-se em um dos marcos da passagem da condição juvenil à vida adulta. Isto se mantém nas sociedades ocidentais contemporâneas, não sendo, porém, o único sentido que o trabalho do jovem contém. Se para muitos jovens, especialmente das classes trabalhadoras, o trabalho continua a ser uma imposição ditada pela necessidade de contribuir para a subsistência familiar (na condição de filho, de marido ou pai), há para outros a perspectiva de que o trabalho não se justifica por si, mas pelo que possibilita: oportunidades de aprendizado, acesso ao lazer e à cultura, e à autonomia econômica.

Contudo, em todo o mundo, o mercado de trabalho apresenta hoje possibilidades menores de ascensão social ou mesmo de trabalho dignificante se comparado com o período do pós-guerra (1950-1970). A maioria dos empregos gerados é de curta duração e muitas vezes de baixa remuneração. As trajetórias ocupacionais se tornam mais incertas, na medida em que a rápida transformação do mundo do trabalho pode, em pouco tempo, tornar obsoletas determinadas qualificações. Isto conflita com as perspectivas colocadas anteriormente, tendo em vista que ao mesmo tempo é negada a possibilidade de escolha – ao impelir os jovens a aceitar qualquer trabalho sob o imperativo da sobrevivência – e a pretendida autonomia – dado que a remuneração baixa e incerta dificulta tanto a emancipação financeira quanto a fruição dos bens culturais considerados pela sociedade como “tipicamente juvenis”.

A situação dos jovens no mundo do trabalho também é inseparável da situação de suas famílias. Assim, um contexto de poucas oportunidades de inserção produtiva bem remunerada torna difícil para os pais financiarem as atividades de estudo e lazer dos filhos, colocando para os jovens uma necessidade ainda maior de contar com seus próprios meios ou com políticas do Estado.

Nas últimas duas décadas o crescimento do desemprego entre os jovens se tornou um problema central para governos nacionais e segmentos da sociedade civil. Além da frustração das expectativas dos jovens, muitas vezes incapazes de alcançar uma inserção profissional sequer equivalente à de seus pais, a preocupação com o desemprego juvenil está vinculada ao temor de que este alimente a violência e amplie a pobreza, uma vez que as famílias formadas por jovens estão mais sujeitas a não obterem renda suficiente para sua subsistência. Cabe ressaltar que esta visão, embora subjacente ao desenho de várias políticas federais, naturaliza a relação desemprego/pobreza/criminalidade, ao estabelecer uma relação direta de causa e efeito entre estes fenômenos. É razoável questionar se o crescimento da violência e do crime nas áreas metropolitanas está ligado a outras causas (segregação espacial, presença reduzida do poder público etc.), a par da sensação de privação relativa. Ademais, reafirma-se a idéia de que o trabalho é “disciplinador” para os jovens advindos das classes populares, que de outra forma estariam “inclinados” ao crime.

Não obstante essas ponderações, há motivos para considerar o desemprego juvenil um problema social. O mais óbvio é que, por definição, o desempregado expressa o desejo, a necessidade e a disponibilidade de obter um trabalho assalariado. Portanto, este contingente de pessoas, a princípio, não tem recursos próprios, dos pais ou de assistência pública para garantir a sua subsistência e de sua família. Isto é particularmente

dramático se for levado em consideração que os jovens teriam, em tese, a opção de continuar na escola. A alta taxa de desemprego juvenil, mesmo na faixa abaixo de 17 anos, indica que grande parte das famílias não tem meios de manter os jovens fora do mercado do trabalho até completar o ensino médio. A magnitude crescente do fenômeno faz suspeitar que haja dificuldades cada vez mais pronunciadas para os jovens realizarem a transição da escola para o mundo do trabalho.

Ressaltou-se anteriormente neste volume que não apenas a taxa de desemprego dos jovens no Brasil cresceu ao longo dos últimos 15 anos, como ainda cresceu mais do que a taxa de desemprego dos trabalhadores adultos. Em consequência, os jovens representam uma proporção cada vez maior dos desempregados. Não se trata de uma situação típica do Brasil ou da América Latina, pois o desemprego elevado nas faixas etárias mais jovens é um fenômeno global (tabela 10).

TABELA 10

**Desemprego juvenil – países selecionados**

Taxa de desemprego juvenil (15 a 24 anos, em %)						
País	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Argentina			13	12	26	24
México			4 <sup>1</sup>	10	4	7
Alemanha				8	8	15 <sup>2</sup>
Espanha	25	44	30	40	25	20
Itália	25	34	32	32	30	24
França	15	26	19	26	21	23
Grã-Bretanha <sup>3</sup>		18	10	15 <sup>4</sup>	12 <sup>4</sup>	12 <sup>4</sup>
Suécia <sup>3</sup>	6	7	5	20 <sup>4</sup>	12 <sup>4</sup>	22 <sup>4</sup>
Estados Unidos <sup>3</sup>	14	14	11	12	9	11
Brasil		6	7	11	18 <sup>5,6</sup>	19 <sup>6</sup>
Razão entre taxa de desemprego juvenil (15 a 24 anos) e adulto (25 anos ou mais)						
País	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Argentina			3,0	2,3	2,1	3,1
México			2,8	2,3	3,1	2,4
Alemanha				1,0	1,1	1,4 <sup>2</sup>
Espanha	3,7	3,0	2,5	2,1	2,1	2,6
Itália	7,2	6,6	4,5	3,9	3,7	3,9
França	3,5	3,5	2,4	2,6	2,3	2,7
Grã-Bretanha <sup>(3)</sup>		1,9	1,7	2,1 <sup>4</sup>	2,7 <sup>4</sup>	3,6 <sup>4</sup>
Suécia <sup>(3)</sup>	4,5	3,1	3,5	2,5 <sup>4</sup>	2,3 <sup>4</sup>	3,8 <sup>4</sup>
Estados Unidos <sup>(3)</sup>	2,7	2,4	2,5	2,8	3,1	2,8
Brasil		3,2	2,8	2,9	3,0 <sup>5,6</sup>	3,5 <sup>6</sup>
Proporção de jovens entre o total de desempregados (em %)						
País	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Argentina		44,1	42,1	39,9	33,8	39,6
México			59,3	48,6	51,4	40,4
Alemanha				12,4	12,5	16,3 <sup>2</sup>
Espanha	52,5	46,0	39,0	30,6	26,0	25,6
Itália	62,4	59,7	49,8	39,0	32,0	25,9
França	41,7	38,7	25,8	20,3	17,4	22,1
Grã-Bretanha <sup>(3)</sup>		36,2	30,5	28,6 <sup>4</sup>	32,1 <sup>4</sup>	38,6 <sup>4</sup>
Suécia <sup>(3)</sup>	46,7	37,0	40,0	25,2 <sup>4</sup>	21,8 <sup>4</sup>	33,3 <sup>4</sup>
Estados Unidos <sup>(3)</sup>	45,9	38,6	35,6	35,0	37,0	33,2
Brasil		59,8	53,1	51,1	43,8 <sup>5,6</sup>	46,6 <sup>6</sup>

Fonte: Programa de Indicadores – Chave do Mercado de Trabalho (Key Indicators of the Labour Market Programme – KILM). Disponível no site: <<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm>>. Acessado em 12/11/07.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Obs.: Células em branco indicam dados não disponíveis na base.

Notas: <sup>1</sup> Dados de 1988, referentes à população de 12 a 24 anos.

<sup>2</sup> Fonte de dados diferente dos anos anteriores.

<sup>3</sup> Dados referentes à população de 16 a 24 anos.

<sup>4</sup> Fonte de dados para 1995, 2000 e 2005 diferente dos anos 1980, 1985 e 1990.

<sup>5</sup> Dados de 2001.

<sup>6</sup> Dados estimados pela Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Percebe-se, pelos dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que nos países europeus a taxa de desemprego dos jovens cresce já nos anos 1980, em geral estabilizando-se e mesmo diminuindo na década seguinte; o mesmo acontece nos Estados Unidos. Não obstante a grande variação nos patamares da taxa de desemprego, em geral os países ostentavam taxas de desemprego juvenil duas a três vezes superiores às taxas de trabalhadores adultos, sendo a única exceção a Alemanha, onde as taxas eram bastante próximas. Cabe ressaltar também que, em vários países europeus, bem como nos Estados Unidos, a proporção de jovens entre os desempregados, bastante alta na década de 1980, diminui acentuadamente nos anos recentes. Isto é resultado tanto da redução da taxa de desemprego juvenil quanto da redução da População Economicamente Ativa (PEA) jovem nestes países. Os países latino-americanos experimentaram nos anos 1990 o crescimento mais vigoroso do desemprego juvenil, com uma população desempregada em que predominavam os jovens e, no caso de Argentina e Brasil, sem sinais de redução rápida: nos anos recentes ampliou-se, inclusive, a razão entre desemprego juvenil e adulto.

Dado que a taxa de desemprego entre os jovens tende a ser mais alta que a dos trabalhadores adultos, em qualquer país ou para qualquer nível da taxa geral de desemprego, coloca-se, portanto, a questão: por que os jovens são mais atingidos pelo desemprego que os trabalhadores de outras faixas etárias? Pelo lado das empresas, pode-se dizer que a demissão dos trabalhadores mais jovens é a de menor custo, seja pelo valor das indenizações, seja pelo fato de que são trabalhadores com menor experiência e menos “essenciais”, seja ainda pelo fato de que a demissão de trabalhadores com longo tempo de permanência tende a ser mais traumática em termos das relações internas. Esta explicação deve ser confrontada, porém, com o fato de que os jovens têm em média melhores atributos de escolaridade que os trabalhadores mais velhos. Isto significa que, em um período de rápida transformação nos processos produtivos, também se modificam as competências valorizadas pelas empresas, as quais podem ver vantagens em contratar trabalhadores com *menor* experiência – tanto em termos de rotinas de trabalho quanto em termos de organização e reivindicação. Mesmo assim, a redução no ritmo de geração de novas ocupações tende a prejudicar os jovens que estão entrando no mercado de trabalho, especialmente aqueles que não detêm as características mais procuradas pelas empresas – os de baixa escolaridade, as jovens mulheres (especialmente com filhos), os moradores de periferia etc.

Pelo lado dos jovens, argumenta-se que o desemprego é conseqüência da alta rotatividade, que seria característica desta fase da vida: como o jovem, por definição, está tendo suas primeiras experiências no mundo do trabalho, seria “normal” que ele circulasse por vários empregos como forma de acumular conhecimentos e experiência, supondo-se que mais tarde isto contribuiria para ele estabilizar-se em uma ocupação determinada. Este argumento implicitamente assume uma noção de “moratória social” concedida a todo jovem – tomando este momento do ciclo de vida como um tempo de experimentação e escolha. Por isso, cabem ressalvas quanto à generalidade do argumento para a totalidade dos jovens, dado que para muitos o trabalho não é apenas um meio de conformação de uma carreira profissional, mas também, e principalmente, o meio de contribuir para sua subsistência e de seus familiares – dos pais, do(a) companheiro(a) ou dos filhos.

Cabe mencionar outro fator, que diz respeito ao efeito “trabalhador adicional”, ou seja, a possibilidade de os jovens se lançarem ao mercado de trabalho para complementar

os rendimentos familiares, em uma situação em que um dos pais (ou ambos) esteja desempregado. Isto tenderia a aumentar a quantidade de pessoas à procura de emprego, refletindo-se em uma taxa de desemprego maior. Neste caso, o empobrecimento das famílias impediria os jovens de retardar sua entrada em um mercado de trabalho restritivo – retardamento este que, em outras circunstâncias, poderia constituir uma estratégia alternativa.

O resultado é que os jovens inicialmente encontram disponíveis ocupações precárias, em geral de curta duração. Isto não seria um problema em si, caso as famílias destes jovens pudessem custear a busca por empregos melhores ou a extensão dos seus estudos, ou então se os jovens pudessem acumular experiência – em empregos de curta duração –, possibilitando sua ascensão profissional. No entanto, o que acontece para a maioria dos jovens oriundos de famílias trabalhadoras e de baixa renda é que eles ficam circulando entre ocupações de curta duração e baixa remuneração, muitas vezes no mercado informal. Além de não favorecer a conclusão da educação básica, esta experiência é, na maior parte das vezes, avaliada negativamente pelos empregadores. Segue que este processo tende a reproduzir, na trajetória destes jovens no mundo do trabalho, as desigualdades sociais herdadas da geração anterior.

Contudo, constatar que o desemprego juvenil tende a ser mais elevado que o dos adultos não explica o seu crescimento ao longo dos últimos anos. O crescimento do desemprego entre os jovens reflete o crescimento da taxa geral de desemprego entre os trabalhadores de todas as idades. Além disso, em alguns países, observa-se o aumento da própria razão entre a taxa de desemprego juvenil e a taxa de desemprego adulta – sugerindo que os jovens foram proporcionalmente mais prejudicados pela crise do emprego. Verifica-se, entretanto, que há países que lograram reduzir tanto as taxas de desemprego juvenil quanto a distância entre estas e as taxas de desemprego adulto, indicando um espaço para políticas públicas voltadas para o emprego de jovens.

Não surpreende, portanto, que atenção crescente tenha sido devotada a essas políticas, primeiro nos países capitalistas centrais e mais recentemente nos periféricos. Esta preocupação extrapola hoje os governos nacionais, motivando iniciativas multilaterais como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que incluiu a redução do desemprego juvenil como uma de suas metas, e o lançamento da Rede de Emprego para Jovens (Youth Employment Network) por parte da OIT.

As várias políticas existentes voltadas a favorecer a inserção dos jovens no mercado de trabalho podem, grosso modo, ser divididas em três tipos: formação profissional; incentivo à contratação; e normativas.

As *políticas de formação profissional* procuram elevar as “habilidades produtivas” dos trabalhadores mais jovens. Além de oferecer a oportunidade de aprender as técnicas necessárias a determinado tipo de emprego, os cursos de formação profissional também realizam certa socialização do jovem no mundo do trabalho; por exemplo, eles são com frequência a instância em que os jovens têm contato com as primeiras noções de direitos e deveres em uma relação de trabalho. O próprio fato de terem concluído um curso de formação profissional (para além dos conhecimentos efetivamente incorporados) pode ser visto pelos empregadores como um sinal positivo, denotando “esforço”, “responsabilidade” etc. Em suma, há razões para crer que a oferta de oportunidades de formação profissional pode, sob certas condições, facilitar

a entrada do jovem no mercado de trabalho, ao minimizar alguns aspectos que o desfavorecem frente aos demais trabalhadores.

Entretanto, no que se refere a uma redução significativa do desemprego juvenil, é questionável a eficácia das políticas de formação profissional. Como visto anteriormente, o aumento do desemprego não se dá apenas entre os jovens e deve-se à geração insuficiente de postos de trabalho para abrigar toda a população trabalhadora. Assim sendo, aprimorar as habilidades dos jovens provavelmente não lhes garantirá um espaço muito maior no mercado de trabalho – e mesmo que o fizesse, seria tão somente à custa do aumento do desemprego entre os trabalhadores adultos, uma vez que isto tenderia simplesmente a aumentar a concorrência entre trabalhadores por um conjunto limitado de oportunidades de emprego. Em um contexto de desemprego em alta, a oferta de formação profissional é essencialmente compensatória, pois na melhor das hipóteses diminuirá a desigualdade interna ao mercado de trabalho, se for dirigida aos jovens de menor “empregabilidade”.

Não obstante serem incapazes de afetar de maneira efetiva o desemprego juvenil, as políticas de formação profissional podem ser instrumentos importantes para a construção de itinerários ocupacionais. Podem limitar, até certo ponto, a rotatividade no emprego, mas a sua principal contribuição é permitir que os trabalhadores jovens possam buscar ocupações mais interessantes e comecem a construir uma carreira profissional. Para isso, não basta só a qualificação em si; esta precisa estar associada a mecanismos de garantia de renda e a uma orientação capaz de facilitar a inserção profissional do jovem.

As *políticas de incentivo à contratação* consistem basicamente na redução do custo de contratação dos mais jovens. As formas pelas quais se garante esta redução variam, e podem ter impactos bastante diferentes em termos dos resultados. Uma primeira forma é a criação de um subsídio, transferindo para o Estado uma parte do custo salarial. Alternativamente, a legislação pode reduzir os encargos não-salariais para a contratação de jovens, o que pode ser considerado um tipo de incentivo fiscal, desde que os jovens ainda mantenham os benefícios relativos a estes encargos.<sup>59</sup> A idéia é que este subsídio estimule a empresa a manter o jovem empregado por um período suficiente para que ele adquira experiência e credenciais que afetem positivamente sua trajetória futura no mercado de trabalho. O emprego subsidiado seria mais efetivo do que a oferta isolada de formação profissional: na medida em que garante uma experiência de trabalho, evita que os conhecimentos do jovem se percam por conta da não contratação ou da rápida demissão. Contudo, há dois riscos inerentes à contratação subvencionada. O primeiro, se a política for eficaz em incentivar a contratação de jovens, estes simplesmente substituiriam trabalhadores adultos. Neste caso, não há ganho líquido em termos de emprego, e o subsídio acaba beneficiando exclusivamente a empresa – os adultos desempregados continuariam competindo pelo emprego com os jovens desempregados. O segundo risco consiste justamente na ineficácia da política, dado que aposta na redução de despesas com um tipo de trabalhador cujo custo já é mais baixo. Em relação a outras faixas etárias, os trabalhadores mais jovens já são aqueles cujos salários são menores e cuja demissão é menos onerosa em média, devido às menores indenizações por

---

59. A redução de direitos como consequência da redução de encargos sobre a folha retira o caráter de subsídio ou incentivo fiscal, tornando o mecanismo simplesmente uma redução de custos salariais.

tempo de emprego. Assim, em vários casos, estes incentivos acabam sendo pouco atraivos para as empresas contratarem jovens, ou quando elas o fazem, simplesmente utilizam o subsídio para uma contratação que seria feita de qualquer forma.

Um segundo modo de incentivar a contratação é isentar os contratos de trabalho dos jovens de algumas normas trabalhistas, em especial as relativas à remuneração mínima – piso salarial da categoria e, principalmente, o salário mínimo. O argumento é que um salário mínimo excessivamente elevado dificultaria a contratação de jovens porque ficaria acima do salário que as empresas estariam dispostas a pagar. De certa forma, trata-se de uma variante da linha do subsídio, com a diferença de que não onera o Estado no aspecto fiscal, pelo menos diretamente. Além das críticas já mencionadas de que o custo de empregar jovens já é relativamente baixo e de que medidas deste tipo podem beneficiar mais as empresas do que os trabalhadores, outro questionamento a tal tipo de política é que pode estimular a inserção de jovens em empregos de baixa qualidade, que não ajudam o seu itinerário profissional, pela sua curta duração e pelo desinteresse dos empregadores em seu aprendizado. Ademais, assim como no caso da contratação subvencionada, esta política seria inócua em uma situação em que predominam entre os jovens os empregos precários.

No âmbito das políticas normativas, há uma série de experiências na regulação das formas de contratação de jovens. Várias delas seguem a linha de criar novas formas de contrato de trabalho temporário, por tempo determinado ou em tempo parcial com encargos reduzidos, e se assemelham aos subsídios diretos ou indiretos à contratação. Porém, há também propostas que estipulam limites ao emprego de jovens, procurando orientar sua experiência profissional no sentido da aprendizagem, geralmente envolvendo a interveniência de uma instituição responsável por esse jovem.

Até aqui, ressaltou-se que as políticas de emprego para jovens são mais capazes de influenciar as características dos que procuram trabalho do que a geração de ocupações por si só. Daí segue que o sentido de cada uma destas políticas depende em grande medida do estado do mercado de trabalho. Embora em um contexto restritivo elas possam ser meramente compensatórias, ou até mesmo inócuas, na medida em que são gerados empregos em número expressivo estas políticas podem favorecer a apropriação equitativa das novas oportunidades, ou seja, trabalhadores jovens podem alcançar mais empregos e de maior qualidade.

Outro comentário geral é que, apesar da distinção aqui feita entre diferentes tipos de políticas, não há razão para não desenhar estratégias que combinem os diversos elementos referidos. Na verdade, há exemplos de boas iniciativas que combinam formação profissional prévia, encaminhamento ao mundo do trabalho, contratação incentivada e aprendizagem no local de trabalho. No entanto, uma política articulada e complexa também pode implicar gasto maior por jovem, o que muitas vezes leva as administrações a limitar sua abrangência.

No Brasil, embora já existissem há décadas mecanismos destinados ao treinamento de jovens para o mercado de trabalho, é a partir da década de 1990 que se estruturam políticas federais para a juventude. Estas eram pensadas na ótica de que a transição da escola/mundo juvenil para o trabalho/mundo adulto de determinados segmentos sociais é problemática, isso é, pode não se completar pelo “fracasso escolar”, pela incapacidade de utilizar os conhecimentos em oportunidades de trabalho



dignas, ou pela combinação de ambos. Por isso, a maior parte desses programas deixou de se voltar simplesmente para a classe trabalhadora em geral, e procurou focar os jovens das comunidades mais pobres, com a intenção declarada de enfrentar a sua marginalização e até mesmo seu envolvimento com a criminalidade. Os programas federais de emprego para jovens que se constituíram nesse período responderam a esta orientação. Também foram influenciados em grande medida por um duplo diagnóstico: de um lado, que o desemprego poderia ser enfrentado por meio da oferta de qualificação profissional massiva e, de outro, que o trabalho no futuro não estaria necessariamente ligado ao emprego assalariado.

Partindo desses princípios, a política de emprego para jovens a partir de meados da década de 1990 se centrou na qualificação profissional, por meio de cursos financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), vigente entre 1995 e 2002, chegou a ter no seu último ano 40% dos seus educandos situados na faixa entre 16 e 24 anos. Com o novo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), esta proporção superou os 50% em 2004, mas com redução do número absoluto de jovens atendidos. O Planfor surgiu em paralelo à rede de educação profissional e tecnológica já existente no âmbito do sistema de ensino, sob o argumento de que esta não atendia os trabalhadores mais pobres, e não seria capaz de expandir rapidamente a sua oferta. A sua estratégia concentrou-se então em formar uma rede própria de entidades em que predominavam os serviços de aprendizagem (Senai, Senac e Senar<sup>60</sup>), as escolas de centrais sindicais e diversos tipos de organizações não-governamentais (ONGs), com o intuito de garantir uma cobertura ampla e capaz de focar nos estratos mais pobres das famílias trabalhadoras. Todavia, o programa passou a enfrentar fortes críticas, tanto pela falta de controle na distribuição de recursos quanto pelo que se considerava ser uma ação de baixa eficácia em termos da capacidade de garantir a colocação no mercado de trabalho. As razões para isso seriam a curta duração dos cursos, a ausência de articulação com o serviço de intermediação e com a elevação de escolaridade, além das próprias condições restritivas do mercado de trabalho à época. Novas diretrizes foram instituídas no PNQ, que teve início em 2003, especialmente por meio da elevação da carga horária dos cursos e pelo estreitamento da articulação com o sistema público de emprego. Ainda assim, reconhece-se que a ampliação da abrangência depende da articulação de esforços de vários setores do governo, das instituições de educação profissional e do setor privado.

Uma segunda vertente dessa política de emprego foram os programas que visavam facilitar aos jovens a montagem de negócios próprios, individualmente ou em cooperativas. Em geral, consistiram em uma combinação entre formação para gestão e elaboração de plano de negócios. Também foi aberta uma linha de crédito específica (via FAT), embora não houvesse nenhuma garantia de acesso ao crédito por parte dos participantes do programa. Para os seus defensores, este tipo de política estaria mais de acordo com as tendências do mundo produtivo, evitaria encaminhar os jovens para trajetórias profissionais típicas dos seus pais, mas hoje sem futuro, se adequando melhor, adicionalmente, à natureza dinâmica da própria fase jovem do ciclo de vida. Porém, como política pública, os resultados ainda são muito questionáveis, em parte por conta das dificuldades inerentes à manutenção de pequenos negócios, da

---

60. Serviço Nacional de Aprendizagem Rural.

atratividade reduzida desta experiência para muitos jovens em função do grau de compromisso que implica, e do risco de que estes empreendimentos acabem reproduzindo as práticas de trabalho informal e precário das comunidades em que moram. Ademais, da mesma forma que a demanda por emprego assalariado, as chances de sucesso no auto-emprego ou na abertura de um negócio próprio também dependem do ambiente macroeconômico. Portanto, não parece que este tipo de iniciativa tenha potencial para se tornar uma alternativa ao emprego assalariado para os jovens.

Em 2003, a principal iniciativa do governo Lula para a questão do emprego juvenil parecia ser o Programa Nacional de Primeiro Emprego para Juventude (PNPE). Apesar das suas várias vertentes,<sup>61</sup> a que ganhou mais relevo de início foi a contratação incentivada, que consistia em um subsídio que cobria cerca de ½ salário mínimo ao longo do primeiro ano. Esta modalidade teve adesão muito restrita por parte dos empregadores; entre as diversas hipóteses para tal frustração, foi levantado o argumento de que as restrições quanto ao tipo de contrato e demissões tornariam a contratação subvencionada pouco atrativa. Mesmo com uma reformulação posterior, que relaxou as exigências, as adesões foram poucas. Na prática, embora a lei não tenha sido revogada e o programa ainda exista, a modalidade deixou de ser o centro do Primeiro Emprego, que passou a apostar na oferta combinada de qualificação profissional, intermediação e prestação de serviço comunitário, consubstanciada nos Consórcios Sociais da Juventude (CSJs), um arranjo local de ONGs que opera, sobretudo, nas áreas metropolitanas e em grandes núcleos urbanos. Constituíram-se mais de 30 CSJs no período 2004-2006, e foram iniciadas tentativas para levar este modelo ao interior por meio de convênios com governos municipais. No entanto, a expansão dos CSJs deparou-se com um obstáculo institucional: o seu desenho era bastante semelhante ao do ProJovem e atendia ao mesmo público, com a desvantagem de que os consórcios não previam a elevação de escolaridade. A sobreposição entre os dois programas gerou pressão dentro do governo pela unificação, em consonância com o diagnóstico mais geral de que os programas federais voltados para os jovens eram fragmentados, não se articulavam uns com os outros e careciam de escala. Durante o primeiro mandato, a sobreposição entre os CSJs e o ProJovem foi contornada pelo fato de que ambos tinham cobertura muito reduzida, e de que o ProJovem trabalhava com jovens de uma faixa de escolaridade inferior à dos CSJs – fundamental incompleto para aquele, e médio incompleto para estes. Não obstante, diante da perspectiva de unificar os programas de juventude e expandir sua cobertura, em 2007 os CSJs passaram a integrar o ProJovem na sua nova configuração, sob a modalidade de ProJovem Trabalhador.

A principal contribuição do Programa Primeiro Emprego foi demonstrar a importância de integrar vários serviços e políticas ligados à transição escola-trabalho. Também levou a que se refletisse sobre a importância de aliar formação profissional com marcos normativos específicos para o emprego de jovens, como contratos de experiência, regulamentação de estágios etc. Hoje, uma das principais vertentes do emprego juvenil é a expansão do *contrato de aprendizagem*, que permite a contratação de jovens entre 14 e 24 anos por tempo determinado (até dois anos), sob a condição de que os mesmos freqüentem um curso de aprendizagem profissional. Além disso, a

---

61. A descrição mais pormenorizada das mudanças no Programa Nacional de Primeiro Emprego para Juventude (PNPE) pode ser encontrada nos capítulos "Trabalho e renda" das edições nº 9 e 10 do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, editado pela Diretoria de Políticas Sociais do Ipea.

lei obriga as empresas a contratarem um número de aprendizes equivalente a no mínimo 5% e no máximo 15% do seu contingente de empregados. Também limita a jornada de trabalho dos jovens que não completaram o ensino médio. Há críticas referentes à extensão da idade máxima de 18 para 24 anos, que pode levar à utilização deste contrato simplesmente como outro tipo de trabalho precário; não obstante, trata-se até o momento de uma das formas mais articuladas de relacionar experiência profissional com aprendizagem, e o seu resultado dependerá fortemente da qualidade da pactuação entre empresas, sindicatos e fiscalização do trabalho. Na mesma linha segue a nova regulamentação dos estágios, que procura evitar que estes sejam utilizados apenas como uma forma de contratar trabalhadores jovens sem direitos.

Apesar dos diferentes formatos das políticas de emprego para jovens, os dilemas enfrentados são bastante semelhantes. O mais comum talvez seja a disjuntiva entre encaminhar o jovem participante imediatamente para o mercado de trabalho ou procurar estender sua permanência no espaço educacional, seja no ensino regular, seja em alguma outra forma de educação profissional. Este dilema é particularmente forte quando estas políticas se dirigem a jovens com grande defasagem escolar. De um lado, a baixa escolaridade implica oportunidades limitadas de ascensão no mercado de trabalho, ou pela privação de determinadas habilidades, ou pela sinalização dada aos empregadores. De outro lado, são justamente estes jovens que integram o grupo cuja renda familiar é mais baixa e que dificilmente poderão “esperar” até atingir algum grau de escolaridade mais elevado, especialmente à medida que chegam à faixa dos 16-18 anos. Geralmente, existe um precário equilíbrio no desenho e na implementação destas políticas entre ofertar educação e estabelecer uma ponte com o mundo do trabalho.

Também é nesse sentido que se torna necessário manter auxílios financeiros minimamente atrativos, pois valores baixos levam ao abandono dos cursos assim que surge uma oportunidade de emprego, mesmo que de curta duração. Um desdobramento deste dilema é que programas de “primeiro emprego”, seja qual for o seu formato, abarcarão sempre uma parte restrita do problema do desemprego juvenil, dado que uma grande parte dele se deve à rotatividade dos jovens que já tiveram uma experiência no mercado de trabalho. Apesar do mérito em procurar garantir ao jovem uma entrada favorável no mercado de trabalho, não se pode esperar que sua trajetória seja menos caótica do que a maioria das trajetórias ocupacionais; é importante não restringir a atenção apenas ao momento de entrada, e pensar em oportunidades de educação e requalificação continuada.

Outro dilema ligado ao anterior é a escolha dos conteúdos da formação. Além de algumas habilidades e conhecimentos gerais, há sempre grandes dúvidas por parte dos gestores de políticas de emprego para jovens, bem como de atores sociais, a respeito do que ensinar. Em particular, existe o medo de oferecer conteúdos relativos a ocupações para as quais não há mais espaço no mercado de trabalho, sendo que as competências exigidas pelo mesmo estão sempre em mutação. Da parte dos jovens trabalhadores (e mesmo por parte de algumas entidades de formação), há por vezes forte resistência em aceitar serem preparados para funções rotinizadas e subalternas, que não oferecem perspectivas atraentes em termos de remuneração, *status* social ou desafio pessoal. Ofertar simplesmente habilidades gerais como conteúdos introdutórios de informática pode ser de pouca valia em um mercado de trabalho no qual há certa abundância deste tipo de competência. Encontram-se experiências positivas,

com formação ligada a algumas ocupações com as quais jovens, por motivos culturais se identificam (*DJ*, cabelo afro etc.), ou mesmo com ocupações associadas à tecnologia moderna, como teleatendimento. Por fim, pode ser desejável que os jovens no início de sua trajetória profissional tenham experiências de trabalho diversificadas, desde que com possibilidade de acumular conhecimentos em cada uma delas.

Isso toca na questão das expectativas colocadas para uma política de emprego ou, em outras palavras, na questão do(s) seu(s) indicador(es) de sucesso. Se o objetivo não for simplesmente “arranjar uma ocupação” para o jovem, na perspectiva de que não é qualquer trabalho que é positivo para sua formação, o que deve nortear essas políticas? Certamente, dentro da idéia de que o jovem é um sujeito de direitos e deve ter oportunidade de desenvolver ao máximo suas potencialidades, as políticas de emprego devem contribuir não apenas para autonomia econômica, expressa na obtenção de uma renda própria, mas também para sua socialização em um ambiente diferente da sua família, vizinhança e escola. Ocorre que tais políticas não deveriam apenas ser julgadas pela sua capacidade de colocar o jovem em um posto de trabalho, cabendo avaliar até que ponto esta experiência de trabalho permite adquirir novos conhecimentos, contato com redes de convívio etc. Infelizmente, a tendência é que o mercado de trabalho reproduza as hierarquias sociais preexistentes, confinando jovens de classe baixa em ocupações desvalorizadas e mal-remuneradas. Portanto, é fundamental que políticas de emprego desenvolvam estratégias destinadas a romper, e não a reforçar, as barreiras sociais que se colocam frente a estes jovens.

## 4 JOVENS: MORBIMORTALIDADE, FATORES DE RISCO E POLÍTICAS DE SAÚDE

No período entre 10 e 24 anos, transita-se, do ponto de vista biológico, da adolescência à condição de adulto. A parte inicial deste período é marcada, independentemente da condição social ou econômica, por um crescimento rápido, principalmente durante a adolescência, dos 10 aos 19 anos, e por mudanças somáticas importantes.

A adolescência é uma fase de adoção de novas práticas comportamentais, de exposição a diversas situações e riscos presentes e futuros para a saúde. Alguns destes comportamentos, geralmente estabelecidos durante a infância e a adolescência, incluem: consumo de cigarro; consumo de álcool e drogas; falta de atividade física; comportamento alimentar inadequado; comportamentos sexuais “descuidados”, que contribuem para a ocorrência de gravidez na adolescência e de infecção por doenças sexualmente transmissíveis (DST), inclusive aids; e situações que propiciam a exposição à violência e a lesões acidentais. As causas externas, principalmente violência e acidentes de trânsito, e os problemas relacionados à saúde sexual e reprodutiva são as principais causas de morbimortalidade entre adolescentes e adultos jovens. As ações setoriais têm tido maior sucesso em relação ao segundo grupo de problemas. As causas externas necessitam, para seu enfrentamento mais efetivo, de ações intersetoriais mais estruturadas, que ainda não saíram do papel.

### 4.1 A MORBIMORTALIDADE ENTRE OS JOVENS<sup>62</sup>

No Brasil, na faixa etária de 15 a 29 anos,<sup>63</sup> morre um número significativamente superior de homens do que de mulheres. Entre 2003 e 2005, a taxa de mortalidade média dos jovens do sexo masculino de 20 a 24 anos, por exemplo, foi de 261,80 por 100 mil habitantes, ao passo que a das jovens do sexo feminino foi de 58,43 por 100 mil. A explicação para o fenômeno está na violência, que ocasiona uma sobremortalidade dos adolescentes e adultos jovens do sexo masculino, fazendo com que este período etário seja considerado de alto risco, quando poderia ser um dos mais saudáveis do ciclo vital.

Entre 2003 e 2005, morreram cerca de 60 mil jovens do sexo masculino, sendo que, destas mortes, 46 mil (ou 78%) foram por causas externas, associadas majoritariamente a homicídios e acidentes de transporte. As outras mortes com causas definidas estavam, basicamente, concentradas em três grandes grupos: neoplasias (cânceres), doenças do aparelho circulatório, e doenças infecciosas e parasitárias. No mesmo período, morreram em média 15 mil jovens do sexo feminino. Também entre elas as causas externas representam a maior parte das mortes (cerca de 5 mil, ou 35% dos óbitos), igualmente seguida pelas mortes por neoplasias, doenças do aparelho circulatório, e doenças infecciosas e parasitárias.

---

62. As estimativas de mortalidade dos jovens foram feitas a partir dos dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde.

63. Ao longo da análise foram utilizadas diversas faixas etárias, variando de 10 a 29 anos, isto porque os recortes serão diferenciados de acordo com o problema abordado em cada subseção. Por exemplo, no caso da morbimortalidade trabalha-se com a faixa etária de 15 a 29 anos e subgrupos dentro deste recorte: 15 a 24 anos, 18 a 24 anos, 15 a 29 anos. Estas são as fases críticas para a juventude, principalmente em termos de mortalidade. Na descrição da política, utilizou-se como referência a faixa etária determinada por esta: 10 a 24 anos.

É possível notar significativas diferenças por cor ou raça. No mesmo período, a taxa de mortalidade de jovens de 18 a 24 anos foi de 204,58 para cada 100 mil jovens brancos contra 325,04 para cada 100 mil jovens pretos. As causas externas são parte importante da explicação sobre estas diferenças, visto que vitimam proporcionalmente mais jovens pretos e pardos do que jovens brancos do sexo masculino.

A análise da morbidade – número de casos novos de doenças e agravos (incidência) e número de casos existentes (prevalência) – nos jovens é prejudicada, principalmente, pelo mesmo motivo que afeta a análise dos outros grupos etários, ou seja, a falta de dados e informações. São, contudo, causas importantes de morbidade neste grupo: as complicações de gravidez, parto e puerpério, doenças de transmissão sexual, lesões e envenenamentos, e transtornos mentais e psicossociais.

Diante da escassez de dados referentes à morbidade jovem, utilizam-se como *proxy* dados de internações em hospitais vinculados ao SUS no ano de 2006. Neste ano, na faixa de 15 a 24 anos de idade, foram realizadas 2.196.654 internações, o que representa 19,4% do total de internações realizadas pelo SUS, correspondendo a uma taxa de 58,49 internações por mil habitantes deste grupo de idade. As internações nesta faixa etária são, majoritariamente, do grupo feminino. As mulheres foram responsáveis por 81,60% das internações, com uma taxa de 95,56 por mil habitantes. As internações relacionadas a gravidez, parto e puerpério constituem o principal grupo de causas entre as mulheres, representando 78,4% do total. Contudo, mesmo excluindo este grupo de internações, a taxa entre mulheres (49,67 por mil habitantes) é superior à dos homens (21,5 por mil habitantes).

Entre os diagnósticos mais prevalentes entre os jovens, há variações importantes na participação em cada sexo. Excluídos gravidez, parto e puerpério, podem-se observar algumas variações significativas: lesões, envenenamentos e outras conseqüências de causas externas são a primeira causa de internação entre os homens (taxa de 6,35 por mil) e a sexta causa entre as mulheres (taxa de 1,64 por mil); as internações por transtornos mentais são mais freqüentes entre os homens (1,55 por mil) do que entre as mulheres (0,64 por mil); aquelas devidas a doenças do aparelho geniturinário, segunda causa entre as mulheres, com uma taxa de 4,92 por mil, são apenas a sexta causa entre os adolescentes e adultos jovens do sexo masculino, com uma taxa de 1,19 por mil. As principais causas de internações, por sexo, podem ser vistas na tabela 11.

TABELA 11

**Morbidade hospitalar do SUS (CID10), faixa de 15 a 24 anos, principais causas por sexo (2006)**

Diagnóstico	Taxa (homens) por 1000	Internações (homens) %	Taxa (mulheres) Por 1000	Internações (mulheres) %
Gravidez, parto e puerpério	n.d.	n.d.	74,8	78,4
Doenças do aparelho geniturinário	1,19	5,5	4,92	5,1
Doenças infecciosas e parasitárias	2,13	9,9	2,58	2,7
Doenças do aparelho digestivo	2,43	11,3	2,81	2,9
Doenças do aparelho respiratório	2,25	10,3	2,39	2,5
Lesões e envenenamentos	6,35	29,6	1,64	1,7
Transtornos mentais	1,55	7,2	0,64	0,7

Fonte: Datasus – Informações de Saúde (MS: SIH/SUS).

Nota: n.d. = não-disponível.

Uma importante causa de morbimortalidade no grupo das doenças infecciosas e parasitárias é representada pela aids. No Brasil, foram notificados 112 mil casos da doença entre jovens de 15 a 29 anos até 2005. Este número representa 30% do total de casos notificados no país desde o início da epidemia, nos primeiros anos da década de 1980.

Nessa faixa etária, a transmissão sexual apresenta-se como a principal forma de contágio, respondendo por cerca de 60% dos casos desde o início da epidemia até 2005. A via sangüínea é, também, uma forma importante de transmissão: corresponde a 23% dos casos notificados. Destes, 96% são devidos ao uso de drogas injetáveis. Cabe observar que, em 17% dos casos notificados até 2005, não havia informação sobre a categoria de exposição.

Na epidemia de aids tem havido um aumento de incidência entre as mulheres. A relação, que já foi de 2,4 casos registrados em homens para cada caso registrado em mulheres em meados da década de 1990 (1996), hoje é quase de 1,5 caso registrado em homens para cada caso registrado em mulheres. Entre adolescentes e adultos jovens, na faixa etária de 15 a 29 anos, esta relação é ainda mais baixa: 1,1 homem para cada mulher.

Outras DSTs também são problemas relevantes entre os jovens, como sífilis, uretrites e papiloma virus genitais (HPV), por exemplo. A disseminação de informação e de formas de proteção, como o uso de preservativos, são importantes instrumentos no combate a estas doenças, que preocupam ainda pela possibilidade de complicações associadas, como é o caso das lesões provocadas por alguns subtipos de papilomas, que podem se transformar em lesões cancerosas.<sup>64</sup> Por isso, a educação sobre saúde sexual e reprodutiva e a disponibilização de preservativos são instrumentos importantes no controle destas doenças.

O Ministério da Saúde tem dado ênfase às ações de promoção e prevenção no combate às DSTs, contando, nesse sentido, com parcerias com organizações da sociedade civil. O resultado deste esforço pode ser percebido nas pesquisas sobre conhecimento, atitudes e práticas da população (box 1).

BOX 1

**Uso de preservativos por jovens na relação sexual**

Pesquisa de conhecimento, atitudes e práticas realizada pelo Ministério da Saúde mostrou que o percentual de uso de preservativo na última relação sexual, no Brasil, em 2004, foi de 57%, sendo 68% entre os homens jovens e 44% entre as mulheres jovens. No mesmo ano, 39% dos jovens brasileiros declararam o uso regular de preservativos, independentemente da parceria, alcançando 58% quando o parceiro era eventual – este índice se altera em função do sexo, e é de 64% entre os homens jovens e 45% entre as mulheres jovens.

O aumento no uso de preservativos na primeira relação sexual entre os jovens também foi revelado em pesquisas realizadas a partir da década de 1980. Enquanto, em 1986, apenas 9% faziam uso deste instrumento de prevenção, em 1998 a proporção de jovens entre 16 e 25 anos que usaram preservativos na primeira relação foi de 49%. Em 2004, este percentual atingiu 53%, não apresentando diferença significativa entre os sexos.\*

Nota: \*Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento/coordenação: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; supervisão: Grupo Técnico para Acompanhamento ODM. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2007.

64. O HPV pode também ser prevenido por vacina, especialmente entre adolescentes. Segundo as pesquisas, as principais beneficiadas pela vacina serão as meninas antes da fase sexualmente ativa. As mulheres deverão manter a rotina de realização do exame Papanicolau. Mesmo que comprovada a eficácia da vacina e que sua aplicação ocorra em larga escala, uma redução significativa dos indicadores da doença pode demorar algumas décadas. É estimado que entre 3% a 10% das lesões de papiloma vírus de colo de útero pode se transformar em lesões malignas (câncer).

## 4.2 EXPOSIÇÃO A FATORES DE RISCO<sup>65</sup>

A adolescência é uma fase caracterizada pela adoção de novas práticas de comportamento, com exposição a diversas situações e riscos presentes e futuros para a saúde. A exposição a fatores de risco comportamentais – como tabagismo, consumo de álcool, alimentação inadequada e sedentarismo – tem, com frequência, início na adolescência. Estes fatores estão associados ao desenvolvimento da maioria das doenças crônicas não transmissíveis, como as cardiovasculares, o diabetes e o câncer, que lideram as causas de óbito na vida adulta no país e no mundo.

O Ministério da Saúde implantou, em 2006, a “Vigilância de Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico” (Vigitel). Trata-se de um monitoramento contínuo que avalia indivíduos com 18 anos ou mais residentes em domicílios com telefone fixo nas 26 capitais do país e no Distrito Federal. A partir dos cadastros das empresas de telefonia, foi realizada uma amostragem probabilística, totalizando 54.369 entrevistas em 2006. Os dados são ajustados para representar a composição sociodemográfica da população adulta de cada cidade.

Da pesquisa realizada em 2006, é possível obter os dados das pessoas entre 18 e 29 anos de idade (18.351 indivíduos, sendo 48% do sexo masculino e 52% do feminino). Foram consideradas, nesta tabulação especial, as seguintes variáveis para homens e mulheres nas faixas etárias de 18 a 24 anos e 25 a 29 anos de idade: fumante, abuso de bebida alcoólica, atividade física no lazer e excesso de peso (tabela 12).

TABELA 12

### Percentual de indivíduos segundo variáveis de risco ou proteção para doenças crônicas não transmissíveis, por sexo, idade e escolaridade – Vigitel: todas as capitais e o Distrito Federal (2006)

(Em %)

Variáveis		Idade(anos)		Escolaridade (anos)		Total	Total
		18-24	25-29	0-7	≥8	18 a 29 anos	≥18 anos
Fumante	Total	14,2	15,0	21,1	12,3	14,5	16,2
	Homens	18,4	19,8	27,4	15,9	18,9	20,3
	Mulheres	10,3	10,6	14,6	9,1	10,4	12,8
Ex-fumante	Total	13,0	13,0	18,3	11,2	13,0	22,1
	Homens	13,9	15,0	19,0	12,7	14,3	26,3
	Mulheres	12,1	11,0	17,5	9,9	11,7	18,6
Abuso de bebida alcoólica	Total	18,9	24,1	23,2	20,0	20,8	16,1
	Homens	28,1	35,2	32,0	30,3	30,7	25,3
	Mulheres	10,3	14,0	14,3	10,9	11,7	8,1
Ativo no lazer	Total	18,3	15,7	13,6	18,6	17,3	14,9
	Homens	27,4	19,9	21,4	25,8	24,7	18,3
	Mulheres	9,9	11,8	5,5	12,1	10,6	11,9
Excesso de peso	Total	21,2	35,3	29,7	25,6	26,5	43,0
	Homens	24,9	44,5	29,4	33,1	32,2	47,3
	Mulheres	17,1	26,0	30,2	18,2	20,6	38,8
Obesidade	Total	4,3	8,5	7,7	5,4	5,9	11,4
	Homens	4,1	10,2	6,8	6,2	6,4	11,3
	Mulheres	4,5	6,8	9,0	4,5	5,4	11,5

Fonte: MS/SVS. Sistema Vigitel.

65. Esta subseção foi elaborada a partir dos dados compilados e analisados por MALTA, D. C.; MOURA, E. C. de; NETO, O. L. de M. *Vigilância de doenças crônicas por inquérito telefônico (Vigitel) na faixa etária entre 18 e 29 anos*. Brasília, out. 2007. Mimeo. Foram utilizadas, também, informações de apresentação realizada por MALTA, D. C.. *A vigilância no contexto da adolescência*. inquéritos de vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas. Congresso Brasileiro de Adolescência. Foz do Iguaçu, 28 de setembro de 2007.



O excesso de peso – índice de massa corporal (IMC) igual ou superior a 25 kg/m<sup>2</sup> – é encontrado em 21,2% dos jovens na faixa etária entre 18 e 24 anos e em 35,3% dos que têm entre 25 e 29 anos. É maior entre jovens de maior escolaridade (33,1%). Na população total (18 anos e mais), no entanto, sua prevalência é maior (43%). No que diz respeito à obesidade, 5,9% dos jovens entre 18 e 29 anos e 11,4% da população adulta são obesos (IMC igual ou superior a 30 kg/m<sup>2</sup>).

BOX 2

#### **Experiências internacionais de monitoramento**

Várias pesquisas estão sendo realizadas ao longo dos últimos 20 anos com o objetivo de levantar informações sobre os fatores comportamentais de risco para a saúde que contribuem para morbidade, mortalidade e problemas sociais entre jovens e adultos.

O principal objetivo dessas pesquisas é subsidiar a formulação de políticas e práticas de promoção da saúde, além de permitir a comparação internacional de fatores de risco. Possibilitam, também, analisar as tendências dos comportamentos de riscos para saúde dos estudantes e avaliar em que medida os esforços de prevenção, no ambiente da escola, contribuem para reduzir determinados comportamentos entre os jovens.

As pesquisas geralmente são realizadas nas escolas por meio de um questionário auto-aplicável, entre os jovens de 11 a 15 anos. São exemplos destas iniciativas pesquisas como a “HBSC – Health Behaviour in School-aged Children”, a “GSHS – Global School-based Student Health Survey” e a “YRBSS – Youth Risk Behavior Surveillance System”.

A “HBSC” é uma pesquisa entre países (“cross-national”) conduzida em parceria com o Escritório Regional para Europa da OMS, e conta com 41 países membros da Europa. Este projeto teve início em 1982, conduzido por pesquisadores de três países, e logo em seguida foi adotado pela OMS. Já a “GSHS” é conduzida pelo Ministério da Saúde ou da Educação de cada país, em colaboração com o “US Centers for Disease Control and Prevention – CDC”. Esta pesquisa já conta com informações disponíveis de 28 países, e outros 15 estão aplicando os questionários em suas escolas. Por fim, a YRBSS é uma pesquisa realizada apenas nos EUA no nível nacional, estadual e local, que também conta com o apoio do CDC.

### **4.3 AS POLÍTICAS FEDERAIS DE ATENÇÃO À SAÚDE DOS JOVENS: PRINCIPAIS INICIATIVAS**

A preocupação com a definição de políticas ou programas específicos para o adolescente e o adulto jovem não é recente na área da saúde. Ainda em 1989, o Ministério da Saúde lançou o Programa de Saúde do Adolescente (Prosad). Em 1993, com o objetivo de orientar as equipes de saúde na atenção aos jovens, foi lançada, como parte do Prosad, a primeira norma de atenção à saúde integral do adolescente, cujo foco principal era estabelecer diretrizes e recomendações para a qualificação da atenção a esta população, incluindo uma proposta detalhada de recursos físicos e humanos. Esta primeira norma trazia, também, uma descrição detalhada de doenças mais comuns nesta fase, além de instrumentos para acompanhamento do desenvolvimento e crescimento dos adolescentes.

Mesmo levantando vários pontos importantes, a proposta para ação na área não teve o desenvolvimento esperado. Deve ser lembrado, contudo, que o começo dos anos 1990 é, também, o período de início da implementação do SUS, sendo ainda incipientes várias discussões sobre as atribuições e responsabilidades dos gestores federal, estadual e municipal, sobre critérios e mecanismos para o financiamento descentralizado da política de saúde e sobre modelo de atenção, entre outras questões. Assim, mesmo que a política sempre tenha discutido a importância de considerar, na provisão de assistência à saúde, as diferenças de ciclo de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos), os diferenciais de gênero e outros recortes, foi a organização

dos serviços por níveis de atenção (atenção básica, de média e alta complexidade) que ganhou maior relevância e destaque na discussão sobre o modelo assistencial.

Em 1999, o Ministério da Saúde lançou uma agenda nacional de atenção à saúde dos adolescentes e jovens (faixa etária de 10 a 24 anos), apresentando dados epidemiológicos e orientações para atenção integral a este grupo populacional. No entanto, as questões de gestão do SUS, os problemas relativos ao financiamento e as discussões sobre níveis de atenção continuaram tendo mais destaque na estruturação da política nacional de saúde.

A criação da Secretaria da Juventude e do Conselho Nacional de Juventude, ao final de 2005, reforçou a retomada do debate dentro do Ministério da Saúde, que iniciou em 2006 um processo de discussão com gestores locais, profissionais de saúde, ONGs e representações de jovens para elaboração de uma proposta de política nacional de atenção integral à saúde dos adolescentes e jovens. Em fevereiro de 2007, o documento da política foi aprovado pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), mas a sua operacionalização ainda deverá ser pactuada na Comissão Intergestores Tripartite do SUS (CIT/SUS).

Logo no seu início, o documento do Ministério da Saúde assume que existem diversidades e diferenças entre os jovens que precisam ser consideradas na elaboração da política:

A presente Política adota os termos adolescência e juventude em seu plural – adolescências e juventudes – no intuito de reconhecer a grande diversidade de experiências, condições de vida e características sociais, raciais, étnicas, religiosas, culturais, de gênero e de orientação sexual que compõem o universo desses segmentos populacionais.<sup>66</sup>

O documento discute a questão da vulnerabilidade dos jovens para, em seguida, apresentar o marco legal sobre o qual a política está assentada, composto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que reconhece todas as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos nas diversas condições sociais e individuais; pelas Leis Orgânicas da Saúde, que regulam a atenção à saúde; e pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), com destaque para a garantia de amparo às crianças e adolescentes carentes. O objetivo da política é “promover a atenção integral à saúde de adolescentes e de jovens, de 10 a 24 anos, no âmbito da Política Nacional de Saúde, visando à promoção de saúde, à prevenção de agravos e à redução da morbimortalidade”. Os eixos prioritários de atuação serão: crescimento e desenvolvimento saudáveis; saúde sexual e saúde reprodutiva; e redução da morbimortalidade por violências e acidentes. O documento da política reconhece aquilo que tem sido apontado em diversos estudos: os serviços de saúde encontram dificuldades para atender a este público.

Importa destacar, no âmbito da Política Nacional de Saúde, visto que define o modelo de atenção adotado, que não estão sendo propostos centros de referência específicos para a atenção à saúde de adolescentes e de jovens. Assim como em outras ações voltadas para grupos específicos, como saúde da mulher e saúde da criança, a proposta é qualificar a atenção à saúde realizada no SUS, por meio do recorte da faixa etária, para que se atenda às necessidades e especificidades deste grupo populacional.

---

66. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Adolescente e do Jovem*. Brasília, 2006. (mimeo).

Com isso, nos diversos níveis de complexidade do SUS (atenção básica, média e alta complexidade), seriam realizados trabalhos de qualificação dos profissionais de saúde e dos sistemas para uma adequada atenção à saúde.

Como preconizado para o modelo assistencial, a atenção básica à saúde é eleita como estratégia prioritária também para adolescentes e jovens. A concepção da política parte do princípio de que a estruturação da atenção à saúde dos adolescentes via fortalecimento da atenção básica é um caminho que permite maximizar o alcance das ações. Além disso, entende-se que, neste nível de atenção, pode-se realizar o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento deste grupo populacional, garantindo a atenção à saúde sexual e reprodutiva.

Para garantir que, em cada nível de atenção, seja realizado um acompanhamento adequado dos jovens, a proposta é utilizar mecanismos de incentivos já existentes. Por exemplo, no financiamento da atenção básica, o Piso da Atenção Básica (PAB) prevê a realização de ações específicas voltadas para o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento desse segmento, bem como para a educação preventiva em saúde sexual e reprodutiva.

Em suma, contando com os recursos já existentes, as estratégias passariam a ser, aparentemente, a qualificação dos profissionais, a articulação com outros setores (como a educação) e o fomento à participação juvenil, buscando promover a atenção integral à saúde do grupo em tela. Contudo, como já foi dito anteriormente, a política ainda não foi pactuada na CIT. Um dos motivos alegados para sua não aprovação, até o momento, é a ausência de incentivos financeiros para sua implementação. O argumento do Ministério da Saúde, por sua vez, é que os incentivos já estão sendo transferidos em diversas ações custeadas pelos blocos financeiros existentes.

A falta de aprovação de uma política nacional não tem impedido, no entanto, que diversas iniciativas direcionadas à promoção da saúde dos adolescentes e dos jovens sejam implementadas. Destacam-se, por exemplo: o projeto Saúde e Prevenção nas Escolas (SPE): Direito Sexual e Reprodutivo e Prevenção ao Uso de Drogas; a regulação das “Práticas alimentares saudáveis no ambiente escolar”; a implementação do Cartão do Adolescente; e a “Expansão de redes de atenção às jovens em situação de violência”.

Há uma leitura de diversos atores, entre eles dos Ministérios da Saúde e da Educação, que concebe a escola como espaço privilegiado para articulação de políticas voltadas para jovens, entre elas, as políticas de atenção à saúde. Desde 1995, os dois órgãos têm se articulado em iniciativas voltadas para ações na área de saúde sexual e reprodutiva de jovens. Esta parceria foi revigorada em 2003, quando foi criado o projeto Saúde e Prevenção nas Escolas, ainda como uma iniciativa piloto, implementada em Curitiba e em algumas outras cidades. Em 2005, o projeto foi reformulado e ampliado.

O projeto Saúde e Prevenção nas Escolas reúne ações que envolvem a participação de adolescentes e jovens de 13 a 24 anos, professores, diretores de escolas, pais de alunos e gestores estaduais e municipais nas áreas de saúde e educação. É uma iniciativa que conta com o apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e do Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA). O foco central é a promoção da saúde sexual e reprodutiva de jovens, “*visando a reduzir a vulnerabilidade de*

*adolescentes e jovens às doenças sexualmente transmissíveis (DST), à infecção pelo HIV, à aids e à gravidez não-planejada, por meio do desenvolvimento articulado de ações no âmbito das escolas e das unidades básicas de saúde*.<sup>67</sup>

O gestor federal é responsável por coordenar o projeto em âmbito nacional, além de apoiar os gestores locais. Como insumos principais para realização do projeto, são produzidos materiais didático-pedagógicos e disponibilizados preservativos. Estes insumos são disponibilizados em escolas cujas comunidades estejam mobilizadas e articuladas em parcerias para a execução das ações de prevenção.

Na elaboração do projeto, foram analisados dados do Censo Escolar, como aqueles de 2005, que mostram que “das 207.214 escolas da educação básica recenseadas no Censo Escolar, 161.679 responderam ao questionário. A análise dos dados demonstra que 60,4% das escolas realizam ações de prevenção em DST/aids. Destas, 9,1% distribuem preservativos”.<sup>68</sup> A coordenação do projeto entende que o envolvimento da comunidade é importante para reduzir a resistência quanto à distribuição de preservativos em ambiente escolar. O desafio seria ampliar a cobertura para toda a rede de ensino fundamental e médio.

Ainda dentro dessa articulação entre Ministério da Educação e Ministério da Saúde, foi publicada, em 08/05/2006, a Portaria nº 1.010, que ficou conhecida como “Práticas alimentares saudáveis no ambiente escolar”, contendo as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil e de ensinos fundamental e médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. De acordo com a portaria, a prioridade seria realizar ações de educação alimentar e nutricional, estimulando a produção de hortas escolares, boas práticas alimentares, correta manipulação dos alimentos, restrição à produção e comercialização de produtos com insumos que sejam prejudiciais à saúde, e monitoramento da situação nutricional dos escolares.

Assim, no ambiente escolar, a atuação partiria de uma perspectiva formadora, no sentido de impulsionar entre os adolescentes a adoção de hábitos e práticas que poderão contribuir para a construção de trajetórias de vida saudáveis, seja no que diz respeito às DSTs, seja no que concerne a um dos grandes fatores de risco para doenças crônicas: as práticas alimentares. Como suas formulações e seu lançamento são muito recentes, não se sabe ainda quão efetivos serão.

Outra iniciativa ainda recente e em fase piloto é a implementação do Cartão do Adolescente. Este contém informações sobre a saúde do jovem, com registro sobre consultas feitas na rede que conta com financiamento público, fatores de risco (como pressão alta, excesso de peso e obesidade, entre outros), informações sobre crescimento e desenvolvimento biológico, relação entre peso e altura, gravidez na adolescência, entre outros. O cartão é acompanhado de uma cartilha com dicas de alimentação e noções de educação sexual. A proposta do Ministério da Saúde é que ele seja distribuído em todo o país em 2008.

---

67. MINISTÉRIO DA SAÚDE – Secretaria de Vigilância em Saúde. Programa Nacional de DST e aids. *Diretrizes para implantação do Projeto Saúde e Prevenção nas Escolas*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. p.7 (Série A. Normas e Manuais Técnicos).

68. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Adolescente e do Jovem*. Brasília, 2006. p. 10 (mimeo).

A redução da morbimortalidade por causas externas entre jovens segue a mesma lógica apontada na discussão da política nacional: atuar por meio dos níveis de atenção e em conjunto com outros setores governamentais e sociais. A partir da compreensão de que a prevenção da violência depende da atuação de vários setores, foi proposta a estruturação de redes com a participação de gestores, profissionais de saúde, instituições públicas, instituições de pesquisa, conselhos de saúde e instituições não-governamentais. O objetivo seria que estes atores, cada um em sua área de conhecimento, pudessem compartilhar os resultados de seus trabalhos, pesquisar, monitorar, avaliar e promover ações que levem à redução da violência e ampliem a atenção às vítimas.<sup>69</sup> Nesse sentido é que, em 2004, foi implantada a Rede Nacional de Prevenção de Violências. Neste processo foram priorizados municípios com mais de 100 mil habitantes e piores índices de mortalidade por homicídios, acidentes de transporte e suicídios.

O Ministério da Saúde, dentro da Política de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violência, propõe-se a realizar ações de vigilância, assistência, promoção e prevenção. No caso das ações de vigilância, nos sistemas de monitoramento dos fatores de risco, busca-se incluir um módulo de monitoramento de acidentes e violência. Além disso, está em curso a implementação de um Sistema de Informação Sentinela de Violências em municípios selecionados, a ser implementado em locais de atendimento às vítimas de violência e de acidentes, buscando monitorar o comportamento destes agravos para diversos grupos populacionais, entre eles os adolescentes.<sup>70</sup>

Em relação à assistência à saúde, o ministério tem buscando organizar o atendimento às urgências e emergências, adotando como ação central a estruturação do atendimento pré-hospitalar, por meio do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu/192). Este se caracteriza por ser uma central de regulação que busca fazer a triagem e realizar, com apoio de ambulâncias equipadas e profissionais capacitados, o primeiro atendimento às vítimas de violência e acidentes. O objetivo é reduzir a mortalidade e os agravos ao realizar um atendimento ágil e qualificado no local e, quando for o caso, encaminhar para urgências e prontos-socorros de hospitais. O planejamento da atenção às urgências prevê, também, a reorganização das grandes urgências e prontos-socorros em hospitais.

Considerando que, no modelo de política de saúde brasileira, a atenção básica é a porta de entrada preferencial para o restante do sistema, isto implica que os profissionais de saúde deste nível de atenção teriam que estar preparados para atuar sobre os mais diversos problemas de saúde, assim como com qualificação para atender os mais distintos grupos populacionais. Um exemplo deste tipo de dificuldade pode ser vislumbrado em uma avaliação que foi feita em Londrina, no Paraná, em 2003.<sup>71</sup> As autoras, analisando os discursos dos médicos e enfermeiros, afirmam: “o adolescente recebe atendimento no serviço, mas não de forma sistematizada e sim de acordo com

---

69. MALTA, D. C. *et al.* Iniciativas de vigilância e prevenção de acidentes e violências no contexto do Sistema Único de Saúde (SUS). *In: Epidemiologia e serviços de saúde*, v. 16, n. 1, p. 45-55, mar. 2007.

70. MALTA, D.C., *op. cit.*

71. FERRARI, R. A. P.; THOMSON, Z.; MELCHIOR, R. Atenção à saúde dos adolescentes: percepção dos médicos e enfermeiros das equipes da saúde da família. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 11, 2006. Disponível em: <[www.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2006001100024&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2006001100024&lng=pt&nrm=iso)>.

a demanda da unidade, pois existem outras prioridades, adiando assim a organização de trabalho com esse grupo etário”.<sup>72</sup>

Assim, a política de saúde ainda precisa lidar de forma mais atenta com a expansão e qualificação da atenção básica, de modo que esta seja um espaço efetivo de atenção à saúde do adolescente. Outro desafio importante é articular a atenção nas unidades de saúde com a atenção nas escolas, como previsto no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e em outros espaços institucionais.

#### 4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema da saúde dos jovens apresenta importantes desafios para a organização das políticas públicas. A sobremortalidade de adolescentes e adultos jovens, especialmente por causas violentas, continua sendo o principal desafio para a proteção deste grupo etário, não só para a área de saúde, mas para as políticas públicas de uma forma geral.

No tocante aos serviços de saúde, mais importante do que a existência de instalações específicas é capacitar os profissionais no atendimento às necessidades do(a) adolescente e aprimorar a articulação das ações, tanto no âmbito intersetorial (no combate aos homicídios e aos acidentes, por exemplo), quanto no âmbito da saúde propriamente dita. Por exemplo: a prevenção das doenças sexualmente transmissíveis deveria ser articulada à saúde reprodutiva e assim por diante. Entender as particularidades deste grupo populacional e capacitar as equipes de saúde no atendimento de suas demandas e necessidades, aproveitando as oportunidades e os espaços adequados para a promoção da saúde, pode ser mais importante do que ter serviços específicos.

Há avanços importantes em algumas áreas, como o monitoramento dos fatores de risco à saúde dos jovens. Contudo, este trabalho deve ser transformado em uma vigilância continuada, e as informações obtidas precisam ser efetivamente utilizadas para elaborar as políticas públicas para este segmento populacional.

Ademais, é importante considerar que muitos dos fatores de risco a que estão expostas as populações mais jovens não são exclusivos do grupo aqui em foco. Alguns, como o tabagismo e o alcoolismo, têm sido objetos de medidas concretas de desestímulo ao uso, já se observando, no caso do tabagismo, resultados positivos. No caso do uso de álcool, além de certas restrições à propaganda de bebidas alcoólicas, o governo busca a proibição da venda em estradas e em lojas de conveniência de postos de gasolina. Será que, neste último caso, terá o mesmo sucesso das campanhas contra o tabagismo?

Uma importante questão relacionada à estratégia de organização do cuidado à saúde do jovem em cada um dos níveis de atenção (básica, média e de alta complexidade), é, no caso da atenção básica, até que ponto os profissionais deste primeiro nível conseguirão lidar com todas as demandas que lhes estão sendo repassadas, qualificando-se para atender, na íntegra, os diversos grupos populacionais: jovens, mulheres, negros, crianças, trabalhadores, indígenas etc.

---

72. FERRARI, R. A. P.; THOMSON, Z.; MELCHIOR, R., *op. cit.* O trabalho cita também o depoimento de um médico que alega não desenvolver ações de saúde sistematizadas para adolescentes porque há uma alta demanda relacionada a outros problemas nas unidades básicas de saúde, como atenção ao diabetes, à hipertensão etc. Um profissional da área de enfermagem releva ainda dificuldade para trabalhar com os adolescentes e fazê-los participar das atividades propostas. (ver referência nota 24).

Embora a proposta original do SUS incorpore a preocupação com as particularidades da atenção à saúde dos diversos grupos populacionais, ampliar a atenção e qualificar de forma continuada os profissionais da área para estas necessidades ainda é um desafio de grandes proporções para a política pública de saúde.

## 5 JUVENTUDE E POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Os jovens, principalmente os homens, são o principal alvo das políticas públicas de segurança. Este foco não está estabelecido na legislação e, em geral, nem mesmo é confirmado pelos gestores da política, mas pode ser notado, por exemplo, pela alta concentração deste contingente da população no sistema de execução penal. Segundo levantamento do Sistema de Informações Penitenciárias (Infopen), havia, em julho de 2007, 419.551 presos – cumprindo penas restritivas de liberdade ou medidas de segurança, ou presos provisoriamente. De um total de 303.540 indivíduos com informações sobre idade, 32,9% tinham de 18 a 24 anos e 26,7%, de 25 a 29 anos. Assim, as pessoas na faixa etária de 18 a 29 anos constituíam 59,6% do total de presos, embora representassem apenas 32,5% da população com mais de 18 anos.<sup>73</sup>

Outra evidência da centralidade do jovem na política de segurança pode ser extraída das ocorrências criminais registradas pelas polícias civis dos estados. Um levantamento realizado pelo MJ indica que, em 2005, os jovens de 18 a 24 anos respondiam pela maior parte dos registros de homicídio doloso, lesão corporal dolosa, tentativa de homicídio, extorsão mediante seqüestro, roubo a transeunte, roubo de veículo, estupro e posse e uso de drogas. Por sua vez, os jovens de 25 a 29 anos apareciam como os principais autores das ocorrências registradas de tráfico de drogas.

Pode-se concluir, a partir desses resultados, que os jovens infringem mais a lei do que outros grupos etários? O fato de que as gangues e quadrilhas reconhecidamente responsáveis por grande parte dos casos de tráfico de drogas, roubos, extorsões mediante seqüestro e homicídios são formadas basicamente por jovens não responde satisfatoriamente à questão. Considerando-se o desrespeito às leis de uma perspectiva mais ampla – que contemple as infrações de trânsito, as violações das legislações trabalhista e ambiental, a sonegação de impostos e a receptação de mercadorias roubadas, por exemplo –, certamente o peso do grupo jovem seria diminuído. O que se pode afirmar, no entanto, é que várias destas outras modalidades de infrações estão fora do escopo da justiça criminal ou são de mais difícil repressão pela polícia. Isto evidencia que, se os jovens não necessariamente cometem mais ilegalidades, estão mais associados às práticas tidas como ameaçadoras da segurança pública e, por isso, são alvo privilegiado das ações que visam reprimi-las.

Entretanto, as políticas públicas de segurança não são apenas repressivas. Outra via de atuação é a prevenção. A preocupação maior, neste caso, tende a ser com a prevenção das manifestações de violência, fenômeno social de múltiplos aspectos e que pode ser tratado de diferentes formas, cabendo maior destaque à violência física. Também neste caso é importante notar que este fenômeno tem se mostrado fortemente associado à juventude, esteja o jovem no papel de agressor ou no de vítima. Exemplo disto é o fato de que, internacionalmente, as taxas de homicídio – manifestação mais extrema da violência física – são em geral superiores nas faixas de 15 a 24

---

73. Projeções demográficas do IBGE, 2007.



anos e de 25 a 34 anos,<sup>74</sup> ou de que jovens adolescentes ainda estão entre as maiores vítimas de violências sexuais. Coerentemente, esta outra linha de políticas públicas de segurança pretende atuar junto aos jovens, mas também junto a crianças e adolescentes, de forma a reduzir seu risco de envolvimento com tal tipo de violência.

## 5.1 AS AÇÕES REPRESSIVAS

Tradicionalmente, a política pública que responde pelo controle da violência e pela garantia de segurança é centrada nos infratores e costumeiramente conhecida como repressiva. Divide-se, em termos genéricos, em policiamento ostensivo, persecução penal e execução penal. Esta política está a cargo e é executada prioritariamente pelos governos estaduais e do Distrito Federal, por meio de um aparato composto, principalmente, por suas polícias militares e civis, seus tribunais de Justiça, seus ministérios públicos, suas defensorias públicas e seus estabelecimentos penais (prisões, cadeias públicas etc.). O governo federal, por meio do MJ, procura delinear algumas diretrizes gerais desta política e repassa recursos suplementares para algumas ações, além de ser responsável pela Polícia Federal, pela Polícia Rodoviária Federal e pelo sistema penitenciário federal, com atribuições distintas das instâncias estaduais.<sup>75</sup> A atuação deste complexo de justiça criminal é voltada para todos aqueles com idade acima de 18 anos, sendo que os adolescentes em conflito com a lei têm um sistema próprio de sanções, pautado pela doutrina da proteção integral a crianças e adolescentes, presente no arcabouço legal brasileiro. Para tratar da atuação repressiva do sistema de justiça criminal junto ao público juvenil, serão analisadas a abordagem policial, a execução penal e a aplicação de medidas socioeducativas aos adolescentes.

### 5.1.1 A abordagem policial

A ação de abordagem policial parece estar focada nos jovens. A título de exemplo, cita-se a pesquisa “Abordagem policial, estereótipos raciais e percepção da discriminação na cidade do Rio de Janeiro”,<sup>76</sup> realizada com policiais e jovens daquela cidade em 2003 e 2004, que constatou, entre outros, o seguinte fenômeno: todos os policiais entrevistados admitiram que os jovens do sexo masculino tendem a despertar a suspeita

---

74. Ver FERREIRA, H.; ARAUJO, H. E. Transições negadas: homicídios entre os jovens brasileiros. *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006. p. 291-317, especialmente tabela 3 (p. 304).

75. À Polícia Federal cabe “apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União (...) assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme”. Cabe, ainda, “prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho (...)”, “(...) exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (...)” e “(...) exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União” (Constituição Federal, artigo 144, § 1º, incisos I a IV). A atuação da polícia rodoviária federal inclui: realizar patrulhamento ostensivo nas rodovias federais; exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito; aplicar e arrecadar multas impostas por infrações de trânsito; executar serviços de prevenção, atendimento de acidentes e salvamento de vítima; assegurar a livre circulação nas rodovias federais; efetuar a fiscalização e o controle do tráfico de crianças e adolescentes; colaborar e atuar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, o meio ambiente, o contrabando, o tráfico de drogas e demais crimes. Quanto aos estabelecimentos penitenciários federais, cabe frisar que vêm se caracterizando pela detenção de presos considerados de alta periculosidade e ligados ao crime organizado e ao tráfico de drogas, além de presos que se encontrem em regime disciplinar diferenciado.

76. RAMOS, S.; MUSUMECI, L. *Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

policial. O levantamento quantitativo com uma amostra aleatória de 2.250 cariocas de 15 a 65 anos – em que 62,2% afirmaram que nunca foram abordados pela polícia – indicou que os jovens de 15 a 29 anos são mais abordados que o restante da população (representavam 28,8% da população e 49,1% dos abordados).<sup>77</sup>

A questão da abordagem policial ganha contornos especialmente importantes para a análise que se pretende fazer aqui quando se considera que os abusos parecem atingir mais fortemente os jovens. Segundo o mesmo estudo, as pessoas de 15 a 29 anos representavam na última abordagem 59,1% dos que disseram ter sofrido intimidação ou ameaça. Entre aqueles abordados mais de uma vez, teriam sido alvo de agressões físicas na última ocasião 16,9% das pessoas de 15 a 19 anos. Quanto a agressões psicológicas, apresentaram-se como vítimas 28,5% dos jovens de 20 a 24 anos. Estes abusos podem ajudar a explicar também o fato de que, enquanto 49,4% das pessoas de 50 a 65 anos têm algum medo da polícia, entre os jovens de 15 a 19 anos a proporção sobe para 67,8%.

Por fim, a pesquisa permite indicar que a legitimidade da polícia pode estar abalada entre os jovens, mesmo que não só entre eles. Afirmaram ter pouca ou nenhuma confiança na polícia 55,5% dos jovens de 25 a 29 anos. A desconfiança diminui entre os adultos, sendo de 38,1% entre os entrevistados de 50 a 65 anos. Apesar de esta pesquisa ter sido realizada na cidade do Rio de Janeiro, é razoável considerar que as relações entre jovens e policiais são especialmente tensas em todo o país.

Para enfrentar a falta de confiança na polícia causada por casos de violência, abuso e corrupção, há no Executivo federal alguns programas e ações que atuam ou podem auxiliar na sua contenção, e também contribuir para mudanças no comportamento policial. Entretanto, nenhum deles tem como foco específico a população jovem. O programa Direitos Humanos, Direitos de Todos, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), tem duas ações nesse sentido: a Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, que pode auxiliar na proteção de vítimas/testemunhas de casos de violência policial, e a Assistência Técnica para Ouvidoria de Polícia e Policiamento Comunitário, que contribui com projetos voltados para um maior controle da polícia<sup>78</sup> e para o estabelecimento de boas relações entre esta e a comunidade na resolução dos problemas de segurança. Outro programa, o Sistema Único de Segurança Pública, do MJ, realiza e apóia cursos para policiais sobre policiamento comunitário, direitos humanos e uso moderado da força. Estas ações são importantes, e alguns dos cursos, como os da Rede de Especialização em Segurança Pública, já incluem a temática da juventude, mas seu impacto é ainda limitado.

Outra questão a ser discutida, no entanto, é que a própria atuação do sistema de justiça criminal parece, por vezes, aumentar a probabilidade de que os jovens cometam

---

77. Os jovens são também abordados mais vezes, pois aqueles com idade de 20 a 24 anos representavam 14,9% do total de abordados pela polícia e 32,3% dos que afirmaram já ter sido abordados mais de dez vezes. Nas abordagens, os jovens foram também mais revistados: entre aqueles que já foram abordados e na última experiência foram revistados corporalmente, estão 49,5% dos jovens de 15 a 19 anos, 56,3% dos jovens de 20 a 24 anos, 40,2% dos jovens de 25 a 29 anos, 34,4% das pessoas de 30 a 39 anos e 24,9% dos adultos de 40 a 65 anos. Como a pesquisa mostra que as mulheres são bem menos revistadas, infere-se que, em geral, os jovens homens, quando abordados, são revistados.

78. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) tem procurado ainda atrelar a distribuição de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública ao cumprimento de requisitos como a criação e manutenção de ouvidorias de polícia, mas, apesar disso, apenas 14 estados possuem ouvidorias implantadas.

ou tornem a cometer crimes. Se, por exemplo, policiais desrespeitam jovens em abordagens, ou os estabelecimentos penais permitem a atuação de gangues e negam direitos básicos aos presos, as facções criminosas podem se tornar um refúgio contra ações policiais e proteção contra riscos nos estabelecimentos penais, ou até fonte de recursos para os presos. Se a atuação policial com mais ênfase sobre os jovens poderia ser justificada pelas próprias estatísticas, que apontam maior envolvimento deste segmento populacional em crimes, pode-se dizer que a própria abordagem e suspeição dos jovens, com grande frequência, contribuem para sua maior presença nas estatísticas de perseguição e execução penal. Se o papel da polícia é o de tratar todos os cidadãos igualmente, sem criminalizar nem vitimizar nenhum grupo populacional, o jovem, assim como outros grupos, não pode ser estigmatizado pelas forças de segurança do Estado.

Contudo, para mudar a atual postura, fortemente arraigada em fatores culturais, sociais e de formação desses profissionais, é preciso reforçar os valores democráticos e desconstruir preconceitos. Certamente, isto não pode ser solucionado no curto prazo, sendo de importância fundamental um trabalho contínuo de formação e capacitação dos policiais, além da implantação de modelos de relação entre comunidade e forças policiais de maior respeito e confiança mútua, a par ainda do incremento dos instrumentos de controle da ação policial.

### **5.1.2 A execução penal e as medidas socioeducativas para os adolescentes em conflito com a lei**

Pelo fato de os jovens se verem envolvidos com maior frequência em ocorrências policiais, eles se tornam a população majoritariamente atendida pelo sistema de execução penal – tanto nos estabelecimentos penais quanto na aplicação de penas e medidas alternativas. Outra comparação interessante refere-se ao fato de que, enquanto a taxa de “encarceramento” de pessoas com mais de 30 anos é de aproximadamente 2,0 presos por mil habitantes, a taxa para os jovens é de aproximadamente 6,1 por mil, chegando entre os homens jovens a, aproximadamente, 11,5 por mil.<sup>79</sup>

Entre as informações disponíveis sobre a situação desses presos,<sup>80</sup> destaca-se o fato de haver uma forte concentração no regime fechado (38,7%) e nos estabelecimentos policiais (14%). Isto sugere possíveis problemas na progressão penal (como apenados que já deveriam ter passado para regimes mais brandos) e no trâmite dos processos criminais – que submete réus em prisão provisória à privação de liberdade em estabelecimentos inadequados ao tratamento penal por longos períodos. Nota-se ainda que 69,3% dos presos não concluíram o ensino fundamental; tendo em vista o princípio da reintegração social, a prestação de serviços educacionais para este grupo torna-se imprescindível. A baixa proporção encontrada de presos trabalhando (21%) também dificulta a redução da população prisional pela remissão de pena, como também atesta o reduzido acesso a um instrumento que pode facilitar a reinserção social dos

---

79. Cálculo feito pela Diretoria de Estudos Sociais do Ipea, a partir dos dados do Infopen e de projeções populacionais do IBGE.

80. As informações do Infopen não podem ser desagregadas para o grupo com idade de 18 a 29 anos. Contudo, tendo em vista a alta proporção deste grupo em relação ao total, pode-se dizer que os números de toda a população do sistema devem estar bem próximos daqueles referentes aos jovens. Com isso, os dados apresentados, referentes a levantamento realizado em junho de 2007, podem ser utilizados como *proxy* da situação da população jovem no sistema.

egressos do sistema. No caso dos jovens, especialmente, esta é uma lacuna bastante significativa, pois estes apenados têm grandes chances de saírem das prisões ainda com muitos anos de atividade produtiva pela frente. E, nesse caso, muitas são as dificuldades encontradas por aqueles que possuem baixa escolaridade, não têm uma profissão nem se qualificaram tecnicamente, e ainda carregam o pesado estigma de egresso. As alternativas apresentadas a estes cidadãos tornam-se muito mais limitadas; por conseguinte, as possibilidades de reincidência tendem a aumentar.

Um relatório de 2006 da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados<sup>81</sup> apontou problemas encontrados em sistemas prisionais de 16 Unidades da Federação (UFs). A maior parte das questões refere-se a: infra-estrutura precária; problemas na gestão de recursos humanos; falhas nas condições para o tratamento penal; falhas na aplicação de disciplina; falhas nos serviços de assistência; e falhas na promoção e garantia de outros direitos – devido à prática de revista vexatória de visitantes, falta de autorizações para visita, desrespeito aos horários de visita dos presos, entre outros). O levantamento indica o flagrante desrespeito à Lei de Execução Penal no país.<sup>82</sup>

Para além das ações dos próprios estados, a política federal em relação aos estabelecimentos penais é realizada principalmente por meio dos programas Aprimoramento da Execução Penal e Inserção Social pela Produção de Material Esportivo (Pintando a Liberdade). O primeiro, além de prever o aparelhamento, a reforma, a construção e a ampliação dos estabelecimentos penais, visa também ao apoio à implantação de escolas penitenciárias; ao apoio a serviços de acompanhamento da execução de penas e medidas alternativas; à assistência e à formação educacional e profissional do preso, do internado, do egresso e dos seus dependentes; à capacitação de agentes penitenciários; e ao apoio a ações para reintegração social do preso, internado e egresso. O segundo pretende dar apoio à produção de material esportivo por presos. Nenhum dos dois programas tem, no entanto, foco explicitamente declarado nos jovens e suas necessidades específicas.

Os adolescentes entre 12 e 18 anos sentenciados por conflito com a lei são submetidos a medidas socioeducativas, regulamentadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Segundo o “Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo”, de agosto de 2006, havia no Brasil 10.446 adolescentes internados, 3.746 em internação provisória e 1.234 em regime de semiliberdade, somando um total de 15.426 jovens cumprindo medidas socioeducativas. A proporção da população de 12 a 18 anos em meio fechado é crescente: em 2002, eram 48,2 em 100 mil; em 2004,

---

81. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Situação do Sistema Prisional Brasileiro*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

82. No caso dos outros órgãos do sistema de execução penal, o relatório menciona a morosidade da Justiça na concessão de benefícios de progressão de regime e na soltura de condenados que já cumpriram sua pena, e aponta a falta de investigação pelo Ministério Público (MP) de denúncias de torturas e abusos. Algumas questões são mais relativas aos departamentos penitenciários (federal e locais) e secretarias estaduais: falta de incentivo à aplicação de penas alternativas; falta de independência e autonomia de ouvidoria do sistema penitenciário; falta de integração das informações de presídios, Judiciário e MP; falta de informações à sociedade civil para fiscalização do sistema; críticas à nomeação de diretores de unidades prisionais que não teriam perfil e preparo para o trabalho; falta de programas para a ressocialização dos egressos. Em alguns estados inexistem conselhos de comunidade e conselhos penitenciários estaduais.

55,8 em 100 mil; e em 2006, chegou-se a 61,7 em 100 mil.<sup>83</sup> Assim, em 2006, havia 3.375 adolescentes a mais no sistema que em 2002, o que representa um crescimento de 28% em quatro anos.<sup>84</sup> Nas capitais, outros 19.444 jovens estavam em meio aberto, em programas de liberdade assistida e/ou prestação de serviço comunitário. Alguns estados mantinham, ainda, jovens em cadeias, mas o número de adolescentes nestas condições é desconhecido.

O “Mapeamento Nacional sobre a Situação das Instituições que Aplicam Medida Socioeducativa de Privação da Liberdade ao Adolescente em Conflito com a Lei no Brasil”, realizado em setembro e outubro de 2002,<sup>85</sup> traz, entre outras, algumas informações interessantes sobre os adolescentes internados. Em relação às características gerais dos internos, 76% deles tinham entre 16 e 18 anos; 91% eram homens; 21% eram pretos; 40%, pardos; e 38%, brancos (evidenciando a sub-representação deste segmento populacional, que chegava a 49,1% da população de 12 a 18 anos em 2001). Quanto à renda, 12,7% dos internos vinham de família sem renda; 26,2% com renda inferior a 1 salário mínimo (SM) (R\$ 200 à época); e 40,7% com renda entre 1 e 2 SMs. Os jovens de mais baixa renda estavam sobre-representados nas unidades de internação, pois, de acordo com dados da Pnad de 2001, para a renda familiar mensal da população masculina não-branca de 12 a 18 anos, as proporções eram: 13,3% com renda de até 1 SM e 26,6%, de 1 a 2 SMs. Cabe destacar, também, que a maior parte destes adolescentes cumpria medida por roubo (41,8%), que vinha seguido de longe pela categoria homicídio (14,9%). Apesar de a internação ser prevista somente para atos infracionais cometidos com grave ameaça ou violência contra a pessoa, 11,0% dos internos estavam nesta condição devido à prática de furto.<sup>86</sup> A pesquisa mostrou, ainda, que apenas 8,6% dos adolescentes cumpriam medida socioeducativa de semiliberdade, o que demonstra o baixo recurso à alternativa.

Outro conjunto de informações levantadas pelo estudo refere-se às próprias instituições nas quais os adolescentes estavam internados. Destaca-se, em geral, a inadequação do ambiente físico para o desenvolvimento da proposta pedagógica socioeducativa, refletida em problemas como o péssimo estado de manutenção e higiene; a inexistência de espaços para o desenvolvimento de atividades esportivas e de convivência; a superlotação dos dormitórios; e a tendência de privilegiar o aumento da segurança em lugar da melhoria do ambiente. Também chama atenção a precariedade na oferta dos serviços de educação, profissionalização, assistência à saúde e cultura e lazer. No caso da educação, por exemplo, embora 99% das unidades oferecessem ensino fundamental e 66%, o ensino médio, os problemas eram muitos: professores sem capacitação específica para a proposta socioeducativa; carga horária insuficiente para cumprimento do conteúdo programado; salas de aula inadequadas; material didático insuficiente em qualidade e quantidade; inexistência de biblioteca,

---

83. Mas é muito inferior ao encarceramento de jovens adultos (18-29 anos) que, como se viu anteriormente, é de 610 internados para cada 100 mil jovens.

84. E somando-se os déficits das unidades de internação, internação provisória e de semiliberdade, havia, em 2006, falta de 3.396 vagas no sistema socioeducativo nacional, para o cumprimento de medidas aplicadas.

85. SILVA, E.; GUERESI, S. *Adolescentes em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no Brasil*. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão nº 979).

86. As medidas possíveis para atos infracionais de menor gravidade, ordenadas segundo o grau de restrição imposto, são as seguintes: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida e inserção em regime de semiliberdade.

entre outros. Também, no que se refere à profissionalização, as dificuldades eram grandes. Embora 85% das unidades oferecessem alguma ação deste tipo aos internos, elas não eram sistemáticas e dependiam da iniciativa da direção, não estando ligadas a uma política efetiva e sustentável.

Além das ações dos próprios estados, o governo federal, por meio da SEDH/PR, executa o programa Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei, que apóia a construção, reforma e ampliação de unidades de internação e a realização dos serviços de atendimentos aos internos e aos egressos do sistema. No entanto, as ações e os recursos aplicados pelo programa não têm sido suficientes para resolver os problemas do sistema e efetivar a proposta socioeducativa. Para responder aos desafios, foi instituído, em julho de 2006, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Em linhas gerais, o governo federal estabeleceu por meio do Sinase parâmetros pedagógicos, arquitetônicos, de financiamento e de gestão para orientar a configuração de um sistema nacional integrado. As dificuldades para implementar os novos parâmetros são grandes e estão relacionadas tanto à tarefa de unificar as políticas para a execução das medidas socioeducativas no país como ao desafio de superar a cultura reclusiva e punitiva que tem prevalecido na sociedade brasileira.

No âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), também com o objetivo de aperfeiçoar os sistemas de execução penal e atendimento socioeducativo, foram incluídas algumas propostas, tais como: construção de estabelecimentos especiais para jovens de 18 a 24 anos nas 12 regiões metropolitanas (RMs); reforma e construção de módulos de educação, saúde e informática em estabelecimentos penais; construção de unidades para o Sinase; extensão aos jovens privados de liberdade de programas já existentes, como o Brasil Alfabetizado, o Projovem, o Projeja e o Programa Saúde da Família (PSF).

Além dessas, o Pronasci prevê ainda ações novas. Entre elas, inclui-se a participação das famílias dos apenados em programas como Economia Solidária e Pintando a Cidadania, que, embora ainda incipientes e restritos, encerram possibilidades interessantes de inclusão social. Está prevista ainda a assistência jurídica aos apenados e seus familiares, e o Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo), destinado à formação e inclusão social de jovens e adolescentes que se encontrem em situação infracional ou em conflito com a lei e expostos à violência doméstica ou urbana. A formação dos jovens e adolescentes, por meio de práticas esportivas, culturais e educacionais, visa resgatar a sua auto-estima, incentivar a reestruturação do seu percurso social e o desenvolvimento da convivência pacífica.

## 5.2 AS AÇÕES PREVENTIVAS

Não é novidade que o sucesso no enfrentamento da violência e da criminalidade também está atrelado a ações públicas com efeito preventivo, como a política educacional (que afeta principalmente crianças e jovens), a implantação de infra-estrutura urbana e a administração da Justiça. Nesse sentido, a educação escolar teria a responsabilidade de transmitir os valores sociais a crianças e adolescentes, capacitá-los para a vivência dos conflitos de forma não violenta e prepará-los para a entrada no mercado de trabalho. A implantação de infra-estrutura urbana, por sua vez, seria capaz, entre outros, de evitar a emergência de disputas e conflitos em adensamentos populacionais

precários. Seria responsável, também, por garantir iluminação pública, dificultando a ação criminosa contra os cidadãos, e criar vias para a rápida circulação das forças públicas no atendimento aos chamados policiais. De seu turno, a administração da Justiça seria responsável por garantir o respeito aos direitos e às instituições, impedindo a utilização da violência como instrumento de resolução de conflitos.

Nos últimos anos, políticas mais especificamente voltadas à prevenção da violência têm sido estruturadas, possivelmente, motivadas pelo crescimento das taxas de homicídio e de outros crimes entre jovens e pela própria difusão de novas tecnologias preventivas. Estas políticas não necessariamente são conduzidas pelos órgãos de segurança e de justiça criminal, mas, juntamente com as políticas repressivas, conformam um leque variado de ações que buscam enfrentar, por vias diversas e com foco nos jovens brasileiros, a violência e a criminalidade. No Brasil, há ações realizadas pelo poder público (por meio da União, estados, Distrito Federal e municípios) e por ONGs. No entanto, não há um levantamento exaustivo destas iniciativas, sendo possível, com base em algumas fontes de informação, conhecer apenas uma parcela desses programas e projetos.

No âmbito do governo federal, há diversos programas que apresentam o caráter de estratégias de prevenção da violência, como, por exemplo, o Paz no Campo, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; o Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, e o Direitos Humanos, Direitos de Todos, da SEDH/PR; e o Programa de Combate à Violência contra as Mulheres, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Além destes, há também algumas ações, como o Apoio à Implantação de Projetos de Prevenção à Violência, no âmbito do Programa Sistema Único de Segurança Pública, e a Capacitação de Profissionais da Rede de Atenção às Vítimas de Tráfico de Seres Humanos, do Programa Combate à Criminalidade, ambos do MJ.

Além desses, outros programas federais têm como público-alvo a população jovem. O quadro 1 apresenta alguns deles, com respectivos objetivos, públicos-alvo, gastos realizados em 2006 e alguns resultados. Note-se que, à exceção do Programa de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, os demais não têm como objetivo a prevenção da violência. No entanto, assumem um caráter preventivo, seja devido à presença de ações específicas voltadas para um problema concreto – como o Apoio a Serviços de Atendimento Jurídico-Social a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte”, do Programa de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente –, seja pela previsão no desenho do programa de que suas ações podem contribuir para a prevenção da violência. Destaque-se que, em geral, os programas carecem de integração e ainda estão longe de atender todo o seu público-alvo. No caso do Segundo Tempo, só teriam sido atendidas 3,39% das crianças e adolescentes em vulnerabilidade social no país. O ProJovem, por sua vez, só atende 14% do público-alvo nas capitais e está apenas iniciando sua expansão para outras cidades.

**Programas federais voltados para crianças, adolescentes e jovens que podem ter impacto na prevenção à violência**

	Segundo Tempo / Ministério do Esporte	ProJovem / Secretaria Nacional de Juventude	Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente / SEDH/PR	Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes / SEDH/PR
Objetivo	Democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte como instrumento educacional, visando ao desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como meio de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida.	Reintegrar o jovem ao processo educacional, promover sua qualificação profissional e ação comunitária.	Promover a política de atendimento e garantir a ampla defesa jurídico-social de crianças e adolescentes.	Prevenir e combater a violência, o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes.
Público-alvo	Estudantes do ensino médio e fundamental em vulnerabilidade social.	Jovens que tenham entre 18 e 24 anos, que concluíram a 4ª série do ensino fundamental, mas não tenham finalizado a 8ª série e que não tenham vínculo de trabalho formal. <sup>1</sup>	Crianças e adolescentes de 0 a 18 anos.	Crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade em relação à violência, ao abuso e à exploração sexual e respectivas famílias.
Liquidado 2006	R\$ 131 milhões	R\$ 247 milhões	R\$ 13 milhões	R\$ 59 milhões
Alguns resultados de 2006	Atendimento de 3,39% das crianças de 7 a 17 anos em vulnerabilidade social (renda familiar <i>per capita</i> de até ½ SM) matriculadas no ensino fundamental e médio.	163,1 mil jovens matriculados nos cursos em dezembro e 28 mil concluintes. Os matriculados correspondem a 14% do público-alvo das capitais brasileiras.	Proteção de 360 crianças e adolescentes ameaçados de morte, em conjunto com seus familiares.	Implantação em 1.126 municípios dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), nos quais são implementados, entre outros, serviços de proteção social a vítimas de violência, abuso ou exploração sexual. A capacidade de atendimento foi ampliada para 55,6 mil crianças e adolescentes.

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004-2007. Exercício 2007, ano-base 2006.

Nota: <sup>1</sup> O ProJovem foi reformulado em 2007, tendo sido revisto seu público-alvo, entre outras alterações.

Nessa linha preventiva, o Pronasci prevê a implementação, em comunidades das 12 RMs selecionadas, de programas e ações já existentes, como o Brasil Alfabetizado, o Proeja, o Esporte e Lazer na Cidade e os Pontos de Cultura. Além destes, prevê-se ainda, por meio do projeto Reservista Cidadão, a capacitação de 63 mil jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório para atuar como líderes comunitários em ações junto aos jovens com vistas à prevenção da violência.

Para além das ações executadas diretamente pelo governo federal, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) realizou um levantamento que alcançou 168 projetos de prevenção à violência existentes no Brasil, apoiados ou não pela secretaria.<sup>87</sup> Destes, existem projetos das polícias militares, corpos de bombeiros, polícias civis,

87. BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Perfil das práticas cadastradas no Observatório de Práticas de Prevenção à Violência e Criminalidade*, jun. 2005.



secretarias estaduais de segurança pública e de outras instituições, associações e fundações. Entre os principais objetivos dos projetos está a atenção ao público juvenil, sendo que a maior parte tinha como público-alvo a faixa etária de 12 a 24 anos. Tais iniciativas se afirmam como voltadas para a “capacitação de jovens”, o “combate à ociosidade juvenil”, a “retirada de menores das ruas” ou a “prevenção do uso de drogas entre adolescentes”. No cálculo do número de pessoas atingidas diretamente nos 12 meses anteriores à pesquisa, contabilizaram-se desde projetos que atendiam menos de 100 pessoas a projetos com mais de 2 mil pessoas atingidas.

Esses programas, com exceção daqueles voltados para o acesso aos esportes, são relativamente novos no Brasil. A grande maioria deles carece de avaliações que ajudem a determinar sua capacidade de impacto na prevenção da violência. Além disso, falta uma política nacional de prevenção da violência que incentive a maior integração entre as diferentes iniciativas, avalie as diferentes metodologias, difunda as melhores práticas e garanta recursos que permitam atingir por completo os públicos-alvo. É fundamental, portanto, fortalecer a ação pública na área, pois atuar sobre os jovens a partir de uma perspectiva de prevenção da violência pode ter impactos muito positivos tanto no que diz respeito a evitar que muitos dos que se encontram em situação vulnerável entrem no mundo dos delitos, quanto a interromper ciclos de violência já estabelecidos.

Se a política de prevenção da violência ainda é precária e deixada a cargo de iniciativas locais, e se o sistema de justiça criminal não observa quaisquer especificidades desse segmento da população, a proposta do Pronasci parece romper com esta tendência, ao eleger como público prioritário de suas ações a população de 15 a 29 anos de idade, moradora das RMs. Ao prever ações para este público, tanto no campo da prevenção da violência quanto com o objetivo de evitar a reincidência criminal, o programa avança em relação ao que vem sendo implementado nesse campo e pode ter consequências importantes em termos de reduzir a exposição dos jovens à violência e à criminalidade. O programa também prevê ações que visam aumentar a legitimidade do sistema de justiça criminal, como apoio à implantação de policiamento comunitário, a ouvidorias de polícias, reforma e construção de estabelecimentos penais para jovens e de unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei.

No entanto, o Brasil tem um longo caminho a percorrer no equacionamento das questões referentes à relação entre violência e juventude. De um lado, faltam recursos no sistema de justiça criminal para a melhoria das condições de internação (de apenados, presos provisórios, pessoas em medida de segurança e de adolescentes no sistema de medidas socioeducativas), capacitação de operadores de segurança pública, remuneração de policiais e agentes de custódia estaduais. De outro lado, além dos recursos insuficientes, há valores sociais arraigados que entravam a implantação de um sistema de justiça criminal que respeite de fato o Estado de Direito. Para boa parte da sociedade, um infrator – e até um suspeito – não é mais cidadão, não tem o direito de ser considerado inocente até que se prove o contrário, não pode ser punido apenas com a perda de liberdade ou com o cumprimento de penas alternativas, e também não merece receber um tratamento digno quando preso. Como o jovem é o principal alvo do sistema de justiça criminal e das políticas públicas de segurança, passa a ser também o principal atingido pelas deficiências deste sistema e pela suspeição social.

### 5.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da relação entre juventude e segurança pública indica que as políticas públicas desenvolvidas na área caracterizam-se, principalmente, pelo teor repressivo, especialmente aquelas ligadas à abordagem policial e ao sistema penal. As ações preventivas são relativamente recentes e limitadas, não sendo executadas pelo governo federal de modo abrangente e sistemático ou de forma a convergir com as demais políticas destinadas ao enfrentamento da violência. Seus méritos, no entanto, são vários, entre eles os de se antecipar à ocorrência do crime, buscar impedir o envolvimento dos jovens com episódios de violência e reduzir a pressão sobre o sistema de justiça criminal, cuja capacidade de punir e reinserir é restrita.

Diante das altas taxas de violência existentes na sociedade brasileira, seria da maior importância que uma política nacional de prevenção à violência fosse estruturada, incluindo ações locais para o enfrentamento de fatores de risco e a potencialização de fatores de proteção (principalmente em relação aos jovens), e buscando ampliar a ação do sistema de justiça criminal da simples repressão e punição para o tratamento e reinserção social dos apenados.

## 6 O JOVEM COMO PÚBLICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O jovem como público da política de assistência social é um tema ainda pouco explorado em estudos ou avaliações. Contudo, parcela expressiva dos programas e serviços socioassistenciais tem como objetivo direto ou indireto beneficiar crianças e adolescentes, atendendo assim os jovens de até 17 anos em diferentes contextos de vulnerabilidades ou desproteções.

Esta seção pretende tratar desse tema de forma introdutória, apresentando os principais programas federais e seus desafios. Está dividida em três partes. No primeiro bloco serão apontados, de forma breve, alguns dados sobre juventude, visando avaliar a possível demanda por serviços e benefícios assistenciais. Em seguida, descrevem-se os programas mais relevantes da assistência social que podem atender atualmente a esta população. Apesar de ter sido recentemente substituído por um novo programa, será dado destaque ao Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, devido ao fato de ter sido, na última década, o único programa desenvolvido especialmente para este público. Por último, será feita uma análise sucinta sobre o novo programa federal voltado para jovens de 15 a 29 anos – o Programa Nacional de Inclusão de Jovens, também conhecido como ProJovem –, com destaque para uma de suas modalidades, o ProJovem Adolescente, cuja condução vem sendo feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

### 6.1 DIAGNÓSTICO

A afirmação da assistência social como política de Estado realizada pela Constituição de 1988 e regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) promoveu o reconhecimento dos direitos socioassistenciais no país, de natureza não-contributiva, e o seu acesso a todos os que deles necessitarem. A Política Nacional de Assistência Social (Pnas), aprovada em 2004, estabelece, com clareza, as proteções que esta política pública deve garantir. Define que cabe à política de assistência social garantir as seguranças: *i*) de sobrevivência (de rendimento e autonomia); *ii*) de acolhida; e *iii*) de convívio, familiar e comunitária. De acordo com tais limites, pode-se perguntar em que medida o público jovem representa uma especificidade para esta política, na qualidade de usuário da assistência social.

Uma primeira questão que pode ser destacada se refere às condições de miséria e pobreza como objeto último da política de assistência social. Não restam dúvidas de que, com o reconhecimento da segurança de renda como responsabilidade da proteção assistencial, a temática da pobreza afirma-se no centro desta política, independentemente de qualquer discriminação etária. Contudo, mesmo aí, como será visto, a especificidade da juventude deve ser destacada. O campo dos serviços, por sua vez, que incluem as seguranças de autonomia, acolhida e convívio familiar e comunitário, apresenta uma demanda ampla e diferenciada, cujo objetivo de proteção não se reduz à temática da pobreza. No que diz respeito à juventude, em primeiro lugar, deve-se destacar a necessidade de atendimento aos adolescentes em situação de violação de direitos devido a situações de abuso ou exploração sexual, de abandono ou maus-tratos, de violência, entre outros. Mas, ao pretender atuar no terreno da conquista da autonomia, a assistência social enfrenta também o debate da construção de oportunidades

para a superação da situação de carência de renda e de vulnerabilidade, entendida aqui como momento anterior ao da desproteção e da indigência, mas no qual os riscos para a passagem a tais situações são elevados.

A estimativa de público-alvo para esse conjunto de serviços e ações no que se refere à população jovem ainda necessita de informações mais específicas, não disponíveis nas bases de dados atualmente existentes. Os elementos levantados pelas pesquisas censitárias ou amostrais de âmbito nacional não permitem estimar as demandas e carências, por exemplo, para a proteção face às situações de violação de direitos ou de ausência de serviços, visando ao desenvolvimento de potencialidades. Porém, apesar da dificuldade em estimar a demanda jovem por serviços e ações assistenciais, algumas informações podem ajudar a indicar quais áreas e perfis devem ser considerados quando do planejamento das políticas. Será considerada aqui somente a faixa de 15 a 17 anos, público preferencial dos programas da assistência social atualmente em vigor.

A partir dos dados da Pnad 2006, sabe-se que o Brasil tem cerca de 10,2 milhões de jovens de 15 a 17 anos. Destes, 15% pertencem a famílias cuja renda domiciliar *per capita* é inferior a  $\frac{1}{4}$  de SM. Se forem considerados os jovens que vivem em famílias com rendimento domiciliar *per capita* inferior a  $\frac{1}{2}$  SM, esta porcentagem alcança 40% do total nesta faixa etária.

À questão da renda soma-se, ainda, o fato de que quase 18% (aproximadamente 1,8 milhão) dos jovens nesta faixa se encontram fora da escola. A maioria deles (cerca de um milhão) não estuda e tampouco trabalha. A outra parte, no entanto, trabalha. Chama atenção não apenas o impressionante número de jovens entre 15 e 17 anos que não estudam, bloqueando as suas oportunidades futuras e as possibilidades de superação das situações de pobreza e vulnerabilidade. Deve-se destacar especialmente a disparidade observada neste aspecto entre os diferentes grupos de renda. Entre os jovens cuja renda domiciliar *per capita* é inferior a  $\frac{1}{4}$  de SM, cerca de 25% já não estudam, e quase 15% não estudam nem trabalham. Os números caem para 5% e 2,5% para aqueles cuja renda domiciliar *per capita* está entre 2 e 5 SM e é de menos de 3% e 1,5% para as rendas iguais ou maiores que 5 SM.

Na comparação entre homens e mulheres, observam-se importantes diferenças, apontando trajetórias distintas entre os dois grupos. Enquanto os homens estão super-representados nos grupos que trabalham (seja entre os que estudam e trabalham, seja entre os que não estudam e trabalham), as mulheres estão mais representadas no grupo dos que só estudam e dos que não estudam e não trabalham. Assim, quase 40% dos meninos de 15 a 17 anos já estão inseridos no mercado de trabalho, contra apenas 22% das meninas. Ao mesmo tempo, 11 em cada 100 meninos que vivem em famílias com rendimento domiciliar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de SM estão sem ocupação – índice que praticamente dobra para as meninas. Efetivamente, de cada 100 meninas nesta faixa etária, 12 não têm ocupação, e no grupo cuja renda domiciliar *per capita* é inferior a  $\frac{1}{4}$  de SM, o número de garotas na mesma condição sobe para 20.

## 6.2 PROGRAMAS E AÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL VOLTADOS PARA A JUVENTUDE

Como usuário dos serviços e benefícios da assistência social, até final de 2007, o jovem de modo geral não encontrava ações voltadas exclusivamente para ele, à exceção do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, que passou recentemente por profundas mudanças. Programas como o de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e, em menor escala, o de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti),<sup>88</sup> também podem ser citados como ações que atendem parcialmente a uma demanda jovem.

Antes de descrever o Programa Agente Jovem e sua trajetória recente, é interessante observar, no conjunto dos serviços e benefícios da assistência social, aqueles que também atendem a faixa etária dos 15 aos 17 anos. Merecem destaque as ações desenvolvidas nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), assim como as ações do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que também atendem a jovens com deficiência, conforme será mostrado adiante.

Os Cras são considerados as portas de entrada dos usuários à rede de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (Suas), e neles são ofertados os serviços e ações do Programa de Atenção Integrada à Família (Paif). Nestes centros, também podem “ser prestados outros serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica relativos às seguranças de rendimento, autonomia, acolhida, convívio ou vivência familiar e comunitária e de sobrevivência a riscos circunstanciais”.<sup>89</sup> Para o grupo com idade entre 15 e 17 anos, as atividades desenvolvidas nos Cras visam principalmente estimular o “desenvolvimento pessoal, social e comunitário, a ampliação de trocas culturais e intergeracionais e o acesso à tecnologia, estabelecendo compromisso do jovem quanto à sua permanência no sistema de ensino”. É possível ainda que os Cras desenvolvam ações para jovens de 18 a 24 anos. Segundo o MDS, levando-se em consideração que esta já é uma etapa de maioridade civil, as atividades oferecidas para o grupo devem ser focadas na educação para o trabalho, no “acesso à tecnologia e na formação em competências específicas básicas e uma efetiva integração entre os programas e projetos voltados para capacitação e integração no mercado de trabalho e emprego”.<sup>90</sup> Parece haver, para este grupo de jovens adultos, uma dificuldade de trabalhar especificidades no campo assistencial, observando-se a orientação à centralidade das ações voltadas ao trabalho, conforme citado.

Em que pesem os objetivos e responsabilidades anunciados pela Pnas, para a Proteção Social Básica e, em especial, para os Cras, esta ainda é uma trajetória que se inicia. A descentralização desta política pública aponta para uma ampla autonomia dos municípios na condução de suas ações na área, incluindo a priorização de públicos e atividades. Paralelamente, mesmo considerando a importância dos esforços já realizados, ainda não existem dados consolidados sobre o atendimento prestado nos Cras, de modo a informar em que medida e sob que modalidades estão sendo desenvolvidas atividades específicas para jovens.

---

88. O Peti atende a crianças e adolescentes menores de 16 anos, ou seja, abrange apenas uma parcela da população considerada jovem (acima de 15 anos).

89. Fonte: *Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social*. Disponível para consulta no site do MDS.

90. Fonte: Cf. nota anterior.

O BPC, que, assim como os Cras, também faz parte da Proteção Social Básica, pode ser requisitado por jovens com deficiência e incapacitados para a vida autônoma desde que possuam renda mensal familiar *per capita* de até  $\frac{1}{4}$  de SM. A tabela 13 mostra o número de beneficiários jovens do BPC em novembro de 2007. Contudo, no que se refere a serviços socioassistenciais, também não se dispõe de dados sobre atendimento deste público.

TABELA 13

**Total de jovens com idade entre 15 e 29 anos beneficiários do BPC (novembro/2007)**

Faixa etária	Jovens que recebem o BPC-PcD*
15 a 17 anos	70.028
18 a 24 anos	167.817
25 a 29 anos	119.672
<b>Total</b>	<b>357.517</b>

Fonte: Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)/MDS.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Nota: \* BPC – Benefício de Prestação Continuada; PcD – Pessoas com Deficiência..

Os Creas visam ao atendimento no campo da proteção social especial e pode-se afirmar que têm como público principal crianças e adolescentes. Segundo o MDS, o atendimento ali é oferecido prioritariamente a “crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual; crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica (violência física, psicológica, sexual, negligência); famílias inseridas no Peti que apresentem dificuldades no cumprimento das condicionalidades; crianças e adolescentes em situação de mendicância; crianças e adolescentes que estejam sob ‘medida de proteção’ ou ‘medida pertinente aos pais ou responsáveis’; crianças e adolescentes em cumprimento da medida de proteção em abrigo ou família acolhedora, e após o cumprimento da medida, quando necessário, suporte à reinserção sociofamiliar; adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; adolescentes e jovens após cumprimento de medida socioeducativa de Internação Estrita, quando necessário suporte à reinserção sociofamiliar”.<sup>91</sup>

Esse conjunto de situações exigindo atendimento e proteções especializadas para crianças e adolescentes não dispõe ainda, entretanto, de um sistema de informações que permita avaliar o grau de cobertura das diferentes modalidades, tampouco uma estimativa concreta das demandas existentes e não atendidas. Alguns estudos vêm sendo realizados e indicam que os desafios são, de fato, expressivos. O Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, por exemplo, foi objeto de pesquisa realizada entre 2005 e 2006, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em 14 municípios brasileiros, e revela dificuldades de diversas ordens no tratamento da temática da violência sexual.<sup>92</sup> Apesar da importância do programa, como apontado pelas famílias das crianças e adolescentes usuárias, a pesquisa apontou problemas diversos, entre os quais: o despreparo de gestores e equipes técnicas, a alta rotatividade de profissionais, assimetrias de capacitação, ausência de metodologias e técnicas de intervenção clínica e limitações na oferta de serviços socioassistenciais.

91. Fonte: *Guia de Orientação para os Centros de Referência Especializada em Assistência Social*. Disponível para consulta no site do MDS.

92. MATOS et al. Avaliação do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – Sentinela. In: MDS. *Avaliação de Política e Programas do MDS – Resultados*. Brasília, 2007, v. II.

Destaca-se também a falta de diálogo e articulação entre os diversos atores institucionais envolvidos no sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes. Cabe ainda ressaltar que o alto grau de vulnerabilidade e desestruturação destas famílias é o que mais chama atenção no referido estudo, indicando que a temática das crianças e jovens no campo da proteção social especial ultrapassa a capacidade dos serviços ofertados neste campo.

### 6.3 O PROGRAMA AGENTE JOVEM

Entre o conjunto de ações e serviços da assistência social que podiam ser acessados por jovens até 2007, merece destaque o programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano, recém-reformulado pelo MDS. De responsabilidade federal, o Agente Jovem foi concebido em 1999 pela antiga Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas) e teve suas normas e diretrizes traçadas, no ano seguinte, pela Portaria nº 1.111, de 6 de junho de 2000. O programa tinha em sua concepção original a preocupação de atender a jovens entre 15 e 17 anos, cuja renda *per capita* fosse de até ½ SM. Entre seus vários objetivos estava fornecer instrumentos conceituais que permitissem ao jovem “se transformar, promover o resgate de vínculos familiares, comunitários e sociais”. A questão do protagonismo juvenil também era um dos objetivos do Agente Jovem, além da intenção de prepará-lo para o mundo do trabalho.

Os jovens se integravam ao programa durante 12 meses, durante os quais recebiam capacitação teórica e prática em temas que estimulassem o protagonismo juvenil (em especial saúde, cidadania, esporte e turismo, cultura e meio ambiente), além do incentivo à permanência no sistema de ensino. O programa operava com a constituição de grupos de até 25 jovens, organizados por comunidades ou região, sob a responsabilidade de um orientador social. Além disso, os beneficiários recebiam uma bolsa de R\$ 65,00 ao mês.

A prioridade de atendimento do programa era para jovens: *i*) que estivessem fora da escola; *ii*) fossem egressos de programas sociais, por exemplo, Peti e Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; *iii*) que estivessem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social; e *iv*) egressos ou que estivessem sob medida protetiva ou socioeducativa. Ademais, 10% das vagas de cada município eram reservadas para adolescentes portadores de algum tipo de deficiência. A tabela 14 mostra a evolução das metas do programa desde 1999 acordadas com os municípios participantes.

TABELA 14

#### Evolução das metas de cobertura do Programa Agente Jovem

Ano	Beneficiários
1999	2.700
2000	39.713
2001	78.540
2002	104.746
2003	89.928
2004	56.000
2005	112.000
2006	112.000

Fontes: Dados de 1999 a 2003 obtidos em Análise Comparativa de Programas de Proteção Social (MDS, 2004). Dados de 2004 a 2006 obtidos no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan).

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

O desenho do programa previa uma gestão intergovernamental que demandava a mobilização das esferas públicas federal, estadual e municipal. Além disso, poderiam atuar como parceiros ONGs, o setor empresarial e, também, voluntários. A responsabilidade do gestor federal se referia não apenas à concepção do projeto, mas a seu financiamento e avaliação, assim como a coordenação de sua implantação em nível nacional e respectivo acompanhamento. À esfera estadual cabia o monitoramento e a avaliação do projeto executado, assessoramento aos municípios, atuando ainda em conjunto com o governo federal na seleção dos municípios a serem contemplados. A instância local, ou seja, os municípios, era responsável pela implementação do programa. Ficava encarregada de garantir pessoal especializado para executar e acompanhar o projeto, promover o processo local de seleção dos participantes e executar as ações, além de pagar as bolsas dos agentes, dos orientadores e dos instrutores envolvidos. Para isso, o município também deveria alocar os recursos da contrapartida em consonância com os previstos no projeto, trabalhando com vistas à inserção dos participantes no sistema educacional.

Ao longo dos últimos anos, o programa foi objeto de análises e avaliações. Em 2004, o relatório elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU),<sup>93</sup> como resultado de uma auditoria realizada junto ao programa, apresentou informações relevantes que permitem melhor compreender as ações desenvolvidas e seus impactos. Pesquisando em dezesseis municípios de quatro estados (Amazonas, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul), e levantando dados por intermédio de questionários respondidos por 300 municípios, a auditoria realizou ainda entrevistas com gestores estaduais e municipais, equipes técnicas e jovens beneficiados. As conclusões são bastante instigantes. De um lado, destacam-se os significativos benefícios aportados pelo programa, em termos do desenvolvimento pessoal, social e comunitário dos participantes. Os depoimentos dos jovens relatam mudanças positivas, percebidas em especial no que diz respeito à sua percepção de melhorias em suas oportunidades de vida. Aponta-se melhora na autoestima, crescimento do protagonismo juvenil e da integração social, com impactos positivos em comportamentos e atitudes atestados tanto pelas famílias como pela escola.

Por outro lado, entre os problemas identificados, o TCU destaca: *i*) falta de políticas públicas que dêem continuidade ao processo iniciado pelo Agente Jovem; *ii*) deficiência nos mecanismos de monitoramento e controle do programa de forma a acompanhar resultados; *iii*) carência de orientadores sociais qualificados (somente 19% dos orientadores sociais do programa possuíam perfil adequado para atuar junto aos participantes); *iv*) falta de coordenação e integração no trabalho desenvolvido pelos orientadores sociais; *v*) precariedade da maioria dos espaços físicos nos quais era executado o projeto, bem como “insuficiência de materiais de apoio e baixa oferta de atividades de lazer e esportivas”; e *vi*) atendimento de jovens sem que fosse assegurada sua frequência escolar.

Uma pesquisa mais recente, realizada em 2006 pela Universidade Federal Fluminense (UFF), sob coordenação do MDS,<sup>94</sup> também trouxe dados interessantes sobre o

---

93. Acórdão nº 040/2004 TCU-Plenário.

94. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Resultado da Pesquisa Quantitativa de Avaliação do Impacto do Projeto Agente Jovem*. 2006. Disponível em: <[www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/pesquisas](http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/pesquisas)>.



Agente Jovem. Buscando avaliar o impacto do programa, o estudo, de natureza quantitativa, entrevistou 2.210 jovens de 81 municípios distribuídos pelas cinco regiões brasileiras entre outubro e dezembro de 2006. Foram divididos dois grupos para comparação; um de ex-beneficiários do Projeto Agente Jovem (egressos), formado por 1.698 pessoas, e outro composto por jovens que nunca haviam participado do programa.

O relatório apontou que 70% dos jovens ex-beneficiários entrevistados se identificaram como negros (22,5% se declararam pretos e 46,6% pardos) e, entre eles, 46% provinham de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família (PBF). Com relação ao impacto do programa na vida destes jovens, e comparando o grupo dos egressos do programa com os não-participantes, a pesquisa não observou diferenças significativas no que se refere à frequência escolar, apesar da importância dada à escola ter se revelado maior no primeiro grupo. Quanto ao mercado de trabalho, contudo, os efeitos observados foram maiores: percebeu-se que entre os egressos é maior o número dos que estão ocupados, assim como é mais significativo o número daqueles que fazem cursos voltados para a sua inserção no trabalho. Estes também são mais ativos na procura de trabalho.

A pesquisa também apontou que a maioria dos egressos do Agente Jovem manifestava uma avaliação positiva do programa: 42,5% o consideravam ótimo e 47,3%, bom. Sobre o uso da bolsa, 50% declararam que ficavam com os recursos recebidos, enquanto 40% afirmaram que repassavam parte para os pais. Contudo, 76% declararam utilizar a bolsa para ajudar no sustento das famílias.

Sobre o programa, é possível também destacar outras duas questões: uma se refere ao número limitado de beneficiários, que a partir de 2005 vinha se mantendo praticamente inalterado, atendendo a cerca de 112 mil jovens; e outra diz respeito ao valor da bolsa, que também se manteve constante desde sua criação. Soma-se a estas questões o fato de que as avaliações realizadas localmente indicavam que o programa se desenvolvia de maneira bastante diferenciada nos diversos municípios.

Foi nesse contexto que, em setembro do ano passado, foi anunciada a reformulação do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Humano, que passou a compor o novo ProJovem.

#### **6.4 A REFORMULAÇÃO DO PROJETO AGENTE JOVEM E O LANÇAMENTO DO PROJÓVEM ADOLESCENTE**

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens, também conhecido como Novo ProJovem, foi lançado para atender a jovens de 15 até 29 anos que estão fora da escola e não possuem formação profissional, buscando unificar e integrar as diversas ações governamentais voltadas para este público, além de ampliar seu escopo e cobertura. Por comportar uma população bastante ampla e heterogênea, o novo programa está concebido em quatro eixos, que visam atender diferenciadamente a quatro grupos de jovens: *i*) ProJovem Urbano, que ficará a cargo da Secretaria Geral da Presidência da República; *ii*) ProJovem Campo, coordenado pelo Ministério da Educação; *iii*) ProJovem Trabalhador, cuja responsabilidade é do Ministério do Trabalho e Emprego; e *iv*) ProJovem Adolescente, que será gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Apontado pelo MDS como uma reformulação do Projeto Agente Jovem, o novo ProJovem Adolescente foi instituído como serviço socioeducativo de proteção social

básica do Suas e está destinado a dois públicos, entendidos como *i*) demanda estimulada; e *ii*) demanda dirigida (ou encaminhada). O público da chamada demanda estimulada é formado por jovens de 15 a 17 anos pertencentes a famílias beneficiárias do PBF, enquanto a demanda dirigida é formada por jovens de 15 a 17 anos que se encontram nas seguintes situações: *i*) egressos de medida de internação; *ii*) egressos ou em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto; *iii*) egressos ou sob medidas de proteção; *iv*) egressos do Peti; e *v*) egressos ou vinculados a programas e serviços de enfrentamento ao abuso e à exploração sexual.<sup>95</sup> Com relação à demanda dirigida, a participação dos jovens no Serviço Socioeducativo do Projovem Adolescente não é considerada cumprimento de medidas socioeducativas. Estas, por sua vez, estão inseridas entre as ações de Proteção Social Especial.

O Projovem Adolescente é a única das quatro modalidades do Projovem que não prevê o pagamento de uma bolsa aos beneficiários do programa –<sup>96</sup> diferentemente das demais modalidades, tampouco visa atender exclusivamente aos jovens que se encontram fora da escola. Contudo, em que pese não haver pagamento de benefícios monetários no Projovem Adolescente, cabe ressaltar que uma ampliação do PBF, em vigor desde janeiro de 2008, deu início ao pagamento de um benefício adicional – Benefício Variável Jovem (BVJ) – de R\$ 30 às famílias beneficiárias que tenham entre seus membros adolescentes de 16 e 17 anos,<sup>97</sup> até o limite de dois benefícios por família. Portanto, ainda que nem todos os participantes do programa possam contar com o benefício, o BVJ vincula-se ao Projovem Adolescente na medida em que seus beneficiários são apontados como público prioritário do programa.

Além da bolsa, outra importante diferença com relação ao Projeto Agente Jovem diz respeito ao tempo de permanência do jovem no programa. Este passou de um para dois anos.

Os serviços socioeducativos ofertados pelo Projovem Adolescente ficaram a cargo dos Cras.<sup>98</sup> O valor repassado pelo governo federal aos Cras para atenderem a grupos de até 25 jovens passou para R\$ 1.256,25. A tabela 15 mostra as metas de atendimento do Projovem Adolescente.

TABELA 15

**Projovem Adolescente: metas de atendimento entre 2008 e 2010**

Ano	Vagas ofertadas
2008	498.175
2009	670.200
2010	1.000.400

Fonte: <[www.imprensa.planalto.gov.br/download/pdf/Projovem.pdf](http://www.imprensa.planalto.gov.br/download/pdf/Projovem.pdf)>.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Obs.: As metas previstas se referem aos totais de metas cobertas a cada ano, e não apenas às criadas no ano de referência.

95. Fonte: site do Projovem no endereço: <[www.projovem.gov.br/html/noticias/noticia231.html](http://www.projovem.gov.br/html/noticias/noticia231.html)>.

96. Para as demais modalidades, o programa opera com uma bolsa de R\$ 100,00.

97. Cabe lembrar que o PBF já beneficiava famílias com filhos de até 15 anos.

98. “Para receber os recursos do co-financiamento federal para o Serviço Socioeducativo 15 a 17 anos o município deverá estar habilitado no nível de Gestão Básica ou Gestão Plena do Sistema Único de Assistência Social (conforme o disposto na NOB/SUAS 2005) e ter, no mínimo, 1 (um) CRAS em funcionamento (ou seja, o CRAS que foi implantado há mais de 2 meses e em funcionamento regular)”. Os municípios deverão, ainda, inserir todos os jovens atendidos no serviço socioeducativo e aqueles com renda mensal por pessoa até R\$ 120 no cadastro único; comprovar ter espaço físico adequado para a oferta do serviço e referenciar o serviço socioeducativo aos Cras. Fonte: site do MDS.

Os jovens atendidos pelo programa fazem parte de um grupo constituído por 20 a 25 pessoas denominado “coletivo”. Dentro de cada coletivo, aqueles beneficiários oriundos da demanda dirigida podem ocupar até  $\frac{1}{3}$  das vagas. Entre os compromissos exigidos dos que participam do programa estão: *i*) frequência escolar mínima de 75% para jovens entre 16 e 17 anos e de 85% para jovens com 15 anos; *ii*) frequência de 70% às atividades do ProJovem Adolescente; e *iii*) respeito às normas de convivência do Serviço Socioeducativo a serem pactuadas no momento da implantação dos coletivos.

Segundo o MDS, o novo programa proporcionará maior impacto sobre a escolaridade e a formação geral do jovem, além da prevenção de inserção precoce e precária no mercado de trabalho. O ministério espera também facilitar a transição “escolatrabalho”, investindo ainda no desenvolvimento de habilidades, capacidades e competências fundamentais para a vida profissional.

Como parte das ações de transição do Agente Jovem para o ProJovem Adolescente, o MDS garante que os programas irão coexistir por pelo menos 12 meses, e tanto o repasse de verbas como o desenvolvimento das atividades do antigo programa terão continuidade durante este período.

As inovações que ocorreram a partir da criação do ProJovem Adolescente têm despertado expectativas positivas no campo da assistência social. De um lado, dar novo escopo ao esforço de atuar junto à parcela vulnerável da juventude brasileira. Se a ação junto a este público teve início com o Programa Agente Jovem, este nunca alcançou uma cobertura expressiva, como pode ser observado nos dados já apresentados. Por outro lado, o novo programa poderá permitir a organização mais objetiva e sistemática dos serviços socioeducativos dos Cras voltados para jovens, especialmente na medida em que o sucesso do ProJovem Adolescente dependerá, em larga medida, da capacidade desses centros executarem tais ações. Contudo, como também pode-se inferir das avaliações já realizadas sobre o Agente Jovem, os desafios a enfrentar são expressivos. Entre eles destacam-se a capacitação dos orientadores sociais, a coordenação e a integração no trabalho desenvolvido junto aos jovens, a adequação dos espaços físicos e dos materiais de apoio, a permanência na escola e os sistemas de monitoramento e controle do programa.

Outros desafios em relação ao programa merecem ainda ser mencionados. São eles: *i*) a oferta com qualidade dos serviços, assim como a garantia de desenvolvimento de serviços e atividades que venham a construir efetivas “janelas de oportunidades” para os beneficiários; *ii*) a limitação no acesso a bolsas, agora restrito aos jovens integrantes de famílias beneficiárias do PBF, podendo desestimular a participação dos demais grupos de jovens; e *iii*) a inter-relação entre o ProJovem Adolescente e o PBF, podendo colocar dúvidas quanto à identidade do programa e à vivência de suas especificidades no que diz respeito aos objetivos a serem alcançados junto à população-alvo. Tais questões, entretanto, só poderão ser respondidas com a efetiva implantação do programa de acordo com as novas orientações que vêm sendo dadas pelo MDS.

## 7 JUVENTUDE E CULTURA

### 7.1 O JOVEM E A JUVENTUDE EM FACE DA CULTURA

Ser jovem hoje reflete experiências diferentes das vivenciadas há alguns anos atrás. Até recentemente existiram expectativas estáveis com relação ao trabalho e aos padrões de legitimidade cultural que emolduravam as experiências e definiam a juventude. As condições atuais indicam direções diferenciadas, nas quais, além das dificuldades decorrentes das mudanças das condições do mercado de trabalho, convive-se com reconfigurações das redes de sociabilidade que se tornam cada vez mais heterogêneas e nas quais os espaços públicos se tornam recessivos, dificultando o reconhecimento de identidades e o estabelecimento de padrões de legitimidade cultural para as diferentes experiências vivenciadas pela juventude.

Atualmente, é usual considerar a juventude como a fase da vida que vai dos 15 aos 29 anos. É um período longo que implica o adiamento da vida adulta e se liga, em parte, a uma duração maior da escolaridade e a uma situação econômica de dependência, em razão da baixa empregabilidade, retardando o abandono do domicílio dos pais. Em certo sentido, a juventude é um momento do tempo suspenso, ou seja, um adiamento da vida verdadeira, que é a vida adulta, mas ao mesmo tempo é quando se vivenciam de forma especial os laços sociais e afetivos e se desenvolvem elementos da própria personalidade e da auto-expressão. Nas relações com a cultura e na construção das identidades sociais, esta contextualização é importante, ainda que insuficiente.

A reflexão que aqui se apresenta explora dois modelos explicativos – “modelo de reprodução da trajetória dos pais” e o “modelo de experimentação” – nas suas possibilidades de justificação de objetivos para as políticas culturais voltadas à juventude. No primeiro caso, a exigência de reprodução da trajetória dos pais imprime pressões para que o momento do casamento, da maturidade sexual, da entrada no mercado de trabalho e da adoção da lógica da responsabilidade pessoal pelo próprio sustento sejam adiantados. No segundo caso, a movimentação pelos espaços de lazer, da sociabilidade sem finalidade econômica e da experimentação cultural permite a configuração das identidades pessoais e sociais vivenciadas durante este “tempo suspenso” de ambulância pelas cidades e suas periferias.

O modelo de experimentação parece mais oportuno para dar conta das demandas por reconhecimento social e por espaços de sociabilidade juvenil. Estas experiências se relacionam com instituições e circunstâncias específicas, e podem ser vividas nos espaços urbanos informais ou em campos institucionais mais formalizados. Também podem ganhar uma conformação específica quando em confronto com o primeiro modelo e com suas exigências de reprodução. De qualquer maneira, os dois modelos analíticos são complementares.

O experimentalismo da juventude tem três dimensões: demanda por reconhecimento, crítica à cultura consagrada e desejo de acesso à informação cultural. Tudo isso vem regado com um forte *ecletismo* ou *hibridismo* cultural e crítica às formas de cultura estabelecidas ou legítimas, seja no campo das artes ou das formas de vida das gerações anteriores. Pode-se afirmar que esse tempero implica fazer críticas às instituições culturais, em especial as escolares, que não se sensibilizam nem se amoldam a tais

exigências. Atualmente a cultura escolar tem se mostrado inteiramente incapaz de transmitir conhecimentos de forma adequada. Isto não se deve apenas à sua qualidade, pensada em termos genéricos e abstratos, mas às dificuldades da escola para se adaptar às necessidades da juventude. Os jovens negam os mecanismos de distinção social propostos pela educação formal, em razão de modos inteiramente novos de aquisição e valorização cultural. Diante desta configuração própria da juventude, a formação do gosto e a reprodução de modelos de excelência são falhas, e deixam entrever um descasamento entre os objetivos institucionais escolares e a cultura juvenil.

De fato, a escola desconhece os papéis e os potenciais da arte no processo educativo. É importante apontar que o ensino das artes (Educação Artística) tornou-se obrigatório no início da década de 1970, pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 5.692/1971, ficando a política pública de formação de professores garantida pela LDB nº 9.394/1996. No entanto, os dados sobre a presença de professores de artes, história, filosofia e literatura no ensino médio e fundamental são eloqüentes, de modo que a situação do ensino relativamente a estas matérias dispensa longos comentários.

No ensino fundamental, segundo o Censo Escolar de 2003, dos 15,5 milhões de alunos, 59,7% estudavam artes, 73% estudavam história, 14,4% filosofia e 80% literatura. No ensino médio (8,3 milhões de alunos), 43,6% tiveram professor de artes, 54,9% de história, 26% de filosofia e 64,4% de literatura. A tabela 16 apresenta os dados também por turno.

TABELA 16

**Proporção de alunos que freqüentam a educação básica regular, segundo a etapa da educação básica, o turno e a existência ou não de professor por componente curricular (2003)**

Etapas da educação básica e turno		Arte		História		Filosofia		Literatura	
		Não há professor	Há professor	Não há professor	Há professor	Não há professor	Há professor	Não há professor	Há professor
Ensino fundamental 5ª a 8ª série	Total	40,3	59,7	26,9	73,1	85,6	14,4	19,9	80,1
	Diurno	39,2	60,8	25,9	74,1	85,3	14,7	19,0	81,0
	Noturno	47,6	52,4	33,4	66,6	87,8	12,2	25,7	74,3
Ensino médio	Total	56,4	43,6	37,9	62,1	69,0	31,0	28,7	71,3
	Diurno	60,1	39,9	45,1	54,9	74,0	26,0	35,6	64,4
	Noturno	52,1	47,9	29,8	70,2	63,2	36,8	20,9	79,1

Fontes: Inep/MEC, Censo Escolar de 2003 e Censo dos Profissionais do Magistério da Educação Básica de 2003.

Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

É no espaço deixado pelas deficiências do sistema educacional que atua o Programa Educação Cultura e Cidadania (Pontos de Cultura), partindo de um diagnóstico simples: a produção cultural brasileira é concentrada e o acesso é desigualmente distribuído do ponto de vista regional e social. Periferias de grandes cidades, pequenos municípios e favelas sofrem com a ausência de opções de cultura e lazer, o que aumenta os riscos de desagregação social. Outro ponto é que crianças e jovens não desfrutam do processo de formação escolar, de acesso a informações e de métodos didático-pedagógicos adequados. A escola não desenvolve estratégias que lhes permitam uma atitude reflexiva e crítica a partir do contato com referências culturais universais – ou pelo menos alheias ao contexto imediato de vida – e com linguagens artísticas. Em suma, crianças, adolescentes e jovens encontram dificuldades de usufruto e apropriação dos recursos simbólicos da sociedade.

O programa se propõe a sanar parte desses problemas, apoiando a formação inicial de mediadores (agentes das instituições escolares ou da comunidade), aproximando a cultura dos jovens em situação de exclusão com os “circuitos mais elaborados da cultura e das artes”. Também tenta desenvolver potencialidades profissionais no campo da produção, da circulação e difusão de bens culturais. Ele pode vir a se tornar uma estratégia articulada de valorização do experimentalismo da juventude e de fortalecimento simultâneo da criatividade e das artes nas instituições escolares, como elementos didático-pedagógicos relevantes. O programa capta parte das demandas por reconhecimento e experimentação, abarcando a valorização de culturas não consagradas, isto é, não legitimadas institucionalmente ou nos mercados culturais. Ao mesmo tempo, considera as necessidades de formação profissional para que a inserção laboral do jovem também resulte de uma adequação entre identidade e capacidade. A valorização do experimentalismo faz com que outra demanda se pronuncie, qual seja, o acesso irrestrito às tecnologias de informação e comunicação, em particular a internet. Por fim, o programa também tem uma função importante em relação à escola, buscando aproximá-la da comunidade e estimulando transformações a respeito do papel da criatividade cultural no interior do sistema educacional.

## 7.2 EXISTE UMA CULTURA DOS JOVENS?

A tentação é começar a responder afirmando que existem muitas culturas jovens, isto é, aquelas da periferia urbana das metrópoles, das grandes cidades, dos centros de maior renda, do interior, dos jovens indígenas, dos jovens do mundo rural, dos jovens brasileiros, paulistas, cariocas, das favelas etc. Cada item da descrição poderia ser multiplicado por suas variantes, por gênero, região, etnia e assim por diante. Em vez desta estratégia opta-se por outra, que é apontar as perspectivas gerais que envolvem a questão.

A primeira se refere à distinção entre os jovens que trabalham e aqueles que permanecem no sistema educacional, dispondo de vários anos para se inserir definitivamente no mundo do trabalho. Estes últimos foram retidos pelas instituições escolares e se mantêm longe das “responsabilidades sérias” até que seu engajamento implique conflitos com os “adultos” ou antigos ocupantes das posições que estão sendo disputadas.

Alguns problemas surgem dessa perspectiva. Em primeiro lugar, a estrutura familiar que mantinha as condições de *escolarização ampliada* se transformou muito e o jovem, em geral, não pode manter este *status* de estudante por longo período de tempo. Em segundo lugar, é necessário considerar que a escola (por razões estruturais, como a presença de novas tecnologias educacionais, por exemplo, ou institucionais, como a ausência de professores e livros didáticos de qualidade) não oferece um *saber de excelência* que permita construir marcos de legitimação cultural. E, finalmente, é preciso ter em mente que a situação dos mercados de trabalho é causa de indeterminação nos cálculos sociais.

A segunda perspectiva refere-se aos problemas que surgem num contexto de socialização mais amplo. Os mecanismos de integração social falham da mesma forma que as instituições escolares e o mercado de trabalho. As referências coletivas passam a ser aquelas *próximas*, ou seja, as experiências vividas, os estilos de vida, as sociabilidades

baseadas em alguma espécie de identidade, como os movimentos sociais e mesmo a situação de desemprego, ou podem se referir ao domínio de um estilo musical, uma dança, uma habilidade plástica, como o grafite etc. Em outros casos, a xenofobia, a homofobia, o racismo etc., resultam de experiências reais ou imaginárias que criam laços de distinção e repulsa entre os grupos. Seja como for, mesmo que com sinais morais opostos (o segundo tipo de relação é indesejável), há um processo de construção de identidades e de associativismo em um espaço público mitigado por vários tipos de constrangimentos.

Também aqui é importante ressaltar que o Programa Educação Cultura e Cidadania, agora ampliado pelo Mais Cultura, apreende partes das referências dessas duas visões. Objetiva capacitar para o trabalho cultural explorando oportunidades, mas reconhecendo dificuldades no mercado de trabalho dos jovens; procura estimular a valorização da cultura como elemento pedagógico nas escolas, reconhecendo o afastamento desta instituição das necessidades do jovem. No entanto, não procura padrões culturais que sirvam de referência à excelência. Simplesmente avança na idéia de reconhecer as comunidades e o associativismo cultural como elementos dinâmicos e – o termo não é usado no programa e talvez nem seja o mais adequado – *multiculturais*.

Outra perspectiva a ser considerada é a do consumo cultural jovem. É tradicional pensar a cultura em termos de sua produção. Literatura, cinema, teatro, dança, artes plásticas e até mesmo a televisão ou o rádio são analisados pelos seus conteúdos morais, estéticos e pela sua capacidade de oferecer interpretações úteis e enriquecedoras sobre o mundo e as relações sociais. Dessa forma, em geral, se preconiza que o Estado e mesmo o mercado devem se ocupar dos estímulos necessários à produção destes eventos de forte conteúdo simbólico. Mas é necessário lembrar que boa parte da produção só se completa no consumo, e que este se refere ao movimento relacionado ao gosto e à utilidade dos bens e produtos consumidos. Ou seja, à realidade da produção deve-se adicionar o consumo.

Os jovens constituem um dos componentes centrais desse cenário. O que vestem, aonde vão, o que fazem no tempo livre – suas práticas de consumo cultural, enfim, dizem algo sobre como inventam suas identidades e como usam o consumo para compô-las. Suas relações com as artes tradicionais, por exemplo, se transformaram. A tabela 17 apresenta o consumo de bens culturais em sentido estrito entre jovens.

A tabela 17 divide-se entre percentual da população jovem que realizou gasto com cultura, gasto médio *per capita* dos jovens que consumiram bens culturais, e gasto médio *per capita* do conjunto dos jovens brasileiros. O maior gasto médio dos jovens com cultura se dá com teatro (R\$ 403) e depois “outras saídas” (R\$ 400). Mas, na totalidade da população jovem, o maior gasto *per capita* entre todos os jovens é com periódicos (R\$ 16,6), seguido de “outras saídas” (R\$ 33,5). A diferença entre um universo e o outro indica que muitos são os jovens que não realizaram dispêndios com cultura ou não acessaram bens culturais, e que, entre eles, o consumo é concentrado e não se distribui de forma equânime. Apenas 2,8% dos jovens vão a teatro – apesar do alto gasto médio, provavelmente devido ao alto preço dos espetáculos teatrais –, 1,7% fizeram gasto com livros, enquanto 6,3% gastaram com cinema, 6,5% gastaram com conteúdos de vídeo, 4,4% com CDs (ou outro bem relacionado à música), 7,1% gastaram com periódicos e 8,4% com “outras saídas”.

TABELA 17

**Perfil do consumo cultural de jovens e adultos**

Tipo de consumo	Escolaridade	% de jovens que consumiram bens culturais	Gastos com cultura entre jovens que consumiram bens culturais	Gastos <i>per capita</i> dos jovens brasileiros
Cinema	Total	6,3	186	11,7
	12 anos ou mais	29,8	227	67,5
Vídeo	Total	6,5	190	12,4
	12 anos ou mais	20,6	246	50,7
Teatro	Total	2,8	403	11,5
	12 anos ou mais	7,1	458	32,5
CD, vinil e fita	Total	4,4	237	10,6
	12 anos ou mais	15,1	309	46,6
Livros didáticos	Total	4,2	94	3,9
	12 anos ou mais	3,0	131	4,0
Livros	Total	1,7	157	2,7
	12 anos ou mais	8,1	237	19,3
Periódicos (jornal, revistas etc.)	Total	7,1	235	16,6
	12 anos ou mais	28,1	306	86,1
Outras saídas	Total	8,4	400	33,5
	12 anos ou mais	18,6	679	126,4

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2003/IBGE.

Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Finalmente, deve-se enfatizar que o nível de consumo cultural é exponenciado entre os jovens de escolaridade superior a 12 anos, ou seja, os universitários. Os gastos se multiplicam por três e até seis vezes em relação ao total de gastos culturais *per capita*. Entre os jovens de maior escolaridade e que consumiram bens culturais, os maiores dispêndios médios foram com “outras saídas” (R\$ 679), teatro (R\$ 458), CD (R\$ 309) e periódicos (R\$ 306). Mas é interessante que o universo de jovens universitários que gastaram com cinema é de 29,8%; com periódicos, de 28%; com vídeo, de 20,6%; e com CD, de 15%. Enquanto isso, “outras saídas” tem gasto para o universo de 18,6%, livros para 8% e o teatro cai para 7%. Estes dados mostram, além de diferentes intensidades de práticas, que a composição da cesta de consumo é bastante heterogênea entre os jovens. Fica claro que eles se mobilizam para consumir bens culturais, mas entre os itens de consumo encontram-se bens que não se limitam àquelas das artes tomadas em sentido normativo (artes tradicionais).

As análises de consumo e práticas culturais mostram a realização de outras práticas complementares e, portanto, não excludentes entre si, realizadas no ambiente doméstico, voltadas para escalas de preferências e sociabilidades diferenciadas, e que se afastam de uma pauta de práticas culturais normativas (das artes tradicionais). Os dados apresentados mostram a complexidade da questão cultural e dos problemas enfrentados pelas políticas culturais na definição do âmbito de sua intervenção.

É provável que as políticas culturais estimulem um relacionamento maior entre formação escolar-gosto pelas artes tradicionais, valendo-se da ampliação dos espaços de convívio entre as duas esferas de práticas, isto é, a institucional e a antropológica (empírica). Também é possível dizer que estas políticas podem mudar o significado das práticas de audiovisual, uso de computadores, multimídia etc., na medida em que podem ser associadas a tecnologias de produção artística e não apenas ao consumo de informações. Ao mesmo tempo, o estabelecimento da cultura como instrumento de promoção de liberdades básicas deve estimular o associativismo político e a multiplicação de espaços públicos de reconhecimento social e de construção da auto-estima. São estes



os desafios do Programa Educação Cultura e Cidadania e, sobretudo, do Programa Mais Cultura.

De certa maneira, a descrição empírica do consumo revela que boa parte dos bens financiados pelo Estado não encontra correspondência no gosto do público ou nas possibilidades de que sejam usufruídos. Muitos respondem a este desencontro preconizando mais produção e políticas de acessibilidade. Quanto maior a oferta, maior a demanda. Esta posição é parcialmente verdadeira.

Em linhas gerais, as políticas culturais têm um viés produtivista ou patrimonialista. Aqui se aponta em outra direção, qual seja, a de que a política pública, tal qual preconizada pelos Pontos de Cultura, deve considerar também os desejos reais ou empíricos. Transformar e melhorar a qualidade do que é produzido, melhorar o acesso (mais arte e música clássica, por exemplo) e formar a demanda são parte do problema, mas é também necessário partir daquilo que mobiliza as pessoas em torno do fazer cultural. Dessa forma, a cultura pode ser tomada como um fenômeno vivo, dinâmico, capaz de animar a vida econômica e simbólica das sociedades. Não por acaso o consumo e seus estilos fomentam identidades, que surgem e desaparecem, mas que ligam indivíduos, grupos, regiões. O consumo cultural dá ordem a significados e indicia inúmeras identidades sociais. Os bens culturais consumidos aproximam ou afastam pessoas e grupos. Permitem compartilhar semelhanças e assinalar diferenças de origem e trajetórias sociais. Traçam linhas de um sistema de inclusão e exclusão. Afinal, do convívio dos grupos fazem parte aqueles que carregam semelhanças.

### 7.3 UMA ABORDAGEM LEGITIMISTA OU PLURALISTA?

A análise das práticas e comportamentos culturais da juventude permite questionar as formas e desenhos das políticas culturais e até mesmo a concepção de cultura que as orienta. As abordagens tradicionais a respeito destas políticas apontavam a democratização da cultura como possibilidade de acesso a alguns bens, gêneros e modalidades culturais mais ou menos legítimas socialmente. As análises de frequência a certos espaços culturais (museus e exposições de artes, por exemplo) apresentam esta limitação, que é supor que a visita a certos equipamentos e obras é igualmente legítima para todos os grupos sociais. No entanto, a sociografia da visita tem revelado uma correlação entre frequência e níveis altos de escolaridade e renda.

No entanto, os estudos da vida e das práticas culturais comuns – em especial dos jovens, mas também de grupos das periferias urbanas, imigrantes ou mulheres – não apenas indicaram uma pluralidade de modalidades de prática, mas também implicaram a crítica da fixação dos gêneros culturais como mais ou menos legítimos para todos os grupos. Se o viés legitimista permitia criticar duramente a falta de democratização da cultura, não dava visibilidade à diversidade de sistemas culturais efetivamente vivenciados.

É certo que uma sociedade democrática acolhe comunidades no seu interior, e que tal diversidade deve florescer dentro de um contexto de entendimento e respeito mútuo, pelo menos à luz de um pluralismo razoável. Isto é desejável no quadro de respeito às liberdades básicas, o que exclui, naturalmente, a presença de desigualdades políticas e sociais extremadas. É ainda importante dizer que a participação política

está incluída no rol das instituições básicas e vem, por essa razão, acompanhada do direito de acessar informações relevantes e discuti-las nos espaços públicos adequados.

As políticas culturais, especialmente aquelas traduzidas no Programa Educação, Cultura e Cidadania, relacionam-se com os dois aspectos. De um lado, promovem a circulação de informações e significados e, de outro, desenvolvem um grande potencial para a instauração de espaços públicos de convívio, troca e reconhecimento mútuo. Estes espaços se constituem em *locus* onde os participantes podem ser vistos e ouvidos por todos e nos quais é possível que isso aconteça sob ângulos e perspectivas diferentes – em suma, em que todos sejam reconhecidos em sua igual capacidade de produzir opiniões e participar das decisões. Relaciona-se com uma liberdade básica, qual seja, ter opinião e manifestá-la, dentro de certos limites e de acordo com os procedimentos adotados nas formas e situações de convívio social e político.

Essa perspectiva permite repensar a política como campo de reconhecimento das diferenças sociais e de diálogo. Assim, a política não é apenas um campo onde predomina o dever moral do Estado para com os cidadãos, mas espaço de interlocução e expressão das diferenças de opiniões, posições existenciais, estéticas, cognitivas políticas ou outras. Esta pode ser uma visão controvertida, mas há que se reconhecer aí um campo propício ao desenvolvimento de valores civis e ao uso pacífico e coletivo dos espaços públicos. A capacidade de enriquecer o convívio e imaginar mundos alternativos não é dom natural, mas uma capacidade cultural desenvolvida. Não é necessário desconstruir as artes tradicionais como campo legítimo de fruição estética, mas elas são *um* cânone entre outros possíveis.

Por que considerar esses elementos como importantes na área cultural? Em primeiro lugar, pela privatização constante e recorrente dos espaços de consumo cultural. Cada vez mais a produção da cultura direciona-se ao consumo de bens no espaço doméstico e se atém crescentemente a produtos audiovisuais, sejam relacionados ao cinema, ao rádio ou à televisão, ou ainda a equipamentos de microinformática. Toda a produção neste campo sofre de inúmeras restrições, em especial pelas características dos empreendimentos e da estrutura de produção, bastante marcadas pela presença de monopólios ou de fortes interesses privados. Portanto, os espaços de intercâmbio cultural são recessivos.

Na outra ponta, muito do que é produzido em termos culturais ocupa espaços socialmente periféricos ou assume a forma de culturas de gueto ou “guetizadas”. Não circulam, ou quando o fazem, são para uma absorção rápida, circunscrita aos circuitos de mercado. Não se quer com isso afirmar a pouca importância dos mercados como elementos de realização de direitos de cidadania. Ao contrário: grande parte da dinâmica cultural ocorre nos mercados. O consumo cultural das famílias atingiu cerca de R\$ 31 bilhões em 2003. Enquanto isso os dispêndios públicos pouco ultrapassaram a casa dos R\$ 2 bilhões. Isto não indica que o Estado, em seus diversos níveis de governo, não tenha papel decisivo nos desenvolvimentos da cultura. O poder público regula, cobra impostos, normatiza, investe em áreas de apoio e em atividades conexas, como os transportes, o desenvolvimento de tecnologias, e ainda estabelece inúmeras pontes entre os países. Assim, a importância do poder público talvez se encontre em outros lugares para os quais não se olha habitualmente quando se fala em políticas públicas de cultura e que, na atual situação, não podem prescindir das forças dinâmicas

da sociedade e dos mercados para a realização dos direitos culturais e para a democratização da cultura.

Desse modo, a competição econômica e a presença de um dinamismo importante das pequenas associações e empresas culturais deveriam ser consideradas como parte da estrutura básica de valores e instituições sociais. Não é razoável imaginar que poucas empresas determinem não apenas a produção, mas a circulação de informações e de bens simbólicos. Neste caso, mercado e Estado são duas faces de uma mesma moeda. O dinamismo do setor cultural está, de certa forma, ligado aos mercados, mas estes reproduzem, em grandes doses, as desigualdades sociais de origem. De qualquer maneira, os mercados são construções sociais que podem se orientar para objetivos de inclusão. Não possuem uma natureza que promove necessariamente injustiças, mas eles são instituições que, tratadas de forma adequada, podem convergir para a inclusão social e cultural.

As políticas culturais, que se relacionam de forma íntima com a produção e circulação simbólica, devem oferecer, também aqui, recursos que possibilitem a ampliação dos espaços públicos para o autodesenvolvimento pessoal e coletivo, o que é de especial importância para os grupos etários mais jovens. Não à toa, parte do escopo das políticas culturais se refere à criação de espaços de convívio e fruição, sejam eles os parques infantis, como preconizaram os modernistas no início do século XX nas políticas culturais do município de São Paulo, sejam os cineclubes ou as casas de cultura, de longa tradição. Não é obra do acaso que esta tradição esteja sendo revisitada pelo Programa Mais Cultura ao preconizar um conceito ampliado de política cultural e ao relacionar cultura a desenvolvimento.

## 8 JUVENTUDE RURAL: ALGUNS IMPASSES E IMPORTÂNCIA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

A juventude rural, especialmente a vinculada à agricultura familiar, possui especificidades que expressam os diferentes papéis que lhes são atribuídos ou esperados, essencialmente diferentes dos que incidem sobre jovens pertencentes a outros contextos socioeconômicos, pois são vistos como uma categoria-chave para a reprodução social do campo e da agricultura familiar. Por isso, a transferência de jovens para as cidades, mais do que parte do movimento demográfico geral do processo de urbanização das sociedades industrializadas contemporâneas, tem sido vista como um problema, na medida em que não só contribui para o “esvaziamento” do campo, mas também presagia o fim do mundo rural.

O entendimento que associa juventude a problemas sociais é recorrente no Brasil e não se atém ao jovem rural:<sup>99</sup> está presente nos atores e agências com foco na questão, o que se expressa nas análises e propostas contidas em programas governamentais, de organizações da sociedade civil e mesmo da área acadêmica. Ainda se faz presente, nestas propostas, certa naturalização no uso de termos como *jovem*, *juventude*, *jovem rural*. Em diferentes inserções e enfoques, a categoria “jovem” aparece, muitas vezes, como auto-evidente.

Dado que as fronteiras entre o rural e o urbano estão cada vez mais próximas, e diferentes universos culturais se entrelaçam, as dificuldades inerentes à vida e ao trabalho no meio rural colocam novas perspectivas e dilemas para os que vivem da agricultura, especialmente para os mais jovens. No Brasil, as diferenças regionais, explicitadas em padrões socioeconômicos e culturais próprios, configuram um quadro complexo no qual a condição de ser jovem assume características e desdobramentos diferenciados.

Pesquisas recentes apontam que no Brasil, independentemente do contexto social a que pertençam, os jovens padecem de elevados índices de evasão escolar, violência, gravidez, desemprego, crescente vulnerabilidade às doenças infectocontagiosas e às drogas. Para os que vivem no campo, as oportunidades de trabalho e de construção de autonomia são mais difíceis, pois se inserem em padrões culturais que operam com a lógica da continuidade da atividade agrícola, em estreita relação com o tamanho da terra a que estejam vinculados por laços de família. Assim, a transmissão da propriedade – e sua continuidade –, que passa pelos critérios de sucessão/herança, constitui um dos fatores que provocam a desestabilização da agricultura familiar e o afastamento dos jovens das lides agrícolas.

Não se pode traçar um perfil único da juventude rural, seja pelos diferentes contextos socioeconômicos e culturais em que vive, seja pela escolha dos critérios que possam delimitá-la. Esquemáticamente, a identificação do “ser jovem” passa pelos seguintes marcadores: faixa etária; período de transição para a vida adulta; aceitação/contraposição a valores e práticas sociais tradicionais; especificidades na interação social; e absorção de novos comportamentos.<sup>100</sup>

---

99. Como pode ser visto nas demais seções que compõem este volume.

100. A base conceitual utilizada para a caracterização da juventude rural baseou-se no texto de BERTONCELLO, A.; ROSSI, A. M.; BADALOTTI, R. M. *Juventude rural, movimentos sociais e subjetividades*. compreendendo estas interfaces no processo de reprodução social da agricultura familiar. Universidade Comunitária Regional de Chapecó – Unochapecó, 2006.

## 8.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO JOVEM RURAL

A evolução da população rural total entre 1996 e 2006 é peculiar:<sup>101</sup> na faixa de idade entre 0 e 29 anos, diminuiu em termos absolutos (foram contabilizadas cerca de 3 milhões a menos de pessoas), enquanto os de idade acima deste limite (30 a 59 anos e 60 anos e mais) aumentaram, embora em níveis modestos: 0,3% e 7,2%, respectivamente. No mesmo período, a população urbana aumentou em todas as faixas etárias, mas, sobretudo, entre aqueles com 60 anos e mais (51%) e na faixa de 30 a 59 anos (37%), o que confirma outras análises relativas ao envelhecimento da população brasileira. Porém, o fato de maior relevância é a surpreendente diminuição da população rural de 0 a 14 anos nas regiões consideradas: mais de 3 milhões. Em todas as faixas etárias consideradas, como mostra a tabela 18, os homens rurais são sempre a maioria, o que difere da distribuição por faixas de idade e sexo da população urbana, segundo a qual as mulheres são minoritárias apenas na faixa de idade de 0 a 14 anos.

TABELA 18

### Distribuição percentual da participação de cada faixa etária por sexo, segundo a situação do domicílio (2006)

(Em %)

Faixa etária	Rural		Urbana	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Até 14 anos	51,34	48,66	51,12	48,88
15 a 17 anos	52,90	47,10	49,53	50,47
18 a 24 anos	53,16	46,84	49,01	50,99
25 a 29 anos	52,00	48,00	48,33	51,67
<b>Subtotal: 15 a 29 anos</b>	<b>52,77</b>	<b>47,23</b>	<b>48,89</b>	<b>51,11</b>
30 a 59 anos	52,35	47,65	46,85	53,15
60 anos e mais	52,46	47,54	42,34	57,66
<b>Total</b>	<b>52,16</b>	<b>47,84</b>	<b>48,02</b>	<b>51,98</b>

Fonte: Pnad/IBGE de 2006.

Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

A tabela 18 também mostra uma significativa prevalência de mulheres urbanas com 60 anos e mais, situação que no meio rural apresenta configuração inversa. Mas os homens rurais constituem maioria em todas as faixas de idade, o que indica – sobretudo para as faixas de maior idade – a presença do celibato rural. Questões relativas às razões de gênero entre os jovens rurais serão retomadas adiante.

De acordo com a Pnad de 2006, os jovens urbanos brasileiros – entre 15 e 29 anos – têm um nível de escolaridade 50% maior do que os que moram no campo. Ainda constitui um problema grave o analfabetismo, que afeta 9% dos jovens rurais entre 15 e 29 anos – a taxa é de 2% para os que vivem em áreas urbanas. Diferentes estudos mostram que a busca por maiores níveis de escolaridade é um fator importante na saída de jovens do mundo rural para os centros urbanos. Mais do que prepará-los para um retorno ao campo, a educação oferecida nos centros urbanos raramente privilegia aspectos que possam ser transpostos ou que valorizem a realidade rural. Além disso, o ensino rural, mais que o urbano, padece de qualidade e, quase como regra, não dispõe de instalações, materiais e equipamentos suficientes e adequados.

101. Para que essa comparação fosse feita, foram eliminados os dados relativos à região Norte, pois que tiveram cobertura diferente nos anos considerados.

Outros obstáculos de ordem econômica e cultural estão presentes, destacando-se: as limitações de ordem financeira da família, que não lhes permitem custear a passagem de ônibus até a cidade; a necessidade da presença mais permanente dos/as jovens nas atividades agropecuárias; as dificuldades de acesso à escola (longas distâncias, falta de transporte ou precárias condições da estrada); e o desinteresse pelo estudo, pois os conteúdos das disciplinas não estão adaptados à sua realidade social. Contudo, ainda com maior peso está o entendimento de muitos jovens – e, principalmente, de seus pais – de que para ser agricultor(a) não é necessário estudar.

Além do ensino precário, as dificuldades de acesso aos serviços de saúde, o esforço físico que a atividade agrícola de baixa ou nula tecnologia requer, a falta de oportunidades de trabalho, que raramente extrapolam o universo familiar, têm levado os jovens do campo para as cidades.

Dados da Pnad de 2006 mostram que, entre a população total ocupada, 18,3% exercem atividades rurais, um conjunto formado por quase 16 milhões de pessoas, das quais 71% em atividades rurais agrícolas, e 29% em atividades rurais não-agrícolas. As mulheres residentes em áreas rurais compõem 16% da ocupação feminina total, ou seja, formam um subconjunto de 6,1 milhões de pessoas, a maior parte (<sup>2/3</sup>) tendo como ocupação principal a execução de atividades agrícolas. As demais trabalhadoras rurais (<sup>1/3</sup>) dedicam-se, sobretudo, a atividades rurais não-agrícolas.

A presença da mulher no mercado de trabalho vem aumentando. Segundo dados da Pnad, a participação feminina cresceu 17% entre 1996 e 2001 e 23% entre 2001 e 2006, contra 11% e 15% da participação masculina nos mesmos anos. No entanto, como o trabalho no âmbito da agricultura familiar segue uma lógica que nem sempre contempla a remuneração do trabalho, seja feminino ou masculino, questões relativas às formas predominantes de inserção da mulher no trabalho rural não permitem vislumbrar que esteja diminuindo o trabalho feminino para autoconsumo e sem remuneração.

Os ocupados com idade entre 15 e 29 anos constituem 34% do total dos ocupados em atividades rurais. Os que têm idade entre 18 e 24 anos constituem o subgrupo majoritário, com pouco mais da metade do total de ocupados jovens, e estão predominantemente envolvidos em tarefas rurais não-agrícolas. Assim, entre as transformações pelas quais passa o meio rural, as relacionadas com a evolução da ocupação não-agrícola possuem significado importante: nem todos os jovens rurais são agricultores.

Os dados gerais de ocupação – seja para o campo ou meio urbano – são insuficientes para refletir as especificidades e dificuldades próprias de diferentes ambientes sociais. Mesmo no mundo rural, o pertencimento – ou não – a determinado segmento social é fundamental para definir potencialidades e rumos de vida. Entre os jovens agricultores, o processo de socialização é inevitavelmente diferente dos jovens do meio urbano ou mesmo do meio rural que não exercem o trabalho agrícola. As relações sociais que conferem sentido e especificidade ao jovem na agricultura familiar estão fundamentadas na posição ocupada por eles na divisão social do trabalho como agricultores familiares. Não se pode menosprezar a dimensão do trabalho enquanto espaço de produção de valores materiais (produtos e serviços) e simbólicos (idéias, representações e identidades sociais), uma vez que os jovens agricultores são membros de uma unidade doméstica que também atua como unidade de produção agrícola.

Na lógica da agricultura familiar, as relações produtivas têm como base compromissos e obrigações familiares. Daí o trabalho de todos os seus integrantes, inclusive jovens, não envolver questões salariais, porque tem como finalidade a reprodução social da família e da unidade produtiva, tanto no ciclo curto (reprodução biológica), como no ciclo longo (reprodução geracional), e não a acumulação de capital. Este processo de trabalho passa por diferentes etapas conforme a evolução do ciclo demográfico da família, o que afeta, ao longo do tempo, as relações entre trabalho e consumo.<sup>102</sup> O processo de trabalho organiza tanto o espaço agrícola como o das relações sociais de gênero e geração. Por isso, a passagem de “jovem” para “adulto” só será reconhecida quando da construção de uma unidade produtiva autônoma, após o casamento ou após a passagem sucessória do estabelecimento familiar de pai para filho. Em assim sendo, o fator “idade” perde relevância na determinação do reconhecimento de um jovem como adulto. E deste fato emerge a demanda dos movimentos sociais rurais de se elevar a idade-limite para o enquadramento nos programas governamentais pelo menos até os 32 anos de idade.<sup>103</sup>

Mesmo com as dificuldades operacionais para delimitar o início e o fim do período chamado de “juventude”, tendo em vista os aspectos culturais, sociais, econômicos e políticos envolvidos na definição do termo, há algum consenso na consideração de quem é jovem em determinada sociedade. Os limites variam em diferentes sociedades e classes sociais. Eles também variam no tempo e dependem tanto da auto-identificação como do reconhecimento de outros.

Para a compreensão da juventude rural, dois temas são recorrentes: a tendência migratória dos jovens, em grande parte justificada por uma percepção relativamente negativa da atividade agrícola e dos benefícios que ela propicia, e as características ou problemas existentes na transferência dos estabelecimentos agrícolas familiares à nova geração.

A especificidade da agricultura familiar impõe às novas gerações um exercício profissional que vai além do aprendizado dos tratos com a terra, envolvendo, sobretudo, a gestão de um patrimônio imobilizado em terras e em capital que foi sendo formado com a contribuição do trabalho de toda a família – e com a participação do jovem desde criança.

## 8.2 MIGRAÇÃO JUVENIL E PROCESSO SUCESSÓRIO

Os dados demográficos sobre a população brasileira evidenciam a continuidade do processo migratório campo-cidade nas últimas décadas. Entre os motivos apontados para a migração rural estão, de um lado, os atrativos da vida urbana, principalmente as oportunidades de trabalho remunerado (fatores de atração), e, de outro, as dificuldades da vida no meio rural e da atividade agrícola (fatores de expulsão). Mas também atuam como fatores de retenção a segurança, em termos de moradia e alimentação, além de perspectivas e projetos de desenvolvimento da unidade de produção, com possibilidades de acesso a melhores níveis de renda e qualidade de vida.

---

102. CHAYANOV, A. V. *La organización de la unidade económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1974.

103. Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a juventude é uma fase que vai dos 12 aos 18 anos. De modo geral, pela necessidade de se delimitar a fase juvenil para fins de enquadramento de políticas públicas ou estatísticas, tem-se estabelecido a faixa etária de 15 a 29 anos.

Comparar as dificuldades da vida rural com as facilidades da vida urbana é um exercício fácil, mas nem sempre verdadeiro. A comparação entre o modo de vida urbano e o rural, com frequência, leva os jovens a considerar a agricultura mais negativa que positiva. Entre os aspectos negativos, destacam-se a ausência de férias, de fins de semana livres e de horários regulares de trabalho. Ainda mais, a atividade agrícola é considerada árdua, penosa e difícil, submete os trabalhadores ao calor e ao frio e a posições de trabalho pouco confortáveis; e vai mais adiante: os rendimentos são baixos, irregulares e aleatórios. De outra parte, um aspecto positivo do trabalho como agricultor familiar, sempre assinalado em diferentes estudos e pesquisas sobre a agricultura familiar, está na relativa autonomia do agricultor, que não depende de um patrão.

A busca de empregos remunerados pelos jovens do meio rural tem sido a resposta a situações de exclusão da herança da terra, quando não é mais possível a subdivisão da propriedade. A integração no mercado de trabalho urbano não é fácil ou automática para os jovens que deixam o campo, e passa, necessariamente, pela aquisição de maiores níveis de escolaridade.

Outro aspecto registrado pelas pesquisas sobre os jovens rurais é a predominância de moças entre os emigrantes das áreas rurais, o que causa uma relativa masculinização do campo. Vários fatores foram identificados na origem deste fenômeno: a condição de subalternidade da mulher nas relações familiares, a desvalorização das atividades que desempenham na agricultura familiar, a indivisibilidade do trabalho doméstico, e o pouco espaço destinado a elas na atividade agrícola comercial, na qual atuam apenas como auxiliares.<sup>104</sup>

Em todas as regiões do país – urbanas e rurais – na faixa etária de 0 a 14 anos, os dados das Pnads de 1996, 2001 e 2006 mostram a predominância do sexo masculino. Esta circunstância é inversa para as demais faixas de idade – jovens, adultos e idosos –, nas quais prevalece a presença de mulheres (tabela 19).

TABELA 19

**Razão de sexo da população brasileira segundo regiões, situação censitária e faixa etária (2006)**

Brasil e regiões	Urbana							Rural						
	Todas as idades	De 0 a 14 anos	De 15 a 17 anos	De 18 a 24 anos	De 25 a 29 anos	De 30 a 59 anos	60 anos e mais	Todas as idades	De 0 a 14 anos	De 15 a 17 anos	De 18 a 24 anos	De 25 a 29 anos	De 30 a 59 anos	60 anos e mais
Brasil	0,92	1,05	0,98	0,96	0,94	0,88	0,73	1,09	1,05	1,12	1,13	1,08	1,10	1,10
Norte	0,96	1,03	1,01	0,97	0,90	0,94	0,81	1,16	1,11	1,26	1,20	0,98	1,18	1,48
Nordeste	0,92	1,06	0,97	0,94	0,89	0,86	0,72	1,07	1,02	1,12	1,11	1,15	1,08	1,08
Sudeste	0,92	1,05	0,96	0,97	0,94	0,88	0,72	1,09	1,08	1,04	1,22	0,99	1,09	1,08
Sul	0,92	1,01	1,01	0,97	0,97	0,88	0,74	1,07	1,09	1,13	1,13	1,11	1,06	1,01
Centro-Oeste	0,95	1,06	1,05	0,95	1,00	0,88	0,83	1,15	1,08	1,20	0,98	1,03	1,23	1,39

Fonte: Pnad/IBGE de 2006.

Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Nas áreas rurais de todas as regiões e para todas as faixas etárias, o sexo masculino é dominante em termos quantitativos. Na faixa etária de 60 anos e mais, em 2006, foi registrada a presença de cerca de 50% a mais de homens, reforçando os argumentos relativos à masculinização e ao celibato rural brasileiro, especialmente elevados nas regiões Norte e Centro-Oeste.

104. BRUMER, A. *A problemática dos jovens rurais na pós-modernidade*. Congresso Latino-Americano de Sociologia Rural, VII, 20-24 de novembro de 2006.



No caso brasileiro de condições geralmente adversas às pequenas unidades produtivas, os jovens filhos de agricultores familiares têm poucas possibilidades de permanência na agricultura, o que produz conseqüências sociais relevantes, dado que, de um modo geral, a continuidade da profissão agrícola depende da reprodução social com base familiar. A sucessão na agricultura familiar tende a ser endógena, com pelo menos um filho sucedendo o pai na administração da unidade produtiva. A reprodução social da agricultura familiar fica em risco, uma vez que, por diferentes razões, os jovens, e principalmente as mulheres, passam cada vez mais a construir projetos profissionais que apontam para a ruptura com a agricultura.

Para muitas jovens mulheres, o primeiro movimento para a saída do campo se dá com a busca de níveis mais elevados de escolaridade, em geral não disponíveis no meio rural. As moças investem mais na educação formal que os rapazes, haja vista a necessidade futura, desde cedo vislumbrada, de terem de construir uma alternativa profissional independente da unidade de produção familiar. Em uma segunda fase, a desvinculação do meio rural acontece pela via de casamento ou por meio de um emprego. A existência de relações sociais desiguais e excludentes no seio da agricultura familiar é um dos principais fatores responsáveis pela saída das mulheres do campo.

Para pelo menos um dos filhos da família, o futuro se desenha de forma diferente, por causa da garantia de sucessão na administração da propriedade. A continuidade do empreendimento agrícola – garantida por um processo sucessório que obedece mais a regras tradicionais do que a normas legais e costuma privilegiar um dos filhos homens – somente não é endógena em situações excepcionais.

A saída de jovens mulheres do campo para as cidades provoca, em algumas regiões, um significativo desequilíbrio entre os sexos. Enquanto a fixação nas cidades por conta do trabalho e do casamento das jovens se dá com naturalidade, o inverso, ou seja, os jovens contraírem matrimônio fora do meio rural, é mais difícil. Diversas pesquisas apontam serem raros os casos de jovens cidadãs dispostas a casar com agricultores. Sendo a quantidade de moças migrantes maior que a de rapazes, o risco de celibato aumenta, o que também afeta a decisão destes de saída do campo.

Os papéis masculinos e femininos na agricultura familiar são condicionados pela duplicidade propriedade/produção da agricultura familiar: ao homem é atribuída a esfera da produção – pública, rentável e que possibilita à família manter-se enquanto grupo; e à mulher, a da reprodução – privada, auto-suficiente, capaz de garantir aos membros da família as condições que possam mantê-los enquanto indivíduos.

No caso brasileiro de condições geralmente adversas às pequenas unidades produtivas, os jovens filhos de agricultores familiares vêem reduzidas suas possibilidades de permanência na agricultura. Este fato tem implicações sociais relevantes, uma vez que, de um modo geral, a continuidade da profissão agrícola depende da reprodução social com base familiar. Isto porque a sucessão na agricultura familiar tende a ser endógena, com pelo menos um filho sucedendo o pai na administração da unidade produtiva.

Nem sempre é o filho mais velho o que assume as funções de direção das atividades produtivas após a aposentadoria ou morte do pai. Por vezes, a filha é a única herdeira. Mas todos os estudos apontam a prevalência de um “viés masculino” nos processos sucessórios e a exclusão das mulheres na herança da terra. Elas somente a herdaram caso

inexista um filho varão ou quando nenhum filho do sexo masculino tiver interesse na atividade agrícola. Outra possibilidade das mulheres se tornarem agricultoras é pelo casamento. Também é comum estabelecimentos agrícolas ficarem sem sucessores.

Além das dificuldades inerentes às atividades agrícolas, a exclusão das mulheres como herdeiras da terra contribui para a ocorrência de tensões entre pais e filhos pela individualização do mercado de trabalho urbano e rural, de um lado, e pela subordinação da sociedade camponesa à sociedade industrial, de outro. Estes dois processos limitaram o papel da família como instância entre o indivíduo e a sociedade nas áreas rurais, dando margem à sedimentação de conflitos e interesses antagônicos.<sup>105</sup>

Mais recentemente, a luta pela conquista de direitos por parte dos movimentos de mulheres introduziu novidades no espaço rural, o que se traduz na redefinição de padrões e noções do que deva ser uma família, na transformação dos valores tradicionais de sucessão e na redefinição da posição da mulher na estrutura da produção agrícola familiar.

As mudanças sociais e econômicas em andamento no espaço rural, o questionamento dos padrões tradicionais e a troca de informações e experiências com os jovens que passaram a residir na cidade inserem novas representações, conceitos e expectativas para os jovens, revelando, para muitos deles, a hipótese de realizar projetos de vida na cidade e de experimentar diferentes possibilidades nos relacionamentos afetivos, ficando para depois a concretização de outras dimensões que integram a sua vida pessoal, particularmente o casamento e a família.<sup>106</sup>

### 8.3 AS REIVINDICAÇÕES DOS JOVENS RURAIS ORGANIZADOS

A Comissão de Jovens do Fórum Sul dos Rurais da Central Única dos Trabalhadores (CUT) estabeleceu como princípios básicos, na cartilha “Juventude Rural: abrindo espaços e conquistando direitos”, o fortalecimento da organização e a ampliação da participação da juventude rural nos processos de decisão da agricultura familiar.

As reivindicações básicas dos movimentos sociais Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Via Campesina, Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), e Comissão Pastoral da Terra (CPT) são pela extensão e melhoria da educação, com a efetiva implantação de uma escola de qualidade, estímulo à prática de esportes e acesso à cultura. Além da abertura de escolas no campo, com bibliotecas, computadores e áreas para a prática de esportes, reclamam a criação de um plano de ensino que respeite a diversidade cultural das regiões rurais.

As deliberações finais do V Congresso Nacional do MST não contemplaram explicitamente recomendações direcionadas para a juventude. Seguiram uma lógica de defesa de princípios universais válidos para todas as categorias etárias, embora as questões relativas aos jovens tivessem sido discutidas durante o evento. Para a direção do MST, os jovens são uma “prioridade do movimento”, fato que adquiriu maior

---

105. BOURDIEU, P. Reproduction interdite – la dimension symbolique de la domination économique. *Études rurales*, janvier-juin 1989.

106. STROPASOLAS, V. L. O valor (do) casamento na agricultura familiar. *Estudos Feministas*, Florianópolis: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e Agricultura de Santa Catarina, jan./abr. 2004.

relevância nos últimos anos, mesmo porque “a maioria da nossa militância e dos dirigentes é jovem”.<sup>107</sup>

Os jovens solteiros – rapazes e moças – não são prioridade e dificilmente são beneficiados pela reforma agrária. Para eles é praticamente impossível o acesso à terra: ou ficam fora, ou são colocados nas últimas posições, ou vão para o lote dos pais, quando estes estão presentes e foram assentados, dado que a prioridade governamental são as famílias com filhos. Para o MST, o assentamento iria garantir a permanência do jovem no campo. Esta regra – parte do conjunto de normas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) – dificulta a permanência no campo dos jovens que têm um projeto de autonomia, levando à migração para os centros urbanos. Segundo o MST, tem sido possível, mas ainda em poucos casos, o assentamento de jovens, mas “muitos vão ficando para trás. Se a gente deixar só essa política do governo, os assentamentos vão virar uns asilos. E isso também afeta a produtividade”.<sup>108</sup>

Outro aspecto dos assentamentos para o qual o MST e a Via Campesina estão propondo alteração diz respeito à criação de agrovilas nos projetos de assentamento, modelo que já foi tentado em outros tempos, nem sempre com os resultados positivos esperados.<sup>109</sup> Mas, de acordo com seus proponentes, viria agora em novo formato, com a implementação de microcidades em assentamentos rurais com uma infraestrutura que permita a interação entre homem, trabalho e meio ambiente. Segundo Maria de Fátima Ribeiro, da coordenação nacional do MST:

(...) as agrovilas representam a possibilidade de fixar os jovens no campo. O projeto foi desenvolvido por arquitetos, a partir de parcerias entre o movimento e universidades. A idéia é massificar, dar moradia ao homem do campo, permitindo que a juventude não precise se mudar para os centros urbanos (...) e funcionariam como pequenas cidades com infra-estrutura básica, como saneamento, posto médico, escola etc. Além disso, haveria espaço para esporte, lazer e atividades culturais. A construção das casas seria feita em local que permitisse uma ligação direta com as áreas de cultivo, respeitando a vegetação e as fontes de água. (AGÊNCIA BRASIL. *MST propõe criação de agrovilas como parte da reforma agrária*). 15/06/07. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/06/14/materia.2007-06-14.4142085492/view>>

Para a CUT, torna-se cada vez mais premente a necessidade de os jovens aumentarem sua participação nas organizações da agricultura familiar (sindicatos, associações, cooperativas etc.). A participação da juventude rural ainda é pouco significativa, o que a CUT imputa a fatores como: falta de vontade e de interesse, falta de união e de organização, individualismo, falta de formação e capacitação profissional, além de inexistência de programas governamentais de geração de trabalho e renda na área rural voltados especificamente para atender às necessidades da juventude. A direção do movimento de jovens da CUT enfatiza a necessidade de reflexão sobre as possibilidades de se construir novas relações dentro das famílias, por mais que isso represente uma mudança cultural na forma tradicional como esta funciona e se organiza nas comunidades.

---

107. Entrevista concedida por dirigente do MST durante a realização do congresso: <[www.mst.org.br](http://www.mst.org.br)>.

108. Cf. nota anterior.

109. Sobretudo nos projetos de colonização da década de 1970, na Amazônia.

## **8.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS PARA A JUVENTUDE RURAL**

Especificamente direcionados para os jovens rurais, sobressaem as seguintes iniciativas do governo federal: Programa Nossa Primeira Terra; Programa Pronaf Jovem; e Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) Campo (antigo Programa Saberes da Terra).

### **8.4.1 Programa Nossa Primeira Terra**

Linha de financiamento (parte do Programa Nacional de Crédito Fundiário) para a aquisição de imóveis e investimentos em infra-estrutura básica. Podem participar jovens sem-terra, filhos de agricultores familiares e estudantes de escolas agrotécnicas, na faixa de 18 a 28 anos, que queiram permanecer no meio rural e investir na propriedade. Seus beneficiários podem receber um crédito de até R\$ 40 mil para projetos comunitários e de infra-estrutura.

### **8.4.2 Programa Pronaf Jovem**

Linha de financiamento do Pronaf destinada aos filhos dos agricultores familiares. Tem como público-alvo jovens de 16 a 29 anos que tenham concluído ou estejam cursando o último ano de centros familiares rurais de formação por alternância ou de escolas técnicas agrícolas de nível médio, ou que tenham participado de curso ou estágio de formação profissional de no mínimo 100 horas.

O limite concedido a cada unidade familiar é de R\$ 6 mil. Os recursos podem ser aplicados em projetos específicos de interesse de jovens agricultores familiares, em atividades que agreguem renda e/ou em novas iniciativas. O prazo de pagamento é de 10 anos, com juros de 1% ao ano (a.a.), e o prazo de carência pode ser de até cinco anos, dependendo da necessidade técnica do projeto.

### **8.4.3 ProJovem Campo (antigo Programa Saberes da Terra)**

O programa tem como objetivo fortalecer e ampliar o acesso e a permanência dos jovens agricultores familiares no sistema educacional, a elevação da escolaridade – com a conclusão do ensino fundamental –, sua qualificação e formação profissional.

O ProJovem Campo deve garantir aos jovens de 18 a 29 anos da agricultura familiar a conclusão do ensino fundamental em regime de alternância dos ciclos agrícolas. Este regime consiste em alternar aulas presenciais com atividades educativas não-presenciais. O programa deve ampliar o número de jovens atendidos e será estendido a todos os estados. Os alunos receberão um auxílio mensal de R\$ 100 a cada dois meses, quando estiverem exercendo atividades na escola. O curso terá duração de 24 meses.

Mais recentemente foi estabelecida uma parceria entre o Incra e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), por meio do Programa para Adolescentes e Articulação Política do Unicef, com a finalidade de viabilizar, no primeiro momento, um mapeamento da situação social das crianças e adolescentes que vivem em Projetos Agroextrativistas (PAEs) e Reservas Extrativistas (Resex) na região do delta do rio Tocantins, no Pará. Os dados servirão para a realização de trabalhos com jovens em toda a Amazônia Legal.

Muitos pesquisadores sustentam que, para manter a juventude no campo, é necessário que ela esteja satisfeita e motivada. Para tanto, muitos conceitos deverão ser modificados e muitas práticas realizadas, como, por exemplo, valorizar e financiar a agricultura de tempo parcial, incentivar a participação dos jovens nas associações e cooperativas da agricultura familiar, abrir espaços para a participação dos jovens nas decisões sobre o trabalho e gestão dos estabelecimentos agrícolas.

Assim, fica claro que os programas federais direcionados para jovens rurais são insuficientes para produzir modificações significativas. Se forem bem-sucedidos, ainda assim terão efeitos positivos sobre parcelas mínimas de jovens rurais, podendo beneficiar apenas um segmento limitado daqueles pertencentes a famílias pobres, sem-terra ou com terra insuficiente. Além de ainda serem insuficientes, dependem, em grande medida, de transformações e ganhos que só podem ser sustentavelmente obtidos pela interação de todo o conjunto de políticas públicas e avanços nos padrões culturais da sociedade. O mundo rural e nenhum segmento nele subsistem e avançam em suas conquistas sem que os padrões gerais de funcionamento da economia e da sociedade colaborem para tanto. A expansão do agronegócio e a lógica dominante dos mercados de *commodities* vão de encontro às intenções de promover a inclusão produtiva de jovens pobres, ou cujas famílias não dispõem de recursos fundiários passíveis de serem disponibilizados para a criação de novas unidades produtivas.

## 9 JUVENTUDE NEGRA E EDUCAÇÃO SUPERIOR

A juventude negra no Brasil enfrenta um importante conjunto de problemas que vem limitando suas oportunidades sociais, restringindo o desenvolvimento de suas capacidades e as chances de construção de uma trajetória ascendente. Entre os inúmeros dados que evidenciam a configuração de menores oportunidades sociais para a juventude negra no país, pode-se lembrar que os jovens negros estão sobre-representados no segmento de jovens que não trabalham e nem estudam, além de sua inserção no mercado de trabalho estar caracterizada por condições de maior precarização do que a dos jovens brancos.

As desigualdades raciais no Brasil também vêm se refletindo no grave quadro de conflito social existente no país. O fenômeno da violência urbana é um dos principais problemas enfrentados pela juventude negra, e as taxas de mortalidade a ela associadas (50% maiores entre os jovens negros) vem repercutindo até mesmo na expectativa de vida dos homens negros. Os jovens negros são assim, ainda mais que os brancos, submetidos a um contexto social marcado por violências, com profundos impactos em seu cotidiano, em sua visão de mundo, e em suas possibilidades concretas de construção de futuro.

No entanto, as políticas públicas desenvolvidas pelas esferas federais, estaduais e municipais de governo ainda são tímidas para enfrentar esse conjunto de problemas. No que se refere à juventude negra, nos últimos anos apenas as iniciativas de promoção do acesso ao ensino superior vem se destacando como palco de expressivos avanços no que se refere ao combate às desigualdades raciais e à ampliação de oportunidades sociais. Atualmente são 48 as instituições públicas de ensino superior que adotam alguma modalidade de políticas de ações afirmativas para o ingresso nos curso de graduação para a juventude negra e/ou oriunda do sistema de ensino público.<sup>110</sup> Nas universidades públicas, as duas principais modalidades de ações afirmativas são as cotas e o sistema de bonificações, o que possibilitou efetivamente um maior ingresso da população negra no ensino superior. Paralelamente a estas iniciativas, o governo brasileiro implementou em 2004 o Programa Universidade para Todos (ProUni), que fornece bolsas de estudo nas instituições privadas de ensino superior e cujo impacto sobre o acesso a jovens negros tem se revelado muito expressivo.

---

110. São elas: Escola Superior de Ciência da Saúde do Distrito Federal, Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto, Faculdade de Tecnologia de São Paulo, Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro, Universidade de Brasília, Universidade de Campinas, Universidade de Pernambuco, Universidade de São Paulo, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Estadual da Bahia, Universidade Estadual da Paraíba, Universidade Estadual da Zona Oeste/RJ, Universidade Estadual de Feira de Santana/BA, Universidade Estadual de Goiás, Universidade Estadual de Londrina/PR, Universidade Estadual de Maringá/PR, Universidade Estadual de Minas Gerais, Universidade Estadual de Montes Claros/MG, Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR, Universidade Estadual de Santa Cruz/BA, Universidade Estadual do Amazonas, Universidade Estadual do Maranhão, Universidade Estadual do Mato Grosso, Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul, Universidade Estadual do Norte Fluminense, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Alagoas, Universidade Federal de Juiz de Fora/MG, Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Maria/RS, Universidade Federal de São Carlos/SP, Universidade Federal de São Paulo – Escola Paulista de Medicina, Universidade Federal do ABC Paulista, Universidade Federal do Espírito Santo, Universidade Federal do Maranhão, Universidade Federal do Pará, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal do Piauí, Universidade Federal do Recôncavo Baiano, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal do Tocantins, Universidade Federal Rural do Amazonas/PA, Universidade Federal Tecnológica do Paraná.

Esta seção tem como objetivo expor e discutir essas três iniciativas, apresentando suas trajetórias, formatos e primeiros resultados. Se ainda é cedo para julgar os efeitos das ações afirmativas, pode-se desde já assegurar que estas experiências têm efetivamente representado um importante mecanismo de democratização do acesso ao ensino superior no país, e que seus impactos são positivos para ampliar o acesso da juventude negra às universidades no Brasil.

## 9.1 JUVENTUDE NEGRA E EDUCAÇÃO

O acesso e a permanência da juventude negra no ensino superior referem-se a uma população que termina o ensino médio com aproximadamente 18 anos e que, muitas vezes, leva até cinco anos para ingressar no ensino superior. Nesse sentido, o debate sobre a questão tem como foco um grupo heterogêneo, composto, na sua maioria, por estudantes que se encontram fora da faixa etária considerada ideal pelo MEC para cursar o ensino superior, ou seja, a faixa de 18 a 24 anos.

De acordo com a Pnad/IBGE de 2006, a frequência líquida no ensino médio, que representa a quantidade de jovens entre 15 e 17 anos matriculados neste ciclo e dentro da faixa etária adequada, apresenta uma taxa de 58,74% para os alunos brancos; 37,86% para os pardos; e 35,88% para os negros. No ensino superior a taxa de frequência líquida é de 19,56% para jovens brancos, de 6,37% para os pardos, e de 6,27% para os pretos. Ou seja, os jovens brancos apresentam uma taxa quase três vezes maior que os jovens pretos e pardos no ensino superior. Observando-se os números referentes ao ensino médio e superior, percebe-se que existe uma dificuldade efetiva para os jovens negros que terminam o ensino médio ingressarem no ensino superior: enquanto cerca de 33% dos jovens brancos que terminam o ensino médio aos 17 anos ingressam no ensino superior, este percentual para pardos é de aproximadamente 16%, e de 17% para pretos.

## 9.2 UM BREVE HISTÓRICO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL

O debate sobre a implementação de políticas de ações afirmativas no âmbito educacional não é recente no Brasil. Desde os anos 1930 grupos do movimento social negro apontavam para a necessidade de se adotarem políticas públicas para garantir o direito da população negra à educação. Naquela década, o tema esteve presente na pauta de reivindicação da Frente Negra Brasileira, que chegou a criar escolas comunitárias para crianças negras em suas sedes em algumas regiões do país. Nas décadas de 1940 e 1950, após o final da ditadura do Estado Novo de Vargas – que colocou os movimentos sociais na clandestinidade –, o movimento negro retomou sua pauta de reivindicações e novamente a educação assumiu paulatinamente um lugar de destaque. Nos anos 1960 o movimento social negro travava um debate sobre as desigualdades sociais que acometiam a população negra e, a partir do final dos anos 1970, instauraram-se como pauta de luta a democratização do acesso à educação e a constituição de uma educação anti-racista, reativando-se a tradição histórica de lutas da população pelo acesso à educação.

Nos anos 1980 surgiu no Brasil o movimento de cursinhos pré-vestibulares ligado ao movimento negro e voltado para a juventude negra e carente. No Estado do Rio de Janeiro foi criado, em 1986, o Curso Pré-Vestibular da Associação dos Funcionários da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ASSUFRJ), atual Sindicato dos

Trabalhadores em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (SINTUFRJ). Outra iniciativa foi o curso Mangueira Vestibulares, destinado aos estudantes da comunidade do Morro da Mangueira, criado em 1992. Em São Paulo, os cursos pré-vestibulares iniciaram sua história em 1989, por iniciativa da Pastoral do Negro da Igreja Católica. Na Bahia, uma das primeiras iniciativas foi a experiência da Cooperativa Steve Biko que, em 1992, criou um curso pré-vestibular objetivando apoiar e articular a juventude negra da periferia de Salvador, colaborando para a entrada de jovens na universidade.

A partir do final dos anos 1990, o Brasil intensificou suas experiências de ações afirmativas no âmbito das instituições de ensino superior.<sup>111</sup> Entre os anos de 2001 e 2004 essas iniciativas se consolidaram. Um marco importante no processo foi a constituição do Programa Políticas da Cor (PPCor), um núcleo de estudos e intervenção social do Laboratório de Políticas Públicas (LPP) da Universidade de Estado do Rio de Janeiro (UERJ) voltado para o desenvolvimento de pesquisas e para o apoio a iniciativas destinadas ao acesso e à permanência de populações sub-representadas nas universidades, em especial os afro-brasileiros. O PPCor financiou e acompanhou 27 projetos de ação afirmativa previstos para serem desenvolvidos entre 2002 e 2003, em 16 estados do Brasil.<sup>112</sup> Do PPCor emergiu uma grande quantidade de experiências em ações afirmativas de acesso e permanência da população negra no ensino superior, largamente divulgadas nos anos subsequentes a 2004.<sup>113</sup>

Diante do envolvimento do movimento negro em ações e reivindicações pelo acesso à educação e das recentes e frutíferas experiências, é importante ressaltar que a adoção de políticas de ações afirmativas, tanto na forma de cotas, como via ProUni, está enraizada em uma demanda histórica pela democratização do acesso à educação e pela construção de uma sociedade mais equitativa, tanto em termos socioeconômicos, quanto da diversidade racial.

### 9.3 COTAS E AÇÕES AFIRMATIVAS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Existe atualmente no Brasil uma confusão entre o conceito de ações afirmativas e de cotas raciais ou sociais. Ações afirmativas podem ser compreendidas como ações públicas ou privadas, ou ainda como programas que buscam prover oportunidades ou outros benefícios para pessoas pertencentes a grupos específicos, alvos de discriminação.<sup>114</sup> Tais ações têm como objetivo garantir o acesso a recursos, visando re-

---

111. Uma experiência inovadora foi o Programa Geração XXI, desenvolvido em São Paulo, em 1999, por meio do qual 21 jovens negros, entre 13 e 15 anos, de famílias com renda *per capita* entre 1 e 2 SMs, foram selecionados e tiveram seus estudos custeados durante nove anos, da 8ª série do ensino fundamental até o final da graduação. Cf. SILVA, C. (Org.). Geração XXI: início das ações afirmativas em educação para jovens negros(as). In: *Ações afirmativas em educação: experiências brasileiras*. São Paulo: Summus, 2003.

112. Os projetos foram selecionados por meio do concurso nacional Cor no Ensino Superior, que recebeu 287 propostas e teve como objetivo estimular experiências existentes e fomentar novas iniciativas de combate às desigualdades raciais no ensino superior. Os estados que tiveram projetos financiados pelo PPCor foram Alagoas, Amapá, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, e Tocantins.

113. Para mais informações sobre alguns projetos financiados pelo PPCor, ver SANTOS, S. A. (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Secad/MEC, Unesco, 2005.

114. GUIMARÃES, A. S. Argumentando pelas ações afirmativas. In: *Racismo e anti-racismo no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2005.



mediar uma situação de desigualdade considerada socialmente indesejável. Para tanto, instituem um “tratamento preferencial” que pode ter diferentes perfis. A instituição de metas ou cotas é um dos recursos de correção ou compensação aos mecanismos de discriminação.

Nesse sentido, ações afirmativas no ensino superior correspondem ao estabelecimento de dispositivos que promovam o acesso e a manutenção, nas universidades, de estudantes pertencentes a grupos sociais que historicamente têm sido objeto de discriminação. Tais ações têm se desenvolvido por meio de diferentes instrumentos, organizados ou não pelo sistema de cotas. Entre as iniciativas que não operam com o estabelecimento de cotas, cabe lembrar a experiência supracitada dos cursinhos preparatórios para o vestibular destinados a jovens negros. Operando desde a década de 1980, eles têm se reproduzido em todo o país, contando com recursos variados, inclusive com o apoio financeiro do poder público. Dentro das próprias universidades os sistemas que operam com bonificações têm buscado promover o ingresso de estudantes negros e indígenas sem a instituição de reservas de vagas. Contudo, cabe destacar que o sistema de cotas é a modalidade de ação afirmativa que mais tem se expandido nas universidades públicas brasileiras. Este modelo, como se verá a seguir, vem se ampliando nesta década de 2000 e já opera em 43 universidades, garantindo o acesso destes grupos ao ensino superior público no país.

As primeiras instituições brasileiras a adotarem cotas em seus processos seletivos foram a Uerj e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (Uenf), que, por meio de duas leis estaduais, instituíram cotas sociais para alunos de escola pública, em 2000, e cotas raciais para negros e indígenas, em 2001. A experiência na Uerj e na Uenf foi acompanhada por um conjunto de outras iniciativas que vêm se sucedendo desde então em praticamente todas as Unidades da Federação (UFs).<sup>115</sup> Grande parte das instituições públicas o fez por iniciativa própria, em que pesem as trajetórias diferenciadas observadas nas universidades estaduais ante as federais. De fato, a maioria das 27 instituições estaduais as implementaram seguindo determinações de leis estaduais. As federais, cujas experiências já atingem 21 instituições, o fizeram em decorrência de deliberações dos Conselhos Universitários Superiores. Um caminho utilizado por algumas instituições federais foi a instituição do sistema no ato de sua criação, como foi o caso da Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB), desmembrada a pouco mais de um ano da Universidade Federal da Bahia (Ufba), e da Universidade Federal do ABC (UFABC), criada no mesmo período na Região do ABC paulista. Esta diferença no processo de implementação dos programas entre as universidades federais e as estaduais pode ser explicada pela inexistência de uma legislação federal.

Outra característica marcante do processo de implementação de cotas nas universidades brasileiras é a pluralidade de formatos adquiridos entre os programas adotados pelas instituições, como será mostrado adiante. Em paralelo às cotas, também vêm sendo implantados sistemas de bonificação para alunos egressos das escolas pú-

---

115. Pesquisa realizada pela Diretoria de Estudos Sociais do Ipea indica que 2006 foi o ano em que o maior número de instituições implementaram programas de ações afirmativas. Naquele ano, dez instituições adotaram sistema de cotas ou reserva de vagas, e uma, um sistema de bonificação extra para os alunos egressos de escola pública e/ou negros que se candidataram ao vestibular.

blicas e/ou negros. A tabela 20 apresenta um panorama das experiências de ações afirmativas para o ingresso no ensino superior, incluindo cotas e bonificações.

TABELA 20

**Distribuição das universidades públicas que implementaram programas de ações afirmativas para o ingresso no ensino superior, por tipo de instituição e tipo de programa (2007)**

Tipo de programa	Tipo de instituição		Total
	Federal	Estadual	
Bonificação	1	4	5
Raciais	3	2	5
Sociais	4	6	10
Cotas	4	3	7
Raciais e sociais (independentes)	9	12	21
Raciais e sociais (sobrepostas)	21	27	48
Total	21	27	48

Fontes: Questionários e editais dos processos seletivos das instituições.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Conforme mostra a tabela, o maior grupo, com 21 instituições de ensino superior, é formado por aquelas que optaram pela definição de cotas raciais e sociais sobrepostas, operando, assim, com dois critérios complementares que devem ser observados simultaneamente para o preenchimento das vagas destinadas a candidatos negros. Os candidatos devem se autodeclarar negros (pretos e pardos, conforme classificação do IBGE) e, ao mesmo tempo, serem egressos de escolas públicas. Algumas instituições neste grupo instituíram a renda familiar *per capita* como critério para conceder o benefício ao programa e, neste caso, os candidatos devem apresentar também declaração de renda familiar que comprove a carência social.

O segundo maior grupo, composto por dez instituições, é formado pelas universidades que adotaram apenas cotas sociais. O vestibulando que pretende concorrer a uma vaga na instituição pelo sistema de cotas deve necessariamente ser oriundo do sistema público de ensino, ou seja, proveniente de escolas municipais, estaduais ou federais, ou dos cursos supletivos presenciais de educação de jovens e adultos. Neste sistema é difícil aferir os resultados da inclusão da juventude negra no ensino superior, uma vez que esta não é uma variável considerada na implementação da medida.

As instituições que adotaram o sistema de cotas raciais e sociais independentes é o terceiro grupo mais numeroso, contando com sete universidades. Utilizam como critérios, separadamente, ser egresso de escola pública e ser negro, configurando-se um sistema em que dois grupos distintos de reserva de vagas ocorrem em um mesmo processo seletivo. O vestibulando pode escolher uma das duas modalidades: ou concorrer pelo critério de cotas para alunos de escola pública, independentemente de serem negros ou brancos, ou por cotas raciais para negros ou indígenas, não importando se egressos de escolas públicas ou do sistema privado.

Os demais sistemas – aquele que opera exclusivamente com cotas raciais e o que implementa um sistema de bonificação – foram adotados por cinco instituições cada.

No sistema de cotas exclusivamente raciais, para que o estudante concorra pelo sistema de reserva de vagas, basta que ele se declare negro ou indígena e, nos termos definidos nos editais de seleção, apresente documentação ou se submeta ao processo de avaliação de sua autodeclaração. O estudante não necessita ser oriundo do sistema público de ensino ou apresentar declaração que comprove carência econômica.

O modelo por bonificação, por sua vez, não define um percentual de vagas reservadas para alunos negros ou oriundos do sistema público de ensino, mas cria um sistema em que os alunos recebem, com base em seu histórico escolar ou autodeclaração racial, uma quantidade de pontos que serão somados ao resultado de seu exame de seleção. Existem no Brasil duas modalidades de sistema de bonificação: uma que afere pontos para alunos oriundos de escola pública e outra que o faz para alunos de escola pública e alunos negros, podendo ou não ser cumulativos.

Em uma primeira comparação entre essas modalidades é possível observar que as instituições que implementaram cotas raciais e sociais sobrepostas ou independentes são as que operam com os maiores percentuais de vagas reservadas, ficando acima de 30%. As universidades que optaram apenas por cotas sociais ou raciais tiveram, de modo geral, seus percentuais de reserva iguais ou inferiores a 20%. Nos sistemas de bonificação não é possível definir um percentual de inserção para os alunos beneficiários do programa, uma vez que dependem do resultado individual de cada candidato.

De posse da porcentagem de vagas reservadas nas universidades que operam com sistemas de cotas voltadas para alunos negros, assim como da quantidade total de alunos admitidos por ano em cada uma destas instituições, é possível fazer uma estimativa do número máximo de estudantes negros que poderão ser beneficiados por este sistema até 2008, conforme apresentado na tabela 21.<sup>116</sup>

TABELA 21

**Distribuição das universidades públicas que implementaram programas de cotas para o ingresso de estudantes negros no ensino superior, por tipo de programa, ano e número de vagas (2001-2008)**

Ano de implementação	Tipo de ação afirmativa por número de instituições			Total de universidades por ano	Total de universidades – acumulado no período	Número de novas vagas para estudantes negros por ano	Total de vagas para estudantes negros – acumulado no período***
	Cotas raciais	Cotas sociais e raciais independentes	Cotas sociais e raciais sobrepostas				
2001	0	0	2	2	2	1.147	1.147
2002*	1	0	0	1	3	0	2294
2003	1	0	1	2	5	2.073	5.514
2004	2	1	2	5	10	2.238	10.972
2005	1	0	6	7	17	2.269	17.552
2006	0	2	5	7	24	4.592	28.724
2007	0	2	3	5	29	2.785	40.608
2008**	0	2	2	4	33	1.621	51.875
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>21</b>	<b>33</b>	-	-	-

Fontes: Editais dos processos seletivos para início em 2008 e questionários.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Notas: \*Nesse ano foi implementado apenas um sistema de ações afirmativas destinado à reserva de vagas para indígenas. Não houve disponibilização de novas vagas para alunos negros.

\*\*Instituições que estão em fase de implementação de programas de cotas nos processos seletivos para o ingresso em 2008.

\*\*\*Estimativa do número de vagas ofertadas tendo por base a reserva de vaga para o ano de 2008. O cálculo considera a média de quatro anos para a conclusão.

Dois fatos chamam atenção na tabela. O primeiro é que a maior parte das vagas abertas por cotas ocorreu entre os anos de 2005 e 2008, quando 23 instituições passaram a implementar tais programas – o que indica o quão recente são as mudanças. O segundo fato é que, em média, durante o período indicado na tabela 21, cerca de

116. Não foram incluídas na tabela as universidades que operam sistemas de cotas sociais exclusivamente, e nem as que operam por bonificação, dada a impossibilidade de se estimar o número de estudantes negros beneficiados por estes dois modelos.

7.850 estudantes negros poderiam ser matriculados, a cada ano, nas universidades públicas devido às cotas. As universidades públicas brasileiras realizam anualmente 331 mil matrículas, conforme dados do Censo Educacional de 2005, do MEC, o que demonstra a limitada relevância numérica das vagas abertas pelos sistemas de cotas. Estas vagas correspondem, na atualidade, a aproximadamente 2,37% do total das matrículas anuais. Se a totalidade das vagas potenciais fosse preenchida, de 2001 a 2008 pouco mais que 51 mil indivíduos teriam sido beneficiados, número pouco expressivo face ao 1.192 mil alunos matriculados na rede pública de ensino superior. A limitação de vagas oferecidas pelos sistemas de cotas (e também de bonificações) indica o tamanho do desafio para a inserção da população negra no ensino superior público.

A seguir são descritas algumas experiências de ações afirmativas no Brasil, dando destaque à diversidade de modelos implementados visando à inclusão dos jovens negros nas universidades públicas. A seleção destas experiências levou em consideração a singularidade dos modelos, tendo em vista as diferentes inserções da variável racial como elemento definidor no modelo de ações afirmativas adotado. O primeiro modelo apresentado é o de cotas raciais simples, representado pela experiência desenvolvida na Universidade de Brasília (UnB). Em seguida é apresentado um caso de cotas raciais e sociais independentes, com a descrição do sistema da Universidade Federal do Paraná (UFPR). A experiência de cotas raciais e sociais sobrepostas é descrito por meio do exemplo da Ufba. Finalmente, mostra-se o caso da Universidade de Campinas (Unicamp), exemplificando o sistema de bonificação.

### 9.3.1 A experiência de cotas raciais: o caso da UnB<sup>117</sup>

A UnB implementou em 2004 o sistema de reserva de vagas para alunos negros (pretos e pardos), instituindo que 20% das vagas de cada curso devem ser reservadas aos alunos que se autodeclararem negros no ato da inscrição no vestibular. O programa não insere nenhum outro pré-requisito para que os vestibulandos pleiteiem uma vaga na instituição pelo sistema de cotas, tal como corte de renda ou serem egressos do sistema público de ensino. No sistema da UnB o vestibulando concorre primeiramente pelo sistema universal, e não sendo selecionado, mas tendo atingido o ponto de corte para o curso pleiteado, é reavaliado para o preenchimento da porcentagem destinada aos candidatos cotistas.

O programa da cotas raciais na UnB representou um acréscimo substancial da presença da população negra no corpo discente da instituição. Em 2004, os negros representavam apenas 2,0% dos estudantes matriculados. Em 2006 este percentual subiu para 12,5%. O impacto social do sistema não é apenas numérico, uma vez que o perfil socioeconômico destes alunos indica um histórico mais restrito no que se refere às possibilidades de ascensão educacional – aproximadamente 15,3% dos cotistas tinham pais analfabetos ou com o 1º grau incompleto, e entre os não-cotistas este percentual é de apenas 6%. Nesse sentido, o programa de cotas raciais na UnB democratizou o acesso ao ensino superior e diversificou o perfil racial e social do corpo discente da universidade.

---

117. Todas as informações contidas nesta subseção são referentes a dados disponibilizados pela Assessoria de Diversidade e Apoio aos Cotistas, ligada ao Gabinete da Reitoria da UnB, salvo quando uma referência bibliográfica indicar o contrário.

No que se refere ao desempenho, não se percebem diferenças significativas entre os alunos aprovados pelo sistema de cotas e os pelo sistema universal. Em aprovação nas disciplinas cursadas, os alunos cotistas apresentam um índice de 88,90%, e os não-cotistas, de 92,98%. Quanto ao trancamento de matéria, o índice é de 1,73% para cotistas e 1,76% para não-cotistas. Na média geral do curso, que varia entre 0 e 5, também se verifica que é pequena a desvantagem dos alunos cotistas em relação aos não-cotistas. O índice dos cotistas é de 3,57%, enquanto os não-cotistas apresentam um índice de 3,79%. Não obstante as pequenas diferenças entre os indicadores dos alunos cotistas em relação aos não-cotistas, as ações afirmativas na UnB demonstram que as cotas raciais não representam uma perda de qualidade do ensino na instituição, como receavam alguns críticos do programa.

Ocorreram algumas mudanças institucionais significativas na universidade em decorrência da implementação do programa de cotas raciais. A UnB não se restringiu à adoção das cotas de ingresso, mas buscou articular a este sistema um conjunto mais amplo de ações que atuasse em diversos âmbitos da instituição. Com esta finalidade criou-se a Assessoria de Diversidade e Apoio aos Cotistas, ligada ao Gabinete da Reitoria, que tem, entre outras atribuições, a de coordenar o Centro de Convivência Negra. O centro tem como objetivo principal tornar-se uma referência de informações, de encontro e de formação para os alunos cotistas e o corpo discente da instituição. Outra mudança significativa foi a oferta da disciplina Pensamento Negro Contemporâneo, oferecida pelo Decanato de Extensão e destinada a todo o corpo discente.

O sistema de cotas para negros na UnB justifica-se pela necessidade de desracializar a universidade e inserir outros segmentos da população na construção do pensamento sobre os problemas nacionais e na formulação de respostas para os mesmos. O projeto representa uma iniciativa inovadora, uma vez que foi a primeira instituição pública federal a adotar um sistema de ações afirmativas para o ingresso de estudantes negros nos cursos de graduação. A proposta foi debatida na instituição por cinco anos e faz parte do Plano de Metas para a Integração Social, Étnica e Racial da UnB, que terá validade por dez anos, a contar do primeiro vestibular de sua implementação.

### **9.3.2 A experiência de cotas raciais e sociais independentes: o caso da UFPR**

Em 2004, a UFPR implementou o Programa de Inclusão Social e Racial que instituiu a reserva de 20% das vagas dos cursos de graduação para alunos egressos de sistema público de ensino, e 20% para alunos afrodescendentes (pretos e pardos), além da previsão de cotas para estudantes indígenas, conforme a demanda apresentada por este grupo. O Plano de Metas de Inclusão Social e Racial da instituição pretende democratizar o acesso das populações em situação de desvantagem social, como é o caso dos afrodescendentes, indígenas e alunos oriundos de escolas públicas, como um mecanismo para a diminuição das desigualdades existentes na sociedade brasileira.

Como consequência da implementação do programa e em decorrência da mudança de perfil do corpo discente, observaram-se mudanças de conteúdo programático de disciplinas da graduação, como no caso do curso de ciências sociais. Destaca-se ainda a realização de vários eventos promovidos pelo Núcleo de Estudos

Afro-brasileiros (Neab) e pelo Programa Brasil AfroAtitude, que pautaram o debate sobre as desigualdades sociais e raciais no interior da instituição.

Em artigo sobre o programa de ações afirmativas na UFPR, Souza<sup>118</sup> observa que os alunos cotistas concentram-se principalmente na faixa etária dos 23 aos 27 anos e possuem, em sua maioria, renda salarial entre 1 ½ e 5 salários mínimos. As informações apresentadas nesse trabalho não permitem distinguir, no grupo de alunos cotistas, aqueles que são oriundos do sistema de cotas raciais. No entanto, pode-se verificar que os alunos negros são maioria entre os que conjugam atividade remunerada com os estudos.

A criação do sistema de cotas significou um aumento da presença de estudantes negros matriculados na UFPR. Conforme Bevilaqua,<sup>119</sup> percebe-se entre os anos de 2003 e 2005 uma trajetória crescente do número de negros inscritos e aprovados no vestibular da UFPR. Em 2003, os alunos negros inscritos representavam 8,82%, e entre os aprovados este percentual foi de 6,68%. No vestibular de 2005, primeiro com o sistema de cotas na instituição, os alunos negros inscritos no vestibular representaram 14,42% do total e 20,57% dos aprovados, enquanto os alunos brancos representavam 81,53% dos inscritos e 74,68% entre os aprovados.

O programa de cotas na UFPR é resultante de uma articulação crescente no estado do Paraná em torno da adoção de políticas afirmativas. O estado já possui experiência em concursos públicos e implementa a Lei nº 10.639, que institui a obrigatoriedade do ensino de história e cultura africana e afro-brasileira no ensino fundamental e médio, além de contar com a adoção de sistema de cotas raciais em outras universidades do estado, como a Universidade Estadual de Londrina (UEL).

Em que pese a avaliação positiva que o programa vem recebendo, um ponto negativo observado é a baixa procura pelos negros do vestibular da instituição. Ainda segundo Souza,<sup>120</sup> em 2005 foram disponibilizadas 800 vagas nas cotas raciais, mas apenas 489 fizeram matrículas por este sistema. Em 2006, o índice caiu ainda mais: somente 278 alunos foram matriculados. O resultado é indicado como reflexo do baixo envolvimento da universidade na divulgação do programa de cotas junto aos alunos negros.

### 9.3.3 A experiência de cotas raciais e sociais sobrepostas: o caso da Ufba

A Ufba implementou, em 2005, o seu programa de cotas para o ingresso nos cursos de graduação. O sistema adotado reservava 45% das vagas no vestibular, assim distribuídas: 43% destinadas para alunos egressos do sistema público de ensino, sendo que desse total 85% deveriam ser de alunos negros, e 2% para estudantes indígenas. Os alunos negros que optarem por concorrer a uma vaga pelo sistema têm necessariamente que ser egressos do ensino público. Outra característica do programa é ser aplicado apenas na segunda fase do exame de seleção, ou seja, atingindo somente os vestibulandos que alcançarem a pontuação necessária na primeira fase. Dessa forma, o

---

118. SOUZA, M. L. G. de. Permanência de negros(as) na Universidade Federal do Paraná: um estudo entre 2003 e 2006. *In*: LOPES, M. A.; BRAGA, M. L. de S. (Orgs.). *Acesso e permanência da população negra no ensino superior*. Brasília: Secad/MEC, Unesco, 2007.

119. BEVILAQUA, C. B. *A Implementação do Plano de Metas da Inclusão Racial e Social na Universidade Federal do Paraná*. Relatório de Pesquisa. Dez. 2005 (s/r). Mimeo.

120. *Op. cit.*

programa garante uma pontuação mínima para se pleitear uma vaga pelo sistema de cotas na instituição.<sup>121</sup>

O programa adotado pela Ufba representou uma significativa alteração na composição étnica e social do corpo discente da principal instituição de ensino superior do estado da Bahia. Segundo Santos e Queiroz,<sup>122</sup> o programa implementado na Ufba, em seu primeiro ano, não conseguiu aumentar o número de alunos oriundos de escolas públicas a ingressarem na instituição. Entre os anos 1998 e 2004 esta participação variou entre 39,2% e 49,8%. No vestibular de 2005, já com o sistema de cotas, o índice foi ligeiramente menor do que o anterior, ficando em 49,1%. No entanto, a participação da juventude negra no corpo discente da instituição passou de quase 43% em 1997 – ano do primeiro estudo da presença negra na Ufba – para 74,6% em 2005, com a implantação do sistema de cotas.

Avaliações de desempenho no vestibular mostram que os alunos cotistas apresentam um desempenho equivalente ou superior aos alunos não-cotistas em diversos cursos. Segundo dados da Pró-Reitoria de Graduação, em 37 dos 71 cursos oferecidos pela instituição, a maior nota na primeira fase do vestibular foi de alunos que se inscreveram pelo sistema de cotas. Em oito cursos, incluindo-se os de maior prestígio social, como Direito e Comunicação Social, a maior pontuação foi obtida por alunos egressos de escola pública. Segundo Reis,<sup>123</sup> os jovens negros cotistas se concentram na faixa etária de 23 anos e 33 anos, quando do ingresso no ensino superior, enquanto os alunos brancos têm entre 17 e 19 anos, mostrando uma entrada tardia dos negros. Ainda sobre as características socioeconômicas, Reis indica que a renda familiar da maioria dos estudantes negros é de 1 a 5 SMs.

Por ser um programa implementado há pouco tempo, ainda não foi possível realizar uma avaliação dos impactos das medidas no sistema de ensino da instituição. Os dados preliminares sobre o desempenho dos cotistas apontam para o sucesso das medidas. Conforme Santos e Queiroz,<sup>124</sup> entre os 16 cursos de maior concorrência na Ufba, os alunos cotistas apresentaram coeficiente de aproveitamento igual ou superior aos não-cotistas em 11 deles nos anos de 2005 e 2006. O principal ponto negativo do programa parece ser a insuficiência de ações<sup>125</sup> de estímulo à permanência dos alunos cotistas na instituição.

---

121. O sistema de cotas raciais e sociais sobrepostas pode variar. A Uerj, por exemplo, adota este sistema, mas vincula as cotas para negros não aos egressos do ensino público e sim a um corte de renda. A reserva é de 45% das vagas de cada vestibular, sendo 20% para alunos egressos do sistema público, 20% para alunos negros e 5% para candidatos pertencentes a povos indígenas ou portadores de deficiência física. Todos estes grupos, entretanto, devem também apresentar uma renda familiar *per capita* que hoje é de até R\$ 630. Nesse sentido, o programa não sobrepõe sistemas de cotas diferentes, mas é duplamente condicionado, na medida em que exige recorte socioeconômico para que alunos negros concorram pelo sistema de cotas.

122. SANTOS, J. T.; QUEIROZ, D. M. Vestibular com cotas: análise em uma instituição pública federal. *Revista USP*, v. 1, 2006.

123. REIS, D. B. Acesso e permanência de negros no ensino superior: o caso da UFBA. In: LOPES, M. A.; BRAGA, M. L. de S. (Orgs.). *Acesso e Permanência da população negra no ensino superior*. Brasília: Secad/MEC, Unesco, 2007.

124. SANTOS, J. T. dos; QUEIROZ, D. M. Sistema de Cotas: um debate. Dos dados à manutenção de privilégios e de poder. *Revista Educação e Sociedade*, v. 27, no 96, 2006.

125. A Ufba possui cerca de 200 bolsas de manutenção para alunos cotistas da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), do Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet) e da própria Ufba, que variam de R\$ 250 a R\$ 280. Estas bolsas são financiadas por convênio entre a Fundação Clemente Mariani e a Secretaria Municipal de Reparação (Semur) da Prefeitura de Salvador, e pela Fundação Cultural Palmares. O número de cotistas das três instituições chega a 2 mil.

### 9.3.4 A experiência de bonificação: o caso da Unicamp

Em 2004, o Conselho Universitário da Unicamp aprovou a criação do Programa de Ações Afirmativas e Inclusão Social (Paais) objetivando ampliar a diversidade social na universidade. O programa estabelece que sejam adicionados à nota da segunda fase do vestibular 30 pontos para os candidatos que cursaram integralmente o ensino médio na rede pública de ensino ou que sejam egressos dos cursos supletivos presenciais de Educação de Jovens e Adultos (EJAs). Prevê também o acréscimo de mais dez pontos aos candidatos que se autodeclararem pretos, pardos ou indígenas.

Tomando como base o Relatório 2006 da Comissão Permanente para Vestibulares (ComVest), Santos<sup>126</sup> compara o biênio 2003-2004, antes da implementação do Paais, e o biênio 2005-2006, após a adoção do programa. O estudo indica que, com a introdução do Paais, ocorreu um aumento de matrículas de alunos oriundos do sistema público de ensino, assim como de alunos pretos, pardos e indígenas: no biênio 2003-2004, os alunos de escola pública representavam 28,7% dos alunos da instituição, e no biênio 2005-2006, este percentual passou para 33% do total. Os alunos pretos, pardos e indígenas representavam 11% do corpo discente nos anos de 2003-2004, e passaram a 15,2% no biênio seguinte.

Sobre o desempenho dos alunos que ingressaram mediante o programa, dados do Relatório da ComVest (2006),<sup>127</sup> comparando o ano de 2005 com anos anteriores, indicaram que em 53 dos 55 cursos da Unicamp, ou seja, em 95% deles, os egressos de escola pública efetivamente melhoraram seu desempenho acadêmico, mais do que os demais estudantes. Em 31 cursos da Unicamp os alunos beneficiados pelo Paais obtiveram média de rendimento superior aos demais estudantes do curso. Isso contribui para confirmar a hipótese do Paais na qual é possível melhorar a qualidade do corpo discente apostando na escola pública e na diversidade.

O País coloca-se no debate nacional como uma alternativa à reserva de vagas. Os defensores do modelo da bonificação reconhecem a necessidade de que as universidades públicas adotem, de forma autônoma, instrumentos e metas de inclusão racial e social. Uma das alternativas políticas propostas, além da adoção do sistema de pontos (bonificação), é a de recompensar, por meio de incentivos e investimentos, as universidades que conseguirem cumprir metas pactuadas de inclusão.

Observa-se na Unicamp o mesmo que ocorreu em outras instituições que implementaram programas de ações afirmativas, no que se refere ao aumento de demanda por diversos serviços – como o acesso à informática. A instituição não desenvolve uma política de manutenção dos alunos que ingressaram por meio do Paais. Outro elemento a destacar é a ausência de um debate no interior da universidade sobre desigualdades étnicas e raciais e sobre o programa de ações afirmativas, o que gera uma baixa adesão política dos alunos beneficiados pelo Paais. Estudos realizados indicam que mesmo estudantes beneficiados pelo programa pensam que o sistema de bonificação elimina o mérito pessoal na conquista da vaga na instituição.

---

126. SANTOS, J. T. Inserção de alunos(as) negros(as) na Universidade Estadual de Campinas: estudo de caso do programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social (Paais). In: LOPES, M. A.; BRAGA, M. L. de S. (Orgs.). *Acesso e permanência da população negra no ensino superior*. Brasília: Secad/MEC, Unesco, 2007.

127. COMVEST. *Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social (PAAIS)*. Campinas, 2006. Mimeo.



### 9.3.5 Desafios e perspectivas à eficácia dos programas de ações na universidade pública

Segundo Santos,<sup>128</sup> os argumentos contrários à adoção de políticas de ações afirmativas no Brasil se orientaram pela alegação de que tanto as conseqüências como a solução para a ausência de alunos negros e alunos da escola pública nas instituições de ensino superior eram externas a ela. Por isso, não caberia implementar ações afirmativas nestas instituições, uma vez que não representariam uma real solução para o problema. Nesses termos, a ausência de tais alunos é explicada pela deterioração do ensino público médio e fundamental. As decorrentes falhas de formação necessitariam, como resposta, da reestruturação do sistema público de ensino e de ações junto aos alunos incapazes de ingressar e permanecer nas universidades por debilidades de formação. Esta argumentação defende ainda que uma política que alterasse o funcionamento das instituições de ensino superior feriria o princípio da autonomia universitária e não representaria uma real preocupação do poder público para a solução dos problemas educacionais da população negra e dos alunos do sistema público de ensino. Haveria ainda o risco de ferir o princípio do mérito, resultado da eventual promoção de alunos marcados por um conjunto de incapacidades.

No entanto, são muitas as análises que vem destacando a necessidade de que as universidades federais se abram a projetos de democratização, efetivando sua responsabilidade no que se refere à promoção de maior igualdade social e racial. A demanda por ampliação do contingente de estudantes negros nas universidades públicas se impõe como uma questão legítima, fundada na necessidade de enfrentamento do progressivo aumento das desigualdades raciais no ensino superior do país. Segundo indicado em periódico editado pela Diretoria de Estudos Sociais do Ipea,<sup>129</sup> os dados do ensino superior apontam para um aumento das desigualdades de acesso entre alunos negros e brancos no período anterior à implementação de políticas de ações afirmativas. Outro aspecto que vem sendo destacado é o tempo que seria necessário para que a distância entre estudantes brancos e negros no acesso às universidades brasileiras fosse reduzida, caso seu enfrentamento dependesse apenas de melhorias no ensino fundamental. Segundo Munanga,<sup>130</sup> tendo por base estudos sobre a educação brasileira e as desigualdades raciais, os alunos negros levariam aproximadamente 32 anos para atingir o atual nível dos alunos brancos, se dependessem apenas das melhorias observadas na qualidade do ensino fundamental. Políticas de ação afirmativa e de indução ao acesso de estudantes negros no ensino superior se tornam, assim, fundamentais.

Visando promover sua democratização, as universidades brasileiras instituíram sistemas importantes e diversificados de ações afirmativas. Tal diversidade pode ser explicada tanto pela ausência de uma lei federal regulamentando o assunto, como pela falta de consenso sobre a existência de um modelo mais adequado ou vantajoso. Os modelos são, assim, bastante diferenciados, inclusive dentro de uma mesma UF,

---

128. SANTOS, J. T. Política de cotas raciais na universidade brasileira – o caso da Uerj. In: GOMES, N. L. (Org.). *Tempos de lutas: as ações afirmativas no contexto brasileiro*. Brasília: Secad/MEC, 2006.

129. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 13, capítulo "Igualdade racial". Disponível em <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>.

130. MUNANGA, K. Políticas de ações afirmativas em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa das cotas. In: SILVÉRIO, V. R.; SILVA, P. B. G. da (Orgs.). *Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*. Brasília: Inep/MEC, 2003.

considerando-se que as instituições federais ou estaduais de ensino superior também vêm adotando regras específicas.

Alguns debates vêm marcando essa rica experiência de adoção de ações afirmativas nas universidades brasileiras. A questão do desempenho dos alunos cotistas é um dos principais temas, pois o argumento de que a qualidade do ensino ficaria prejudicada com a adoção desta política foi bastante enfatizado pelos que se levantaram contra as ações afirmativas. Contudo, o desenvolvimento das diversas experiências permitiu que este receio fosse definitivamente superado. Diferentes exemplos vêm mostrando que alunos cotistas negros e de escola pública não apresentaram diferencial significativo de aproveitamento em relação aos não-cotistas, indicando que as ações afirmativas não eliminam o mérito e não comprometem a qualidade do ensino.

O impacto dessas iniciativas na composição do corpo discente e, em consequência, na formação de um novo perfil da elite profissional brasileira, é também um aspecto importante nesse debate. Na maioria das instituições, mesmo quando as vagas destinadas aos jovens negros não são preenchidas, as ações afirmativas se tornaram significativas na democratização do acesso ao ensino superior, incrementando de forma expressiva a presença deste segmento no corpo discente e promovendo a redução da desigualdade racial nas instituições de ensino superior.

Outro desafio que se apresenta para as instituições que possuem alunos cotistas é a questão da permanência. A ausência de uma política de assistência estudantil representa uma efetiva dificuldade para a manutenção de estudantes carentes no ensino superior, quase a totalidade dos alunos oriundos dos programas de ações afirmativas.

Entretanto, cabe lembrar que algumas experiências vêm sendo desenvolvidas nesse âmbito. Um exemplo de ações bem-sucedidas na esfera do governo federal foi o Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros (Brasil AfroAtitude). Resultante da parceria entre o Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST/Aids) do Ministério da Saúde (MS) e de universidades que adotam ações afirmativas para o ingresso de negros nos cursos de graduação na modalidade de cotas,<sup>131</sup> é um programa muito bem avaliado, em que pese possuir alcance limitado em face do contingente de alunos cotistas negros.

No campo das ações institucionais, cabe destacar iniciativas importantes, como no caso da Uerj e da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) – Escola Paulista de Medicina (EPM), que, ao se definirem pela implementação de cotas, o fizeram em articulação com um sistema de bolsas de permanência para todos os alunos cotistas. No entanto, estas instituições vêm encontrando dificuldades na efetivação de recursos para os programas, cabendo destacar a necessidade de uma inserção dos governos federal e estaduais na formulação e implantação de políticas de permanência.

Por fim, ressaltam-se mudanças institucionais ocorridas em quase todas as universidades, em consequência da implementação da política de cotas. Na maioria dos casos, as instituições não se detiveram apenas nas medidas de ingresso, mas criaram novas disciplinas, programas de apoio acadêmico ou espaços de promoção da integra-

---

131. Para mais informações sobre o Programa Brasil AfroAtitude, ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, nº 13. Disponível em <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>.

ção dos alunos cotistas à vida acadêmica, elementos primordiais para que se concretize a permanência com qualidade.

Apesar de muito significativas, as iniciativas de adoção de cotas ainda são pouco expressivas em face do objetivo de inserção da juventude negra no ensino superior. Isto se deve ao fato de dessas instituições públicas representarem apenas 20% das vagas oferecidas neste nível de ensino. Também contribui para esta baixa expressão o reduzido número de instituições que implementaram tais ações, menos de 12% das 256 instituições públicas existentes no Brasil, conforme Censo do Ensino Superior de 2005, do MEC.

## 9.4 PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS

Uma segunda via foi aberta nesses últimos anos para a inclusão da juventude negra no ensino superior. O Programa Universidade para Todos (ProUni), iniciativa destinada a ampliar o ingresso dos estudantes de baixa renda no ensino superior, propiciando o acesso e a permanência em instituições privadas de ensino, vem atuando de forma efetiva na inserção de estudantes negros. Nesta subseção são apresentados não apenas os aspectos referentes ao funcionamento do programa como também se discute sua relevância para o ingresso da juventude negra no ensino superior.

### 9.4.1 Funcionamento do programa

O programa nasceu de uma tentativa do governo federal de regulamentar a concessão de incentivos fiscais às instituições de ensino superior privadas,<sup>132</sup> instituições estas que ofertam 80% das matrículas neste nível de ensino. Com a criação do ProUni, em 2004, ficou estabelecido que as Instituições de Ensino Superior (IESs) que gozam de isenções fiscais<sup>133</sup> deveriam conceder bolsas de estudos na proporção dos alunos pagantes por curso e turno, sem exceção. Outra regra determina que os cursos que receberem conceito insatisfatório em três edições do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) sejam descredenciados do programa, e as bolsas remanejadas para cursos com conceito satisfatório, garantido-se o direito dos alunos matriculados.

O ProUni pode ser considerado um importante programa de ações afirmativas voltado para a população negra na educação superior privada. Isto se deve ao fato de que existe nos seus dispositivos normativos a exigência de que o número de bolsas oferecidas atenda ao critério de proporcionalidade racial. De acordo com a regra, os alunos negros devem preencher, necessariamente, um percentual de vagas equivalente ao percentual de presença da população negra na UF em que se inserem as IESs.<sup>134</sup>

---

132. Foi instituído pela Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, teve sua regulamentação publicada no Diário Oficial da União do dia 18 de outubro do mesmo ano, e institucionalizada pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Desde sua criação, a legislação que regulamenta o ProUni passou por diversas mudanças.

133. As entidades participantes do ProUni têm isenção dos seguintes tributos: *i*) Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); *ii*) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); *iii*) Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e *iv*) Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). As instituições que aderirem ao ProUni terão prioridade na distribuição dos recursos disponíveis para o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).

134. Em outubro de 2004 foram apresentadas duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) no Supremo Tribunal Federal (STF) contra a Medida Provisória (MP) que cria o ProUni. A primeira, apresentada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas, alegou que a MP não atende os critérios de constitucionalidade de urgência e relevância para

Em decorrência de tal dispositivo, o programa tem permitido uma inserção massiva dos estudantes negros no ensino privado brasileiro.

O ProUni se operacionaliza por meio de dois conjuntos de regras que atuam sobre as instituições e os candidatos.<sup>135</sup> O primeiro determina a adesão das instituições ao programa. Estas devem manifestar interesse em aderir ao ProUni em tempo hábil até o final de setembro, formalizando sua pré-adesão. O objetivo deste procedimento é avaliar previamente a estimativa da renúncia fiscal. A efetivação se dará com a assinatura do termo de adesão, que tem validade por dez anos. Durante o período de vigência do termo de adesão, se a entidade sair do programa terá de manter a bolsa para os alunos beneficiados até o fim do curso.

O segundo conjunto de regras dispõe sobre o processo seletivo no ProUni, sempre com referência ao semestre subsequente. Este não faz diferenciação racial dos vestibulandos que se candidatam a uma bolsa do programa, mas insere em seu princípio normativo a regra de inclusão racial em um programa para alunos de baixa renda do sistema público de ensino.

O processo seletivo se inicia com a inscrição dos candidatos e sua participação no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem).<sup>136</sup> A partir de sua aprovação, o MEC elabora uma lista de candidatos pré-selecionados, considerando a nota mínima de 45 pontos para a participação no programa. A lista de candidatos é então enviada às instituições credenciadas, que conferem os dados informados pelo candidato. Dentro da legislação do ProUni é assegurada às instituições de ensino a realização de um processo seletivo entre os pré-selecionados, uma vez que o candidato à bolsa não teve como pré-requisito ter feito o vestibular e nem estar matriculado na instituição. No entanto, é proibida a eliminação de candidatos ou a cobrança de eventuais taxas. O resultado do processo seletivo do ProUni é acessível no site do programa no Portal do MEC, por telefone disponibilizado pelo ministério, e também pelas instituições participantes do ProUni. Os candidatos que não forem pré-selecionados poderão ser convocados em momento posterior no caso de reprovação de pré-selecionados na primeira chamada. A existência das submetas de inclusão racial no ProUni, respeitando-se a proporcionalidade da população negra na UF, é que transforma o programa em uma das maiores experiências de inserção da juventude negra no ensino superior na atualidade.

---

sua apresentação, além de violar o princípio da autonomia universitária ao fixar critérios e métodos de ingresso de estudantes. A segunda, apresentada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen), alegou que a MP do ProUni viola o princípio constitucional da isonomia entre os cidadãos ao criar condições específicas para o ingresso e permanência de estudantes no ensino superior. O julgamento das ações no STJ foi interrompido em abril de 2008 com dois votos favoráveis à constitucionalidade do programa.

135. As regras se efetivam por meio de portarias e ou decretos, que regulam as propostas para adesão das instituições ao programa, a emissão do termo de adesão ao programa, e o cadastramento das instituições interessadas em participar do processo no Sistema ProUni

136. Para que um aluno pleiteie uma bolsa no ProUni são necessários: número de inscrição no Enem, número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e dados do grupo familiar (como número de pessoas e renda familiar). Para participar do programa o candidato deve ter uma renda familiar *per capita* de até 3 SMs e obedecer também a um dos seguintes critérios: *i*) ter cursado o ensino médio completo em escola pública; *ii*) ter cursado o ensino médio em escola privada com bolsa integral; *iii*) ser portador de necessidades especiais; e *iv*) atuar como professor efetivo da rede pública de educação básica, estar no efetivo exercício do magistério, e candidatar-se a uma vaga em curso de licenciatura ou de pedagogia. No caso de professores da rede pública, a comprovação de renda familiar *per capita* de até 3 SMs não é exigida.

#### 9.4.2 Bolsas e inserção de estudantes negros

O ProUni oferece três tipos de bolsas. A bolsa integral é fornecida apenas para estudantes que possuam uma renda familiar *per capita* de até 1 ½ SM.<sup>137</sup> A bolsa parcial, que oferece um desconto de 50% na mensalidade, beneficia estudantes com uma renda familiar *per capita* de até 3 SMs. Para esta mesma faixa de renda, e beneficiando os que não foram contemplados pelo desconto de 50%, há uma terceira modalidade de bolsa que opera com um desconto nominal de 25% no valor da mensalidade em cursos cuja mensalidade é de até R\$ 200. Com relação ao aproveitamento acadêmico, o bolsista do ProUni deverá apresentar um rendimento de no mínimo 75% das disciplinas cursadas em cada período letivo. Caso este quesito não seja atendido, o coordenador do ProUni poderá, após análise, autorizar por uma única vez a renovação da bolsa. Repetindo-se o rendimento insuficiente o bolsista perderá o benefício.

TABELA 22

##### Evolução do número de bolsas oferecidas pelo ProUni por região, ano e tipo de bolsa (2005-2007)

Ano/tipo de bolsa	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil	
Bolsas em 2005	Integral	3.269	12.852	5.637	37.030	13.117	71.905
	Parcial	2.504	5.430	3.697	22.335	6.404	40.370
	Total	5.773	18.282	9.334	59.365	19.521	112.275
Bolsas em 2006	Integral	5.849	12.467	8.837	51.039	20.506	98.698
	Parcial	1.372	6.073	4.643	18.045	9.837	39.970
	Total	7.221	18.540	13.480	69.084	30.343	138.668
Bolsas em 2007	Integral	4.268	16.521	8.147	50.868	17.827	97.631
	Parcial	2.689	8.513	6.998	29.767	18.256	66.223
	Total	6.957	25.034	15.145	80.635	36.083	163.854
Total de bolsas em 3 anos	Integral	13.386	41.840	22.621	138.937	51.450	268.234
	Parcial	6.565	20.016	15.338	70.147	34.497	146.563
	<b>Total</b>	<b>19.951</b>	<b>61.856</b>	<b>37.959</b>	<b>209.084</b>	<b>85.947</b>	<b>414.797</b>

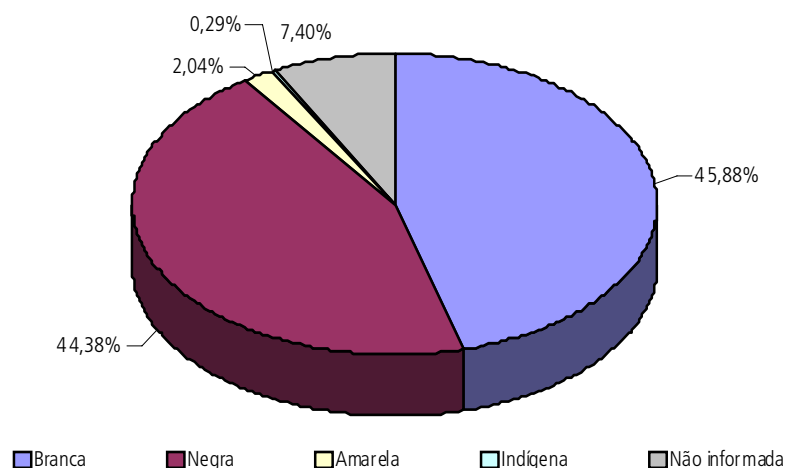
Fonte: SisProUni/MEC, 2007.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Até o ano de 2007 o ProUni ofereceu um total de 414 mil bolsas, sendo 268 mil integrais e 146 mil parciais. Para 2008 serão oferecidas 180 mil bolsas. A meta do programa é ofertar, nos próximos quatro anos, 400 mil novas bolsas de estudo. Quando se analisa a evolução dos beneficiários, percebe-se que o programa vem aumentando o número de bolsas oferecidas a cada ano, conforme mostra a tabela 22. Pelas estimativas do governo federal, o ProUni será responsável, até 2011, pela concessão de quase 1 milhão de bolsas para alunos que, sem o programa, provavelmente não teriam condições de frequentar o ensino superior.

De acordo com os dados disponibilizados pelo Sistema do ProUni (SisProUni/MEC), no período 2005-2007 mais de 130 mil alunos negros foram beneficiados com bolsas do programa o que representa 44,38% do total destes bolsistas (gráfico 2). Tendo por base a aplicação das regras do programa com relação à proporcionalidade de alunos negros em cada UF, estima-se que até 2011 esse número ultrapasse 350 mil bolsas, contingente expressivo e inédito na história do ensino superior brasileiro no que se refere à inserção da população negra.

137. Especificamente com relação à concessão da bolsa integral, as entidades participantes do ProUni terão que oferecer uma bolsa integral para cada nove alunos matriculados, obedecendo a seguinte regra: número de vagas para o 1º semestre do exercício atual, com base em uma estimativa do número de vagas e matrículas do 1º semestre do exercício anterior. Caso a entidade deseje, 50% das bolsas integrais podem ser convertidas em bolsas parciais (meia-bolsa).

**Bolsistas do ProUni por raça (2005-2007)**

Fonte: Sisprouni/MEC.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

## 9.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dado o curto tempo de vida dos três sistemas de ação afirmativa adotados até hoje – as cotas e as bonificações na rede pública, e o ProUni na rede privada –, não é possível avaliar até que ponto eles têm alterado a composição racial do conjunto dos estudantes do ensino superior. Os dados sobre estoques de matrículas estão disponíveis apenas para 2006 e anos anteriores. Se ainda é cedo para julgar os efeitos das ações afirmativas nas instituições de ensino superior, não parece haver dúvidas sobre o fato de que tais iniciativas têm representado um importante mecanismo de democratização do acesso ao ensino superior para a população negra.

O ProUni parece ter um expressivo impacto na composição racial do ensino superior privado no Brasil, como deverão expressar os números de matrículas a partir de 2007. Ademais, não se deve esperar que o efeito das cotas seja numericamente relevante em face do conjunto total dos estudantes no ensino superior, tendo em vista que elas operam apenas em um limitado número de universidades públicas federais e estaduais que, por sua vez, respondem apenas por 20% das vagas no país.

A experiência das cotas nas universidades públicas federais e estaduais representa uma importante conquista, apesar de ser numericamente menos expressiva. Quando se avaliam os resultados dos programas de ações afirmativas, é necessário levar em consideração que a inserção das populações beneficiárias em instituições que representam os segmentos de ponta da produção e difusão de conhecimento no país tem implicações positivas. Conforme dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em 2006, das 30 principais instituições de fomento à pesquisa no Brasil, apenas três são do sistema privado.<sup>138</sup> A inserção da juventude negra nas instituições públicas representa mais que um deba-

138. Cf. Estatísticas de Indicadores e Fomentos por Instituição. Disponível em: <<http://www.cnpq.br/estatisticas/investimentos/instituicao.htm>>.

te quantitativo. Significa também a inserção desta população nos principais centros de pesquisa e de debate sobre os problemas nacionais. Ao mesmo tempo, a presença deste grupo nas instituições tem permitido avanços na realização do princípio de democratização do acesso, com conseqüências na “desracialização” da elite estudantil brasileira. Propicia também, dada a nova composição do corpo discente, um ambiente novo de debates sobre o enfrentamento dos temas desafiadores da transformação do país, no sentido da promoção de maior equidade racial e social.

## 10 SÍNDROME DE JUNO: GRAVIDEZ, JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>139</sup>

O tema “juventude” traz muitos recortes interessantes do ponto de vista da análise das relações de gênero. Examinar esta fase da vida sem a perspectiva de gênero implica uma análise parcial, que não levará em conta as diferenças existentes nas passagens consideradas marcantes para as jovens e os jovens. Se, para estes, a entrada no mercado de trabalho pode ser considerada a primeira e mais importante transição para a vida adulta, para aquelas, o casamento e a maternidade revelam-se como fundamentais.<sup>140</sup>

Para abordar a questão da juventude sob a perspectiva das relações de gênero, optou-se por desenvolver uma discussão sobre o tema da gravidez na adolescência. Tal temática, além de despertar grande interesse do ponto de vista das relações de gênero, não pode estar ausente de uma discussão sobre juventude no Brasil – em função das conseqüências que pode ter na vida de um grande grupo de jovens meninas, mas também por conta dos mitos e estereótipos que rondam a questão e que merecem ser mais profundamente analisados pelos gestores de políticas públicas do país. Para tanto, esta seção, por um lado, trabalha com uma problematização do tema, relativizando e questionando uma série de valores e crenças cristalizados na sociedade brasileira e, por outro, apresenta a forma como o Estado vem lidando com as/os jovens mães e pais a partir de suas políticas públicas.

### 10.1 PROBLEMATIZANDO A DISCUSSÃO

Abordar a questão da gravidez na adolescência, fenômeno que vem preocupando governo e sociedade, requer uma análise cuidadosa e criteriosa, uma vez que muitas das percepções e informações difundidas encontram-se assentadas mais em preconceitos do que em fatos. De um lado, a percepção de que meninas cada vez mais jovens interrompem suas trajetórias escolar e profissional para se dedicarem a um filho é bastante difundida e tende a vir acompanhada pela afirmativa de que a gravidez na adolescência é um retrocesso, um atraso, não só na vida destas mães precoces, mas também do ponto de vista social, uma vez que o fato é associado a crianças pouco acompanhadas no processo de formação educacional, criadas fora do contexto de um lar estável, por mães e pais despreparados e imaturos.

No entanto é preciso, antes de tudo, avaliar os pressupostos por trás dessas avaliações: *i*) que determinada faixa de idade não é apropriada para a reprodução – e sequer para a iniciação sexual; *ii*) que, uma vez que o acesso a métodos contraceptivos é cada vez mais facilitado e as informações sobre eles mais difundidas, não há justificativa para relações sexuais desprotegidas e, portanto, arriscadas; *iii*) que as mães adolescentes, caso não tivessem tido filho, teriam trajetórias profissionais diferenciadas, mais bem-sucedidas e, portanto, um futuro mais promissor em todos os sentidos; *iv*) que filhos de mães adolescentes serão mal criados, muitas vezes chegando a representar

---

139. O título faz referência ao filme *Juno*, que se desenvolve em torno da temática da gravidez na adolescência, abordando-a a partir de um enfoque não tradicional e bastante questionador dos valores e percepções a ela associados. O título do filme, por sua vez, corresponde ao nome da figura da mitologia romana Juno, ligada ao casamento, à maternidade, ao parto, e à mulher em todos os aspectos de sua vida.

140. CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L.; KANSO, S.. Do nascimento à morte: principais transições. *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). *op.cit.*, p. 31-60.



risco para a sociedade; e v) que toda gravidez na adolescência é indesejada e indesejável. No entanto, em que medida tais pressupostos correspondem à realidade?

Deve-se observar, inicialmente, que as pesquisas neste campo são, em sua maioria, pontuais e espacialmente limitadas, mas revelam concepções bastante distintas.<sup>141</sup> É interessante começar destacando que o fenômeno da gravidez na adolescência vem sendo apontado como um problema social em ascensão. Contudo os dados mostram o contrário. O aumento na taxa de fertilidade de adolescentes percebido ao longo da década de 1990, na contramão do movimento percebido nos demais grupos etários, parece ter se revertido após o ano 2000.

De acordo com estudo de Berquó e Cavenaghi, o movimento de aumento da taxa de fertilidade das jovens de 15 a 19 anos entre os Censos Demográficos de 1991 e o de 2000 se reverteu desde então. Utilizando informações de fontes de dados diversas, como a Pnad e o Registro Vital, ambas do IBGE, e o Sistema de Informações de Nascidos Vivos (Sinasc), do MS, as autoras concluem que a taxa de fertilidade naquela faixa de idade vem decrescendo desde 2000. O exame dos dados da Pnad de 1996 e de 2006 aponta também para uma redução na proporção de adolescentes de 15 a 19 anos com filho, de 12,6% para 11,4%. Por um lado, as possíveis explicações para o aumento na década de 1990 seriam: mudanças nos valores e atitudes da sociedade brasileira, incluindo maior liberdade sexual, relativização do valor da virgindade, início da vida sexual mais precoce, falta de programas de planejamento familiar apropriados para adolescentes e jovens, falta de educação sexual nos currículos escolares, permanência da assimetria de gênero, entre outros. Por outro lado, o declínio a partir do ano 2000 poderia ser explicado, entre outros, pelos seguintes fatores: realização de campanhas nacionais para prevenção de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs) e aids, dirigidas inclusive à população jovem; estratégias da política de saúde reprodutiva dirigidas aos adolescentes, incluindo contracepção de emergência; recomendação para educação sexual nas escolas e uma exposição massiva na mídia sobre as conseqüências negativas de uma gravidez não-planejada.<sup>142</sup>

Analisando-se os dados relativos às meninas entre 15 e 19 anos que já tiveram filhos, verifica-se que, no Brasil, elas totalizam 836.711<sup>143</sup> jovens, o que corresponde, conforme

---

141. Diferentes pesquisas qualitativas foram realizadas nessa área por pesquisadores de todo o país. Muitos dos artigos utilizados para a elaboração desta seção se basearam nos resultados da Pesquisa "Gravíd – Gravidez na adolescência: estudo multicêntrico sobre jovens, sexualidade e reprodução no Brasil", realizada entre 1999 e 2002 por três centros de pesquisa: Programa em Gênero, Sexualidade e Saúde do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Programa de Estudos em Gênero e Saúde do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia; e Núcleo de Pesquisa em Antropologia do Corpo e da Saúde da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A pesquisa foi realizada em três cidades – Porto Alegre, Rio de Janeiro e Salvador – e dividiu-se em duas etapas: uma qualitativa, com 123 entrevistas realizadas, e outra quantitativa, composta de questionário aplicado a 4.634 indivíduos.

142. BERQUÓ, E.; CAVENAGHI, S. *Increasing adolescent and youth fertility in Brazil: a new trend or a one-time event?*. Trabalho apresentado no Annual Meeting of the Population Association of America. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/PopPobreza/BerquoElzaeCavenaghiSuzana.pdf>.

143. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) circunscreve a adolescência ao período de 12 a 18 anos de idade. A Organização Mundial de Saúde (OMS) delimita a adolescência entre 10 e 19 anos de idade – sendo que a juventude vai dos 15 aos 24 anos. O Ministério da Saúde adota o critério da OMS para definir o público-alvo de suas políticas: 10 a 19 anos no caso dos adolescentes e de 10 a 24 anos no caso das políticas para adolescentes e jovens. Optou-se aqui por levantar os dados para a população de 15 a 19 anos, pois o fenômeno da gravidez na adolescência entre 10 e 14 anos é bem mais raro, o que acaba prejudicando a confiabilidade dos dados, uma vez que se utiliza como fonte a Pnad de 2006, pesquisa amostral.

indicado, a 11,4% da população nesta faixa etária, de acordo com os dados da última Pnad. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste estão sobre-representadas no fenômeno: somente 8,6% das brasileiras de 15 a 19 anos moravam na região Norte em 2006, mas esta mesma região abrigava 13,0% das meninas nesta faixa etária com filhos.

Entre as pardas, a proporção de meninas com filhos chega a 13,6%, e entre as pretas, 14,5%, o que se supõe ser explicado pela associação entre os recortes de cor/raça e renda, pois a gravidez na adolescência é mais comum entre as jovens pertencentes aos estratos de renda mais baixos, nos quais a população negra está sobre-representada.<sup>144</sup> Com efeito, chama atenção a alta concentração no que diz respeito ao recorte de renda: impressionantes 49,0% das meninas de 15 a 19 anos com filhos pertencem à faixa de renda média familiar *per capita* de até ½ SM – que concentra somente 27,0% das adolescentes nesta faixa de idade. Dito de outro modo, quase 21% das adolescentes do estrato de renda mais baixo são mães. No estrato de renda acima de 5 SM, esta proporção não chega a 1%. Soma-se a esta informação o fato de que, entre 1996 e 2006, a proporção de jovens de 15 a 19 anos com filhos reduziu-se em todos os quintis de renda, com exceção do primeiro (de até ½ SM de renda familiar *per capita*), em que subiu de 18,3 para 20,6%. Entre as razões que podem explicar tal fenômeno está o acesso a informação, a métodos contraceptivos, a serviços de saúde e até mesmo ao aborto, mas tais razões também se relacionam às representações distintas, entre as diferentes classes sociais, tanto da gravidez e da maternidade quanto da própria adolescência e da juventude.

Cabe lembrar que a faixa de idade hoje considerada precoce para a gravidez foi, durante muitas décadas, no Brasil, a mais adequada para se ter filhos. Como os casamentos ocorriam muito cedo e muitas meninas se viam como esposas tão logo se tornavam “moças”, a reprodução num contexto conjugal começava cedo. As diferenças em relação à atualidade estão no caráter majoritariamente “ilegítimo” das gestações nessa idade e no fato de que hoje se espera que as meninas invistam em outros campos da vida durante a adolescência. A “modernização” da sociedade brasileira, a crescente urbanização, a maior disponibilidade de métodos contraceptivos, a expansão da escolaridade e a grande mudança ocorrida em relação a valores culturais são alguns dos fenômenos que podem explicar essas alterações nas expectativas depositadas pela sociedade sobre os jovens.

Atualmente, é mais freqüente que se espere dos jovens uma dedicação aos estudos e um investimento no futuro profissional, o que implica, na concepção corrente, o adiamento do início da vida conjugal e da reprodução. Nesse ponto, é preciso chamar a atenção para as enormes diferenças sociais existentes em nosso país e em como repercutem sobre as expectativas em relação aos jovens adolescentes. Pode-se dizer que a “moratória social”<sup>145</sup> dada aos jovens será fortemente determinada pela classe social a que pertencem.

---

144. Além disso, estudos apontam que meninas de classes mais favorecidas têm mais acesso e mais facilidade para realizarem aborto. Como o dado acima contabiliza somente as meninas nessa faixa etária com filhos, aquelas que engravidaram na adolescência mas abortaram não são consideradas. Sobre este assunto, ver PERES, S.O.; HEILBORN, M. L. Cogitação e prática do aborto entre jovens em contexto de interdição legal: o avesso da gravidez na adolescência. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 22, n. 7, p. 1.411-20, 2006.

145. Cf. seção “A juventude como foco das políticas públicas” desta publicação.

Com efeito, os dados apontam<sup>146</sup> que nas classes de mais baixa renda os percursos educacionais são muito mais erráticos; a entrada no mercado de trabalho, mais precoce, e o casamento e o primeiro filho ocorrem muito mais cedo. Isto pode ser explicado por diferentes fatores, como a maior necessidade de trabalhar, no caso dos rapazes; o contexto familiar que delega tarefas domésticas às meninas, preparando-as mais cedo para responderem por uma família – o que ocorre muito mais intensamente entre as classes populares; assim como os valores relacionados ao casamento, à formação da família e a própria interpretação e representação de cada fase da vida.

As fases da vida não podem ser vistas como dados objetivos, pois, apesar de, em alguma medida e em alguns casos, se delimitarem por questões biológicas, a cada época são interpretadas e dotadas de significados distintos. O mesmo pode ser dito para uma mesma época em contextos sociais diferentes, que delimitarão a visão, as expectativas e as cobranças sobre pessoas de determinada idade. Dessa forma, analisar o fenômeno da gravidez na adolescência implica distinguir o contexto em que ocorre. Não pode ser interpretado da mesma maneira para adolescentes moradores das grandes cidades e adolescentes das zonas urbanas ou cidades pequenas; para moças e rapazes; para adolescentes pobres e de classes médias e altas, entre outros recortes fundamentais. E ele é marcado pela heterogeneidade: pode se dar no âmbito de uma relação estável ou não; pode gerar distintos arranjos familiares; pode alterar o percurso profissional ou não etc.

Nesse sentido, é preciso considerar que a gravidez nem sempre é indesejada. Pelo contrário, pesquisas qualitativas apontam que muitas vezes tanto a moça quanto o rapaz planejam a gravidez, ou, pelo menos, não se esforçam muito para evitá-la e ficam contentes quando ela é confirmada.

As pesquisas realizadas sobre o assunto apontam que a “opção” por ser mãe na adolescência, especialmente entre meninas de classes mais baixas, pode estar relacionada a um projeto de vida pessoal. A adolescente busca construir sua identidade e se sentir mais adulta, mais mulher, mais autônoma e com mais poder tendo seu próprio filho. O projeto de vida profissional, neste caso, pode dar lugar a um projeto de vida de construir uma família ou, pelo contrário, o fato de ter um filho pode reforçar o projeto de seguir estudando e buscar ascender socialmente. A opção pela maternidade vincula-se muitas vezes à experiência de ter que cuidar durante anos dos irmãos mais novos, o que habilita essas meninas a se sentirem capazes de ser mães e alimenta, ainda, o desejo de ter seus próprios filhos, sobre os quais poderiam exercer sua autoridade de maneira mais completa. Em muitos casos também a gravidez é valorizada entre o grupo de amigas e mesmo na escola – especialmente se ocorre num contexto de namoro e se o pai assume a criança.<sup>147</sup>

No caso dos meninos, os estudos apontam que a paternidade está freqüentemente relacionada a tornar-se adulto, a assumir responsabilidade, a de fato “virar homem” e tornar-se o provedor, pelo menos da criança e mesmo que com a ajuda da família de origem. O adolescente passa a se ver e ser visto de modo diferente e assumir a criança significa,

---

146. Ver, por exemplo, HEILBORN, M. L.; CABRAL, C. Parentalidade juvenil: transição condensada para a vida adulta. *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). *op. cit.*, p. 225-255.

147. PANTOJA, A. L. N. 'Ser alguém na vida': uma análise sócio-antropológica da gravidez/maternidade na adolescência, em Belém do Pará, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v.19 (Sup. 2), p. 335-43, 2003.

nesse contexto, demonstrar que é suficientemente “adulto” e “homem”<sup>148</sup> A pressão para trabalhar aumenta, mas o abandono dos estudos não pode ser atribuído à paternidade na adolescência. Adolescentes entrevistados nas pesquisas realizadas em capitais brasileiras, em sua imensa maioria, já haviam abandonado os estudos e já trabalhavam – normalmente em “bicos” – quando suas parceiras engravidaram.

No caso das jovens, contudo, é importante destacar que tal opção implica impactos efetivos na sua trajetória de vida. No que diz respeito à escolaridade é possível verificar que o abandono escolar torna-se inevitável. Das meninas com idade entre 10 e 17 anos sem filhos, somente 6,0% não estudavam; já entre as meninas com filhos, esta proporção chega a impressionantes 76,4%, sendo que 58,8% das meninas com filhos não estudavam nem trabalhavam, o que evidencia as dificuldades encontradas para engajar-se em alguma atividade fora de casa com um filho pequeno para cuidar.<sup>149</sup> A diferença do tempo dedicado aos afazeres domésticos confirma esta percepção: enquanto as meninas de 10 a 17 anos sem filhos dedicam em média 13,23 horas semanais aos afazeres domésticos, as meninas da mesma faixa etária que já são mães despendem mais que o dobro desse tempo, 26,79 horas.

As diferenças na forma como a gravidez na adolescência é percebida por membros de estratos sociais distintos também devem ser objeto de debate. O fato de que as jovens mais pobres engravidam e têm filhos em maiores proporções que as jovens mais ricas não pode ser explicado somente em termos de opções de vida distintas, sem que se considerem todo o contexto de vida e as oportunidades apresentadas a estas jovens. A maternidade, nesse sentido, pode não se constituir em uma opção de fato, mas, ao contrário, pode ser fruto da ausência de opções e da dificuldade de forjar um projeto de vida para além de ser “mãe de família”. Além disso, tanto em termos de possibilidades de inserção educacional e profissional quanto no que tange às dificuldades – especialmente financeiras – advindas do nascimento de uma criança, o “preço” pago pela jovem mais pobre que tem filho é maior.

Nesse sentido, é possível dizer que existe de fato um problema para as políticas públicas. É preciso desestigmatizar a gravidez na adolescência e adaptar o discurso e a prática política a uma realidade complexa e mutável em relação à juventude e a suas práticas sexuais, mas isto não implica considerar que o aumento da fecundidade entre jovens do primeiro quintil de renda não deva ser considerado uma questão a ser trabalhada pelo poder público.

Diante das contradições existentes e da profusão de preconceitos e estereótipos que surgem quando o tema da gravidez na adolescência é tratado, é preciso, portanto, encarar a questão do ponto de vista das opções apresentadas aos jovens e de suas escolhas. Se de um lado a escolha de uma jovem em ser mãe não pode ser de antemão criticada, por outro lado é fundamental que alternativas sejam apresentadas a esta jovem ao longo de sua vida de modo a que a maternidade não represente a única forma de auto-afirmação e construção da identidade. Assim, o fato de a maior parte dos jovens

---

148. CABRAL, C. S. Contracepção e gravidez na adolescência na perspectiva de jovens pais de uma comunidade favelada do Rio de Janeiro. *Cadernos de Saúde Pública*, v.19, (Sup. 2), p. 283-92, 2003.

149. Alguns estudos qualitativos apontam que a gravidez tampouco seria determinante para o abandono escolar das meninas, que, se não conseguem continuar os estudos após o nascimento do filho, freqüentemente voltam a estudar depois de determinado período. Ver HEILBORN, M. L.; CABRAL, C. S.(2006), *op. cit.*

que se tornam pais ter abandonado os estudos parece evidenciar um contexto em que não há perspectiva de continuidade da qualificação visando melhores inserções profissionais, não há mais vínculos com a escola, isto é, um contexto no qual as opções de construção de uma carreira ou de um caminho para o reconhecimento social pela via profissional são bastante reduzidas.

Por fim, pode-se destacar que o debate da gravidez na adolescência implica também analisar os papéis de gênero existentes em nossa sociedade, que podem explicar não somente a assimetria na vivência da sexualidade entre jovens, mas também as diferentes cobranças sobre meninos e sobre meninas, após o nascimento do filho. No caso da prevenção, os estudos apontam que tanto meninas quanto meninos acreditam ser responsabilidade feminina o cuidado com a contracepção. São as meninas que devem se preocupar com isto e buscar evitar a gravidez. Esta atribuição está relacionada à imagem do masculino como mais ligado à impulsividade, à falta de controle e, principalmente, à capacidade menor de conter os desejos sexuais. A contradição está em que a responsabilidade da contracepção sobre a menina vai de encontro à imagem desejada desta: a menina mais ingênua e mais recatada. Dessa forma, atribui-se à jovem o papel de prevenir uma gravidez mas caso ela imponha a utilização de um preservativo ou o traga para o momento da relação sexual, será vista como exageradamente experiente, o que é avaliado negativamente pelos meninos.

Com isso, apesar de conhecerem os métodos contraceptivos e saberem onde encontrá-los, os jovens não os utilizam com regularidade, especialmente quando a relação se torna mais estável. Isto pode ser explicado tanto pela assimetria das relações de gênero, como pelo contexto em que ocorrem os intercursos sexuais, em geral marcados pela imprevisibilidade.

No caso da paternidade e da maternidade, os papéis de gênero se reforçam na responsabilidade atribuída ao pai de prover seu filho – e a conseqüente necessidade de trabalhar e ter renda – e a responsabilidade quase exclusiva da mãe por todos os cuidados cotidianos. Num contexto em que 61,7% das jovens de 15 a 17 anos com filhos ainda moram com a família de origem, cabe ressaltar que estas atribuições – tanto a de prover quanto a de cuidar – são compartilhadas com avós e tios da criança.

Concluindo, a desconstrução de preconceitos e estereótipos em torno da gravidez na adolescência significa pensar as relações de gênero num contexto mais amplo de reflexão sobre a vivência da sexualidade na juventude. Contudo, isto deve ocorrer a partir de uma perspectiva renovada, que substitua o olhar moralizante, culpabilizador e “amedrontador” sobre os jovens pela valorização de seus direitos, entre eles os direitos sexuais e os direitos reprodutivos.

## **10.2 GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA NAS POLÍTICAS FEDERAIS**

O governo federal vem desenvolvendo algumas ações importantes nos últimos anos com vistas a lidar com a questão da gravidez na adolescência. Cabe mencionar, primeiramente, a Política Nacional de Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, lançada em março de 2005, que tem entre seus resultados esperados a prevenção da gravidez indesejada entre adolescentes, jovens e adultos, sendo um dos eixos a ampliação da oferta de métodos contraceptivos reversíveis. A partir do lançamento da Política, o MS passou a

assumir a compra de 100% dos métodos anticoncepcionais para os usuários do SUS e incluiu, além da pílula, da minipílula e da pílula de emergência, os anticoncepcionais injetáveis, o diafragma e o dispositivo intra-uterino (DIU). Desde 2006, a pílula de emergência – ou pílula do dia seguinte – vem sendo distribuída pelo MS, apesar de diversas polêmicas que causou, inclusive com processos na Justiça visando impedir sua distribuição no nível local com base no argumento de que seria abortiva.

Outra meta adotada pela política nacional foi o fortalecimento do projeto Saúde e Prevenção nas Escolas (SPE), desenvolvido desde 2003 numa parceria do MS com o Ministério da Educação e a Organização das Nações Unidas (ONU, por meio do Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef –, Fundo das Populações das Nações Unidas – Unfpa –, e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco). O projeto é desenvolvido pelo Programa Nacional de DST e Aids e tem por objetivo reduzir a infecção por HIV e doenças sexualmente transmissíveis em adolescentes e jovens de 13 a 24 anos – também menciona-se o objetivo de reduzir a evasão escolar devida à gravidez na adolescência – por meio da educação preventiva. São distribuídas camisinhas gratuitamente para as escolas que aderem ao projeto, incluindo-se debates sobre sexualidade em seus planos pedagógicos e envolvendo a comunidade escolar nas decisões e discussões.

No âmbito do SPE, foi lançado, no final de 2006, edital dirigido aos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) para o desenvolvimento de máquinas dispensadoras de camisinhas, a serem disponibilizadas nas escolas públicas de ensino médio que integram o projeto. De acordo com o calendário previsto no edital, os protótipos selecionados foram apresentados em dezembro de 2007. O objetivo é facilitar o acesso dos adolescentes e jovens aos preservativos masculinos, uma vez que uma das hipóteses para que o jovem não utilize o preservativo seria a vergonha de se dirigir a um estabelecimento comercial para adquiri-lo. As máquinas dispensadoras nas escolas teriam o mérito de ser de fácil acesso, fácil utilização e de oferecer a compra por unidade.

Outro conjunto de medidas do SPE que merece destaque é composto por aquelas voltadas para a formação de jovens e de profissionais de saúde e educação sobre os temas da promoção da saúde sexual e reprodutiva de adolescentes e jovens. Entre estas medidas, cabe mencionar a elaboração do Guia para a formação de profissionais de saúde e de educação – Saúde e Prevenção nas Escolas (Série Manuais nº 75), publicação que tem sido utilizada em inúmeros processos de formação, o que vem contribuir para a discussão qualificada da temática. O projeto alcança quase metade das escolas públicas e vem se expandindo. Entre 2005 e 2006, a Unesco realizou uma avaliação do projeto junto aos alunos, pais e professores e constatou que a maior parte das ações tem a aprovação da comunidade escolar, inclusive a distribuição de camisinhas nas escolas.<sup>150</sup>

O Saúde e Prevenção nas Escolas é o projeto mais significativo do MS que tem como foco adolescentes e jovens, apesar de ter a grande limitação de alcançar somente aqueles que estão no ambiente escolar. Sua fragilidade se torna mais clara ao se considerar que, conforme aqui apontado, o jovem que se torna pai na adolescência, em

---

150. Resumo da pesquisa disponível em: <[www.unesco.org.br/areas/educacao/areastematicas/edsaude/Resumo%20Pesquisa%20SPE%20avaliacao.pdf](http://www.unesco.org.br/areas/educacao/areastematicas/edsaude/Resumo%20Pesquisa%20SPE%20avaliacao.pdf)>. Acesso em 06/11/2007.

geral, já abandonou a escola. Se o recorte social é imprescindível para decifrar o fenômeno da gravidez na adolescência, não pode ser desconsiderado no desenho de uma política destinada a lidar com esta questão.

A área técnica da Saúde do Adolescente e do Jovem, do MS, vem coordenando, ainda, a publicação de importantes documentos. Entre eles, destacam-se o Marco legal de saúde de adolescentes e jovens, publicado em 2005, que traz uma compilação da legislação nacional e internacional que regula a área; e o Marco teórico e referencial – Saúde sexual e saúde reprodutiva de adolescentes e jovens, publicado em 2006. Este último apresenta críticas importantes à forma como o sistema de saúde atualmente trata de questões como a gravidez na adolescência, reconhecendo o despreparo dos serviços para atrair e receber este público e as dificuldades para se fazerem respeitar seus direitos e especificidades. Denuncia a visão “adultocêntrica” dos profissionais e o recorrente enfoque de risco quando se trata da gravidez na adolescência, levando, por exemplo, a que se façam mais cesáreas do que o necessário entre meninas e jovens. O documento chama a atenção, ainda, para os próprios aspectos simbólicos que acabam por afastar os jovens dos serviços de saúde, pois estes ainda operam exercendo um papel de controle sobre a sexualidade, como pode ser observado na prática corrente de vincular sexualidade e reprodução e, até mesmo em sua nomenclatura, ao tratarem de anticoncepção somente como “planejamento familiar”. Os profissionais, em geral, não estão preparados para atender os adolescentes de ambos os sexos, demonstrando, inclusive, dúvidas e receios do ponto de vista ético, ao questionarem em que medida a privacidade e a confidencialidade do atendimento devem ser garantidas aos adolescentes acompanhados ou desacompanhados de seus responsáveis. Com base em documentos aprovados pela Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP) e pela Federação Brasileira das Associações de Ginecologia e Obstetrícia (Febrasgo), o documento do MS defende que “os adolescentes têm direito à educação sexual, ao sigilo sobre sua atividade sexual e ao acesso à orientação sobre todos os métodos anticoncepcionais. A consciência desse direito implica em reconhecer a individualidade e a autonomia do adolescente, estimulando-o a assumir a responsabilidade com sua própria saúde”.<sup>151</sup>

O documento representa, portanto, um grande avanço na discussão a respeito de direitos sexuais e direitos reprodutivos dos adolescentes. Caso venha de fato a ser utilizado como parâmetro para a elaboração de políticas e projetos dos serviços de saúde e para a discussão do atendimento hoje oferecido aos adolescentes, poderá gerar importantes frutos no que diz respeito ao acesso a métodos contraceptivos, a serviços de orientação na área de saúde sexual e reprodutiva, ao atendimento pré-natal, entre outros serviços destinados aos adolescentes que devem se adequar a este público e acolhê-lo com informação e qualidade de atendimento.

Além da garantia de atendimento adequado na rede pública de saúde, é preciso assegurar também o acesso à informação e a educação preventiva para os adolescentes, não somente no que diz respeito ao exercício saudável da sexualidade e a questões acerca da contracepção, mas também trabalhar concepções de maternidade e de paternidade, problematizar as relações de gênero presentes em nossa sociedade e sua ligação com o exercício da sexualidade, contribuir para a compreensão da importância das

---

151. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Marco teórico e referencial – Saúde sexual e saúde reprodutiva de adolescentes e jovens*. Brasília: 2006, p. 41.

escolhas feitas neste campo da vida, entre outras questões. Esta discussão deve se dar não somente no ambiente escolar, mas também envolver pais, mães e responsáveis, de forma a contribuir para um debate aberto e livre de preconceitos e tabus. As pesquisas indicam que a forma como a família de origem trata o tema em casa exerce importante influência sobre a conscientização dos jovens, os cuidados que têm com seu corpo e a forma como se protegem.<sup>152</sup>

Outro importante desafio para o poder público é atingir os adolescentes e jovens que estão fora da escola e que não costumam procurar os serviços de saúde. Estes jovens devem ter acesso à informação pelos meios de comunicação, em eventos culturais e esportivos e nos espaços comunitários, paralelamente à atuação dos agentes de saúde nesse sentido.

Além de garantir o acesso à informação, à educação preventiva, aos métodos contraceptivos e, no caso de gravidez, ao atendimento pré-natal adequado, é preciso assegurar o direito de a adolescente grávida ou puérpera continuar estudando. De acordo com a Lei nº 6.202, de 17 de abril de 1975, a partir do oitavo mês de gestação e durante três meses, a estudante gestante tem direito a ser assistida pelo regime de exercícios domiciliares, período que pode ser ampliado no caso de necessidade médica. Esta lei jamais foi implementada e ainda existem muitas escolas hoje que desincentivam adolescentes grávidas a permanecerem estudando para não se tornarem “maus exemplos”.<sup>153</sup>

Com vistas a enfrentar a evasão escolar tanto de meninas que engravidam como de jovens mães e jovens pais, o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), desenvolve o Projeto Educação e Gravidez na Adolescência, que tem como linhas de atuação: *i*) a formação e qualificação de profissionais da educação sobre o tema; *ii*) a elaboração, publicação e distribuição de materiais didático-pedagógicos para a formação continuada de profissionais e para utilização nos ensinos fundamental e médio; e *iii*) o fomento a pesquisas acadêmicas sobre o tema. Em novembro de 2006, foram selecionados 11 projetos voltados para a formação de professores da rede pública de ensino e gestores de educação (secretários estaduais e municipais, diretores, coordenadores pedagógicos, funcionários administrativos dos estabelecimentos escolares e funcionários como psicólogos, assistentes sociais, merendeiros etc.) voltados para a educação sexual, com ênfase na gravidez na adolescência.

### 10.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre gravidez na adolescência, aqui empreendida, traz à luz importantes percepções e questionamentos que não podem ser ignorados em espaços – públicos ou privados – de discussão sobre a questão. A relativização do senso comum, que pré-julga a gravidez entre jovens como um fenômeno indesejado, negativo e prejudicial, não apenas enriquece o debate desenvolvido no setor público, como permite uma

---

152. AQUINO, E. M.L. *et al.* Adolescência e reprodução no Brasil: a heterogeneidade dos perfis sociais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 19 (Sup. 2), p. S 377-88, 2003.

153. Um dos trabalhos que concluem que a escola não possui estrutura adequada para lidar com a questão, contribuindo direta ou indiretamente para a evasão de adolescentes grávidas é o de CAMPOS, V.B. Gravidez na adolescência e evasão escolar. *Ensino em Revista*, v. 7, n. 1, p. 23-37, 1998.



(re)construção dos valores que cercam a temática a partir da visão do jovem como sujeito de direitos, considerando suas opiniões, sentimentos e percepções. O fato não pode ser avaliado como um mal em si, a ser expurgado da sociedade, mas como um fenômeno relacionado a distintos fatores sociais, devendo ser tratado em seu contexto e a partir de suas especificidades.

O desafio para o poder público é oferecer políticas eficazes com vistas a evitar gestações indesejadas e conscientizar os adolescentes acerca da importância de vivenciar uma sexualidade saudável, de fazer escolhas conseqüentes, de repensar os papéis de homens e mulheres e reconstruí-los de maneira mais igualitária, além da importância da prevenção das doenças sexualmente transmissíveis. Alguns projetos vêm sendo desenvolvidos nesse sentido no espaço do governo federal, mas, de modo geral, a política hoje proposta – baseada na oferta de métodos anticoncepcionais ou com foco na educação preventiva nas escolas – ainda é insuficiente para lidar com a questão da gravidez na adolescência. A par do aparente viés estigmatizador, a política baseada na oferta de contracepção não se mostra capaz nem de alcançar assertivamente o público adolescente nem de lidar com a complexidade do fenômeno, que envolve projetos de vida, construção de identidades, relações de gênero, concepções sobre paternidade e maternidade, vivência da sexualidade, reconhecimento social, contexto familiar, entre outros.

É preciso ir bem mais adiante, e trabalhar para a resignificação da paternidade e da maternidade a partir de valores mais igualitários e da importância tanto da figura materna quanto da paterna para a socialização de uma criança. Os pais e mães, independentemente da idade, devem compreender que seus papéis no plano afetivo, cognitivo, emocional, educativo, socializador, são fundamentais para a formação de indivíduos sadios e completos. A ausência do pai, a sobrecarga de tarefas sobre a mãe, a transferência de funções para os avós vêm sendo apontados como fatores de instabilidade emocional para as crianças em formação. Nesse sentido, uma política que atue sobre a dimensão dos direitos sexuais e reprodutivos terá efeitos não somente sobre as gerações de jovens, mas também sobre os mais velhos e sobre as futuras gerações.

## 11 A JUVENTUDE BRASILEIRA NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NACIONAL

O primeiro aspecto que surge quando se propõe o tema “juventude e previdência social” – e quiçá, por isso, o primordial – é o grau de proteção social que os jovens alcançam. Assim, restringe-se a análise aos jovens que estão no mercado de trabalho. Logo, a discussão da cobertura previdenciária dos jovens é intimamente relacionada à sua inserção no mercado de trabalho, tendo sido tratada de maneira mais detalhada nas seções “A juventude como foco das políticas públicas” e “Políticas de emprego, trabalho e renda para jovens” desta publicação. Aqui a análise será feita com base na comparação entre a proteção social da população economicamente ativa (PEA) masculina, entre 16 e 59 anos, somada à feminina, entre 16 e 55 anos, e a PEA jovem, entre 16 e 29 anos.

Para não se restringir o tratamento da questão dos jovens ao grau de proteção social dos participantes no mercado de trabalho, pode-se discutir as alterações da situação dos jovens que residem em domicílios com aposentados ou pensionistas no que se refere a sua decisão de estudar e/ou trabalhar. A discussão acerca dos determinantes das escolhas dos jovens entre uma atividade e outra conta com extensa e rica bibliografia, não sendo usual incorporar a presença de aposentados e pensionistas ou de seus rendimentos nas variáveis explicativas para tais decisões. Este foi o objeto de artigo recentemente publicado pelo Ipea, que chegou a resultados bastante controversos,<sup>154</sup> e corresponde também a outro aspecto da matéria a ser desenvolvido nesta seção.

Assim, busca-se analisar o tema da juventude no âmbito da previdência social sob a ótica da solidariedade intergeracional, própria dos regimes previdenciários de repartição. Isto porque avalia-se, de um lado, em que medida tem sido possível aos jovens, por meio de sua inserção no mundo do trabalho, contribuir para a proteção social daqueles que se afastaram da atividade laboral pela idade avançada. E, por outro lado, em que medida estes beneficiários de aposentadorias e/ou pensões asseguram aos jovens que com eles residem condições de estender o tempo na escola e retardar a entrada no mercado de trabalho, ou seja, outra face da solidariedade intergeracional.

Cerca de metade dos jovens de 15 a 29 anos participantes da PEA contavam, em 2006, com proteção social, seja pelo fato de contribuírem para a previdência social, seja por serem agricultores familiares. Isto revela uma participação inferior aos 57% do total das pessoas economicamente ativas, considerando-se as idades limites de 55 anos para mulheres e de 60 anos para homens. Tal diferença não se deve aos empregados com carteira, cuja participação é, inclusive, maior na população jovem em atividade do que na população como um todo. Ocorre que as outras categorias de contribuintes têm uma representatividade significativamente menor entre os jovens, notadamente, os trabalhadores por conta própria, os funcionários públicos e os empregadores. Assim, o maior grau de desproteção social entre os jovens reflete uma taxa maior de desemprego e uma presença mais expressiva dos empregados sem carteira nesse grupo populacional (tabela 23). A extensão do desemprego dos trabalhadores jovens é o que, de fato, mais chama atenção, tendo atingido 16% em 2005 e sendo ainda mais aguda entre os mais jovens – de 15 a 24 anos –, entre os quais chegou a atingir 20% no mesmo ano.

---

154. REIS, M. C.; CAMARGO, J. M. Impactos de aposentadorias e pensões sobre a educação e a participação dos jovens na força de trabalho. *Pesquisa e planejamento econômico*, v. 37, n. 2, Ipea, Rio de Janeiro, ago. 2007.

TABELA 23

### Evolução da participação de segurados e não-segurados da previdência na PEA jovem (16 a 29 anos)\*

Grupo etário / anos	1995			1999			2003			2006**		
	16-24	25-29	16-29	16-24	25-29	16-29	16-24	25-29	16-29	16-24	25-29	16-29
Situação de proteção social												
Empregados com carteira (inclusive domésticos)	30,3	36,4	32,4	27,4	36,0	30,4	29,2	38,9	32,7	31,6	43,2	36,1
Empregados sem carteira (inclusive domésticos)	1,0	1,6	1,2	1,2	2,0	1,5	1,6	2,4	1,9	1,7	2,9	2,2
Autônomos contribuintes	0,8	2,4	1,4	0,5	2,1	1,1	0,5	1,8	0,9	0,5	1,7	0,9
Funcionários públicos (inclusive militares)	2,8	6,5	4,1	2,4	5,1	3,3	1,9	4,6	2,9	1,8	4,0	2,7
Empregadores – contribuintes	0,5	1,8	0,9	0,3	1,5	0,7	0,3	1,2	0,6	0,4	1,4	0,8
Segurados contribuintes	35,3	48,7	40,1	31,8	46,7	37,0	33,5	48,8	39,0	36,0	53,2	42,6
Segurados especiais potenciais***	13,2	11,1	12,5	11,8	8,8	10,7	9,4	7,1	8,6	7,8	5,9	7,1
Protegidos (contribuintes e segurados especiais)	48,5	59,9	52,6	43,6	55,5	47,7	42,9	55,9	47,6	43,8	59,1	49,7
Desempregados	11,3	6,1	9,5	18,1	10,2	15,4	19,0	10,4	15,9	17,9	9,6	14,8
Autônomos não-contribuintes e não-agrícolas	6,5	11,5	8,3	6,6	11,4	8,2	6,3	11,1	8,0	6,0	9,8	7,5
Empregados sem carteira e não-contribuintes	33,3	21,4	29,1	31,4	21,6	28,0	31,5	21,5	27,9	31,9	20,4	27,5
Empregadores – não-contribuintes	0,4	1,1	0,6	0,4	1,3	0,7	0,4	1,2	0,7	0,4	1,1	0,6
Não-segurados	51,5	40,2	47,4	56,5	44,5	52,3	57,1	44,1	52,4	56,2	40,9	50,4

Fonte: Elaborado pela Diretoria de Estudos Sociais do Ipea, a partir dos microdados das Pnads/IBGE de 1995, 1999, 2003 e 2006.

Notas: \*A PEA considerada corresponde a homens e mulheres com idade no intervalo indicado que estavam ocupados e/ou procuraram ocupação na semana de referência.

\*\*Em 2004 a Pnad foi implantada nas áreas rurais da região Norte, alcançando a cobertura completa do território nacional. Devido à influência desta parcela nos resultados de 2004 e 2005, as comparações temporais foram feitas considerando a cobertura geográfica anterior a 2004.

\*\*\*Foram considerados segurados especiais potenciais aqueles com idade entre 16 e 29 anos que, na semana de referência, eram: i) autônomos não-contribuintes em atividades agrícolas; ii) trabalhadores não-remunerados, não-contribuintes, em atividades agrícolas; e iii) produtores para o próprio consumo em atividades agrícolas não-contribuintes.

As diferenças, contudo, não se verificam em relação à evolução da proteção social, uma vez que os movimentos de agravamento da desproteção e de recuperação da formalidade observados para o conjunto da PEA ocorreram de modo muito semelhante para os jovens. Concretamente, verifica-se entre os jovens, assim como no conjunto da PEA, uma queda na participação dos empregados com carteira entre 1995 e 1999, situação que se inverte no período subsequente, 1999-2006. O que se diferencia é que a queda, assim como a recuperação, é notadamente mais aguda entre os jovens nos dois últimos anos, 2005 e 2006. Outra particularidade da população jovem trabalhadora é a diminuição mais expressiva de participação dos segurados especiais, ou seja, dos agricultores familiares jovens

Restringindo a PEA juvenil aos jovens com idade entre 16 e 24 anos, o nível de desproteção é muito mais expressivo, alcançando 57% dessa população. Assim como entre a população jovem de até 29 anos, a situação decorre do desemprego e do assalariamento sem carteira assinada. Contudo, verifica-se uma presença maior de jovens agricultores familiares, o que parece indicar que o “abandono” das atividades agropecuárias se concentra na população entre 25 e 29 anos.

Aprender as razões da entrada dos jovens no mercado de trabalho e em que medida esta decisão influencia a frequência à escola é uma das inquietações dos pesquisadores que trabalham o tema da juventude. No que concerne à participação no mercado de trabalho, os estudos apontam, grosso modo, que: quanto maior a idade e a escolaridade, maiores as chances de o jovem participar no mercado de trabalho – efeito também observado para os homens, em comparação com as mulheres; para os residentes

em áreas urbanas, especialmente metropolitanas, frente aos domiciliados no campo; e para os negros e pardos, em relação aos brancos. Já a renda e a escolaridade dos pais diminuem a probabilidade de inserção dos jovens no mundo do trabalho.

A decisão de freqüentar a escola – ou melhor, de estender o tempo de estudo – tem, segundo as pesquisas, determinantes similares, cujos efeitos são, em grande medida, opostos. Assim, a renda, a idade, a residência no meio rural, assim como o fato de ser homem, negro e de ter pais menos escolarizados têm efeitos negativos sobre a probabilidade de estudar.<sup>155</sup>

Em termos de política previdenciária, é interessante avaliar como a existência de renda de aposentadorias e pensões no domicílio afeta a inserção dos jovens no mercado de trabalho, bem como seus efeitos sobre a freqüência à escola deste grupo populacional. São apresentados na tabela 24 os dados da população jovem de 15 a 24 anos, em 2006, relativos à participação no mercado de trabalho e à freqüência escolar, considerando a presença de aposentado ou pensionista. Existem quatro alternativas a este par de variáveis, quais sejam: somente participar da PEA; somente freqüentar a escola; participar da PEA e freqüentar a escola; e não participar da PEA nem freqüentar a escola. Verifica-se que a participação dos jovens que freqüentam a escola aumenta para o subconjunto daqueles que residem junto com aposentados e/ou pensionistas. Efetivamente, enquanto na população jovem em domicílios sem aposentados 45,6% encontram-se na escola, naquela que reside com aposentados esta participação alcança 48,9%. Ademais, assiste-se à queda de participação tanto dos jovens que não trabalham nem estudam (13,1% para 11,7%) quanto dos que somente participam no mercado de trabalho (41,3% para 39,4%) quando se comparam os que não residem com aposentados aos que com eles moram. Interessante observar que a taxa de desemprego é superior entre os jovens residentes aposentados, tanto no que concerne aos que só participam da PEA como para os que também estudam.

TABELA 24

**População de 15 a 24 total e dos economicamente ativos desocupados, por residência com aposentados e segundo as situações de estudo e de participação na PEA (2006)**

Situação	População juvenil (15 a 24 anos)	Distribuição			Desocupados		
		Total	Presença de aposentados		total	Presença de aposentados	
			sem	com		Sem	Com
Só freqüenta a escola	7.891.493	23,6%	23,3%	24,7%			
Só participa da PEA	13.631.275	40,8%	41,3%	39,4%	2.161.151	1.584.067	577.084
Freqüenta a escola e participa da PEA	7.617.088	22,8%	22,4%	24,2%	1.659.379	1.195.511	463.868
Nem freqüenta a escola nem participa da PEA	4.260.184	12,8%	13,1%	11,7%			
<b>Total</b>	<b>33.400.040</b>	<b>100%</b>	<b>25.302.410</b>	<b>8.097.630</b>	<b>3.820.530</b>	<b>2.779.578</b>	<b>1.040.952</b>
Participação			75,8%	24,2%			
Taxa de desemprego					18,0%	17,3%	20,2%

Fonte: Microdados da Pnad.

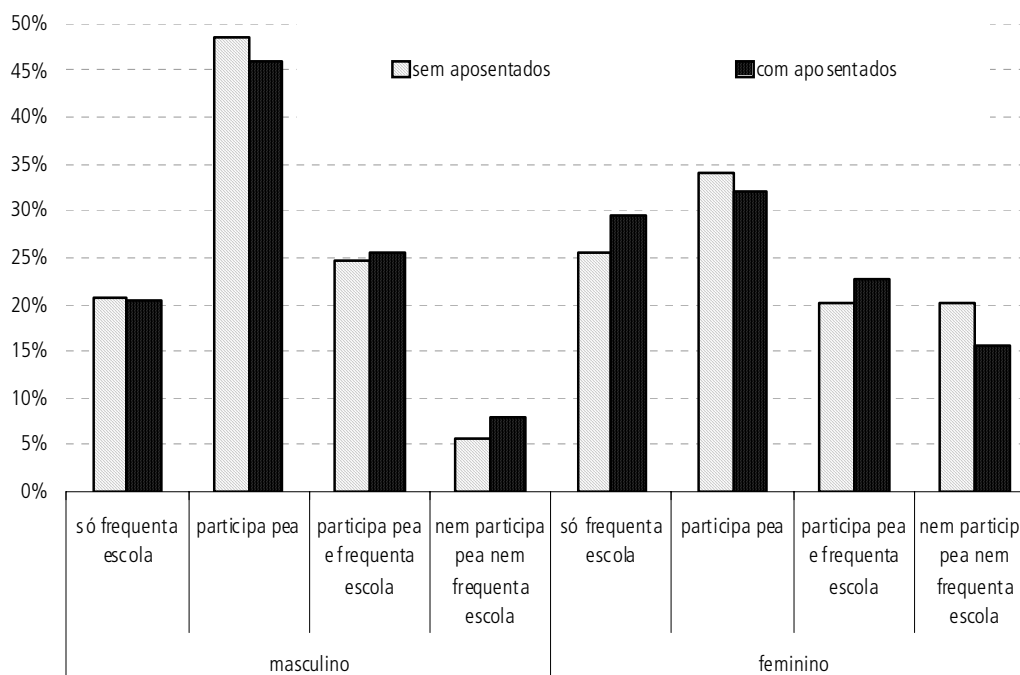
No gráfico 3 são apresentados os dados da distribuição da população jovem, discriminada por sexo, segundo as quatro situações de inserção no mercado de trabalho e freqüência à escola. Fica patente que é na população jovem feminina que se observam os maiores incrementos de participação na freqüência à escola quando se comparam as

155. SAPELLI, C.; TORCHE, A. Deserción escolar y trabajo juvenil: ¿dos caras de una misma decisión? *Cuadernos de Economía*, v. 41, n. 123, Santiago/Chile, ago. 2004.

jovens que não coabitam com aposentados às que com eles residem. A participação das jovens que só freqüentam a escola somada à das que a freqüentam e participam da PEA cresce mais de seis pontos percentuais (p.p.) quando se passa das que não residem com aposentados para aquelas que com eles coabitam. Este aumento é contrabalançado por uma diminuição da participação das jovens que só participam da PEA e das que não estudam nem participam do mercado de trabalho em 2,1p.p. e 4,4 p.p, respectivamente. Vale sublinhar que estas jovens que não participam da PEA nem freqüentam a escola, independentemente de residirem ou não com aposentados, despendem cerca de 30 horas semanais com afazeres domésticos, ou seja, efetivamente trabalham.

GRÁFICO 3

**Distribuição da população jovem, segundo as situações de freqüência à escola e participação na PEA, por sexo (2006)**



Fonte: Microdados da Pnad.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Em estudo recente, Reis e Camargo estimaram que aposentadorias e pensões têm efeitos sobre as decisões dos jovens de 15 a 21 anos quanto a trabalhar e a estudar, empregando um modelo logit multinomial.<sup>156</sup> Os autores chegam a conclusões semelhantes às expostas aqui no referente ao efeito da presença de aposentados sobre a participação de jovens no mercado de trabalho e na decisão de estudar. Porém, concluem também que “aposentadorias e pensões aumentam a probabilidade de que os jovens não estejam estudando nem participando do mercado de trabalho” – o que para os autores apontaria um efeito perverso dos benefícios previdenciários sobre as decisões dos jovens.

Esse resultado, contudo, é controverso e conta com restrições quanto à técnica empregada ao não considerar que as decisões de estudar e trabalhar são duas decisões

156. REIS, M. C.; CAMARGO, J. M., *op.cit.*

interdependentes, simultâneas e certamente correlacionadas.<sup>157</sup> Há modelos mais adequados para essa estimativa (probit bivariado),<sup>158</sup> por meio dos quais se podem obter resultados diferentes.

Assim, os rendimentos de aposentadorias e pensões afetam positivamente as chances de os jovens continuarem seus estudos, atrasando sua entrada no mercado de trabalho. Contudo, não há base empírica para afirmar que as rendas das aposentadorias necessariamente geram “ociosidade” dos jovens; ao contrário, é possível interpretar esses resultados como sinal de que esta renda “libera” os jovens (especialmente as mulheres) para garantir a continuidade dos estudos. Este é um aspecto que merece aprofundamento em termos de pesquisa e debate, dada a importância de compreender as relações intergeracionais que se formam em torno da previdência social.

---

157. Com base no mesmo modelo, Rodolfo Hoffmann, em artigo a ser publicado, aponta erro de interpretação dos resultados, mostrando que a presença de aposentados e pensionistas não implica crescimento da chance de o jovem não estudar nem trabalhar. Em suas palavras: “(...) foi possível confirmar as principais conclusões desse artigo, excetuando-se a afirmativa de que aposentadorias e pensões levam a ‘um aumento na probabilidade de que os jovens não estejam estudando nem participando do mercado de trabalho’. Tudo indica que se trata de um erro de interpretação dos coeficientes estimados de um modelo logite multinomial.”

158. OLIVEIRA, J. L. de; TELES DA ROSA, A. L. *Uma análise dos determinantes da alocação de tempo dos jovens cearenses entre estudar e trabalhar*. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, sd (Texto para Discussão nº 35). Como bem afirmam os autores, dado que “frequência escolar e participação no mercado de trabalho são decisões correlacionadas, as equações [devem ser] estimadas conjuntamente usando um modelo *probit* bivariado”.

## 12 A POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUDE E A PROMOÇÃO DE CIDADANIA

No campo dos compromissos internacionais, a questão da juventude foi marcada nos últimos 20 anos por vários avanços, notadamente no âmbito da ONU e na agenda dos países-membros da Organização Ibero-Americana de Juventude. Não obstante, os indicadores de acesso dos jovens aos direitos sociais, culturais e econômicos, contidos no Informe sobre a Juventude Mundial de 2005 da ONU, mostravam um quadro desolador da não-concretização de direitos humanos para grande parte da juventude do mundo. De acordo com o documento, de um total de 1,2 bilhão de jovens nos dois hemisférios, 200 milhões sobreviviam com menos de US\$ 1 por dia, 88 milhões não tinham empregos e 10 milhões portavam o vírus da aids.

O informe ainda destacava que, apesar de a juventude estar contemplada na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, não é explicitamente mencionada nestes documentos, gerando uma “invisibilidade” dos jovens tanto na interpretação, quanto na implementação destes tratados. Em consequência, a ONU recomendava que os relatórios de progresso na proteção dos direitos humanos fossem especificados por faixa etária, buscando assim dar maior visibilidade a esta parcela da população.<sup>159</sup> Nessa visão, o informe alertava para o desafio, a ser enfrentado pelos Estados e pela sociedade em geral, de se encontrar formas sustentáveis para concretizar os direitos humanos dos jovens e romper o ciclo intergeracional da pobreza. O caminho apontado pela ONU destacava a necessidade de intervenções públicas nas áreas de educação, saúde e emprego.

Em referência às políticas públicas implementadas para a juventude pelos países, a avaliação da ONU no informe era de que as iniciativas na área continuavam impulsionadas por estereótipos negativos em relação aos jovens, tendo como foco a delinquência, o uso indevido de drogas e a violência. Assim, a ONU recomendava que os países implementassem políticas integradas para a juventude, que estabelecessem vínculos entre as diferentes áreas prioritárias do Programa Mundial de Ação para a Juventude (PMAJ) a partir do ano 2000, e que dedicassem atenção especial aos direitos dos jovens considerados mais vulneráveis.

O estudo da ONU mostrava, ainda, que a maioria dos problemas atingia, indistintamente, os jovens do mundo inteiro, sendo que o quadro, no entanto, era mais grave nos países em desenvolvimento.

O Brasil, por exemplo, apresenta um quadro alarmante em relação à concretização de direitos humanos de parcela expressiva de sua juventude. Segundo informações da Pnad de 2006, a população brasileira de jovens entre 18 a 29 anos alcança 40,0 milhões, representando cerca de 20,0% da população total. Destes, 9,7 milhões viviam em famílias com renda familiar *per capita* de até ½ SM; 12,5 milhões não tinham sequer concluído o ensino fundamental; 4,2 milhões estavam desocupados; e 1,4 milhão eram analfabetos.

---

159. UN – United Nations. *World Youth Report 2005*. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/wyr05book.pdf>>.

Assim, considerando o compromisso internacional assumido pelos países de, entre outros, implementar uma política nacional de juventude, que fomente o protagonismo e a independência dos jovens, e tendo presente que o Brasil endossou os principais instrumentos internacionais e regionais neste campo, esta seção se propõe a apresentar os antecedentes da Política Nacional de Juventude brasileira, realizando uma análise preliminar das recentes mudanças propostas nos programas federais emergenciais voltados aos jovens vulneráveis do país, para os quais a maioria dos direitos econômicos, sociais e culturais são negados.

## 12.1 A OBRIGAÇÃO DOS PAÍSES EM DESENVOLVER UMA POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUDE

O compromisso da ONU para com a juventude data de 1965, quando os Estados-Membros assinaram a Declaração sobre o Fomento entre a Juventude dos Ideais de Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre os Povos. Entretanto, foi apenas em 1985, com a instituição pela ONU do Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz, que o tema alcançou materialidade e ampliou sua visibilidade.

Em 1995, dez anos após a celebração do Ano Internacional da Juventude, a ONU propõe aos países-membros a adoção de uma estratégia internacional para enfrentar os desafios atuais e futuros da juventude. Esta estratégia foi consubstanciada no PAMJ, aprovado pela Resolução no 50/1981 da Assembléia Geral das Nações Unidas.

Desde a adoção do PAMJ, vários outros mecanismos e acordos internacionais foram firmados, fortalecendo o compromisso dos Estados-Membros com a implementação da Política Nacional de Juventude. Nesta direção, é importante destacar, entre outros esforços de alcance internacional da Agenda da ONU, a realização, em 1998, da primeira Conferência Mundial de Ministros Responsáveis pelos Jovens, que resultou na adoção da Declaração de Lisboa sobre a Juventude, e do Fórum Mundial de Juventude do Sistema das Nações Unidas, o qual deu origem à elaboração do Plano de Ação de Braga. Pela declaração, os países se comprometeram em apoiar o intercâmbio bilateral, sub-regional, regional e internacional das melhores práticas nacionais para subsidiar a elaboração, execução e avaliação das políticas de juventude. O Plano de Braga é tido como um dos mais importantes pontos de convergência de grandes mobilizações e articulações dos principais movimentos de juventude, e nele se encontra expresso o reconhecimento de que os jovens são uma força positiva com grande potencial para contribuir para o desenvolvimento e o progresso social, bem como para a promoção dos direitos humanos.<sup>160, 161</sup>

Em 2005, após dez anos da adoção do PAMJ, a Assembléia Geral da ONU lança o Informe 2005 sobre a Situação da Juventude no Mundo. O documento obteve grande repercussão na mídia e entre os organismos internacionais e nacionais da sociedade e de governo, e trazia uma avaliação da situação do jovem no mundo e das conquistas relacionadas com a implementação do PAMJ. Em linhas gerais, reconhecia muitos avanços em várias das áreas prioritárias do programa no período analisado; todavia,

---

160. UN. *Braga Youth Action Plan*. Disponível em: <<http://www.un.org/events/youth98/yforum98/bragayap.htm>>.

161. CHAVES JÚNIOR, E. O. *Políticas de juventude: evolução histórica e definição*. Disponível em: <<http://regional.bvsalud.org/php/index.php>>.



ênfatizava que os jovens do início do terceiro milênio continuavam enfrentando problemas muito mais complexos, destacando-se a epidemia da aids e a pobreza. De acordo com ele, a pobreza continuaria por muitas décadas a representar o maior desafio na vida de milhares de jovens do mundo.

Incentivados pela agenda da ONU para a juventude, principalmente após a instituição do Ano Internacional, uma importante organização entre os países ibero-americanos começou a ser gestada. O início do processo de aproximação destes países tem como marco o ano de 1987, quando o Instituto da Juventude da Espanha convocou a Conferência Intergovernamental sobre Políticas de Juventude na Ibero-América. A partir de então, os países participantes decidiram ampliar o conhecimento recíproco sobre a situação da juventude, decidindo pela realização de reuniões anuais. Em 1992, por ocasião da realização da VI Conferência Ibero-Americana de Ministros de Juventude, a Organização Ibero-Americana de Juventude (OIJ) – instituição internacional de caráter governamental – foi criada formalmente. Atualmente, a OIJ é o único organismo multilateral governamental de juventude e promove a cooperação e o diálogo, na área, entre 22 países ibero-americanos.<sup>162</sup> Em outubro de 2006, em Havana (Cuba), aconteceu a XIII Conferência Ibero-Americana da Juventude. Ali, os participantes ratificaram a Convenção Ibero-Americana de Direitos da Juventude de outubro de 2005, assumindo o compromisso de apoiar a elaboração de um Plano de Cooperação e Integração da Juventude na Ibero-América, com o objetivo de fortalecer a luta contra a pobreza e a exclusão social dos jovens da região. Na declaração final da conferência, os representantes dos países participantes reconhecem a juventude como um ator de mudança e transformação social e como uma etapa com essência própria no processo de desenvolvimento pessoal, que deve ser vivida plenamente e com o exercício integral de seus direitos.

## 12.2 ANTECEDENTES DA POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUDE NO BRASIL

O estabelecimento do Ano Internacional da Juventude, em 1985, pela ONU, juntamente com o empenho de agências intergovernamentais como a OIJ, representaram um grande impulso para que as questões de juventude entrassem na pauta de políticas públicas dos países da América Latina, ao longo da década de 1990.

Em 2005, ano em que o Brasil criou a sua Secretaria Nacional de Juventude, todos os demais países da região latino-americana, com exceção de Honduras, já contavam com instâncias criadas formalmente para implantar e coordenar as políticas de juventude.

No Brasil, a promulgação do ECA, em 1990, foi um marco importante para a questão juvenil, mesmo reconhecendo que seus avanços aplicam-se apenas aos jovens até a faixa etária de 18 anos incompletos. O estatuto foi resultado de intensa mobilização da sociedade e de movimentos sociais vinculados à questão emblemática dos meninos e meninas de rua na década de 1980, e abriu novas perspectivas no campo da garantia e proteção de direitos de crianças e adolescentes no país.

---

162. São os seguintes os países envolvidos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

No final da década de 1990, algumas iniciativas federais, estaduais e municipais direcionadas para a juventude começaram a ser implementadas no Brasil. Entretanto, dado seus escopos reduzidos e experimentais, não chegaram a representar uma estratégia nacional de promoção dos jovens. De acordo com Sposito,<sup>163</sup> grande parte destes programas tinha como foco jovens excluídos ou em risco social e eram executados a partir de transferência de recursos da União aos demais entes federativos, ONGs e fundações empresariais. De forma geral, eram iniciativas pontuais de curta duração e voltadas para a inclusão social de jovens via oficinas de capacitação, visando melhorar a inserção no mundo do trabalho.

A partir de 2004, inicia-se no Brasil um amplo processo de diálogo, entre governo e movimentos sociais, sobre a necessidade de se instaurar uma política de juventude no país. Este processo concedeu projeção nacional à temática da juventude. Entre as iniciativas mais importantes ocorridas em 2004, destacam-se as seguintes: *i*) realização da Conferência Nacional de Juventude pela Comissão Especial de Juventude da Câmara Federal, que organizou debates (conferências regionais) em todo o país sobre as principais preocupações dos jovens brasileiros e possíveis soluções para seus problemas; *ii*) criação do Grupo Interministerial ligado à Secretaria-Geral da Presidência da República, que realizou um extenso diagnóstico das condições de vida dos jovens do país e dos programas e ações do governo federal voltados total ou parcialmente para a população juvenil;<sup>164</sup> *iii*) realização do Projeto Juventude, do Instituto Cidadania, que também propôs como metodologia debates regionais e temáticos e organizou uma pesquisa nacional para traçar o perfil da juventude; *iv*) encaminhamento da Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 394/2005), que inclui a expressão “jovem” na denominação do capítulo VII e dá nova redação ao artigo 227 da Constituição; *v*) encaminhamento de PL propondo a criação do Estatuto de Direitos da Juventude (PL nº 27/2007); e *vi*) encaminhamento de PL versando sobre o Plano Nacional de Juventude (PL nº 4.530/2004), o qual estabelece os objetivos e metas a serem alcançadas pelos governos para a melhoria das condições de vida dos jovens brasileiros.

Em fevereiro de 2005, foi criada a Secretaria Nacional de Juventude, órgão executivo ligado à Secretaria-Geral da Presidência da República, sem *status* de ministério, com o objetivo de articular os programas federais de juventude existentes em diversos órgãos do governo federal. Com a secretaria, também foram criados o Programa de Emergência, voltado para jovens entre 18 e 24 anos que estão fora da escola e do mercado de trabalho (ProJovem, na fase inicial), e o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve). Este conselho tem caráter consultivo e é formado por 57 membros –<sup>165</sup> 1/3 de representantes de secretarias e ministérios e 2/3 de representantes da sociedade civil.

---

163. SPOSITO, M., *op. cit.*

164. O Grupo Interministerial concluiu pela necessidade de integrar as diversas ações sem deslocá-las dos ministérios setoriais responsáveis por sua execução, assim como pela criação de um programa emergencial voltado para os jovens mais vulneráveis das capitais do país.

165. Os conselheiros da sociedade civil foram indicados pelo presidente da República. Houve, também um processo rico e ampliado de discussões, destacando-se a organização de uma oficina nacional de jovens, que se reuniram a partir da participação em redes locais e nacionais. O encontro teve apoio da Fundação Friedrich Ebert/Ides, da Ação Educativa, do Instituto Pólis, do Observatório Jovem do Rio de Janeiro/UFF, do Projeto Redes e Juventude, e do Ibase.

## 12.3 BREVE BALANÇO DOS PROGRAMAS DE JUVENTUDE EXISTENTES NO PERÍODO 2005-2007

O quadro 2 traz a relação dos programas federais de juventude existentes até setembro de 2007, agregados de acordo com as principais atividades/benefícios ofertados em seis eixos temáticos: *i)* elevação de escolaridade, capacitação profissional e cidadania; *ii)* qualificação e formação profissional; *iii)* educação – ensino superior; *iv)* financiamento e crédito rural; *v)* cultura, esporte e lazer; e *iv)* meio ambiente.

QUADRO 2

### Governo federal: programas para a juventude (agosto de 2007)

Programa	Órgão	Principal benefício oferecido	Público-Alvo
<b>Eixo 1) Elevação de escolaridade, capacitação profissional e cidadania (total 5)</b>			
1) ProJovem	SG/PR, MEC, MDS/MTE	Certificação do ensino fundamental, capacitação inicial ao mundo do trabalho, desenvolvimento de ações comunitárias, e pagamento de um auxílio financeiro de R\$ 100 por mês.	Jovens de 18 a 24 anos sem carteira profissional assinada que terminaram a 4ª série, mas não concluíram a 8ª série do ensino fundamental.
2) Agente Jovem	MDS	Oferta de assistência social, aulas de saúde, cidadania e meio ambiente em período oposto ao da frequência à escola, e pagamento de bolsa mensal de R\$ 65, durante um ano.	Jovens de 15 a 17 anos, que estejam em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, egressos ou que estejam cumprindo medida socioeducativa, ou ainda oriundos de programas de atendimento à exploração comercial.
3) Juventude Cidadã	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e SEDH/PR	Profissionalização, elevação de escolaridade, prestação de serviços comunitários e formação para a cidadania, e R\$ 600, distribuídos em 5 (cinco) parcelas de R\$ 120.	Jovens entre 16 e 24 anos, provenientes de famílias de baixa renda (renda familiar <i>per capita</i> de até ½ SM).
4) Saberes da Terra	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/MEC/MTE	Elevação de escolaridade, qualificação social e profissional, e desenvolvimento de solidariedade e da cidadania.	Jovens e adultos agricultores, familiares e excluídos do sistema formal de ensino.
5) Proeja	MEC	Educação profissional integrada com ensino médio: cursos de formação inicial e continuada, com carga horária máxima de 1.600 horas.	Jovens e adultos que já concluíram o ensino fundamental e tenham, no mínimo, 18 anos de idade.
<b>Eixo 2) Qualificação e formação profissional (total 5)</b>			
6) Escola de Fábrica	MEC	Oferta de cursos de iniciação profissional dentro de empresas, bolsa mensal de R\$ 150 por seis meses.	Jovens de baixa renda de 16 a 24 anos desempregados.
7) Soldado Cidadão	Ministério da Defesa	Cursos de capacitação e formação profissional.	Jovens recrutas.
8) Consórcio Social de Juventude	MTE	Capacitação profissional específica durante quatro meses, vale-transporte e uma bolsa-auxílio no valor de R\$ 150.	Jovens de 16 a 24 anos, desempregados e integrantes de famílias com renda mensal <i>per capita</i> de até ½ SM. Pessoas com deficiência, mulheres, afrodescendentes, indígenas e ex-presidiários têm prioridade no atendimento.
9) Empreendedorismo Juvenil	MTE	Linha 1: Financiamento de projetos de qualificação e incubação de empreendimentos de jovens oriundos de outras ações do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE). Linha 2: projetos de qualificação e incubação de empreendimentos de jovens não-participantes de outras ações do PNPE. Linha 3: elaboração de metodologias e inovações tecnológicas voltadas ao fomento do empreendedorismo juvenil.	Jovens de 16 a 24 anos em situação de desemprego involuntário, que não tenham tido vínculo empregatício anterior, sejam membros de famílias com renda mensal <i>per capita</i> de até ½ SM, estejam matriculados e frequentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental ou médio ou cursos de educação de jovens e adultos.*

(continua)

(continuação)

<b>10) Jovem Aprendiz</b>	MTE	Aprendizagem de ofício ou profissão com contrato de trabalho determinado.	Jovens de 14 a 24 anos.
<b>Eixo 3) Educação – ensino superior (total 2)</b>			
<b>11) Universidade para Todos (ProUni)</b>	MEC	Concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em instituições de ensino superior privadas para estudantes brasileiros de baixa renda.	Jovens com renda familiar <i>per capita</i> de até 1 e ½ SM, para bolsa integral, ou até 3 SMs, para bolsa parcial (50,0% do valor da mensalidade), e professores da rede pública que não tenham formação superior.
<b>12) Projeto Rondon</b>	Ministério da Defesa	Desenvolvimento de trabalhos nas respectivas áreas de estudo, sob a supervisão de professores, durante as férias universitárias.	Estudantes universitários.
<b>Eixo 4) Financiamento e crédito rural (total 2)</b>			
<b>13) Nossa Primeira Terra</b>	MDA	Assegura crédito e financiamentos com juros subsidiados para a compra de imóveis rurais.	Jovens de 18 a 28 anos que queiram permanecer no meio rural.
<b>14) Pronaf Jovem</b>	MDA	Financiamento de até R\$ 6 mil para cada unidade familiar, sendo que o prazo de pagamento é de dez anos, com juros de 1,0% ao ano, e o prazo de carência pode ser de até cinco anos, dependendo da necessidade técnica do projeto.	Jovens de 16 a 25 anos que tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares rurais de formação por alternância ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio, ou que tenham participado de curso ou estágio de formação profissional.
<b>Eixo 5) Cultura, esporte e lazer (total 4)</b>			
<b>15) Bolsa Atleta</b>	Ministério do Esporte	Garantia de apoio financeiro aos atletas com mais de 12 anos que não contam com o patrocínio da iniciativa privada e que já começaram a mostrar seu alto potencial em competições nacionais e internacionais.	Jovens maiores de 12 anos, atletas das categorias: estudantil, internacional, nacional e olímpico-paraolímpica.
<b>16) Escola Aberta</b>	MEC	Oferta de atividades educacionais, esportivas, culturais e de lazer em escolas públicas do ensino médio e fundamental, que são abertas nos fins de semana exclusivamente para atender à comunidade. Os coordenadores das oficinas recebem uma ajuda de custo mensal de R\$ 150.	Jovens e pessoas da comunidade.
<b>17) Pontos de Cultura</b>	MEC	Ampliação do acesso da população de baixa renda à produção dos bens e serviços culturais. Repasse de cerca de R\$ 185 a cada Ponto de Cultura para a realização de suas atividades e para a aquisição de <i>kit</i> de produção multimídia, computadores com internet banda larga e programas de <i>software</i> livre, estúdio e ilha de edição.	População de localidades rurais, indígenas e quilombolas, e centros urbanos de todo o país.
<b>18) Segundo Tempo</b>	Ministério do Esporte	Promoção do acesso de crianças e jovens adolescentes da rede pública de ensino à prática esportiva, assegurando complemento alimentar, reforço escolar e material esportivo.	Crianças e adolescentes em situação de risco social.
<b>Eixo 6) Meio ambiente (total 1)</b>			
<b>19) Juventude e Meio Ambiente</b>	Ministério do Meio Ambiente (MMA) e MEC	Realização de oficinas de formação em: educação ambiental, fortalecimento organizacional, empreendedorismo e participação política.	Jovens entre 15 e 29 anos

Fonte: Ministérios setoriais.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Nota: \*Além de estarem cadastrados nas unidades executoras do PNPE, sendo que 30% dos jovens que forem atendidos pelo programa já podem ter concluído o ensino médio.

Cinco programas, que estão sob o eixo 1, buscam desenvolver, de forma integrada ou não, ações que visam à ampliação da escolaridade, à capacitação profissional e ao envolvimento com ações de cidadania: ProJovem, Agente Jovem,<sup>166</sup> Juventude Cidadã, Saberes da Terra e Projeja. Observa-se que, embora os cinco programas tenham objetivos e público-alvo semelhantes, sua implementação envolve seis diferentes secretarias e ministérios, a saber: Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) – por meio da Secretaria Nacional de Juventude –, MTE, MDS, SEDH/PR, MDA e MEC.

Os programas organizados sob o eixo 2 também são cinco e apresentam como preocupação central a capacitação para a inserção no mercado de trabalho, independentemente do grau de escolaridade do jovem: Escola de Fábrica, Soldado Cidadão, Consórcio Social de Juventude e Empreendedorismo Juvenil, e Jovem Aprendiz. Note-se que, à semelhança dos programas contidos no eixo anterior, estes também compartilham, praticamente, do mesmo objetivo, mas envolvem a interveniência de três diferentes órgãos (MEC, Ministério da Defesa e tem) para o desenvolvimento de ações para jovens com perfil semelhante, ou seja, de baixa renda e desempregados.

Dois outros programas foram agregados sob o eixo 3 pelo fato de desenvolverem ações focadas para a ampliação do acesso ao ensino superior, caso do Programa Universidade para Todos (ProUni), e para a promoção de projetos educacionais de alunos já matriculados em cursos de ensino superior, como é objetivo do Projeto Rondon. O ProUni é financiado a partir de isenção fiscal de quatro tributos (CSLL, IRPJ, PIS e Cofins) aos empresários de ensino, mediante o provimento de vagas escolares ociosas da rede privada para jovens de baixa renda e professores da rede pública que ainda não têm ensino superior.<sup>167</sup> Quanto ao Projeto Rondon, é, na verdade, a recriação do plano que vigorou entre os anos de 1967 e 1989, que levava estudantes universitários a regiões carentes do país durante as férias. Seu relançamento pelo atual governo veio atender a uma reivindicação feita em 2003 pela, União Nacional dos Estudantes (UNE) diretamente ao presidente Lula.

Os programas que têm como principais linhas de atuação a concessão de crédito e financiamento para jovens vinculados à agricultura familiar foram colocados sob o eixo 4, que agrega o Pronaf-Jovem e a Nossa Primeira Terra. Ambos são executados sob a coordenação do MDA e respondem a importantes reivindicações dos movimentos sociais rurais de criação de políticas específicas para a juventude rural. O Programa Nossa Primeira Terra consiste no financiamento para aquisição de terras como parte do Programa Nacional de Crédito Fundiário. O público-alvo são os filhos de agricultores e estudantes de escolas agrotécnicas e de escolas família-agrícola, com idade entre 18 e 24 anos. O Pronaf-Jovem é uma linha de financiamento para o desenvolvimento de atividades agrícolas ou investimentos no âmbito da agricultura familiar. Também está orientado para os jovens entre 16 e 25 anos e que estejam cursando escolas técnicas agrícolas de nível médio ou que tenham no mínimo 100 horas de curso técnico ou estágio.

---

166. O Programa Agente Jovem, embora não ofereça escolaridade, tem suas atividades realizadas no contraturno, demonstrando sua centralidade.

167. Para mais informações sobre o ProUni, ver seções 2.4 e 9.4 desta edição – respectivamente, “Acesso restrito e desigual à educação superior” e “Programa Universidade para Todos”.

O eixo 5 reúne os programas que têm como objetivo ampliar o acesso e/ou incentivar a participação dos jovens em atividades esportivas, culturais e de lazer. Encontram-se aqui o Programa Bolsa Atleta, que é voltado para o esporte de rendimento; o Programa Escola Aberta, que abre a escola pública nos finais de semana para o desenvolvimento de atividades esportivas e culturais; o Pontos de Cultura, que visa ampliar o acesso à cultura para populações de baixa renda, comunidades rurais, indígenas e quilombolas; e o Programa Segundo Tempo, que tem como objetivo democratizar o acesso ao esporte educacional de qualidade, como forma de inclusão social, ocupando o tempo ocioso de crianças e adolescentes expostos a situações de risco social. Finalmente, no eixo 6, incluiu-se o Programa Juventude e Meio Ambiente, cuja execução contempla oficinas de educação ambiental, que se dá via interação permanente com a sociedade civil por meio da Rede Juventude de Meio Ambiente (Rejuma).

Do conjunto de 19 programas contidos no quadro 2, pode-se afirmar que pelo menos 11 programas se voltam, exclusivamente, para a população de jovens excluídos, isto é, de baixa renda, com pouca escolaridade, ou com dificuldade de realizar um curso superior e desempregados, ou com inserção precária no mercado de trabalho (ProJovem, Agente Jovem, Juventude Cidadã, Saberes da Terra, Consórcio Social de Juventude, Escola de Fábrica, Empreendedorismo Juvenil, ProUni, Pontos de Cultura e Esporte Segundo Tempo). Os demais programas, à exceção de quatro (Projeto Rondon, Bolsa Atleta, Escola Aberta e Juventude e Meio Ambiente), tendem a contemplar elevada proporção de jovens de baixa renda, em função do *locus* de atendimento e do tipo de ação ofertada.

Assim, observa-se que, no período analisado, a Política Nacional de Juventude teve a orientação clara de dialogar com a dívida social do país. Uma avaliação preliminar dos objetivos e públicos-alvo desses programas aponta que a qualificação profissional e a aceleração da aprendizagem aparecem como ações emergenciais e compensatórias aos jovens de baixa renda do país que não tiveram acesso à educação básica de qualidade.

Tal estratégia pode, em um primeiro momento, responder à realidade brasileira que detém elevada proporção de jovens em situação de vulnerabilidade social. Programas dessa natureza, quando bem administrados e mantidos continuamente, podem contribuir para melhorar consideravelmente as condições de vida desta população, elevando os índices de alfabetização e de escolaridade, que podem resultar em melhor inserção no mundo do trabalho. Mas, não obstante tais resultados constituírem meta altamente desejável, resumir a intervenção pública nesta população apenas a programas dessa natureza não é uma solução socialmente justa e definitiva. Esta só será alcançada quando estiver assegurada, de fato, educação de qualidade conjugada a políticas de transferência de renda, habitação adequada, saneamento e acesso a serviços de saúde, culturais e de lazer para todos os jovens.

Quanto à faixa etária do público-alvo dos programas citados, observam-se importantes diferenças entre os mesmos. Alguns focalizam a infância e a adolescência (Agente Jovem, 15 a 17 anos; e Segundo Tempo, 7 a 17 anos); outros apresentam superposição etária entre adolescência e juventude (Escola de Fábrica, 14 a 24 anos; Pronaf-Jovem, 16 a 29 anos; Juventude e Meio Ambiente, 15 a 29 anos; e Bolsa Atleta, maior de 12 anos). Há programas, cuja faixa etária escolhida é mais ampliada, priorizando os jovens adultos (ProJovem, 18 a 24 anos; Nossa Primeira Terra, 18 a 28 anos; e Proeja, idade

mínima 21 anos). Existem ainda programas que não fixam a faixa etária, mencionando alguma especificidade do público jovem que prioriza (Programas Saberes da Terra, ProUni, Soldado Cidadão, Projeto Rondon). Por fim, citam-se aqueles programas em que as ações desenvolvidas não se destinam apenas ao público jovem, mas também à comunidade em geral (Escola Aberta e Pontos de Cultura).

Krauskopf,<sup>168</sup> refletindo sobre a faixa etária do sujeito juvenil em diferentes países, assevera que as diferenças nas definições etárias dos jovens se devem a um problema não resolvido – a relação jovem-adulto nas representações sociais, repercutindo na forma como estas representações deveriam ser consideradas no desenho e na implementação das políticas públicas voltadas para a juventude. Ao que tudo indica, este é o atual estágio da política de juventude no Brasil, por meio da qual as estruturas governamentais não têm ainda clareza sobre quem é a população jovem e nem sobre a forma de desenhar políticas públicas específicas.

Por último, identificam-se, ainda, no conjunto de programas agregados sob os eixos 1 e 2, notadamente, ações de transferência de renda, de aceleração da escolaridade e de capacitação profissional, e alguns aspectos que remetem ao campo de planejamento e gestão pública, tais como:

- multiplicidade de programas, sem coordenação e articulação entre eles;
- duplicações da população-alvo;
- heterogeneidade no valor do auxílio financeiro repassado, podendo suscitar um sentido de ações concorrentes e não integradas ou complementares;
- falta de integração eficiente entre as ações de escolaridade e capacitação;
- duplicidade de ações de capacitação implementadas por vários órgãos diferentes;
- ausência de integração espacial na implementação, resultando em pulverização de ações e recursos públicos;
- ausência de integração dos programas emergenciais com outras ações importantes para os jovens: saúde, cultura e lazer; e
- falta de estratégia integrada de acompanhamento, avaliação e reorientação dos diversos programas, visando ao seu aperfeiçoamento.

Ainda em 2004, o diagnóstico do Grupo Interministerial de Juventude da SG/PR já apontava a existência de paralelismo e superposição entre vários desses programas. Entretanto, o que se apreende, à luz da quantidade de programas existentes, da análise dos seus objetivos e da observação de seu público-alvo é que, ao menos no período 2005-2007, as propostas técnicas de sanar os problemas de gestão para ampliar o potencial de integração e de alcance do público-alvo entre os programas de juventude não foram consideradas.

Sem ignorar que os programas federais de juventude implementados entre os anos de 2005 a 2007 careceram de uma estratégia integradora que proporcionasse escala e organicidade, reconhece-se, no período, alguns avanços, destacando-se a criação de um

---

168. KRAUSKOPF, Dina. Desafios en la construcción y implementación de las políticas en América Latina. // El futuro ya no es como antes: ser joven en América Latina. Buenos Aires: *Revista Nueva Sociedad*, Nov-Dic, 2005, p. 141-153.

novo programa emergencial de juventude (ProJovem) – com integração curricular de educação, capacitação e ações de cidadania –, a instalação do Conselho Nacional de Juventude e a estruturação da nova Secretaria Nacional de Juventude.

#### 12.4 AS MUDANÇAS PROPOSTAS A PARTIR DE 2008

Nos primeiros meses de 2007, começando o segundo mandato presidencial, a atual força política no governo federal deu início a um novo processo de estudos e discussões para redesenhar a política nacional de juventude, buscando responder a dois desafios: *i*) ampliar o potencial de integração entre os programas emergenciais (ProJovem, Escola de Fábrica, Consórcio Nacional de Juventude, Juventude Cidadã e Saberes da Terra) e destes com outro conjunto de ações consideradas mais estruturantes, vinculadas às áreas de educação, saúde, esporte e cultura; e *ii*) aumentar a escala de atendimento dos programas emergenciais para todo o universo de jovens brasileiros considerados excluídos, definidos como os jovens de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental, não trabalham e vivem em domicílios com renda *per capita* de até ½ SM – este universo alcança cerca de 4,0 milhões, de acordo com a Pnad de 2006.

Apesar das recomendações do grupo de trabalho que estudou os programas e, ainda em final de 2004, diagnosticou os problemas de paralelismo, superposição e de ausência de articulação e integração entre os mesmos, a tendência do novo debate em curso ainda era pela não extinção de programas e/ou fusão de determinados programas semelhantes. Tal resistência não é um fato novo ou inusitado, pois, em geral, as recomendações de extinções, fusões e incorporações de ações e programas executados por órgãos diferentes não raramente são rechaçadas. Em geral, os argumentos da racionalidade técnica e da melhoria de gestão, que resultariam na possibilidade de atender maior número de jovens sem que fosse necessário aumentar os recursos na mesma proporção, são descartados frente ao forte apego institucional que leva os diferentes órgãos e forças políticas representadas a competirem entre si pela marca de programas próprios e pelas diferentes formas de atuação e gestão. Este ambiente acaba se tornando pouco propício à promoção de mudanças e inovações. Com efeito, o processo pode resultar inócuo ou, na melhor das hipóteses, trazer reduzida repercussão sobre os problemas que precisam ser sanados, se, diante de tais dificuldades, não existir uma imperativa determinação superior de introduzir as alterações necessárias.

Por questões dessa natureza, no final do processo de discussões e avaliação, não houve extinção de programas: foram todos transformados em ações e abrigados sob a rubrica de um único. O novo programa mantém-se com o nome de ProJovem e será subdividido em quatro modalidades: ProJovem Adolescente, ProJovem Urbano, ProJovem Campo e ProJovem Trabalhador (quadro 3). Com o novo ProJovem, haverá a unificação do valor do auxílio financeiro em R\$ 100,<sup>169</sup> que será estendido também aos jovens do campo. Os currículos e a carga horária também serão unificados. Sua gestão será compartilhada entre a SG/PR – por meio da Secretaria Nacional de Juventude –, o MTE, o MDS, o MDA e o MEC.

---

169. Exceto a modalidade ProJovem-Adolescente, que alterou o valor do benefício. Ver seção “O Jovem como público da assistência social” deste volume.



**Programas de juventude que foram incorporados ao (novo) ProJovem**

Programas atuais	Programa unificado	Principais mudanças previstas
Agente Jovem	ProJovem Adolescente	Extinção do auxílio financeiro de R\$ 65 Prioriza os jovens de 15 a 17 anos integrantes das famílias do Programa Bolsa Família (PBF) Expansão territorial na lógica dos Cras (Suas) para até 4 mil municípios até 2010 Ampliação da permanência no programa para até 24 meses
ProJovem	ProJovem Urbano	Ampliação da faixa etária de 18 a 24 anos para 18 a 29 anos Ampliação da duração do programa de 12 para 18 meses Extensão para as unidades prisionais e de adolescentes em conflito com a lei Expansão prioritária para municípios acima de 200 mil habitantes
Saberes da Terra	ProJovem Campo	Delimitação da faixa etária para jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos Inclusão do auxílio mensal de R\$ 100/jovem atendido Duração de 24 meses
Consórcio Social de Juventude Juventude Cidadã Escola de Fábrica	ProJovem Trabalhador	Manutenção dos objetivos de capacitação Alteração da faixa etária de 16 a 24 anos para 18 a 29 anos Aumento do valor do auxílio mensal repassado (de R\$ 100 para R\$ 150)

Fonte: Ministérios setoriais.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

A proposta anunciada em setembro último pela Secretaria Nacional de Juventude resulta da tentativa de integração de seis programas já existentes: Agente Jovem, ProJovem, Saberes da Terra, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica. De acordo com os dados oficiais da secretaria, estes programas ofertam atualmente cerca de 500 mil vagas para jovens considerados excluídos. A meta anunciada prevê a ampliação de vagas para atender a 4,2 milhões de jovens até 2010, ou seja, preconiza o atendimento da totalidade de jovens que vivem em situação de vulnerabilidade social no país, de acordo com o perfil enunciado anteriormente.

Sobre a nova proposta de mudanças, anunciada no final de 2007, chamam atenção quatro aspectos que remetem ao objetivo de ampliação do potencial de integração entre as modalidades do novo ProJovem, conforme resumido a seguir.

- a) Considerando que, tanto o ProJovem Urbano quanto o ProJovem Trabalhador continuam visando à formação profissional de jovens com perfis sociais semelhantes, deveria haver um esforço governamental para compatibilizar (integrar) os cursos de capacitação oferecidos por estas duas modalidades. Por exemplo, à modalidade ProJovem Urbano poderia caber a capacitação inicial, enquanto ao ProJovem Trabalhador poderiam ser atribuídos os cursos mais avançados ou mesmo oficinas em áreas diferentes daquelas ofertadas por outra modalidade. Se nada for feito a esse respeito, continuará fraco o potencial de integração entre as modalidades do (novo) ProJovem, correndo-se o risco de as mesmas continuarem se sobrepondo nos territórios e municípios e competirem em relação ao mesmo público-alvo.
- b) A implementação da modalidade ProJovem Adolescente (antigo Agente Jovem) seguirá a lógica do Sistema Único de Assistência Social (Suas): sua expansão estará atrelada aos jovens das famílias contempladas pelo Programa

Bolsa Família (PBF) e se dará naqueles municípios que forem objeto de pactuação com a Comissão Tripartite de Assistência Social. Assim, será muito difícil estabelecer uma estratégia de integração territorial planejada entre esta e as outras modalidades do ProJovem.

- c) A estratégia anunciada de direcionar o ProJovem Urbano para os municípios com população superior a 200 mil habitantes poderá deixar quase metade dos jovens que se encaixam no perfil do programa desassistida, dado que, de acordo com os dados da Pnad de 2006 produzidos pela Coordenação Nacional do ProJovem Urbano, 53,0% destes jovens vivem em municípios com menos de 200 mil habitantes. Assim, a escolha dos municípios para a implementação desta modalidade do programa poderia considerar critérios que levassem em conta a maior concentração de jovens excluídos em termos proporcionais, e não absolutos. Tais critérios direcionariam a implementação da modalidade ProJovem Urbano em municípios de pequeno porte, sobretudo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Há municípios – como Santo Antonio do Piauí, no interior do estado –, por exemplo, onde a proporção de jovens em situação de exclusão alcança 53,0% do total de sua população de jovens. A opção em direcionar o ProJovem em municípios como este poderia resultar em: *i)* maior impacto do programa devido à proporção elevada de jovens excluídos existentes nestes municípios; *ii)* aumento da visibilidade dos resultados; *iii)* diminuição da migração de jovens para as capitais e regiões metropolitanas; *iv)* aumento da possibilidade de integração dos programas que são complementares entre si (Proeja, Alfabetização Jovens e Adulto, entre outros); e *v)* maior dinamização da economia do município em face do aumento de recursos financeiros em circulação pelo pagamento do auxílio financeiro aos jovens atendidos.
- d) A modalidade ProJovem Trabalhador tem vocação mais urbana, pelo fato de fixar metas de inserção ao mercado de trabalho para os jovens que passam pelos seus cursos de qualificação profissional. Assim, sua implantação poderia ser direcionada para municípios de grande porte, onde a concentração absoluta de jovens excluídos é mais elevada do que a verificada em municípios de pequeno porte.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a curta trajetória do Brasil no campo de políticas públicas específicas para a juventude, admite-se que o país vem avançando a passos largos. Nos avanços, cabe destacar mais uma vez, o arranjo institucional criado a partir de 2005 no âmbito do governo federal, que inclui a Secretaria Nacional de Juventude, o Conselho Nacional e os programas específicos para os jovens. A iniciativa do governo federal de criação de estrutura administrativa responsável para cuidar da área da juventude tem sido replicada nas outras instâncias da Federação. Existe já um sem-número de municípios que também já instituíram uma estrutura semelhante, criando a figura do gestor público de juventude.

O passo seguinte será ampliar o escopo da Política Nacional de Juventude para todos os segmentos que compõem as juventudes, logrando integrar os programas e

mergenciais com os programas universais. Não se trata de negar a necessidade de um diálogo maior da política nacional com a parcela de jovens excluídos em face da realidade brasileira. Entretanto, é importante olhar o jovem sob a ótica de direitos humanos, como sujeito de direitos, considerando as suas especificidades e a integralidade de suas demandas.

## POSFÁCIO

A juventude comparece nesta publicação associada a dimensões e problemas típicos do relacionamento entre o universo juvenil e a sociedade mais ampla: as questões do mundo do trabalho; os padrões de desigualdade e de discriminação vigentes; as situações de fragilização social, pobreza, indigência e desamparo familiar; as estruturas de geração e distribuição de oportunidades; as expectativas quanto ao desempenho de determinados papéis sociais; as práticas de consumo – enfim, as diversas dimensões que caracterizam a dinâmica social brasileira, em seus avanços e conflitos.

O esforço empreendido nas várias seções pretendeu fornecer, de maneira oportuna ao contexto juvenil atual, uma leitura da inserção desses temas na agenda das políticas públicas de corte social. Certamente ficaram de fora outros olhares possíveis sobre a temática. Ainda assim, algumas breves considerações podem ser traçadas à luz das análises aqui apresentadas.

Primeiramente, é possível afirmar que as políticas públicas federais carecem de um marco referencial mais coeso acerca do conceito de juventude. Sintomático disto é o fato de programas direcionados ao público juvenil operarem com faixas etárias diferentes. Igualmente reveladora é a adoção, por algumas áreas, das concepções mais recentes sobre a juventude – que respeitam a noção do jovem como sujeito de direitos e que atentam para as especificidades desta fase da vida e dos grupos que a experimentam –, enquanto em outras prevalece a compreensão tutorial e controladora que caracteriza as ações mais tradicionais e institucionalmente estruturadas. E todas lidam com o mesmo jovem, que se vê submetido a formas muito distintas de tratamento.

Em segundo lugar – e em decorrência da questão anterior –, pode-se asseverar que inexistente um entendimento comum a respeito das dimensões mais cruciais da temática juvenil sobre as quais deve atuar o poder público. No geral, a lógica da atuação segue extremamente setorializada: cada órgão busca tratar, de acordo com seus marcos teóricos e com seu instrumental de ação, das questões que consegue identificar. Ainda resta por ser construída uma estratégia multissetorial de atuação que articule horizontalmente as iniciativas de órgãos diversos com um propósito comum, ampliando as possibilidades de êxito em seus empreendimentos.

Finalmente, é preciso considerar que, para além de forjar um entendimento compartilhado sobre o que é a juventude e sobre quais os desafios prementes para o país com relação aos seus jovens, é necessário também construir um novo repertório de ações e instrumentos para levar a cabo uma política de promoção dos direitos da juventude efetivamente conectada com o seu tempo. Sabe-se, por exemplo, que o país precisa de uma escola de qualidade que prepare os jovens para o mercado de trabalho, mas isto não é suficiente. O jovem brasileiro hoje precisa, sim, de uma escola que estimule o desenvolvimento de suas habilidades de modo a permitir sua inserção autônoma e com segurança nos vários espaços da vida social – o trabalho, a vida comunitária, a cena política, a cidadania. Não basta romper o círculo vicioso entre inserções precárias, abandono da escola e desalento, que marcam a trajetória de parte significativa deste segmento no mundo do trabalho; é necessário também promover condições que respeitem as especificidades do trabalho juvenil, compatíveis com as outras dimensões relevantes desta e para esta etapa de vida, com suas respectivas peculiaridades.

Nessa mesma linha de argumentação, é também importante, a par de desenvolver ações de cuidados sanitários com vistas à promoção de uma vida sadia para os jovens, potencializar os meios destinados à geração de condições de vida saudáveis, capazes de conscientizar os jovens sobre hábitos, práticas e situações potencialmente danosos para o seu bem-estar e desenvolvimento. Em suma, é imperioso avançar no sentido de oferecer oportunidades concretas de experimentação e inserção social à juventude, atrativas e significativas no contexto atual, favorecendo efetivamente a construção de sua identidade e sua integração nas várias esferas da vida do país.

A 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, que se realiza nos próximos dias, deverá resultar em relevantes contribuições para esse debate, ao abrir espaço para a participação de vários segmentos da sociedade brasileira, em especial a juventude e suas organizações. A mobilização social e política dos jovens em prol dos seus direitos foi um fator decisivo para a visibilidade que as questões da juventude conquistaram no país. Do diálogo com os gestores públicos, os movimentos sociais, as ONGs e outros atores estratégicos certamente advirão muitos subsídios para o aprimoramento de uma agenda positiva para a juventude brasileira.

*Jorge Abrahão de Castro    Luseni Aquino*  
Organizadores

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Revisão**

Marco Aurélio Dias Pires

### **Editoração**

Iranilde Rego

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

### **Rio de Janeiro**

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: [editrj@ipea.gov.br](mailto:editrj@ipea.gov.br)

## **COMITÊ EDITORIAL**

### **Secretário-Executivo**

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,  
9º andar, sala 912

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: [marco.aurelio@ipea.gov.br](mailto:marco.aurelio@ipea.gov.br)

Tiragem: 130 exemplares