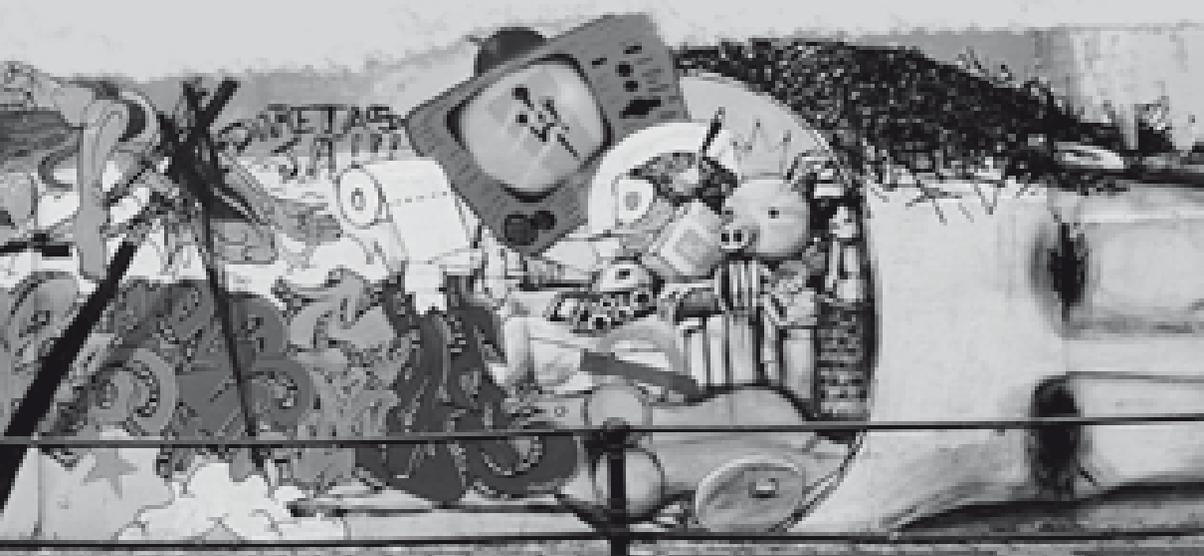


# Juventude e Políticas Sociais no Brasil

## Organizadores

Jorge Abrahão de Castro • Luzeni Maria C. de Aquino

Carla Coelho de Andrade



## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro** Samuel Pinheiro Guimarães Neto



Fundação pública vinculada à Secretaria 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 Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

#### **Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia** (em implantação)

José Celso Pereira Cardoso Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

#### **Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-chefe de Comunicação**

Daniel Castro

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

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

**ipea**

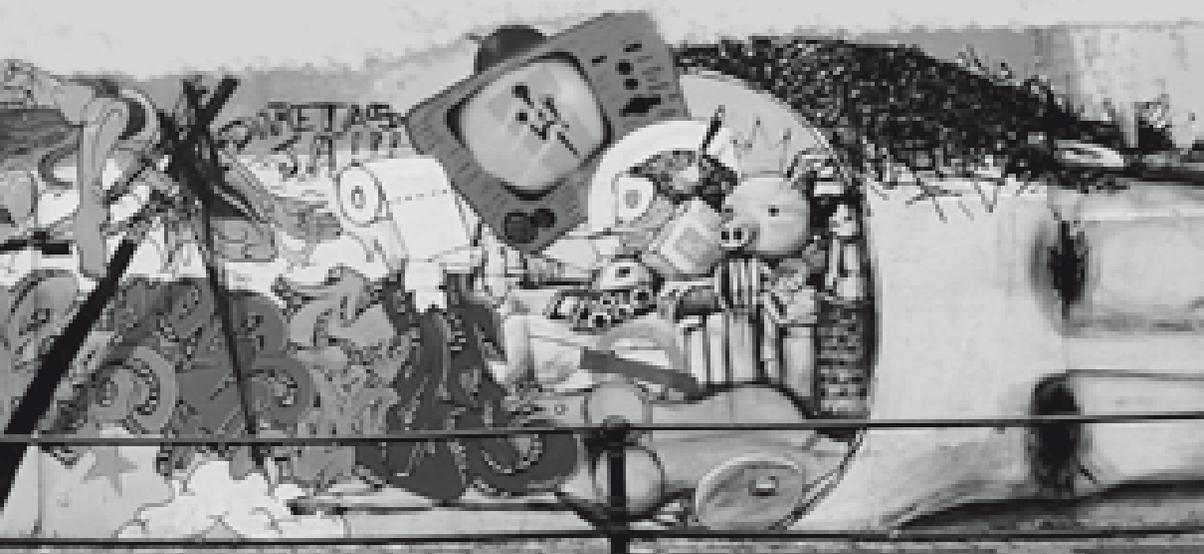
Brasília, 2009

# Juventude e Políticas Sociais no Brasil

## Organizadores

Jorge Abrahão de Castro • Luzeni Maria C. de Aquino

Carla Coelho de Andrade



---

Juventude e políticas sociais no Brasil / organizadores:  
Jorge Abrahão de Castro, Luseni Maria C. de Aquino,  
Carla Coelho de Andrade. – Brasília : Ipea, 2009.  
303 p. : gráfs., tabs.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-039-0

1. Juventude. 2. Políticas Sociais. I. Castro, Jorge  
Abrahão de. II. Aquino, Luseni Maria Cordeiro de. III.  
Andrade, Carla Coelho de. IV. Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada.

CDD 362.70981

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria 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.

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	7
PREFÁCIO .....	13
Regina Celia Reyes Novaes	
INTRODUÇÃO .....	23
Luseni Aquino	
<b>CAPÍTULO 1</b>	
A POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUDE: AVANÇOS E DIFICULDADES .....	41
Enid Rocha Andrade da Silva	
Carla Coelho de Andrade	
<b>CAPÍTULO 2</b>	
UM OLHAR DEMOGRÁFICO SOBRE OS JOVENS BRASILEIROS .....	71
Ana Amélia Camarano	
Juliana Leitão e Mello	
Solange Kanso	
<b>CAPÍTULO 3</b>	
SITUAÇÃO EDUCACIONAL DOS JOVENS BRASILEIROS .....	89
Paulo Roberto Corbucci	
Maria Martha Cassiolato	
Ana Luiza Codes	
José Valente Chaves	
<b>CAPÍTULO 4</b>	
POLÍTICAS DE EMPREGO PARA JOVENS: ENTRAR NO MERCADO DE TRABALHO É A SAÍDA? .....	109
Roberto Gonzalez	
<b>CAPÍTULO 5</b>	
JOVENS: MORBIMORTALIDADE, FATORES DE RISCO E POLÍTICAS DE SAÚDE .....	129
Andrea Barreto Paiva	
José Aparecido Ribeiro	
Joelmir Rodrigues da Silva	
Luciana M. S. Servo	
Roberto Passos Nogueira	
Sérgio F. Piola	
<b>CAPÍTULO 6</b>	
SÍNDROME DE JUNO: GRAVIDEZ, JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS .....	149
Natália de Oliveira Fontoura	
Luana Simões Pinheiro	
<b>CAPÍTULO 7</b>	
A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A JUVENTUDE: UM DIÁLOGO SOBRE A VULNERABILIDADE SOCIAL? .....	167
Luciana Jaccoud	
Patrícia Dario El-Moor Hadjab	
Juliana Rochet	

## **CAPÍTULO 8**

JUVENTUDE E POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL ..... 191

Helder Ferreira

Natália de Oliveira Fontoura

Luseni Aquino

André Gambier Campos

## **CAPÍTULO 9**

JUVENTUDE E CULTURA ..... 221

Frederico Barbosa

Herton Araújo

## **CAPÍTULO 10**

JUVENTUDE RURAL: ALGUNS IMPASSES E SUA  
IMPORTÂNCIA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR ..... 243

Brancolina Ferreira

Fábio Alves

## **CAPÍTULO 11**

JUVENTUDE NEGRA E EDUCAÇÃO SUPERIOR ..... 259

Adailton da Silva

Josenilton da Silva

Waldemir Rosa

## **CAPÍTULO 12**

ASPECTOS PREVIDENCIÁRIOS DA INSERÇÃO DOS JOVENS  
NO MERCADO DE TRABALHO NAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS ..... 291

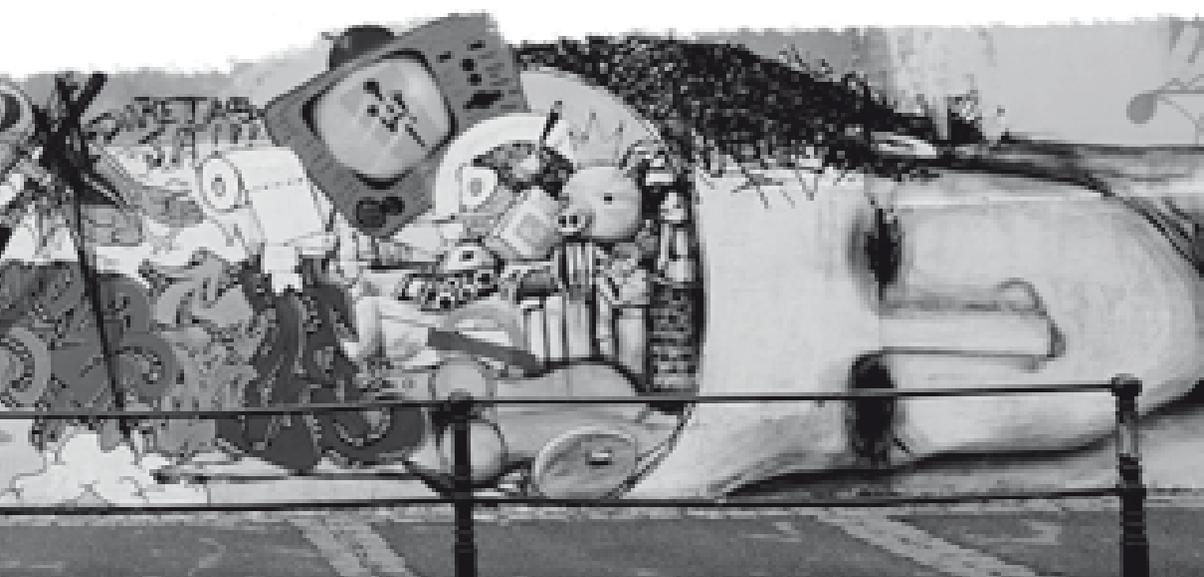
Leonardo Alves Rangel

Maria Thereza de Marsillac Pasinato

João Luís de Oliveira Mendonça

NOTAS SOBRE OS AUTORES ..... 311

# APRESENTAÇÃO





## APRESENTAÇÃO

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

A publicação que ora se apresenta reúne uma parte dos textos que compõem a edição nº 15 do periódico *Políticas Públicas: acompanhamento e análise*, publicação semestral da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea dedicada à reflexão sobre as ações implementadas pelo governo federal nas várias áreas de corte social. A referida edição do periódico deu destaque ao tema *juventude* em cada um dos seus capítulos setoriais, que exploraram aspectos diferentes da temática e sua inserção na pauta das políticas públicas. Como fruto deste esforço, foi publicado também o texto *Juventude e políticas sociais no Brasil* (Texto para Discussão nº 1335), lançado em 2008 durante a Conferência Nacional da Juventude, realizada em Brasília. Passado pouco mais de um ano desde então, considerou-se relevante atualizar e reunir em livro os vários textos outrora apresentados, assim como aprofundar a reflexão e ampliar o repertório de temas e questões que são cruciais para a compreensão da temática juvenil no âmbito da ação pública.

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; e as práticas de consumo – enfim, as diversas dimensões que caracterizam a dinâmica social brasileira, em seus avanços e conflitos.

O esforço empreendido nos vários capítulos 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 inexistem 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 seu instrumental de ação, das questões que consegue identificar. Ainda resta por ser construída uma estratégia multisetorial 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 quais os desafios prementes para o país com relação a 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 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 vista 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 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.

Nesse sentido, acreditamos que esta publicação pode contribuir para a compreensão do espaço que cada política setorial destina aos temas e aos problemas da juventude brasileira hoje, bem como para a identificação das lacunas e dos

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 documento 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 da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea**

Luseni Maria C. de Aquino

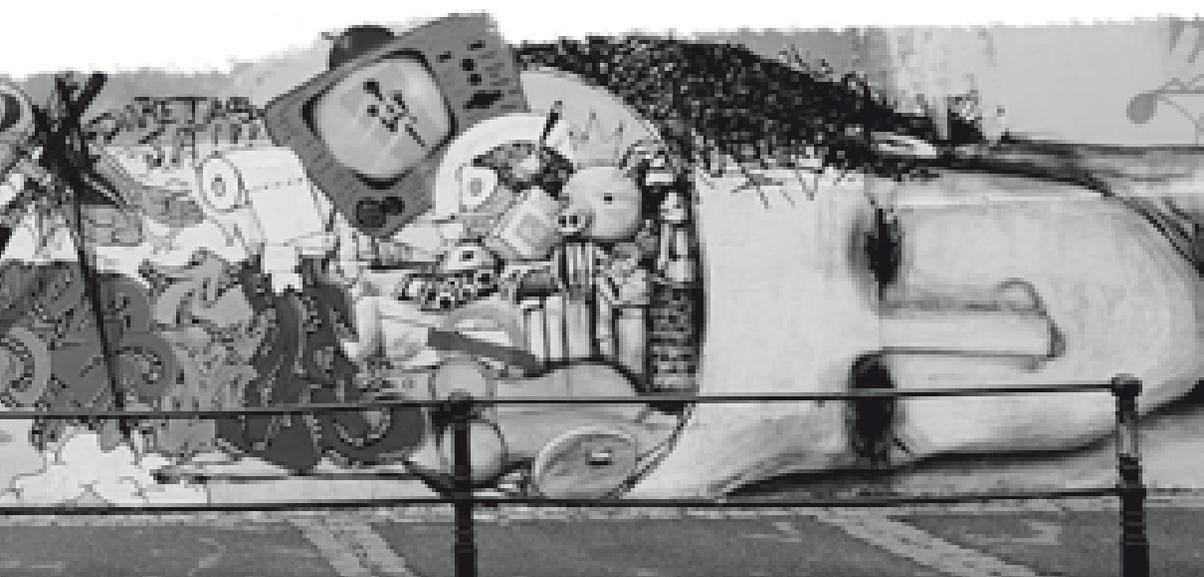
**Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea**

Carla Coelho de Andrade

**Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea**



## PREFÁCIO





## PREFÁCIO

Regina Celia Reyes Novaes\*

Este livro do Ipea é muito bem-vindo. Traz consigo um bem-sucedido esforço institucional de acompanhar processos sociais em curso, responder a indagações atuais e corresponder às exigências da reflexão crítica voltada para o presente momento histórico em que a *juventude* ganha um espaço – historicamente inédito – na configuração da questão social brasileira.

Aqui, vale lembrar alguns antecedentes e aspectos da configuração do campo das Políticas Públicas de Juventude (PPJs) no Brasil que podem ajudar a compreender a importância desta publicação.

Em nosso país, assim como na maioria dos países da América Latina, os sistemas de proteção social – gestados no decorrer dos processos de industrialização – repousavam na capacidade contributiva dos assalariados, vinculados ao mercado formal de trabalho. Neste contexto, quando os jovens das classes populares se inseriam no mercado formal de trabalho, contavam com o sistema de solidariedade da Previdência Social, por meio do qual se selava uma espécie de pacto entre as gerações – trabalhadores ativos contribuindo para inativos.

Paralelamente, o investimento em educação foi uma resposta que os estados ofereceram – com mais ou menos sucesso – para incorporação de novas gerações. A preocupação com os jovens – que não precisavam entrar precocemente no mundo do trabalho – circunscrevia-se à educação: tratava-se de desenvolver as aptidões exigidas pelo processo de qualificação da força de trabalho.

Dessa forma, configuravam-se aí duas juventudes: aquela a quem se prepara para a vida adulta por meio da educação e outra que, como parte da classe trabalhadora, sequer era vista como *jovem*.

Mais adiante, como se sabe, com o esgotamento do modelo desenvolvimentista, as reformas sociais de caráter liberal agiram no sentido de flexibilizar direitos sociais. De maneira geral, nos anos 1980 e 1990, enfraqueceram-se os mecanismos corporativistas fundamentados na solidariedade trabalhista e fortaleceram-se critérios relacionados à competição no mercado e à individualização dos riscos.

---

\* Antropóloga, professora aposentada do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Como pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), prossegue desenvolvendo projetos de investigação nas áreas de juventude, religião e política. Foi secretária nacional de juventude adjunta e presidenta do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) de 2005 a março de 2007.

A rigor, a década de 1980 foi marcada pelo início da recessão e da expansão da pobreza no Brasil e na América Latina. A crise da dívida externa eclodiu e os governos adotaram políticas de ajuste em um quadro de reestruturação das economias nacionais. Ao mesmo tempo, adotaram-se, também, políticas compensatórias de transferência de renda para os mais empobrecidos, por meio de programas alimentares e empregos temporários.

Entre as ideias para *sair da crise*, via de regra gestadas em organismos oficiais e agências de cooperação internacional, reservou-se um papel à população juvenil como *agente para o desenvolvimento*. Tendo como referência a necessidade de crescimento econômico, naquele momento prevaleceu o enfoque dos jovens como *capital humano*. O que, na prática, significava responder ao desemprego de jovens por meio de projetos de capacitação ocupacional e inserção produtiva com ênfase no chamado empreendedorismo juvenil. Com este objetivo, surgiram vários programas e projetos sociais executados em parceria entre governos e organizações do terceiro setor, na grande maioria dos casos apoiados por organismos internacionais. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por exemplo, financiou programas de capacitação de jovens em diferentes países da América Latina.

Ao mesmo tempo, buscava-se enfrentar a violência por meio da ideia de *prevenção de delitos*. Para os jovens considerados em *situação de risco*, foram reservados projetos específicos para *conter a violência* e para garantir sua *ressocialização*. As atividades *culturais*, neste contexto, foram vistas como uma importante via de contenção da violência juvenil. Por outro lado, para enfrentar a pobreza da sociedade, o remédio parecia estar nas chamadas políticas focalizadas. Para alívio imediato da pobreza, as políticas passaram a focalizar especificamente as crianças e suas famílias.

Dessa maneira, no fim do século XX, uma vez mais, a *juventude* – como segmento etário específico caracterizado pela sua transitoriedade – não encontrava seu lugar tanto no âmbito das políticas de proteção social quanto entre aquelas que visavam à transferência de renda. Ou seja, como segmento populacional, com questões específicas de exclusão e inclusão social, os jovens continuavam invisíveis. Assim, *reinserção escolar* e *capacitação para trabalho* eram vistos como antídotos à violência e à fragmentação social, e não como *direitos* dos jovens.

Contudo, iniciado o novo milênio, a despeito das especificidades que caracterizam diferentes formações econômicas e políticas nacionais, em nível mundial surgiram condições para a emergência de um novo paradigma para conceber a juventude. Em tempo de mundo globalizado, o ponto de partida foi o reconhecimento de *marcas geracionais comuns* que aproximam as juventudes de um mesmo país e de diferentes países, apesar de suas desigualdades e diferenças.

No âmbito mundial, é a presente geração que experimenta – justamente por ser jovem – mais intensamente as novas maneiras de *estar no mundo*, vivenciando as novas conexões entre tempo e espaço e a disseminação das novas tecnologias de informação e comunicação. Os múltiplos usos do telefone celular, a socialização na cultura digital, enfim, o acesso – ainda que desigual e diferenciado – à internet fazem parte desta inédita experiência geracional. É também esta a geração juvenil que vive de maneira mais generalizada os medos advindos dos riscos ambientais que ameaçam a humanidade. Assim como é a presente geração juvenil que experimenta *na pele* as consequências das rápidas e incessantes mudanças tecnológicas que transformam o mundo do trabalho, que provocam novos fluxos migratórios e que impõem novas e criativas estratégias de inserção social e produtiva.

Nos países da América Latina, a esse quadro internacional, além das contradições resultantes da combinação entre histórias recém-passadas de governos autoritários, das dificuldades de combater a corrupção endêmica até mesmo após as transições democráticas, dos efeitos de políticas neoliberais econômica e socialmente desagregadoras, os jovens desta geração juvenil são também diretamente atingidos pela perversa combinação entre a truculência do tráfico de drogas ilícitas, a intensificação do comércio de armas e a corrupção e a violência policial.

Enfim, é a partir dessa conjugação de fatores globais e locais que se constitui a *questão juvenil* do século XXI. Desigualdades e inseguranças atingem particularmente os jovens desta geração, gerando problemas, necessidades e demandas. Resta saber a quem cabe vocalizar e responder a estas demandas.

Como já foi dito, nos anos 1990, as primeiras demandas em relação à inserção produtiva de jovens foram publicamente apresentadas por diferentes mediadores. Tais iniciativas envolveram, sobretudo, organismos internacionais, gestores e políticos nacionais, organizações não governamentais (ONGs), organizações empresariais e setores de igrejas. Contudo, neste processo, um conjunto de grupos, redes e movimentos juvenis também tiveram um papel ativo.

Como a literatura disponível tem mostrado, nos últimos 15 anos, os chamados grupos culturais de jovens urbanos têm encontrado formas inovadoras para incidir no espaço público. Por meio de ritmos, gestos, rituais e palavras, estes grupos culturais instituem sentidos, negociam significados e combatem a segregação e o preconceito. Por intermédio de seus textos literários, de suas letras de *rap*, de suas apresentações de teatro e dança e de suas programações radiofônicas ou atividades esportivas, contribuem para a ampliação do espaço público. Contando com recursos da internet para se articular e criar redes, inventam e reinventam estilos que se tornaram formas de expressão e comunicação entre jovens. Buscam visibilidade pública, funcionam como articuladores de identidades e tornam-se referência na elaboração de projetos individuais e coletivos, sobretudo em áreas pobres e violentas.

Ao mesmo tempo, devedores de lutas sociais dos anos 1970 e 1980, destacam-se grupos de jovens mulheres, de jovens negros/as e de afirmação da diversidade de orientação sexual. Mais recentemente surgiram articulações em torno da busca de direitos e oportunidades para *jovens indígenas* e para *jovens com deficiência*. Mesmo sendo numericamente poucos, em relação ao conjunto da juventude, estas *minorias ativas* introduzem suas específicas demandas geracionais em organizações existentes ou – a partir do recorte geracional – constroem novos espaços de atuação. Este é o caso das redes juvenis de saúde, direitos sexuais e reprodutivos.

Em resumo, em contextos de demandas e disputas por PPJs, os jovens do movimento estudantil – sem ter mais o monopólio da representação juvenil – e os jovens sindicalistas e de partidos políticos – mesmo com pouca representação numérica – têm sido desafiados a conviver e se articular com grupos culturais, religiosos, esportivos, ambientalistas, de direitos humanos, de voluntariado, assim como com jovens envolvidos em ações de pequena escala, de horizonte temporal reduzido. De fato, exibir o grau de *diversidade juvenil* tornou-se uma moeda de grande eficácia para a legitimação dos espaços socialmente definidos como *de juventudes*, tais como redes, fóruns e conselhos locais ou nacionais de juventude.

Dessa maneira, hoje está em curso um processo de mão dupla – com influências mútuas de cima para baixo e de baixo para cima –, no qual diferentes atores políticos governamentais e da sociedade civil tomaram para si a iniciativa de anunciar publicamente a diversidade juvenil, a existência de problemas comuns atuais da juventude e de propor diversificadas soluções em termos de PPJs. A despeito da heterogeneidade destes atores, e para além da necessidade de reconhecimento da diversidade, o denominador comum é o direcionamento de demandas para os poderes públicos, para o Estado. É este direcionamento que amplia a agenda – e os embates – no espaço público e favorece a generalização do uso da expressão *jovens como sujeitos de direitos*.

Sem dúvida, não há grandes definições teóricas ou consensos explícitos sobre o alcance e o conteúdo da consigna *jovens como sujeitos de direitos*. No entanto, cunhada na última década, esta expressão – imprecisa, como todo recurso retórico – evidencia com nitidez uma área de interseção na qual se conjugam direitos de cidadania e direitos humanos. É certo que, se décadas atrás as noções de direitos de cidadania e direitos humanos eram vistas como pertencentes a áreas claramente distintas, hoje há forte confluência entre estas.

A ampliação dos direitos de cidadania está relacionada, de certo modo, com a globalização – que fragilizou fronteiras nacionais e tornou imperativa a intensificação das relações internacionais – e, de outro, com as ameaças decorrentes da degradação ambiental mundial – que acionam a ideia de *cidadania planetária*, focalizando interesses humanos compartilhados.

Paralelamente, como é sabido, ao longo das últimas décadas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi ganhando concretude justamente porque passou a englobar – e a contribuir para expandir – os direitos de cidadania, chegando, assim, à sigla Desca (Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais). Estas incorporações, fruto de pressões e articulações de movimentos sociais, refletem também transformações sociais na economia, na política e nas tecnologias de informação e comunicação.

Pela ótica das demandas juvenis, a referência aos direitos humanos – com suas variadas apropriações – funciona como: *i*) um instrumento para enfrentar as atuais formas de preconceito, discriminação e violências que atingem os jovens; *ii*) um expediente agregador da diversidade de demandas juvenis; *iii*) um *lócus de aggiornamento* das diferentes gerações de direitos – civis, sociais, políticos e difusos. Neste contexto, a expressão *jovens como sujeitos de direitos* está ancorada na compreensão da indivisibilidade dos direitos individuais e coletivos e expressa o grande desafio das democracias contemporâneas para articular igualdade e diversidade.

Em síntese, quando se fala em PPJs, é preciso considerar que os problemas e as demandas relacionam-se tanto com questões (re)distributivas mais gerais da sociedade excludente quanto com questões de reconhecimento e valorização de sua diversidade e, ainda, evocam a dimensão participativa, de grande importância na fase da vida em que se passa da infância para a vida adulta e se busca emancipação.

Nesse sentido, levando-se em conta os direitos e as redes de proteção social vigentes e considerando-se as novas demandas juvenis que chegam ao espaço público, podemos classificar as PPJs como:

1. *Universais* – aqui estariam as políticas setoriais dirigidas a toda a população, inclusive aos jovens. Nesta perspectiva, estão tratadas neste livro as políticas educacionais, de trabalho e emprego, de assistência social, de saúde, de cultura e de combate à violência. Via de regra, consideradas estruturais, implicam sistemas duradouros e instituições públicas dotadas de orçamentos. Historicamente, constituem-se como direitos de cidadania, motivo pelo qual destas se espera hoje que incorporem as especificidades do recorte etário – direitos difusos – e, assim, incorporem questões singulares da atual geração juvenil.
2. *Atrativas* – seriam aquelas que não são dirigidas apenas aos jovens, mas têm especial incidência sobre eles: seja por afinidade com a natureza da política – por exemplo, os Pontos de Cultura, também mencionados em capítulo deste livro –, seja porque lhes abrem oportunidades específicas – como aquelas que regulam fluxos migratórios –, seja porque, mesmo voltadas para espaços territoriais, onde convivem diferentes faixas etárias, afetam particularmente os jovens – por exemplo, as políticas de segurança e combate à violência. No geral, podem ter um caráter emergencial ou experimental, ou combinar as duas dimensões.

3. *Exclusivas* – seriam aquelas voltadas apenas para uma faixa etária predefinida entre 15 e 29 anos. Sejam estas na área de educação, trabalho, desenvolvimento social, saúde, cultura, migração, segurança, via de regra, constituem-se em programas e ações emergenciais para jovens excluídos ou em situações de exclusão desfavorável. Este é o caso do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem Integrado), também analisado nas páginas deste livro.

Em seu conjunto, com tais características, as políticas públicas que afetam (ou deveriam afetar) a vida (e os direitos) de diferentes segmentos juvenis estão sob a responsabilidade de diferentes ministérios, secretarias e outros organismos governamentais. Assim sendo, está posto o desafio de fazer que os mandatários e técnicos dos diferentes ministérios compartilhem concepções semelhantes sobre a atual *condição juvenil* e se orientem por um mesmo objetivo para formular e implantar políticas voltadas para este segmento etário.

Nesse cenário, qual seria o papel dos espaços institucionais de juventude? Isto tem variado de país para país, mas os ministérios, as secretarias e os institutos nacionais de juventude vivem sempre uma tensão constitutiva em situações em que se definem metas para *articular, coordenar* ou *executar* programas e ações dirigidos à juventude.

No Brasil, levando-se em conta o fato de as PPJs, em nível de governo federal, possuírem dimensões diferenciadas – universais, atrativas e exclusivas –, optou-se pela localização do órgão de juventude na Presidência da República, e não em um ministério setorial. Esta foi uma estratégia para melhor promover a integração e a transversalidade das políticas, dos programas e das ações. Assim, no espaço da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), em 2005, o governo brasileiro criou a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – o ProJovem original, realizado em gestão compartilhada entre os Ministérios da Educação (MEC), do Trabalho e Emprego (MTE) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sob a coordenação da SNJ/SGPR.

Contudo, é preciso salientar que o prestígio do espaço institucional criado, por si, não é garantia para que se ultrapasse a cultura de *políticas setoriais*, com suas resistências históricas a modelos de gestão compartilhada e efetiva integração de programas e ações. Ainda são muitas as dificuldades para integrar programas e ações, para promover a esperada transversalidade do tema *juventude*, assim como para garantir as previsões orçamentárias e o desenvolvimento de metodologias que permitam o cálculo do *gasto público* com as juventudes brasileiras.

De certa forma, pode-se dizer que o mesmo tem acontecido com a questão da infância, área na qual se conseguiu avançar muito no Brasil. Em uma aproximação comparativa otimista, poderíamos considerar que, em alguns anos, conseguir-se-á também acordar parâmetros para integrar políticas e calcular os gastos/investimentos para a juventude. No entanto, no que diz respeito a esta, é importante apontar para uma dificuldade adicional. As políticas voltadas para a infância estão referidas à família e se caracterizam, sobretudo, pelo caráter de *proteção*, o que, de alguma forma, facilita a integração de programas e ações voltadas para a unidade familiar de referência, assim como o cálculo em termos de gasto público por família. No caso da juventude, para além da questão etária, a tensão entre *proteção social/participação – emancipação/formação de uma nova família* torna-se mais um complicador tanto para caracterizar este *público-alvo* – já que até um mesmo segmento social juvenil comporta diferenciadas trajetórias de vida – quanto para o cálculo do gasto público.

Ainda assim, é preciso reconhecer que no Brasil, desde 2005, vários esforços têm sido feitos no sentido de elaborar parâmetros e descobrir caminhos que permitam a construção de uma *Política Nacional de Juventude*. A Secretaria Nacional de Juventude tem feito constantemente apelos para que os diferentes ministérios, no planejamento e na execução das políticas setoriais, considerem as singularidades do público jovem, levando em conta suas estratificações etárias – de 15 a 17 anos, de 18 a 24 anos e de 25 a 29 anos –, assim como tem buscado parcerias com instituições de pesquisa e planejamento para o tratamento e a desagregação das informações estatísticas oficiais disponíveis, com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre a juventude brasileira.

Por isso mesmo, sem deixar de reconhecer outras anteriores e importantes contribuições do Ipea para a compreensão de diferentes aspectos dos dilemas e das perspectivas da juventude brasileira, gostaria de apresentar aqui cinco razões para este livro se tornar um marco no campo da reflexão sobre as PPJs.

Primeiro, vale destacar que este trabalho articula a contribuição qualificada de um número significativo de pesquisadores da casa em torno de um conjunto de indagações sobre um *sujeito/objeto* comum. Este aspecto dá uma sensação promissora de que o Ipea realmente incluiu o tema da juventude na consolidação de sua agenda institucional.

Segundo, trata-se de uma publicação que não se limita a revisitar fontes estatísticas oficiais ou apresentar dados de pesquisas de opinião realizadas pelo Ipea. São vários os artigos que incorporam amplamente pesquisas, publicações e documentos elaborados em âmbito acadêmico, por organizações não governamentais, pelos governos. Desta maneira, oferece-se ao leitor um mapa útil –

com a localização de diferentes argumentos e contra-argumentos – para compreender o debate atual sobre juventude e políticas públicas de juventude. Até mesmo algumas variações, de aprofundamento e de abordagem, que existem entre os artigos que compõem o livro, revelam as diferentes costuras explicativas constitutivas do atual *estado da questão*.

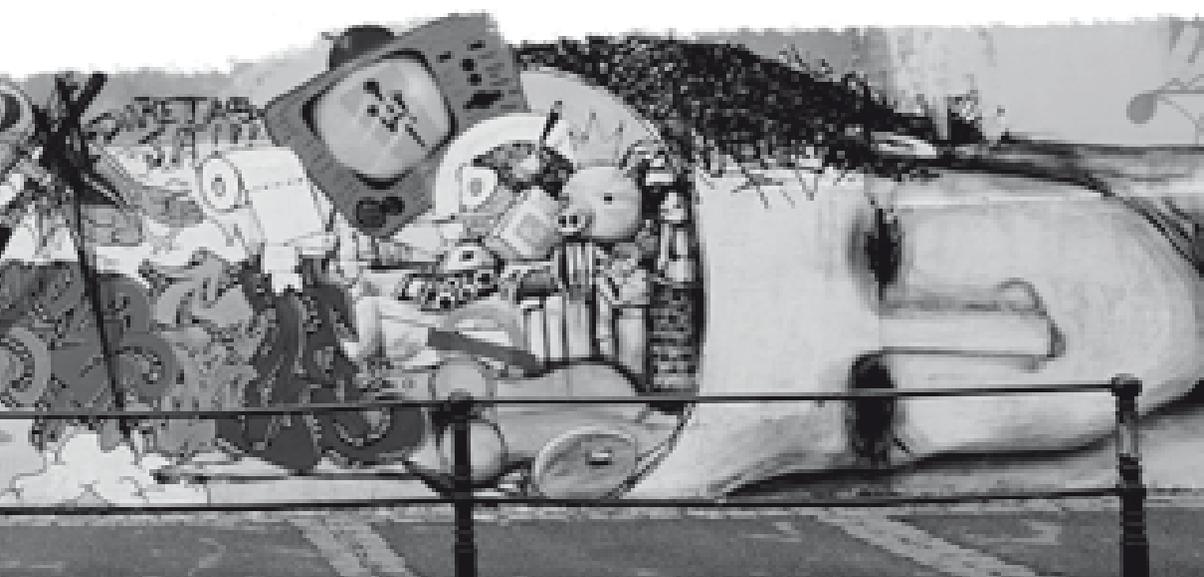
Terceiro, o livro abrange várias áreas da vida social e setores de intervenção pública e, em cada um destes, considera as políticas em andamento. Certamente, o monitoramento de programas e ações governamentais já é uma vocação anterior do Ipea. Mas, neste caso, o que resulta inovador é o esforço de *ver – tornar socialmente visíveis* – as juventudes brasileiras em um amplo conjunto de políticas universais, atrativas e exclusivas, para usar este modo de classificar já anunciado.

Quarto, pode-se dizer que, de maneira geral, os artigos não economizam impasses e contradições presentes nas definições teóricas, nos desenhos das políticas e na implantação dos programas e das ações. Em alguns trechos, inclusive, anunciam-se as questões de interpretação mais *quentes* do debate, tais como: enquanto é óbvio que a educação é um direito dos jovens, o trabalho na juventude deve ser visto como direito ou apenas como uma necessidade que deveria/poderia ser postergada por meio de políticas públicas que adiassem a entrada de jovens no mercado de trabalho? Ao explicitar questões polêmicas, não sendo concebido como uma obra fechada, o livro acaba por evitar explicações monocausais, por suscitar a reflexão, por qualificar o debate.

Por fim, o sucesso dessa empreitada é um sinal altamente positivo de que é possível aliar produção de conhecimento e (re)desenho de políticas públicas. Neste contexto, os riscos teóricos e práticos – que ao inovar sempre se correm – minimizar-se-iam frente a uma aposta na vigência de *direitos*, conquistados ou a conquistar, que modifiquem a vulnerabilidade presente e respondam às incertezas de futuro para os/as jovens do Brasil contemporâneo.

# INTRODUÇÃO

A JUVENTUDE COMO FOCO  
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS





## INTRODUÇÃO

# A JUVENTUDE COMO FOCO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Luseni Aquino\*

## 1 A JUVENTUDE COMO QUESTÃO SOCIAL

A juventude inscreveu-se como questão social no mundo contemporâneo a partir de duas abordagens principais. De um lado, pela via 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 escolar somar-se-ia, 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 fim 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>

---

\* Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

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 Zualar (1997) e Waiselfisz (1998).

2. Esta 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, estas 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” (ABRAMO, 1994).

Embora consolidadas em contextos ideológicos já distantes, as concepções da juventude como *etapa problemática* ou como *fase preparatória* da vida, ainda hoje, fazem-se 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. Por seu turno, a identificação usual do jovem como “estudante” – e, portanto, livre das obrigações do trabalho – indica o peso da compreensão transicional 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 seu pleno desenvolvimento, especialmente em termos de formação educacional e aquisição de treinamento.<sup>3</sup>

No entanto, novos fenômenos sociais têm evidenciado os limites da compreensão da juventude a partir desses registros e chamado atenção para aspectos que até muito recentemente eram pouco explorados. O primeiro destes 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 o 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, delinea-se 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 *ator estratégico do desenvolvimento*.<sup>4</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, exigindo também a adoção do 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*.

3. O termo *moratória social* foi cunhado por Erik Erikson no fim da década de 1950 e atualizado décadas depois por Mario Margulis e Marcelo Urresti (MARGULIS; URRESTI, 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. Na sociologia da juventude, a ideia de moratória social associa-se às transformações ocorridas desde o início do século XX, no modelo de socialização dominante na Europa ocidental, sobretudo entre as famílias burguesas. Antes os jovens eram socializados em meio a outras gerações, sendo treinados para a vida em contato direto com o universo adulto; neste contexto, os jovens, diluídos entre outros grupos etários, não formavam uma categoria sociologicamente diferenciada. Posteriormente, no entanto, passaram a ser afastados da vida social e segregados em escolas com o objetivo de aprender as normas e regras da vida em sociedade; a partir de então, começam a se estruturar como uma categoria social específica (GOTTLIE; REEVES, 1968; GALLAND, 1997). Mantidos fora do sistema produtivo, os jovens passam a viver uma moratória, ou seja, ficam suspensos da vida social. Em certo sentido, este período representa uma oportunidade para o ensaio e o erro, para experimentações, durante o qual o jovem “constrói progressivamente sua identidade social e profissional e tenta a fazer coincidir com um *status* acreditável” (GALLAND, 1996, p. 74). De outra parte, este processo também coloca os jovens em uma situação de alijamento dos processos de decisão e criação do social e, no limite, de marginalidade.

4. Esta 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 o capítulo 1 desta publicação.

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, desacreditando a estabilidade como marca fundamental da vida adulta –, duas grandes tendências configuram-se entre os jovens. Aqueles de origem social privilegiada adiam a procura por 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 inserção econômica mais favorável no futuro. Os demais, que se veem constringidos a trabalhar e, 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 estas 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 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>5</sup>

É importante considerar, entretanto, que o prolongamento da juventude não está ligado somente à dificuldade de absorção do grande número de jovens no mercado de trabalho. Ocorre que nos dias de hoje nada parece contribuir para que o jovem, sobretudo o de meios abastados, tenha pressa de sair do período de moratória. Passou-se da norma da “precocidade”, em matéria de incorporação dos papéis adultos, à norma de “retardamento”, recuperando os termos de Galland. Se, não faz muito tempo, a norma era a de se estabelecer logo que as condições econômicas o permitissem – o que correspondia ao desejo dos próprios jovens de ter independência diante de famílias ainda regidas pelo modelo educativo autoritário –, hoje se trata de permanecer jovem o mais que se possa. As relações intergeracionais foram profundamente modificadas, passando da marca da autoridade à da liberalidade. Hoje, à incerteza de entrada na vida profissional alia-se o conforto e a tolerância do meio familiar, a corrida para a obtenção do diploma e o prazer da sociabilidade juvenil, o que contribui para o retardamento na incorporação de papéis adultos.

---

5. Ver Wallace e Kovatcheva (1998) citado por Pais, Cairns e Pappámikail (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 de seu papel na sociedade, dá lugar, especialmente no caso dos jovens oriundos dos setores populares, a preocupações que associam sua não participação produtiva com potenciais trajetórias negativas do ponto de vista social, como a inatividade ou a delinquência.

No entanto, tal norma não atinge a todos os domínios que, de certa maneira, definem o *status* adulto. Se esta é patente no domínio profissional e também no familiar, no da sexualidade existe tendência totalmente inversa (GALLAND, 1996). É cada vez mais precoce a aproximação entre os jovens e o mundo adulto pela via das experiências sexuais. Aqui, a emergência de novos padrões comportamentais no exercício da sexualidade, da nupcialidade e na conformação dos arranjos familiares permitem compreender este fenômeno (CAMARANO, 2006). É curioso observar, contudo, que a iniciação precoce da sexualidade não representa, em si, uma forma de passagem para a vida adulta; talvez possa ser mais bem entendida como outra forma de “experimentar” vivências do mundo adulto, sem assumi-lo completamente. Assim, jovens casais vivendo juntos sem casamento, jovens que criam seus filhos na casa dos pais ou mesmo jovens que moram com os pais 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 isso que os jovens deixam de vivenciar as experiências e as 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>6</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 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 (ABRAMO, 2005b).

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 à medida que preenchem o vazio deixado, de um lado, pela inadequação das instituições tradicionais –

---

6. Cf. Galland (1997).

especialmente a escola – às demandas e aos interesses dos jovens e, de outro, pela persistência de certa ambiguidade na definição do papel social do jovem, exacerbada no contexto de prolongamento da juventude. Neste sentido, é paradoxal o fato de que, enquanto a passagem dos bancos 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>7</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 a renovação do repertório de valores e práticas sociais. 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 (PAIS, 2003; PERALVA, 1997; DEBERT, 2004).

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 neste 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 abordagem que incorpore também a perspectiva própria dos jovens, ela ainda encerra uma “aposta” da sociedade em seu futuro, em que está projetado o ideal do desenvolvimento.

## 2 A JUVENTUDE E SUAS QUESTÕES

Dados da Projeção Populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Revisão 2008 apontam que, em 2007, os jovens brasileiros com idade entre 15 e 29 anos somavam 50,2 milhões de pessoas, o que correspondia a 26,4% da população total.<sup>8</sup> Este contingente é 45,9% maior do que aquele de

---

7. Cf. Pais (2003).

8. Não há consenso em torno dos limites de idade que definem a juventude, pois esta é uma categoria em permanente construção social e histórica, variando no tempo, de uma cultura para a outra, e até mesmo no interior de uma mesma sociedade. Para operacionalizar o conceito analiticamente, adotou-se aqui o mesmo recorte etário com que trabalham a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e que é adotado na proposta de Estatuto da Juventude, em discussão na Câmara dos Deputados: de 15 a 29 anos, com os subgrupos de 15 a 17 (*jovem-adolescente*), de 18 a 24 anos (*jovem-jovem*) e de 25 a 29 anos (*jovem-adulto*). A adoção deste recorte etário no âmbito das políticas públicas é bastante recente. Antes, geralmente era tomada por “jovem” a população na faixa etária entre 15 e 24 anos. A ampliação para os 29 anos não é uma singularidade brasileira, configurando-se, na verdade, em uma tendência geral dos países que buscam instituir políticas públicas de juventude. Dois argumentos prevalecem na justificativa desta mudança: maior expectativa de vida para a população em geral e maior dificuldade desta geração em ganhar autonomia em função das mudanças no mundo do trabalho.

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, porém, que a partir daí a tendência de crescimento da população jovem deverá se reverter, havendo redução progressiva no número absoluto de jovens no Brasil, que chegará a 2050 em torno de 49,5 milhões.<sup>9</sup>

O peso numérico dos jovens na atualidade, bem como o fato de que suas condições sociais presentes deverão ter impacto sobre a fase seguinte da transição, justifica o olhar especial sobre as questões que afetam e mobilizam os jovens brasileiros hoje. A pesquisa de opinião Perfil da Juventude Brasileira – 2003<sup>10</sup> deixou evidente que, para eles, os aspectos positivos de ser jovem sobrepõem 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. De 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 amizades, 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 esta etapa do ciclo da vida, estando todos estes aspectos relacionados à liberalidade outorgada ao jovem para 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.

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

---

9. 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% da população total, mas, em 2010, devem corresponder a 26% e, em 2050, a 19,1%. O processo de envelhecimento populacional refletir-se-á também no 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 fim do período em foco.

10. Pesquisa realizada pelo Instituto Cidadania, em 2003. Para mais detalhes, ver Abramo e Branco (2005).

citadas, na ordem, as questões que os atingem mais de perto, a saber: segurança/violência, trabalho – emprego/questões profissionais – e drogas.<sup>11</sup>

É preciso considerar, contudo, que, se existe um componente geracional que permite definir a juventude pelo que há de específico à sua *condição*, 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>12</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 evidencia-se na análise dos indicadores sociais dos jovens brasileiros. Segundo os dados de 2007 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/IBGE, 30,6% dos jovens podem ser considerados pobres, pois vivem em famílias com renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo (SM). De outra parte, apenas 15,7% são oriundos de famílias com renda domiciliar *per capita* superior a dois SMs e aproximadamente 53,7% pertencem ao extrato intermediário, com renda domiciliar *per capita* entre meio e dois SMs. Embora haja equilíbrio na distribuição dos jovens brasileiros por sexo – sendo 50% homens e 50% mulheres –, a pobreza é ligeiramente superior entre as mulheres jovens (53%), tal como se dá para a população como um todo. Por outro lado, observa-se que os jovens de baixa renda estão concentrados na região Nordeste (51,7% do total do país), com destaque para o fato de que 19,3% da juventude nordestina é constituída de jovens pobres que vivem em áreas rurais. Note-se, ainda, que os jovens pobres são majoritariamente não brancos (70,9%), enquanto os jovens brancos são 53,9% dos não pobres – embora a distribuição dos jovens brasileiros entre os grupos branco e não branco seja de

---

11. A pesquisa Juventude Brasileira e Democracia, realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e pelo Instituto Pólis, 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. Ibase e Instituto Pólis (2005).

12. Conforme esclarece Helena Abramo, a *condição juvenil* refere-se ao modo como uma sociedade constitui e atribui significado a este 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 (2005a). Ver também Margulis e Urresti (1996).

47,1% e 52,9%, respectivamente.<sup>13</sup> Depreende-se daí que a faixa de rendimento mensal da família em que vive o jovem mantém estreita relação com sua origem regional e 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) fazem-se 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 duas 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 taxa de frequência líquida de 58,7%, contra 39,3% dos negros. No ensino superior, a desigualdade entre jovens brancos e negros torna-se ainda maior: na faixa etária de 18 a 24 anos, a taxa de frequência líquida para os brancos é de 19,8%, enquanto para os negros é de 6,9%, diferença quase três vezes maior em favor dos jovens brancos.<sup>14</sup> Pode-se lembrar ainda o fato de que os jovens negros estão sobrerrepresentados no segmento de jovens que não trabalham 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. Dados do Sistema de Informações de Mortalidade do Sistema Único de Saúde (SIM/SUS) apontam que, enquanto os jovens brancos do sexo masculino apresentam taxa média de 138,2 mortos por causas externas para cada grupo de 100 mil habitantes, as taxas dos jovens pretos e dos pardos são, respectivamente, de 206,9 e 190,6.<sup>15</sup> Quando analisadas exclusivamente as mortes por homicídio, a taxa encontrada para os jovens brancos do sexo masculino foi de 63,9 por 100 mil habitantes, ao passo que para os jovens pretos esta taxa foi de 135,3 e para os pardos, 122,8. Considerando-se apenas a faixa etária de 18 a 24 anos, o grupo mais vitimado entre os jovens, a juventude branca do sexo masculino apresenta taxa de mortalidade por homicídios de 74,3 para cada grupo de 100 mil habitantes, enquanto para os jovens pretos

---

13. Entre os não brancos, 83,7% são pardos, 14,9% pretos, 0,9% amarelos e 0,6% indígenas. Esta distribuição foi obtida a partir da autodeclaração do entrevistado pela PNAD/IBGE sobre sua identificação étnico-racial e a dos membros do domicílio.

14. Uma discussão sobre o tema juventude negra e educação, com ênfase no acesso e permanência no ensino superior, é apresentada no capítulo 11 desta publicação.

15. Com o objetivo de minimizar o efeito das oscilações observadas de um ano para o outro, os cálculos das taxas de mortalidade foram feitos empregando-se a média dos óbitos registrados pelo SIM/SUS e da população jovem identificada pela PNAD/IBGE no período 2004-2006.

esta taxa é de 163,1 e para os jovens pardos, de 145,5 – ou seja, para cada jovem branco morto por homicídio morrem, em média, dois jovens negros.<sup>16</sup>

Há grande disparidade também na realidade dos jovens que vivem em áreas urbanas – 84,8% do total, sendo pouco mais de um terço em áreas metropolitanas e cerca de dois terços em áreas não metropolitanas – e daqueles que habitam o campo (15,2%). Por um lado, os jovens urbanos convivem com rotinas marcadas 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, 48,7% vivem em moradias inadequadas fisicamente.<sup>17</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 vivem em favelas, sendo que a maior parte desta população é negra (66,9%), enquanto 30,2% vivem em famílias com renda domiciliar *per capita* de até meio SM. 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, as 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% 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 26,5% inferior à média dos jovens brasileiros, pois subsiste o entendimento de que, para ser agricultor, não é necessário estudar; o analfabetismo atinge 8% 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 com equipamentos insuficientes e inadequados.<sup>18</sup>

---

16. 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.

17. 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.

18. Para discussão mais detalhada sobre os jovens rurais, suas condições de vida e suas principais demandas, ver o capítulo 10 desta publicação.

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 escolar e à inserção laboral. Em geral, entre os jovens prevaem os solteiros, na condição de filhos. No entanto, encontra-se significativa proporção de pessoas que já constituiu domicílio próprio, ocupando a posição de chefe de domicílio e/ou de cônjuge (30,7% 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 3,2% no grupo de 15 a 17 anos, de 24,4% no grupo de 18 a 24 anos e chegando a 57,6% no grupo mais velho, indicando que a maioria expressiva dos jovens nesta última faixa já assumiu as responsabilidades ligadas à provisão de seu domicílio e enfrenta a pressão real de encontrar uma inserção no mercado de trabalho que lhe garanta rendimento suficiente. Curioso notar, no entanto, que, se 83,2% dos jovens de 15 a 17 anos permanecem na condição de filho, contando com a solidariedade de sua família de origem e possivelmente experimentando as vivências típicas desta faixa etária, entre os que são chefes de domicílio ou cônjuges, 83,1% são mulheres, sendo que 42,7% delas pertencem ao grupo de renda domiciliar *per capita* inferior a meio SM. Tais números evidenciam que, a despeito de a inatividade ser alta neste grupo etário como um todo, existe grande ônus na constituição de 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 71,3% destas jovens não estudam, o que tende a comprometer suas chances futuras no mercado de trabalho.

As desigualdades entre 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, 26,5% dos jovens de 15 a 17 anos conciliam os estudos com o trabalho e 11,4% só trabalham, enquanto entre as jovens tais proporções são, respectivamente, de 17% e 5%. 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% entre as jovens de 15 a 17 anos a 31,9% e 32,6% entre aquelas de 18 a 24 e de 25 a 29 anos, respectivamente. De outro lado, percebem-se duas novas tendências contrárias a esta divisão tradicional do trabalho. Em primeiro lugar, há proporção cada vez maior de mulheres que não abandonam o mundo do trabalho ou a este 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 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 dos diversos grupos. Estas diferenças devem ser consideradas na formação 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.

### 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 atuação em campos diversos – não apenas da vida estudantil e político-partidária, mas também da cultura, da vida comunitária, das estratégias inovadoras de geração de renda, entre outros – impulsionou o reconhecimento das questões específicas que os afetam. E novas demandas ganham vulto no cenário em que a dedicação exclusiva à formação e a postergação da entrada no mundo do trabalho não é a trajetória única entre os jovens – nem sequer a prevalente – e em que 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>19</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 nos movimentos sociais mais amplos.

---

19. Uma metáfora rica para traduzir este fenômeno é a do jogo de espelhos, segundo a qual a juventude atua ora como “espelho retrovisor”, ora também como “espelho agigantador” das marcas de 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 (1972) e Novaes (2007).

No limite, essa mobilização política resultou na demanda pela formulação de políticas específicas para a juventude, com espaços para participação e influência direta dos jovens. Do diálogo destes 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, estas “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>20</sup>

Essas ideias ganharam maior densidade no país a partir de 2004, quando se iniciou, em nível federal, 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, o Conselho Nacional de Juventude e um “programa de emergência” voltado para jovens entre 18 e 24 anos que estavam fora da escola e do mercado de trabalho.

Em 2007, a partir da avaliação dos resultados obtidos nas diversas frentes de atuação, propôs-se a 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 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 meio SM. A reformulação, no entanto, não implicou a extinção ou readequação das ações anteriores; estas foram abrigadas sob a rubrica de um único programa – o ProJovem Integrado –, com gestão compartilhada entre a SNJ e os ministérios diretamente envolvidos.<sup>21</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 esta 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 o cenário de demandas multiplicadas, em que o trabalho tal como tradicionalmente concebido perde força como mecanismo central de inserção

20. Cf. Sposito (2003), Castro (2004) e Abramo (2005a).

21. Para uma reflexão sobre o arranjo institucional montado no país e o alcance das ações implementadas em diversas áreas por órgãos federais, ver o capítulo 1 desta publicação.

social dos indivíduos.<sup>22</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 estas e garantir chances de maior efetividade.

Ademais, faz-se necessário fomentar a incorporação do olhar atento às especificidades dos jovens na formulação e na execução das ações nas várias áreas, de modo que as estruturas de apoio, os serviços e os 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 sua complexidade extrapola o âmbito meramente setorial e seu enfrentamento requer o respeito à concepção hodierna deste grupo social como *sujeitos de direitos* que se encontram em fase de experimentação de múltiplas possibilidades de inserção na vida social, política, econômica e cultural do país.

Os textos que compõem esta publicação buscam refletir sobre a inserção da temática *juventude* nas várias áreas federais de atuação social. Reconhece-se que o desenvolvimento – concebido como processo multidimensional de transformações estruturais da sociedade que resulta na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos – projeta-se 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. Neste 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 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 autorrealização 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 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 seus jovens.

---

22. Como indica Cohn (2004), 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”.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, H. *Cenas juvenis: punks e darks no espetáculo urbano*. São Paulo: Scritta, 1994.
- \_\_\_\_\_. Condição juvenil no Brasil contemporâneo. In: ABRAMO, H.; BRANCO, P. *Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Instituto Cidadania; Fundação Perseu Abramo, 2005a.
- \_\_\_\_\_. 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, 2005b.
- ABRAMO, H.; BRANCO, P. *Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Instituto Cidadania, Fundação Perseu Abramo, 2005.
- CAMARANO, A. A. (Org.). *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006.
- CASTRO, M. et al. *Políticas públicas de/para/com juventudes*. Brasília: Unesco, 2004.
- COHN, A. O modelo de proteção social no Brasil: qual o espaço da juventude? In: NOVAES, R.; VANUCCHI, P. (Org.). *Juventude e sociedade: trabalho, educação e participação*. São Paulo: Instituto Cidadania, Fundação Perseu Abramo, 2004.
- DEBERT, G. G. A cultura adulta e a juventude como valor. *Revista Kairós*, São Paulo, v. 7, n. 2, 2004.
- FORACCHI, M. M. *A juventude na sociedade moderna*. São Paulo: Pioneira, 1972.
- GALLAND, O. *Les jeunes*. Paris: La Découverte, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Sociologie de la jeunesse*. Paris: Armand Colin, 1997.
- GOTTLIE, D.; REEVES, J. A questão das subculturas juvenis. In: BRITO, S. (Org.). *Sociologia da juventude*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968. v. 2.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE); INSTITUTO PÓLIS. *Juventude brasileira e democracia: participação, esferas e políticas públicas*. Relatório final de pesquisa. Rio de Janeiro: Ibase, 2005.
- MARGULIS, M.; URRESTI, M. *La juventud es más que una palabra: ensayos sobre cultura y juventud*. Buenos Aires: Biblos, 1996.
- NOVAES, R. Juventude e sociedade: jogos de espelhos. *Revista Ciência e Vida – Sociologia*, ano 1, n. 2, 2007. Edição especial.
- PAIS, J. M. *Culturas juvenis*. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 2003.

PAIS, J. M.; CAIRNS, D.; PAPPÁMIKAIL, L. Jovens europeus: retrato da diversidade. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, v. 17, n. 2, 2005.

PERALVA, A. O jovem como modelo cultural. *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo, ANPED, n. 5/6, 1997.

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)>.

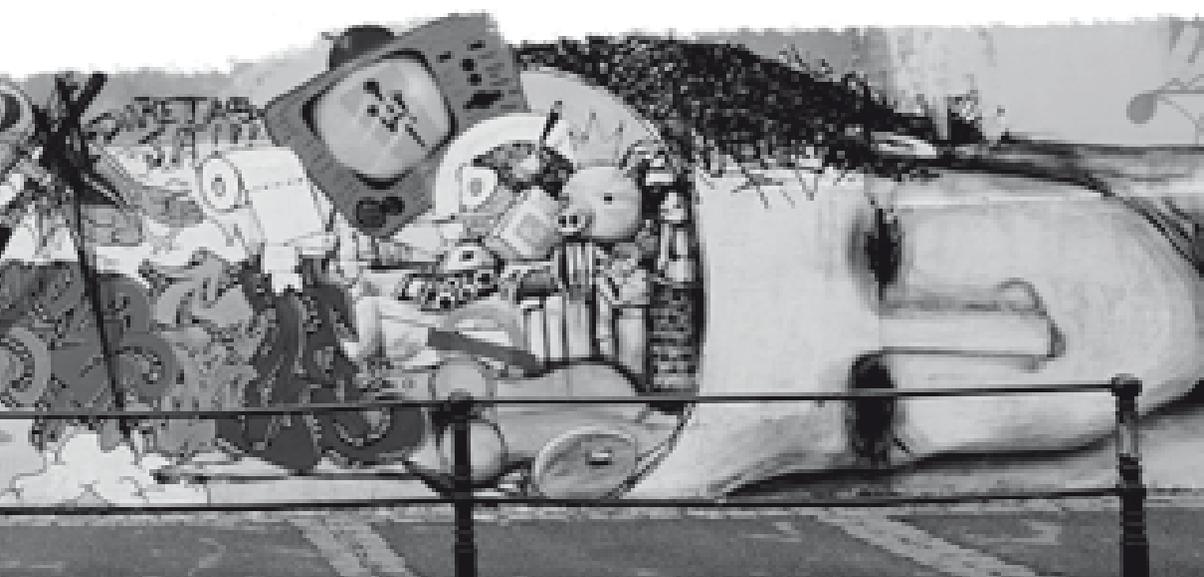
WASELFISZ, J. J. (Coord.). *Juventude, violência e cidadania: os jovens de Brasília*. São Paulo: Cortez Editora/Unesco, 1998.

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.





**A POLÍTICA NACIONAL DE  
JUVENTUDE: AVANÇOS E  
DIFICULDADES**





## A POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUDE: AVANÇOS E DIFICULDADES

Enid Rocha Andrade da Silva\*

Carla Coelho de Andrade\*\*

Este texto tem por objetivo analisar os avanços e as dificuldades da recente Política Nacional de Juventude, implementada no Brasil a partir de 2004. Quais foram os processos históricos e políticos que levaram a temática da juventude a adentrar a agenda de políticas públicas do governo federal? Qual sua conformação em termos de estruturas, programas e arranjos institucionais? Quais são os avanços e as dificuldades encontradas na elaboração e implementação dos programas federais voltados para o público jovem que impedem ou contribuem para que os jovens brasileiros tenham seus direitos sociais a educação, saúde, trabalho, esporte e cultura concretizados? Estariam os programas federais voltados para a juventude contribuindo para desenvolver a autonomia e o protagonismo juvenil? Estas questões são o centro da reflexão ora apresentada, que se encontra dividida em sete seções. A primeira e a segunda seções buscam descrever o percurso internacional que levou a temática da juventude a fazer parte da agenda dos organismos internacionais e de outros países. A terceira seção traz os antecedentes da Política Nacional de Juventude e os processos históricos e políticos que a introduziram na agenda nacional de políticas públicas. Na quarta seção, apresentam-se as mudanças ocorridas no Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) a partir de 2007. A quinta seção aduz uma reflexão sobre a proposta em curso de integração dos programas emergenciais federais de transferência de renda para os jovens em situação de exclusão social. Na sexta seção, expõe-se breve retrato dos programas implementados pelo governo federal voltados, prioritariamente, para a população jovem do país. A sétima seção refere-se às considerações finais.

---

\* Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

\*\* Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

## 1 APRESENTAÇÃO

No campo dos compromissos internacionais, a questão da juventude foi marcada nos últimos 20 anos por vários avanços, notadamente no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e na agenda dos países-membros da Organização Ibero-Americana de Juventude. Apesar dos avanços, 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 este documento, de um total de 1,2 bilhão de jovens em todo o mundo, 200 milhões sobreviviam com menos de US\$ 1,00 *per capita* por dia, 88 milhões não tinham emprego e 10 milhões portavam o vírus da síndrome da imunodeficiência adquirida (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, esta não é explicitamente mencionada nestes documentos, gerando *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 (UN, 2005). Nesta 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 pelas Nações Unidas 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 era de que as iniciativas nesta área continuavam impulsionadas por estereótipos negativos em relação aos jovens, tendo como foco a delinquência, o uso indevido de drogas e a violência. Assim, as Nações Unidas recomendavam 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 de 2000, e que dedicassem atenção especial aos direitos dos jovens considerados mais vulneráveis.

O Informe sobre a Juventude Mundial 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 até hoje um quadro alarmante em relação à concretização de direitos humanos de parcela expressiva de sua juventude. Segundo informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

(PNAD) de 2007, a população brasileira de jovens entre 15 a 29 anos alcançava cerca de 49,8 milhões de pessoas, correspondendo a 26,54% da população total. Destes jovens, 29,8% poderiam ser considerados pobres porque viviam em famílias com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo (SM). No grupo de 15 a 17 anos, apenas 47,9% cursavam o ensino médio, considerando o nível de ensino adequado a esta faixa etária. Na área rural, este índice não ultrapassava 30,6%. Ainda em 2007, havia 4,8 milhões de jovens desempregados, representando um número de 60,74% do total de desempregados no país e correspondente a uma taxa de desemprego três vezes maior que a dos adultos. Especialmente elevado (19,8%) era o número de jovens que não estudavam nem trabalhavam. Destaca-se que, ao lado do tema do desemprego, o da violência comparece com bastante eloquência quando se trata de identificar as vulnerabilidades na situação social da juventude brasileira. Nos últimos anos, têm-se registrado taxas elevadas de vitimização fatal entre os jovens, principalmente em decorrência de *causas externas*.<sup>1</sup> O óbito por causa violenta vem aumentando seu peso na estrutura geral da mortalidade no Brasil desde os anos 1980, afetando, principalmente, jovens do sexo masculino, pobres e negros, com poucos anos de escolaridade, que vivem nas áreas mais carentes das grandes cidades do país. Na faixa etária entre 15 a 24 anos, as mortes violentas representaram, em 2007, o percentual alarmante de 67,7% (IBGE, 2008).

## 2 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 PMAJ, aprovado pela Resolução nº 50/1981 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

---

1. Estas causas englobam diversas formas de acidentes e violências, entre as quais os assassinatos por armas de fogo e os acidentes de trânsito.

Desde a adoção do PMAJ, 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 I 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 de Lisboa, os países comprometeram-se a 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, por sua vez, é tido como um dos principais pontos de convergência de grandes mobilizações e articulações dos principais movimentos de juventude, em que 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 (UN, 1998).

Em 2005, após dez anos da adoção do PMAJ, a Assembleia Geral das Nações Unidas lança o Informe 2005 sobre a situação da juventude no mundo. O referido informe 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 programa mundial. Em linhas gerais, o documento reconhecia muitos avanços em várias das áreas prioritárias do programa no período analisado; todavia, enfatizava 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 este, 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 da Juventude, 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, deliberando 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, nesta área, entre 21 países ibero-americanos: Brasil,

Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai, Venezuela e Bolívia.

Em outubro de 2006, em Havana, Cuba, aconteceu a XIII Conferência Ibero-Americana de Ministros e Responsáveis de Juventude. Neste encontro, 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 ator de mudança e transformação social e como etapa com essência própria no processo de desenvolvimento pessoal, que deve ser vivida plenamente e com o exercício integral de seus direitos.

Na XIV Conferência, ocorrida em janeiro de 2009, em Santiago, Chile, o Brasil ratificou sua intenção de integrar o grupo como membro pleno, uma vez que o país participa dos trabalhos da OIJ, como observador, desde sua criação, em 1996.<sup>2</sup> O encontro de Santiago reuniu 20 dos 21 países que compõem a OIJ. Durante o evento, no qual a direção da entidade foi renovada, foram apresentados os resultados dos estudos realizados por esta organização, a exemplo do relatório *Juventude e Coesão Social*, elaborado em parceria com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), e dos estudos desenvolvidos conjuntamente ao Centro Latino-Americano de Demografia (Celade) e o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). Também foram apresentadas as estratégias de implementação do Plano Ibero-Americano de Cooperação e Integração da Juventude e informações sobre a Convenção Ibero-Americana de Juventude, que foi já ratificada por sete países.

### 3 ANTECEDENTES DA POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUDE NO BRASIL

O estabelecimento do Ano Internacional da Juventude, em 1985, pela ONU, somado ao empenho de agências intergovernamentais como a OIJ, representou 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. No entanto, o Brasil viveu uma situação singular em relação aos outros países da América Latina no que diz respeito ao desenvolvimento das políticas de juventude. Distintamente destes países, no caso brasileiro, as ações desencadeadas pelas agências da ONU tiveram pouca repercussão na formulação de programas ou organismos específicos

---

2. Entretanto, o ingresso efetivo, até o momento da elaboração deste texto, estava pendente de aprovação pelo Congresso Nacional brasileiro, que recebeu a solicitação formal no dia 13 de fevereiro de 2009, por meio de mensagem assinada pelo presidente Lula.

de políticas para este grupo populacional. Naquele momento, pouca relevância se dava ao tema *juventude*, estando o foco das preocupações e mobilizações centrado na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes. No Brasil, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, resultado de intensa mobilização da sociedade e de movimentos sociais vinculados à questão emblemática de meninos e meninas de rua na década de 1980, foi um marco importante para a questão juvenil, mesmo reconhecendo que seus avanços se aplicaram apenas aos jovens até a faixa etária de 18 anos incompletos.

Como consequência, durante muito tempo, o termo *juventude* manteve-se associado ao período da adolescência ou foi tomado como algo indistinto da infância. Ademais, praticamente todos os serviços e programas montados, tanto pelo Estado como por entidades da sociedade civil, adotaram como limite máximo os 18 anos (ABRAMO, 2007). Os jovens maiores de 18 anos ficaram fora do alcance das ações e dos debates sobre direitos e cidadania trazidos pelo ECA.

Nesse momento, as referências à juventude faziam-se apenas no sentido de denunciar sua apatia e seu conservadorismo em contraste com as gerações passadas, engajadas, combativas e propositivas. A juventude, como questão política e tema de políticas públicas, somente irá emergir depois do processo de redemocratização corporificado no processo da constituinte. Contudo, vale dizer que, embora apartados do processo como tema, muitos jovens e organizações juvenis participaram ativamente da luta pela redemocratização e da construção de pautas no interior de muitos movimentos sociais.

A emergência de ações na esfera federal voltadas para a juventude deu-se precisamente a partir de 1997.<sup>3</sup> Todavia, o clima dominante de percepções que associavam a juventude à violência, aos comportamentos de risco e à transgressão influenciou a maioria das ações destinadas a atendê-la. Surgem no fim dos anos 1990 e início da presente década inúmeras iniciativas públicas, muitas envolvendo parcerias com organizações não governamentais (ONGs), fundações empresariais e as várias instâncias do Poder Executivo, que são mobilizadas, tanto no nível federal como no estadual e municipal. Sposito (2003) destaca que grande parte destes programas tinha como foco os jovens excluídos ou, na condição que se tornou usual conceitualizar, como de *risco social* e que em muitas de suas formulações a condição juvenil era apresentada como um elemento problemático em si mesmo, demandando, desta forma, estratégias de enfrentamento dos *problemas*

---

3. A repercussão nacional do assassinato em Brasília do índio pataxó, Galdino Jesus dos Santos, que foi incendiado enquanto dormia em uma parada de ônibus, por cinco jovens de classe média, constituiu elemento importante para a formação de uma opinião pública sensível ao tema *juventude*. Este assassinato, que configurou o evento culminante de uma série de outros episódios, como o de adolescentes na igreja da Candelária no Rio de Janeiro e as rebeliões no interior de várias unidades socioeducativas, favoreceu o desencadeamento de algumas ações públicas especificamente dirigidas para os segmentos juvenis.

*da juventude*. Assim, algumas propostas foram guiadas, sobretudo, pela ideia de prevenção, de controle ou de efeito compensatório de problemas que atingiriam a juventude, transformada, esta, em um problema para a sociedade. Como exemplo, cita-se a grande proliferação de programas esportivos, culturais e de trabalho, orientados para o controle social do tempo livre dos jovens e destinados particularmente para os moradores dos bairros pobres das grandes cidades.

Prevaleceram, portanto, políticas focalizadas em setores que apresentam as características de vulnerabilidade, risco ou transgressão – normalmente, os grupos visados encontravam-se na juventude urbana, pobre e negra. 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.

Ao lado dessas iniciativas, que não chegaram a se estruturar como uma Política Nacional de Juventude, começaram a surgir organizações e grupos juvenis com representação em variados campos – cultural, esportivo, ambiental, estudantil, político-partidário, movimentos étnicos e em prol da igualdade de gênero, associações de bairro, entre outros – que pressionavam o poder público a reconhecer os problemas específicos que os afetavam e a formular políticas que contemplassem ações para além daquelas que apenas viam os jovens como sinônimos de problema. Estas demandas emergem da compreensão dos jovens como *sujeitos de direitos*, definidos não *por suas incompletudes ou desvios*, mas por suas especificidades e necessidades, que devem ser reconhecidas no espaço público como demandas cidadãs legítimas (ABRAMO, 2005).

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. O desafio era o de pensar políticas que, por um lado, visassem à garantia de cobertura em relação às diversas situações de vulnerabilidade e risco social apresentadas para os jovens e, por outro, buscassem oferecer oportunidades de experimentação e inserção social múltiplas, que favorecessem a integração dos jovens nas várias esferas sociais (SPOSITO, 2005). Este processo de diálogo concedeu projeção nacional à temática da juventude.

Entre as iniciativas mais importantes nesse período, destacam-se as seguintes: *i*) realização da Conferência Nacional de Juventude pela Comissão Especial de Juventude da Câmara dos Deputados, 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 (SGPR), que realizou um extenso diagnóstico das condições de vida dos jovens do país e dos programas e das ações do governo federal voltados total ou parcialmente

para a população juvenil; *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;<sup>4</sup> *iv*) encaminhamento de projeto de lei (PL) propondo a criação do Estatuto de Direitos da Juventude (PL nº 4.529/2007); e *v*) encaminhamento de PL versando sobre o Plano Nacional de Juventude (PL nº 4.530/2004), o qual estabelece os objetivos e as metas a serem alcançadas pelos governos para a melhoria das condições de vida dos jovens brasileiros.<sup>5</sup>

Em fevereiro de 2005, foi criada a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), 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 e o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), órgão de articulação entre o governo e a sociedade civil, consultivo e propositivo. Importante esclarecer que a criação da SNJ veio responder às sugestões e orientações contidas no relatório do Grupo Interministerial entregue ao presidente da República.

Na etapa do diagnóstico e da elaboração da proposta da Política Nacional de Juventude, o Grupo Interministerial, formado por representantes de 19 ministérios, incluindo representantes do Ipea e das secretarias especiais, realizou mapeamento dos programas federais existentes e que eram voltados direta ou indiretamente para este segmento da juventude. Foram identificadas nada menos do que 135 ações federais, que estavam vinculadas em 45 programas e eram implementadas por 18 ministérios ou secretarias de estado. Deste total de ações, apenas 19 eram específicas para o público jovem do grupo etário de 15 a 24 anos. As outras 112 ações, ainda que incidissem sobre os jovens, não se voltavam exclusivamente a este público. A partir deste trabalho, o grupo identificou a frágil institucionalidade, fragmentação e superposição das políticas federais de juventude, sugerindo a urgente necessidade de criação de uma instância de coordenação e de articulação, que tivesse, entre outras atribuições, a de combater o paralelismo e a fragmentação das ações federais dirigidas ao público jovem.

---

4. O Projeto Juventude promoveu amplo processo de discussão envolvendo organizações juvenis, pesquisadores, representantes de movimentos sociais, de ONGs, de fundações empresariais, gestores, intelectuais etc., em uma série de seminários, oficinas e plenárias, produzindo pesquisas e publicações com o objetivo de elaborar um documento de referência e uma proposição de Política Nacional de Juventude e a criação da Frente Parlamentar de Juventude, na Câmara dos Deputados, que organizou uma série de audiências em torno do tema, assim como realizou um seminário e uma conferência nacional voltados para a estruturação de um Plano Nacional de Juventude, convertido em projeto de lei.

5. Em relação ao marco legal da juventude, cabe mencionar que tramitava na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional da Juventude (nº 138/2003), aprovada em novembro de 2008 e no momento aguardando votação no Senado Federal. A PEC assegura ao jovem entre 15 e 29 anos prioridade em direitos como saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização e cultura, direitos constitucionais já garantidos a crianças, adolescentes e idosos. Em 2005, foi encaminhada a PEC nº 394/2005, que inclui a expressão *jovem* na denominação do Capítulo VII e dá nova redação ao Artigo 227 da Constituição.

Além disso, o Grupo Interministerial identificou nove desafios que deveriam pautar a Política Nacional de Juventude:

1. Ampliar o acesso e a permanência na escola de qualidade.
2. Erradicar o analfabetismo entre os jovens.
3. Preparar para o mundo do trabalho.
4. Gerar trabalho e renda.
5. Promover vida saudável.
6. Democratizar o acesso ao esporte, ao lazer, à cultura e à tecnologia da informação.
7. Promover os direitos humanos e as políticas afirmativas.
8. Estimular a cidadania e a participação social.
9. Melhorar a qualidade de vida dos jovens no meio rural e nas comunidades tradicionais.

Outra orientação do Grupo Interministerial, acatada pela Presidência da República, foi a criação de um programa nacional, de caráter emergencial, que fosse capaz de dialogar com a dívida social do país, contemplando os jovens excluídos com educação, formação profissional e emprego.

Dessa forma, no início de 2005, o arcabouço institucional federal para a implementação de uma Política Nacional de Juventude contava com as seguintes institucionalidades:

1. Secretaria Nacional de Juventude, com as seguintes atribuições:
  - Formular, supervisionar, coordenar, integrar e articular políticas públicas para a juventude.
  - Articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para a juventude.
  - Desempenhar as atividades da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Juventude.
2. Conselho Nacional da Juventude, criado para:
  - Formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas de juventude.
  - Fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil.

3. Programa Nacional de Inclusão de Jovens, que contemplava ações de aceleração de escolaridade, qualificação profissional e execução de ações comunitárias para os jovens e transferia auxílio financeiro da ordem de R\$ 100,00 para os jovens que apresentavam as seguintes características:
  - Tinham entre 18 e 24 anos.
  - Havia concluído a 4ª série, mas não a 8ª série do ensino fundamental.
  - Não tinham vínculo empregatício.

#### 4 AS MUDANÇAS OCORRIDAS NO PROJovem A PARTIR DE 2007

Em 2007, quando a Política Nacional de Juventude completava dois anos, o governo federal iniciou nova discussão para redesenhar tal política, que ainda padecia de alguns dos vícios de origem, pois neste período não se conseguiu avançar na coordenação e integração dos programas e ações federais voltados para os jovens.

Nesse momento, o governo federal ainda executava, por meio de cinco ministérios diferentes, seis programas emergenciais voltados para a juventude excluída do mercado de trabalho e com poucos anos de estudos e reduzida capacitação profissional: ProJovem – Secretaria-Geral da Presidência da República/Secretaria Nacional de Juventude; Consórcio Social da Juventude e Juventude Cidadã – ambos do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Agente Jovem – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Escola de Fábrica – Ministério da Educação (MEC); e Saberes da Terra – Ministério da Educação e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Esses programas tinham em comum a atenção para ampliação da escolaridade e formação profissional e o repasse de diferentes auxílios financeiros aos jovens, como contrapartida de sua participação nas atividades oferecidas. Entretanto, a execução e a gestão destes não se davam de forma integrada e coordenada, sendo que nenhum tinha capacidade de atender universalmente todos os jovens considerados excluídos e que, portanto, eram público-alvo dos programas. Caracterizavam-se, de forma geral, por ações pontuais, fragmentadas e paralelas.

Assim, os quatro principais desafios que se colocavam para a Política Nacional de Juventude em 2007 eram: *i*) ampliar o potencial de integração entre os programas emergenciais e destes com outro conjunto de ações consideradas mais estruturantes, vinculadas às áreas de educação, saúde, esporte e cultura; *ii*) aumentar a escala de atendimento dos programas emergenciais para todo o universo de jovens brasileiros considerados excluídos, considerando juventude a faixa etária compreendida entre 15 a 29 anos; *iii*) otimizar recursos; e *iv*) aumentar a eficácia.

Contudo, as recomendações de extinções, fusões ou readequação de ações anteriores visando à melhoria da gestão encontraram grande resistência por parte dos órgãos executores dos diferentes programas existentes. 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. *Via de regra*, 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 diferentes órgãos e forças políticas representadas a competir 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 imperativa determinação superior de introduzir as alterações necessárias.

Por questões dessa natureza, no fim do processo de discussões e avaliação, não houve extinção de programas e as ações anteriores foram abrigadas sob a denominação de um único nome: *ProJovem Integrado*, que foi lançado em setembro de 2007.

O novo ProJovem ou *ProJovem Integrado* é o resultado da unificação de seis programas já existentes – ProJovem, Agente Jovem, Saberes da Terra, Escola de Fábrica, Consórcio Social da Juventude e Juventude Cidadã<sup>6</sup> – e está subdividido em quatro modalidades: *i*) ProJovem Urbano – serviço socioeducativo; *ii*) ProJovem Trabalhador; *iii*) ProJovem Adolescente; e *iv*) ProJovem Campo – Saberes da Terra. Destinado a jovens de 15 a 29 anos, o ProJovem Integrado entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 2008 com objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu acesso a ações de cidadania, esporte, cultura e lazer. A gestão do programa é compartilhada entre a Secretaria-Geral da Presidência da República – por meio da Secretaria Nacional de Juventude –, o MTE, o MDS e o MEC. Cada uma de suas modalidades também conta com um comitê gestor instituído pelo órgão responsável por sua coordenação.<sup>7</sup>

---

6. O Consórcio Social da Juventude e o Juventude Cidadã compunham o Programa Primeiro Emprego, instituído em outubro de 2003. Para sua efetivação, foi criado o Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude (DPJ), com a missão de desenvolver uma política voltada para ações dirigidas à promoção da inserção de jovens no mercado de trabalho e sua escolarização, ao fortalecimento da participação da sociedade no processo de formulação de políticas e ações geradoras de renda. Inicialmente, o programa não apresentou os resultados esperados porque a principal ação do programa, a subvenção econômica, não teve a adesão esperada das empresas. No segundo ano, passando por uma reformulação, o foco do programa passou a ser as ações de qualificação dos jovens.

7. O programa foi instituído pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, e regulamentado pelo Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008.

O ProJovem na versão atual padronizou o valor do auxílio financeiro pago aos beneficiários de três das quatro modalidades – ProJovem Urbano, ProJovem Trabalhador e ProJovem Campo. Além disso, o público-alvo foi ampliado. Em 2008, foram previstos recursos para o programa de cerca de R\$ 1,2 bilhão. A meta do governo federal é oferecer 3,5 milhões de vagas por meio destes programas até 2010. Para tanto, anunciou-se a previsão de recursos públicos da ordem de R\$ 5,4 bilhões.

#### **4.1 Modalidade ProJovem Urbano**

O ProJovem Urbano, gerido pela Secretaria Nacional de Juventude, é uma reformulação do ProJovem original (quadro 1) e tem como público-alvo jovens de 18 a 29 anos que sabem ler e escrever, mas não concluíram o ensino fundamental e que sejam membros de famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo. O programa tem como objetivo declarado contribuir para a elevação da escolaridade ao nível da 8ª série do ensino fundamental e para a qualificação profissional, com certificação de formação inicial e experiências de participação cidadã, por meio de projeto de intervenção social dos jovens em sua comunidade. Os cursos têm duração de 18 meses e os participantes que cumprem as metas de frequência e entrega de trabalhos escolares recebem um benefício de R\$ 100,00 por mês, pago durante 20 meses.

#### **4.2 Modalidade ProJovem Trabalhador**

O ProJovem Trabalhador, gerido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, tem como público-alvo jovens com idade entre 18 e 29 anos que já concluíram o ensino fundamental, em situação de desemprego, e que são membros de famílias com renda mensal *per capita* de até um salário mínimo. Seu objetivo é preparar o jovem para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda, por meio da qualificação social e profissional e do estímulo à sua inserção. Os participantes recebem um auxílio no valor de R\$ 600,00, em seis parcelas de R\$ 100,00, mediante comprovação da frequência aos cursos de qualificação. Sua implantação ocorre por meio de submodalidades que, na prática, são alguns dos programas existentes antes da mudança proposta em 2007, a saber: *i*) Consórcio Social da Juventude, caracterizada pela participação indireta da União, mediante convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, para atendimento aos jovens; *ii*) Juventude Cidadã, caracterizada pela participação direta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no atendimento aos jovens; *iii*) Escola de Fábrica, que migrou do MEC para o MTE e é caracterizada pela integração entre as ações de qualificação social e profissional com o setor produtivo; e *iv*) Empreendedorismo Juvenil, caracterizada pelo fomento de atividades empreendedoras como formas alternativas de inserção do jovem no mundo do trabalho (quadro 1).

### 4.3 Modalidade ProJovem Adolescente

O ProJovem Adolescente, serviço socioeducativo, gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é uma reformulação do Projeto Agente Jovem (quadro 1) e destina-se aos jovens de 15 a 17 anos: *i*) pertencentes a famílias em condição de extrema pobreza e beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF); *ii*) egressos de medida socioeducativa de internação ou em cumprimento de outras medidas socioeducativas em meio aberto; *iii*) em cumprimento ou egressos de medida de proteção; *iv*) egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti); ou *v*) egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual. Seus objetivos declarados são complementares para a proteção social básica à família, criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária e criar condições para inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional. O programa oferece atividades socioeducativas durante 24 meses e, ao contrário das demais modalidades, o auxílio financeiro previsto de R\$ 30,00 é pago diretamente às famílias mediante comprovação de frequência à escola e no limite de até dois benefícios por família.

### 4.4 Modalidade ProJovem Campo

O ProJovem Campo, gerido pelo Ministério da Educação, é uma reorganização do Saberes da Terra (quadro 1) e destina-se aos jovens com idade entre 18 e 29 anos, que vivem nas áreas rurais e que sabem ler e escrever, mas não concluíram o ensino fundamental. Seu objetivo maior é elevar a escolaridade dos jovens da agricultura familiar, integrando a qualificação social e a formação profissional na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA). A formação tem duração de 24 meses e os jovens recebem uma bolsa de R\$ 100,00 durante 12 meses. Apenas tem direito à certificação em *ensino fundamental com qualificação profissional inicial em produção rural* aqueles que concluírem com aproveitamento o processo formativo e obtiverem frequência mínima de 75% da carga horária do curso.

#### QUADRO 1

#### (Novo) ProJovem – principais mudanças introduzidas em 2007

Programa anterior – 2004	Programa após a unificação	Vínculo institucional	Principais mudanças
ProJovem	ProJovem Urbano	SGPR/SNJ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliou a faixa etária de 18 a 24 anos para 18 a 29 anos</li> <li>• Ampliou a duração do programa de 12 para 18 meses. Foi estendido para as unidades prisionais ou socioeducativas de privação de liberdade</li> <li>• Excluiu a condição de não presença no mercado de trabalho</li> <li>• Mudou a forma de repasse para os municípios, os estados e o Distrito Federal, pois não é mais exigido o repasse por meio de convênio ou instrumento congênera. Agora o repasse é realizado por transferência automática</li> </ul>
Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Empreendedorismo Juvenil	ProJovem Trabalhador	MTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporou o programa Escola de Fábrica, do MEC</li> <li>• Alterou a faixa etária de 16 a 24 anos para 18 a 29 anos</li> </ul>

(Continua)

(Continuação)

Programa anterior – 2004	Programa após a unificação	Vínculo institucional	Principais mudanças
Agente Jovem	ProJovem Adolescente	MDS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extinguiu o auxílio financeiro de R\$ 65,00 – um benefício de R\$ 30,00 é pago diretamente às famílias</li> <li>• Priorizou os jovens de 15 a 17 anos integrantes das famílias do Programa Bolsa Família</li> <li>• Ampliou a permanência no programa para até 24 meses</li> <li>• Previu a expansão territorial na lógica dos Centros de Referências de Assistência Social (Cras)/Sistema Único de Assistência Social (Suas) para 4 mil municípios até 2010</li> </ul>
Saberes da Terra	ProJovem Campo – Saberes da Terra	MEC e MDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delimitou a faixa etária para jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos – antes o programa atendia a partir dos 15 anos e não tinha limite de idade ainda que priorizasse os jovens entre 15 e 29 anos</li> <li>• Incluiu Bolsa Auxílio mensal de R\$ 100,00 por jovem atendido – antes não concedia auxílio financeiro</li> </ul>

Fonte: Ministérios setoriais.  
Elaboração das autoras.

## 5 PROJovem INTEGRADO: BREVES REFLEXÕES SOBRE AS MUDANÇAS

Como observado anteriormente, a proposta de mudanças anunciada em 2007 pela Secretaria Nacional de Juventude resultou da tentativa de integração de seis programas emergenciais de transferência de renda voltados para os jovens: Agente Jovem, ProJovem, Saberes da Terra, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica.

De acordo com os dados oficiais divulgados à época do lançamento do ProJovem Integrado, estes programas ofertavam juntos, e antes das mudanças promovidas, cerca de 500 mil vagas para jovens considerados excluídos. A meta anunciada previa ampliação de vagas para o atendimento de 4,2 milhões de jovens até 2010, ou seja, preconizava alcançar a totalidade de jovens que vivem em situação de vulnerabilidade social no país. Entretanto, informações mais atualizadas sobre as metas das diversas modalidades do ProJovem demonstram significativa redução das metas anunciadas pelo presidente da República em 2007: o total das metas até 2010 alcança 3,5 milhões, isto é, a redução situa-se em torno de 17%. Mesmo considerando-se a demarcação mais realista das metas do ProJovem para cerca de 3,5 milhões de jovens atendidos, é notável que a posição de atendimento de todos os programas retratada no quadro 2 está ainda muito aquém desta meta, situando-se em torno de 800 mil jovens atendidos – *urbano*, 163,9 mil jovens; *trabalhador*, 188,8 mil jovens; *campo*, cerca de 83 mil jovens, considerando-se 2008 e as metas de 2009; e *adolescente*, 438 mil jovens.

Uma breve análise do conjunto de informações apresentadas no quadro 2 permite também concluir que os mais importantes problemas do ProJovem Integrado continuam sendo a baixa integração e a elevada sobreposição entre suas modalidades,

evidenciando que as mudanças promovidas em 2007, com a segunda versão do programa, não lograram muitos avanços nesta área. É visível, por exemplo, a sobreposição existente entre as modalidades *urbano*, *trabalhador* e *campo*. Tal sobreposição ocorre em relação à abrangência, à faixa etária e aos benefícios ofertados.

Com efeito, as modalidades *urbano* e *trabalhador* atendem, ambas, os jovens com baixa escolaridade e ofertam, de forma concomitante, ações de formação profissional e de participação cidadã. Conquanto a modalidade *urbano* apresente como critérios de atendimento apenas o universo de jovens que não concluíram o ensino fundamental e que sejam oriundos de famílias com renda de até meio salário mínimo *per capita*, os critérios da modalidade *trabalhador* englobam as características do primeiro, pois seus critérios de atendimento abarcam o universo dos jovens excluídos da mesma faixa etária e que vivem em famílias com renda de até um salário mínimo *per capita*, com ou sem ensino fundamental concluído.

A sobreposição dessas duas modalidades em relação à abrangência é revelada a partir da observação dos critérios de presença dos programas nos estados e municípios. Note-se que tanto a modalidade *urbano* como a modalidade *trabalhador* podem contemplar, indistintamente, os municípios de diferentes portes populacionais. O ProJovem Urbano contempla municípios com mais ou menos de 200 mil habitantes, diferenciando-se apenas na forma de efetivar o repasse dos recursos, o que, na prática, redundaria na possibilidade de atender jovens no universo de todos os municípios brasileiros, inclusive naqueles onde a modalidade *trabalhador* já está presente. Por outro lado, o ProJovem Trabalhador também abre a possibilidade de, por meio de adesão, implementar suas ações em todos os estados e os municípios do país, inclusive naqueles onde a modalidade *urbano* já se encontra operando.

Em relação ao ProJovem Campo, se bem que com grau de sobreposição menor, pode-se, todavia, supor que também exista a coincidência de duas ou três modalidades, ofertando benefícios semelhantes em um mesmo município. Isto porque os municípios considerados rurais e/ou com concentração de agricultores familiares e/ou contidos nos *Territórios da Cidadania*, objetos de atuação do ProJovem Campo, também estão compreendidos no universo de atuação das outras modalidades que atendem, indistintamente, aos municípios de todos os portes populacionais.

Com efeito, a sobreposição de ações e programas governamentais em uma mesma localidade e dirigidos para um mesmo tipo de público-alvo resulta em ações conflitivas e concorrentes, além de desperdícios de capitais humano, físico e financeiro, podendo mesmo haver sobreposição de benefícios para um mesmo indivíduo.

Com referência à modalidade *adolescente*, embora não se identifique sobreposição de benefícios ou território, em face de seu atendimento ser voltado para jovens-adolescentes entre 15 e 17 anos e as demais modalidades voltarem-se para o atendimento de jovens de 18 a 29 anos, seria da maior importância reforçar o seu potencial de integração com as outras modalidades. Isto é, as outras modalidades do ProJovem poderiam ser a “porta de saída” para o ProJovem Adolescente. Ao completar 18 anos, o jovem egresso desta modalidade poderia automaticamente ser atendido pelas outras. No entanto, as chances deste tipo de encadeamento ocorrer são reduzidas, porque ambas as modalidades oferecem benefícios semelhantes e não há a diretriz explícita em dar continuidade na ampliação da escolaridade. É de se supor que grande parte dos jovens egressos da modalidade *adolescente* tenham concluído a segunda etapa do ensino fundamental e as outras modalidades do programa não ofertam a segunda etapa do ensino básico.

Assim, com o objetivo de potencializar o efeito das ações implementadas pelas quatro modalidades do ProJovem, seria fundamental ampliar o grau de integração e compatibilidade entre estas. Por exemplo, alguma destas modalidades poderiam ofertar o ensino médio acoplado à formação profissional a fim de receber os jovens egressos da modalidade *adolescente*.

Além disso, 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, que é sem dúvida a mais inovadora e completa de todas, 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 este respeito, continuará fraco o potencial de integração entre as modalidades do ProJovem, correndo-se o risco de estas continuarem se sobrepondo nos territórios e nos municípios e competirem em relação ao mesmo público-alvo.

Outra providência importante para racionalizar e potencializar as ações do ProJovem seria a implementação de um ordenamento e planejamento territorial de atuação das quatro modalidades. Por exemplo, 53% dos jovens (IBGE, 2006) que atendem aos critérios do ProJovem Urbano concentravam-se em municípios com população inferior a 200 mil habitantes. Assim, esta modalidade poderia direcionar suas ações no universo de municípios deste porte. Já a modalidade *trabalhador*, que 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, poderia ter sua implantação direcionada para municípios de grande porte em que a concentração absoluta de jovens excluídos é mais elevada que a verificada em municípios de pequeno porte.

Observa-se que nenhuma das modalidades contempla critérios que priorizam a atuação em município de maior concentração de jovens excluídos em termos proporcionais, e não absolutos. A adoção de critérios de proporcionalidade direcionaria a implementação das ações de pelo menos uma das modalidades do ProJovem para os municípios de pequeno porte, sobretudo aqueles localizados na região Nordeste. Nesta região, há municípios – por exemplo, Santo Antonio do Piauí, no interior do estado do Piauí – onde a proporção de jovens em situação de exclusão alcança 53% do total de sua população de jovens. A opção em direcionar alguma das modalidades do ProJovem em municípios como este poderia resultar em: *i*) maior impacto do programa nos municípios, devido à proporção elevada de jovens excluídos existentes nestas localidades; *ii*) aumento da visibilidade dos resultados; *iii*) contribuição para a redução da migração de jovens para as capitais e regiões metropolitanas; *iv*) aumento das possibilidades de integração dos programas que são complementares entre si – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), 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.

Embora seja possível reconhecer o esforço da Secretaria Nacional de Juventude no sentido de desenhar e coordenar uma política de juventude mais orgânica, conclui-se, em suma, que as quatro modalidades do ProJovem pouco se articulam, ainda que concorram, com diferentes ênfases e intensidades, para os mesmos objetivos, qual sejam: *i*) promover a elevação da escolaridade; *ii*) ampliar o repertório do jovem relacionado ao mundo do trabalho; e *iii*) promover o desenvolvimento humano e a participação cidadã.

A intersetorialidade na implantação do ProJovem, que, em sua concepção inicial, visava ir além de sua gestão compartilhada e alcançar efetiva integração das ações promovidas por cada um dos ministérios parceiros, ainda não ocorre. Permanece o ambiente resistente a mudanças e inovações, de certo modo observado no esforço de integração em 2007. A Secretaria Nacional de Juventude, responsável por articular as modalidades do ProJovem e também os demais programas e projetos, em âmbito federal, tem apresentado grandes dificuldades em sua capacidade de produzir transversalidade no interior da máquina pública em torno de ações destinadas aos jovens. O comitê gestor do programa, com caráter intersetorial, logrou alcançar, até o momento, objetivos importantes, mas ainda pontuais, como a distribuição de recursos.

Cabe ainda mencionar que, além da tentativa de unificação dos programas, outra iniciativa importante no sentido de atualização da Política Nacional de Juventude é o estímulo que a Secretaria Nacional de Juventude tem dado à criação e ao fortalecimento dos órgãos estaduais e municipais de juventude.

Após a I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, realizada em abril de 2008,<sup>8</sup> intensificaram-se as iniciativas para difundir junto aos governos a importância de o segmento juvenil obter espaço na agenda dos poderes locais e estaduais.

Com o lançamento do Pacto da Juventude, uma proposição foi feita pelo Conselho Nacional de Juventude aos governos – federal, estaduais e municipais – e aos candidatos a prefeito e vereador, para que estes se comprometam com as políticas públicas de juventude, nas suas ações e plataformas eleitorais, respectivamente. Objetiva-se, com isso, manter o debate em torno dos temas, das propostas e das resoluções apresentados pela conferência, que mobilizou mais de 400 mil pessoas em todo o Brasil, viabilizando ampla divulgação destes temas e o comprometimento com os parâmetros para implantação das políticas públicas de juventude. Em novembro de 2008, o pacto pela juventude havia sido realizado nos 26 estados da federação e no Distrito Federal. Também deu-se início ao curso de formação de gestores em políticas de juventude. Com esta iniciativa, o governo federal pretende ampliar a rede do poder público que lida com a juventude a partir da perspectiva de que é preciso aumentar as oportunidades e garantir os direitos deste segmento.

---

8. A I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude foi coordenada pela Secretaria-Geral da Presidência da República, por intermédio da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude, e realizada na cidade de Brasília, Distrito Federal, no período de 27 a 30 de abril de 2008, com etapas preparatórias que tiveram início em 22 de setembro de 2007. Os trabalhos desenvolvidos no âmbito da conferência desenvolveram-se, principalmente, em torno dos seguintes temas: *i*) Juventude: Democracia, Participação e Desenvolvimento Nacional; *ii*) Parâmetros e Diretrizes da Política Nacional de Juventude; e *iii*) Desafios e Prioridades para as Políticas Públicas de Juventude.

**QUADRO 2**  
**Proovem Integrado – critérios, benefícios oferecidos, abrangência e posição de atendimento**

Modalidade Proovem	Faixa etária (anos)	Critérios de seleção	Benefício oferecido	Valor e prazo de recebimento do auxílio financeiro	Abrangência	Situação
1. Urbano – SNU/SGPR	18 a 29	<ul style="list-style-type: none"> <li>Saber ler e escrever</li> <li>Não ter concluído o ensino fundamental</li> <li>Ser membro de família com renda mensal <i>per capita</i> de até meio salário mínimo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certificação do ensino fundamental</li> <li>Formação profissional</li> <li>Desenvolvimento de atividades de participação cidadã</li> </ul>	<p>R\$ 100,00/mês</p> <p>Período: 20 meses</p>	<p>Municípios com mais de 200 mil habitantes conveniados diretamente com o governo federal</p> <p>Municípios com menos de 200 mil habitantes, conveniados via estados</p>	<p>163.924 alunos matriculados até maio de 2009</p>
2. Trabalhador – MTE	18 a 29	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ter frequentado o ensino fundamental ou médio, ou cursos de educação de jovens e adultos, com conclusão do ensino fundamental ou médio, em situação de desemprego</li> <li>Pertencer à família com renda familiar <i>per capita</i> de até um salário mínimo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Profissionalização</li> <li>Experiências em ações comunitárias</li> </ul>	<p>R\$ 100,00/mês</p> <p>Período: 6 meses</p>	<p>Nacional, funciona por meio de adesão de estados e municípios</p>	<p>A única ação executada com orçamento do Proovem Trabalhador foi a modalidade Juventude Cidadã</p> <p>Em dezembro de 2008, 87 municípios, 14 estados e o Distrito Federal assinaram o termo de adesão, possibilitando a qualificação de 188.760 jovens no decorrer de 2009</p>
3. Campo – Saberes da Terra (MEC/MDA)	18 a 29	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabalhador na agricultura familiar</li> <li>Saber ler e escrever</li> <li>Não ter concluído o ensino fundamental</li> <li>Não estar matriculado em curso regular</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elevação de escolaridade</li> <li>Qualificação profissional inicial em produção rural</li> <li>Certificação em ensino fundamental</li> <li>Qualificação profissional inicial em produção rural familiar</li> </ul>	<p>R\$ 100,00/mês</p> <p>Período: 12 meses</p>	<p>Municípios localizados nos <i>Territórios de Cidades</i> em 19 estados da federação – AL, BA, CE, MA, PE, PA, PI, RN, SE, MT, MS, SC, PR, MG, ES, AM, PA, RO e TO</p>	<p>Foram ofertadas 35 mil vagas em 2008 e encontra-se em processo de publicação a resolução para atendimento da meta de 2009 – 48.377 jovens aguardando a publicação pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – posição julho de 2009</p>
4. Adolescente – MDS	15 a 17	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pertencer à família em condição de extrema pobreza e beneficiária do Programa Bolsa Família</li> <li>Ter frequência escolar de 75%</li> <li>Ser egresso ou estar cumprindo medida socioeducativa aplicada a adolescente em conflito com a lei</li> <li>Ser egresso do Peti</li> <li>Ser egresso ou vinculado a programas de combate ao abuso e à exploração sexual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atividades socioeducativas</li> <li>Introdução a conhecimentos sobre o mundo do trabalho</li> <li>Desenvolvimento de habilidades gerais e estímulo a práticas associativas</li> </ul>	<p>R\$ 30,00 pago às famílias com jovens de 16 e 17 anos</p> <p>Cada família pode receber até no máximo dois benefícios deste tipo, totalizando R\$ 60,00</p>	<p>Nacional, mas os municípios são selecionados por meio de alguns critérios como: possuir pelo menos um Cras e reunir, no mínimo, 40 ablescentes cujas famílias recebem o Bolsa Família</p>	<p>Até novembro de 2008, foram instaladas 17.557 turmas, sendo preenchidas 438 mil vagas</p>

Fonte: Diversos ministérios.  
 Elaboração das autoras.

## 6 RETRATO DOS PROGRAMAS DE JUVENTUDE EXISTENTES EM MAIO DE 2009

Nesse item busca-se fornecer um retrato dos programas federais voltados total ou parcialmente para a juventude brasileira. Com este objetivo, o quadro 3 traz a relação dos programas federais voltados para o público jovem existentes em maio de 2009. Com o objetivo de esboçar os limites da intervenção federal na problemática da juventude, neste quadro os programas foram agregados em sete eixos temáticos, de acordo com as principais atividades/benefícios ofertados: *i)* elevação de escolaridade, capacitação profissional, formação e qualificação profissional e cidadania; *ii)* educação – ensino médio e superior; *iii)* financiamento e crédito rural; *iv)* cultura, esporte e lazer; *v)* meio ambiente; *vi)* saúde; e *vii)* segurança pública.

### QUADRO 3

#### Programas para a juventude do governo federal – Brasil, maio de 2009

Programa	Órgão	Principais benefícios oferecidos	Público-alvo
Eixo 1 – Elevação de escolaridade, qualificação profissional e cidadania			
1. Projovem			
Modalidade 1: Projovem Urbano – reformulação do antigo Projovem	SNJ	Certificação do ensino fundamental e de capacitação inicial ao mundo do trabalho; desenvolvimento de experiências em ações comunitárias; pagamento de auxílio financeiro de R\$ 100,00/mês, pago durante 20 meses	Jovens entre 18 e 29 anos que sabem ler e escrever, mas não concluíram o ensino fundamental, membros de famílias com renda mensal <i>per capita</i> de até meio salário mínimo
Modalidade 2: Projovem Adolescente – reformulação do Agente Jovem	MDS	Oferta de atividades socioeducativas por um período de 24 meses, com introdução a conhecimentos sobre o mundo do trabalho; desenvolvimento de habilidades gerais e estímulo a práticas associativas; auxílio financeiro de R\$ 30,00 pago às famílias	Jovens entre 15 e 17 anos pertencentes a famílias em condição de extrema pobreza e beneficiárias do Programa Bolsa Família, egressos ou que estejam cumprindo medidas socioeducativas, egressos do Peti e egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual
Modalidade 3: Projovem Trabalhador – reorganiza o Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã, Empreendedorismo Juvenil e incorpora o Escola de Fábrica; submodalidade em execução: Juventude Cidadã	MTE	Profissionalização; elevação de escolaridade; experiências em ações comunitárias; pagamento de auxílio financeiro de R\$ 600,00 distribuídos em seis parcelas de R\$ 100,00	Jovens entre 18 e 29 anos, que já concluíram o ensino fundamental, em situação de desemprego, provenientes de famílias com renda familiar <i>per capita</i> de até um salário mínimo
Modalidade 4: Projovem Campo – antigo Saberes da Terra	MEC	Elevação de escolaridade; qualificação profissional inicial em produção rural; formação integrada ao mundo do trabalho e da cidadania; pagamento de auxílio financeiro de R\$ 100,00	Jovens da agricultura familiar, entre 18 e 29 anos, que sabem ler e escrever, mas não concluíram o ensino fundamental
2. Soldado Cidadão	Ministério da Defesa (MD)	Atividades de formação e qualificação técnica para jovens egressos do serviço militar com o intuito de prepará-los para o mercado de trabalho	Jovens recrutas
3. Jovem Aprendiz	MTE	Aprendizagem de ofício ou profissão com contrato de trabalho determinado	Jovens entre 14 e 24 anos
4. Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a educação básica na modalidade de Proeja	MEC	Formação inicial e continuada/ensino fundamental; educação profissional técnica de nível médio/ensino médio; educação profissional e tecnológica integrada à educação escolar indígena	Jovens com idade mínima de 18 anos na data da matrícula

(Continua)

(Continuação)

Programa	Órgão	Principais benefícios oferecidos	Público-alvo
Eixo 2 – Educação: ensino médio e superior			
5. Programa Universidade para Todos (ProUni)	MEC	Concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em instituições de ensino superior privadas para estudantes de baixa renda  Alunos do ProUni em tempo integral recebem bolsa de um salário mínimo mensal	Jovens com renda familiar <i>per capita</i> de até um e meio salário mínimo, para bolsa integral, ou até três salários mínimos, para bolsa parcial – 50% do valor da mensalidade – e professores da rede pública que não tenham formação superior
6. Projeto Rondon	MD	Desenvolvimento de trabalhos nas áreas de estudo em regiões remotas do Brasil, sob a supervisão de professores, durante as férias universitárias	Jovens estudantes de ensino superior
Eixo 3 – Financiamento e crédito rural			
7. Programa Nossa Primeira Terra	MDA	Linha de financiamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) para aquisição e investimento em infraestrutura básica de imóveis rurais	Jovens entre 18 e 28 anos que queiram permanecer no meio rural
8. Programa PRONAF Jovem	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% ao ano, e o prazo de carência pode ser de até cinco anos, dependendo da necessidade técnica do projeto	Jovens entre 16 e 25 anos que tenham concluído a formação 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
Eixo 4 – Cultura, esporte e lazer			
9. Programa Segundo Tempo	Ministério do Esporte	Promoção do acesso de crianças e jovens da rede pública de ensino à prática esportiva, assegurando complemento alimentar, reforço escolar e material esportivo	Crianças e jovens em situação de risco social que estejam cursando o ensino fundamental ou médio
10. Programa Bolsa Atleta	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. O apoio financeiro tem duração de um ano, podendo ser prorrogado	Jovens maiores de 12 anos, atletas das categorias: estudantil, internacional, nacional e olímpico paraolímpica
11. Programa Escola Aberta	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 a comunidade. Os jovens que ministram as oficinas recebem ajuda de custo mensal de R\$ 150,00	Jovens e pessoas da comunidade
12. Pontos de Cultura	MEC	Ampliação do acesso da população de baixa renda à produção dos bens e serviços culturais; repasse de recursos financeiros a cada ponto de cultura para a realização de 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

(Continua)

(Continuação)

Programa	Órgão	Principais benefícios oferecidos	Público-alvo
Eixo 5 – Meio ambiente			
13. Programa Juventude e Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente (MMA) e MEC	Formação e fortalecimento de lideranças ambientalistas jovens em cinco eixos: educação ambiental, fortalecimento organizacional, educação, comunicação, empreendedorismo e participação política	Jovens entre 15 e 29 anos
Eixo 6 – Saúde			
14. Projeto Saúde e Prevenção nas Escolas (SPE) – apoio Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)	Ministério da Saúde (MS) e MEC	Submissão voluntária a testes em vírus da imunodeficiência humana (HIV); disponibilidade de preservativos nas escolas; informações sobre: prevenção do HIV e outras doenças sexualmente transmissíveis (DSTs), saúde reprodutiva e drogas	Jovens entre 14 e 19 anos estudantes das escolas públicas
15. Programa Saúde na Escola (PSE)	MS e MEC	Avaliação das condições de saúde; ações de segurança alimentar e promoção da alimentação saudável; promoção das práticas corporais e de atividade física; educação para a saúde sexual; saúde reprodutiva e prevenção das DSTs/AIDS; ações de prevenção de gravidez na adolescência; prevenção ao uso de álcool, tabaco e outras drogas; promoção da cultura de paz; educação permanente de jovens para promoção da saúde	Alunos da rede pública de ensino: ensino fundamental, ensino médio, rede federal de educação profissional e tecnológica e EJA
Eixo 7 – Segurança pública			
16. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)	Ministério da Justiça (MJ)	Redução da exposição dos jovens à violência e à criminalidade	Tem como público prioritário de ações a população de 15 a 24 anos de idade, moradora das regiões metropolitanas mais violentas do país
17. Programa de Redução da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens	Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH)	Articulação política, que prevê ações de <i>advocacy</i> nacional e de mobilização de diferentes atores sociais; produção de indicadores sobre a mortalidade de adolescentes e jovens; levantamento, análise e difusão de metodologias que contribuam para a prevenção da violência e, sobretudo, para a diminuição das taxas de letalidade de adolescentes e jovens no Brasil	O público é constituído de adolescentes e jovens. Em agosto de 2009, a faixa etária ainda não estava definida

Fonte: Ministérios setoriais.  
Elaboração das autoras.

Dois dos programas que estão sob o eixo 1 buscam desenvolver, de forma integrada, ações que visam à ampliação da escolaridade, à capacitação profissional e ao envolvimento com ações de cidadania: ProJovem – modalidades Urbano, Adolescente e Trabalhador, na submodalidade Juventude Cidadã – e Proeja. Os demais programas do eixo 1 apresentam como preocupação central a capacitação para a inserção no mercado de trabalho, independentemente do grau de escolaridade do jovem: ProJovem Trabalhador – nas submodalidades Escola de Fábrica, Consórcio Social da Juventude e Empreendedorismo Juvenil –, Soldado Cidadão e Jovem Aprendiz.

Dois programas foram agregados sob o eixo 2, relativo à educação. Estes desenvolvem ações focadas na ampliação do acesso ao ensino superior, caso do ProUni, e na 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 – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (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. Quanto ao Projeto Rondon é, na verdade, a recriação do plano que vigorou entre 1967 e 1989 que levava estudantes universitários a regiões carentes do país durante as férias. Seu relançamento pelo atual governo veio atender à reivindicação da União Nacional dos Estudantes (UNE) feita, em 2003, diretamente ao presidente Lula.

Os programas que têm como principais linhas de atuação a concessão de crédito e o financiamento para jovens vinculados à agricultura familiar foram colocados sob o eixo 3, que agrega o PRONAF Jovem e 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.

O eixo 4 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 fins de semana para o desenvolvimento de atividades esportivas e culturais; o programa 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.

No eixo 5, 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).

Os programas do eixo 6 resultam do trabalho integrado entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação, na perspectiva de ampliar as ações específicas de saúde a alunos e alunas da rede pública de ensino, contribuindo para formação integral dos jovens por meio de ações de promoção, prevenção e atenção à saúde. O Saúde e Prevenção nas Escolas, além do MS e do MEC, conta com o apoio da Unesco e do UNICEF, tendo como objetivo central a promoção da saúde sexual e reprodutiva, visando reduzir a vulnerabilidade de adolescentes e jovens às DSTs, à infecção pelo HIV, à AIDS e à gravidez não planejada. O projeto também atua na prevenção do uso de drogas. O Programa Saúde na Escola atua na avaliação clínica e psicossocial, avaliação das condições de saúde nutricional, oftalmológica, auditiva e bucal e detecção precoce da hipertensão arterial sistêmica. O programa também atua em prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, saúde sexual e reprodutiva, prevenção de violência, cultura da paz e cuidados com a saúde de forma geral.

Finalmente, o eixo 7 reúne os programas que objetivam reduzir a exposição dos jovens à violência e à criminalidade. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania busca o aperfeiçoamento da repressão e prevenção. No campo da repressão, além de ações estruturais, como formação e valorização dos policiais, há o objetivo de aperfeiçoar os sistemas de execução penal e atendimento socioeducativo. Neste sentido, foram incluídas algumas propostas, tais como: construção de estabelecimentos especiais para jovens de 18 a 24 anos nas 16 regiões metropolitanas prioritárias do programa; reforma e construção de módulos de educação, saúde e informática em estabelecimentos penais; e construção de unidades para o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Ainda no âmbito do Pronasci existe o Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo), destinado à formação e à 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. Na linha preventiva, o Pronasci implementa projetos específicos, como o Reservista Cidadão, que visa capacitar jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório para atuar como líderes comunitários em ações junto aos jovens de suas comunidades com vista à prevenção da violência. Também no âmbito do Pronasci, o MJ está financiando, em 2009, um projeto intitulado *Prevenção da Violência entre Adolescentes e Jovens no Brasil: estratégias de atuação*, coordenado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O objetivo é investigar, desenhar e propor estratégias de

prevenção da violência entre adolescentes e jovens no Brasil. O Programa de Redução da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens estrutura-se em três eixos de atuação: *i*) articulação política, que prevê ações de *advocacy* nacional e de mobilização de diferentes atores sociais; *ii*) produção de indicadores sobre a mortalidade de adolescentes e jovens, tendo em vista a construção de mecanismos de monitoramento que possam subsidiar políticas públicas; e *iii*) levantamento, análise e difusão de metodologias que contribuam para a prevenção da violência e, sobretudo, para a diminuição das taxas de letalidade de adolescentes e jovens no Brasil. São parceiros da SEDH na iniciativa, o UNICEF, o Laboratório de Análise de Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LAV/UERJ) e o Observatório de Favelas.

A partir de uma avaliação geral do quadro 3, que contém o conjunto de programas federais voltados, exclusivamente ou não, para o público jovem, pode-se afirmar que o governo brasileiro tem, atualmente, uma política nacional para juventude que contempla, praticamente, a totalidade das áreas sociais – educação, saúde, emprego, cultura, esporte, segurança e meio ambiente.

Do total dos programas contidos no quadro 3, quatro voltam-se 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, nas quatro modalidades, ProUni, Pontos de Cultura e Segundo Tempo. Os demais programas – à exceção do Projeto Rondon, do Bolsa Atleta, do Escola Aberta e do Juventude e Meio Ambiente – tendem a contemplar elevada proporção de jovens de baixa renda, em função do lócus de atendimento e do tipo de ação ofertada.

Assim, observa-se que, por hora, a Política Nacional de Juventude tem 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 estes resultados constituam meta altamente desejável, resumir a intervenção pública nesta população apenas a programas desta 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, cultura e lazer para todos os jovens.

## 7 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, apesar da dificuldade de se implantar políticas integradas e de se assegurar a construção de políticas a partir de uma agenda que inclua, de fato, as temáticas e os problemas juvenis, tendo os jovens como participantes deste processo. É preciso admitir, no entanto, por um lado, o esforço da esfera federal no sentido de criar novos traçados para a constituição de políticas que se voltam para jovens e, por outro, o fato de, geralmente, novos desenhos institucionais no âmbito da máquina estatal lutarem por espaços de reconhecimento, de interferência e de poder diante de estruturas burocráticas já enraizadas na administração pública.

Nos avanços, cabe também 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 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. 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. Em um país com enormes desigualdades sociais, é natural e importante que a política de juventude privilegie os jovens excluídos e conduza ações mais voltadas para sua inclusão. Contudo, dada a diversidade das experiências juvenis e a admissão da condição do jovem como *sujeito de direitos*, não se deve perder de vista que as políticas sociais universais precisam caminhar com os programas emergenciais. Além disso, valeria a pena refletir e avaliar mais densamente os programas emergenciais que estão sendo implantados para descobrir se estas ações estão de fato contribuindo para a autonomia e o protagonismo dos jovens, que são os dois princípios mais importantes para uma política de juventude que pretenda ser transformadora.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, H. Condição juvenil no Brasil contemporâneo. In: ABRAMO, H.; BRANCO, P. *Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Instituto Cidadania e Fundação Perseu Abramo, 2005.

\_\_\_\_\_. Estado da questão no Brasil. In: *Juventude e integração sul-americana: caracterizações de situações-tipo e organizações juvenis*. Relatório Nacional do Brasil. Rio de Janeiro: Ibase, Pólis, nov. 2007.

ABRAMO, H.; BRANCO, P. (Org.). *Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Perseu Abramo, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *ProJovem Campo – Saberes da Terra: projeto político pedagógico*. Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2008a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *ProJovem Adolescente – Serviço Socioeducativo: traçado metodológico*. Brasília: Secretaria Nacional do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, jun. 2008b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). *ProJovem Urbano: manual do educador*. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2008c.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). *Relatório Parcial de Avaliação do ProJovem (2007)*. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2008d.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Relatório de Gestão 2008 da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego*. Brasília: Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude, mar. 2009.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2006*. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. *Estatística do Registro Civil*. Rio de Janeiro, 2008.

IPEA. Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR). *Relatório do Grupo Interministerial da Juventude*. Brasília, 2004.

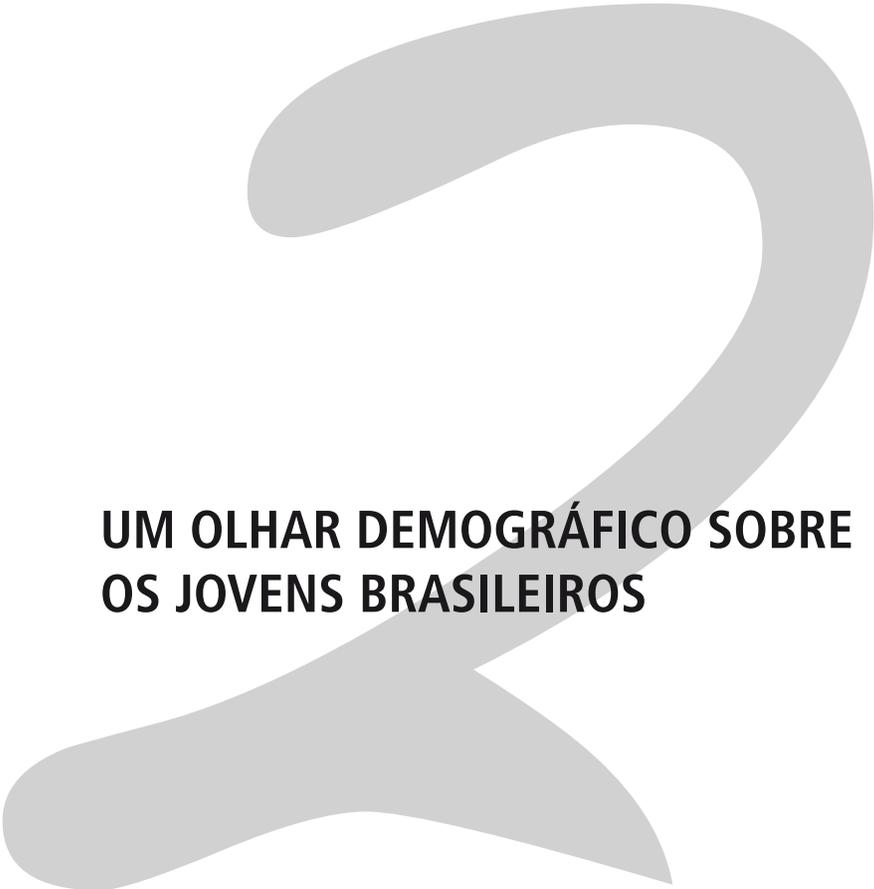
SPOSITO, M. *Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas*. São Paulo: Ação Educativa, 2003.

\_\_\_\_\_. Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil. In: ABRAMO, H.; BRANCO, P. (Org.). *Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Perseu Abramo, 2005.

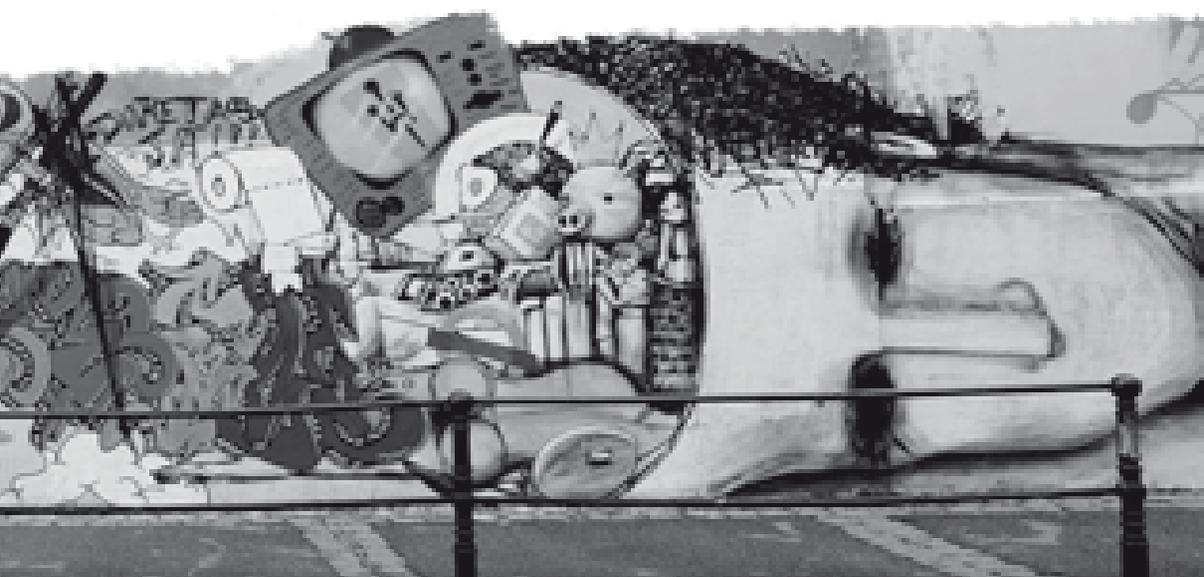
UNITED NATIONS (UN). *Braga Youth Action Plan*. In: WORLD YOUTH FORUM OF THE UNITED NATIONS SYSTEM, 3., 1998, Braga, Portugal. *Anais*. Braga, Portugal, 2-7 Aug. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/events/youth98/yforum98/bragayap.htm>>.

\_\_\_\_\_. *World Youth Report 2005*. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/wyr05book.pdf>>.





**UM OLHAR DEMOGRÁFICO SOBRE  
OS JOVENS BRASILEIROS**





## UM OLHAR DEMOGRÁFICO SOBRE OS JOVENS BRASILEIROS

Ana Amélia Camarano\*  
Juliana Leitão e Mello\*\*  
Solange Kanso\*\*

### 1 APRESENTAÇÃO

Os estudos sobre a população jovem entraram na agenda tanto das políticas públicas quanto da demografia, principalmente, por duas questões. A primeira destas foi pelo temor de uma explosão populacional e a segunda, pelo fato de duas das três variáveis demográficas básicas – fecundidade e mortalidade – manifestarem-se de forma particular entre os jovens brasileiros.

O temor de uma explosão demográfica fundamenta-se, no caso brasileiro, pela magnitude da população jovem: 47 milhões tinham de 15 a 29 anos em 2000. Este número é resultado de uma característica particular da dinâmica demográfica brasileira dos anos 1970 e 1980, conhecida por “onda jovem”.<sup>1</sup> Aliado a esta questão, o aumento da fecundidade entre as adolescentes e o da mortalidade entre homens jovens, ocorridos em um contexto de fecundidade e mortalidade declinantes, deram à juventude um destaque no debate sobre políticas públicas.

No entanto, nota-se que esse contingente populacional já experimenta um processo de desaceleração em seu crescimento. Projeções recentes apontam que, em 2010, o Brasil terá o máximo esperado de jovens – aproximadamente 51 milhões –, mas o grupo de 15 a 19 anos já deverá apresentar um contingente menor – cerca de 1,3 milhão de pessoas.<sup>2</sup> Ressalta-se também que, nesta década, a fecundidade entre as adolescentes vem apresentando um declínio sustentado e o mesmo parece estar acontecendo com as taxas de mortalidade.

Apesar disso, a importância das duas questões mencionadas anteriormente continua presente. No caso da fecundidade, dado o novo regime demográfico, ou seja, a baixíssima fecundidade dos demais grupos etários, os nascimentos têm progressivamente se concentrado entre mulheres menores

---

\* Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

\*\* Pesquisadoras do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

1. Ver a este respeito Bercovich e Madeira (1992) e Wajzman, Queiroz e Liberato (1998).

2. Ver Camarano e Kanso (2009).

de 30 anos, ou seja, na faixa que se convencionou chamar de juventude. Por exemplo, no Brasil, em 2007, aproximadamente 71% dos nascidos vivos eram filhos de mulheres entre 15 e 29 anos, estando quase a metade concentrada em mulheres de até 24 anos. Os filhos nascidos vivos das mulheres de 15 a 19 anos respondiam por cerca de 16% do total de nascimentos. Já o aumento da mortalidade entre os jovens assume uma característica particularmente importante, porque, em uma perspectiva do ciclo de vida, os jovens deveriam estar distantes deste evento. Além disso, este aumento ocorreu devido à mortalidade, por causas externas ou não naturais. Ou seja, são óbitos por homicídios, acidentes de transporte e suicídios. Em 2006, aproximadamente 77% das mortes entre homens de 15 a 29 anos deveram-se a estas causas de morte, com destaque para os homicídios.

O objetivo deste texto é analisar algumas características demográficas dos jovens brasileiros. O recorte etário utilizado é o de 15 a 29 anos, como estabelecido pela Política Nacional de Juventude, instituída em 2005. O texto está estruturado em seis seções, sendo esta apresentação a primeira. A segunda seção insere a população jovem no contexto do regime demográfico que o Brasil vem experimentando nas últimas décadas. Nela, são apresentadas algumas características da população jovem brasileira, no que diz respeito à distribuição por idade e sexo. A terceira discute, brevemente, as dimensões da escola, do trabalho e da família e a quarta aborda o fenômeno da gravidez na adolescência. A mortalidade de jovens por causas violentas está contemplada na quinta seção. Na sexta, tecem-se as considerações finais.

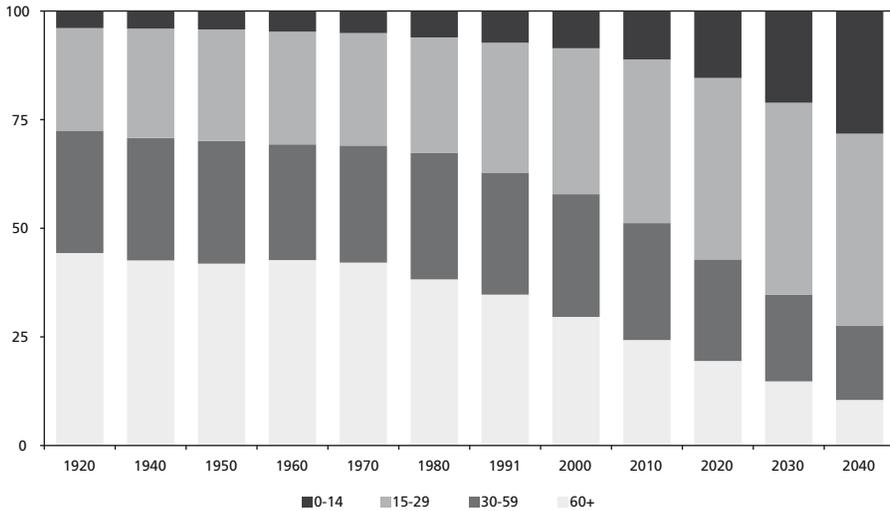
## 2 O NOVO REGIME DEMOGRÁFICO

O Brasil foi, até recentemente, considerado um “país jovem”. Esta caracterização, no entanto, ocorreu menos pela proporção específica de jovens no total da população brasileira do que pela proporção de pessoas que tinham menos de 15 anos. Em 1920, esta proporção foi de 44,3% e a do grupo de 15 a 29 anos, de 28,2%. Ao longo do século XX, estes dois segmentos, em seu conjunto, representaram grandes parcelas da população relativamente aos demais grupos etários. A partir dos anos 1970, dada a queda da fecundidade, estas proporções começaram a diminuir, como ilustra o gráfico 1. Até 2000, a população de crianças e de jovens correspondia a mais da metade da população brasileira, aproximadamente 58%, sendo 29,6% de crianças e 28,2% de jovens.

GRÁFICO 1

**Distribuição proporcional da população, observada e projetada por grupos de idade – Brasil**

(Em %)



Fontes: Censos Demográficos e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).  
Obs.: As populações dos anos de 2010 a 2040 foram extraídas de Camarano e Kanso (2009).

A análise da distribuição etária da população brasileira ao longo do século XX mostra que as mudanças expressivas foram nas proporções de crianças e de idosos, e não na de jovens, que se manteve aproximadamente constante ao longo das décadas, variando entre 26% e 29%. Em termos absolutos, os primeiros anos deste século registraram o maior número de jovens da história brasileira. Isto ocorreu em função de um fenômeno chamado de *inércia demográfica*. Bercovich e Madeira (1990) mostraram que o efeito de sucessivos alargamentos e estreitamentos na base das pirâmides etárias, ao longo das décadas, produziu descontinuidades demográficas, que se reproduzem como ecos em sucessivas gerações, caracterizando a “onda jovem”. Argumenta-se que a forte queda da mortalidade no Brasil após a Segunda Guerra Mundial seria a maior responsável pelo alargamento da base da pirâmide de 1960, refletindo-se, em 1980 e 2000, no aumento da proporção de mulheres em idades férteis e em um alargamento da base da pirâmide, resultante do incremento no número absoluto destas mulheres.

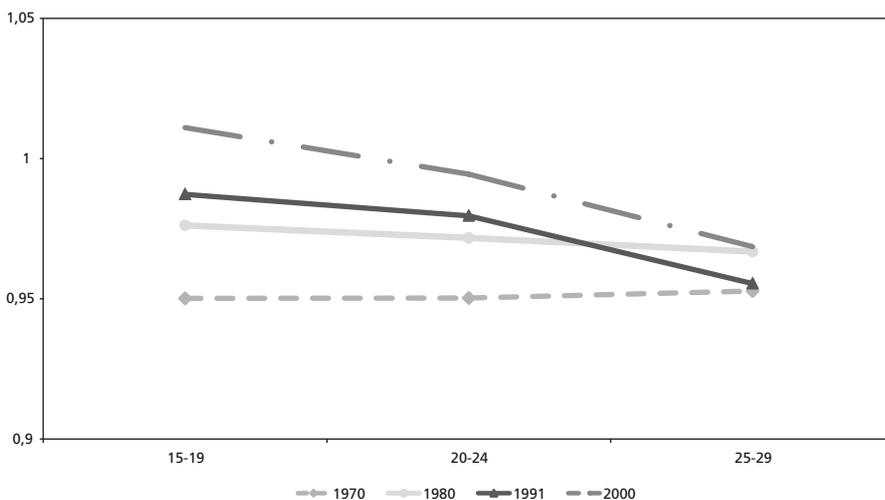
Pesquisadores vêm estudando alguns efeitos que as mudanças na pirâmide etária e as alterações no tamanho das populações de crianças, jovens e adultos podem acarretar para o desenvolvimento brasileiro. A diminuição, em termos absolutos, da população de crianças e adolescentes menor de 20 anos, entendida como “dependente” ou inativa, e o incremento da população adulta em idade ativa nas próximas décadas têm sido designados de “janela de oportunidade” (CARVALHO; WONG, 1995; CARVALHO, 1997; ALVES; BRUNO, 2006).

A tal conceito corresponde a ideia de que, por um lado, haverá um número maior de pessoas em idade de participar das atividades produtivas e, por outro, um menor número de crianças que necessitam de serviços de saúde e educação, em um contexto, ainda, de pequena proporção da população idosa, também considerada “dependente”. A alegação é que estes dois mecanismos demográficos, em conjunto, propiciariam menores gastos sociais, um aumento da produção nacional e consequente renda *per capita*. Os críticos a esta ideia apontam que, mantida a estrutura desigual de oportunidades que impera no Brasil, a dinâmica demográfica não será capaz de, isoladamente, produzir os efeitos esperados. Neste caso, argumenta-se que o comportamento demográfico poderia facilitar, mas não determinar, ganhos sociais. Observa-se que a fecundidade se reduziu muito em quase todos os países em desenvolvimento, criando “várias janelas de oportunidades”; e isso não significou necessariamente redução da pobreza nessas localidades. Para que a janela de oportunidades passasse de possibilidade à realidade, seria necessário que a economia e as políticas públicas agissem em sintonia com o momento demográfico (VIEIRA, 2009). Há de se reconhecer também que a dinâmica demográfica brasileira apresenta diferenciais expressivos por regiões geográficas, cor, níveis de renda e escolaridade. Isto resulta em “janelas de oportunidades” diferenciadas.

A distribuição por sexo de uma população é também um indicador importante para a elaboração de políticas públicas. Analisada em seu conjunto, a população de jovens distribuiu-se entre 1970 e 2000 quase que igualmente entre homens e mulheres, com leve predomínio de mulheres, 51,3% e 50,2%, nos dois anos, respectivamente. O gráfico 2 apresenta as razões entre homens e mulheres, no período 1970-2000, conhecidas como razões de sexo, desagregadas por faixa etária. Observa-se um ligeiro crescimento nestas razões que ocorreu, principalmente, nas primeiras idades. Atenta-se que, a partir de 1991, o número de homens por mulheres diminuía à medida que aumentava a idade, tendência que foi reforçada em 2000. Uma das explicações para tal comportamento é o aumento das taxas de mortalidade dos jovens do sexo masculino, vítimas de causas externas.

GRÁFICO 2

## Razão de sexos da população jovem por grupos de idade – Brasil



Fonte: Censos Demográficos de 1970 a 2000/IBGE.

### 3 ASPECTOS INSTITUCIONAIS: ESCOLA, INSERÇÃO PROFISSIONAL E FAMILIAR

A juventude caracteriza-se, também, por ser o momento de entrada na vida adulta. Tradicionalmente, esta entrada ocorre pela saída da escola, seguida da inserção profissional e da constituição de um novo núcleo familiar/domiciliar, com ou sem filhos. Apesar das mudanças ao longo do tempo e da flexibilização no ordenamento de algumas destas etapas, já mostradas por estudos na área,<sup>3</sup> estas dimensões permanecem centrais no processo de autonomia e independência dos jovens.

A tabela 1 apresenta a distribuição proporcional dos jovens brasileiros em 1982-2007 por duas dimensões: participação no mercado de trabalho<sup>4</sup> e frequência à escola. Neste mesmo período, confirmam-se cinco tendências já observadas em estudos anteriores: aumento da escolarização para ambos os sexos; redução da proporção de jovens do sexo masculino que apenas participavam do mercado de trabalho; aumento da proporção de jovens que combinavam as duas atividades – trabalho e escola; aumento na proporção de jovens do sexo masculino que não estudavam nem participavam das atividades econômicas, ou seja, não trabalhavam e não procuravam trabalho; e uma expressiva redução entre as mulheres nesta categoria em prol de uma maior participação nas atividades econômicas. Os dados sugerem, também, inserções diferenciadas entre homens e mulheres jovens.

3. Ver Camarano (2006a), Mello (2005) e Vieira (2009).

4. Por participação na atividade econômica, está se considerando quem declarou participar da população economicamente ativa (PEA), ou seja, quem trabalha e/ou procura trabalho.

**TABELA 1**  
**Distribuição proporcional da população jovem por sexo, segundo**  
**algumas categorias – Brasil**

Categoria	Homens		Mulheres		Total	
	1982	2007	1982	2007	1982	2007
15-19						
Só estuda	22,2	37,5	32,2	45,4	<b>27,2</b>	<b>41,3</b>
Estuda e participa do mercado de trabalho	19,8	29,1	12,2	22,7	<b>16,0</b>	<b>25,9</b>
Só participa do mercado de trabalho	52,5	25,9	28,0	17,0	<b>40,2</b>	<b>21,6</b>
Nem estuda nem participa do mercado de trabalho	5,5	7,5	27,7	14,9	<b>16,6</b>	<b>11,1</b>
20-24						
Só estuda	4,3	6,2	7,0	9,4	<b>5,7</b>	<b>7,8</b>
Estuda e participa do mercado de trabalho	10,9	17,8	9,1	16,9	<b>10,0</b>	<b>17,4</b>
Só participa do mercado de trabalho	81,6	68,2	38,0	49,0	<b>59,3</b>	<b>58,5</b>
Nem estuda nem participa do mercado de trabalho	3,1	7,9	46,0	24,7	<b>25,1</b>	<b>16,3</b>
25-29						
Só estuda	0,7	1,6	1,7	3,2	<b>1,3</b>	<b>2,4</b>
Estuda e participa do mercado de trabalho	5,5	9,6	3,6	10,4	<b>4,5</b>	<b>10,0</b>
Só participa do mercado de trabalho	91,6	82,6	41,8	60,0	<b>65,7</b>	<b>71,0</b>
Nem estuda nem participa do mercado de trabalho	2,2	6,2	52,9	26,5	<b>28,6</b>	<b>16,6</b>
15-29						
Só estuda	10,5	15,7	15,2	19,3	<b>12,9</b>	<b>17,5</b>
Estuda e participa do mercado de trabalho	13,0	19,2	8,7	16,7	<b>10,8</b>	<b>17,9</b>
Só participa do mercado de trabalho	72,7	57,9	35,2	42,0	<b>53,6</b>	<b>49,9</b>
Nem estuda nem participa do mercado de trabalho	3,8	7,2	40,9	22,0	<b>22,7</b>	<b>14,7</b>

Fonte: PNADs de 1982 e 2007/IBGE.  
 Elaboração das autoras.

As proporções de jovens que só estudavam decrescem à medida que aumenta a idade, nos dois anos considerados, como esperado. No entanto, estas se elevaram em todos os grupos etários e para ambos os sexos. Entre os homens de 15 a 29 anos, foi de 10,5%, em 1982, e passou para 15,7%, em 2007. Entre os de 25 a 29 anos, a proporção dos que só estudavam mais que dobrou, sugerindo que os jovens têm se dedicado exclusivamente aos estudos durante um período maior do que o verificado 25 anos atrás. A proporção de mulheres que só estudavam também experimentou um incremento expressivo, passando de 15,2%, em 1982, para 19,3%, em 2007. Como consequência, a escolaridade dos jovens

em todas as categorias e sexo aumentou no período. O número médio de anos de estudo dos homens de 15 a 29 anos passou de 5,2 para 8,4 anos. Entre as mulheres, o incremento foi ainda maior, de 5,5 para 9,2 anos.

Em 1982, a condição mais frequente entre os homens de todas as idades era a de apenas participar do mercado de trabalho – ocupando ou procurando trabalho – e entre as mulheres de 15 a 19 anos, a de apenas estudante e, a partir desta idade, a de não fazer parte do mercado de trabalho e não estudar. Este quadro foi alterado no período em estudo. Em 2007, a condição de estudante era a mais frequente entre os jovens de 15 a 19 anos, tanto homens quanto mulheres. A partir desta idade, prevaleceu a condição de participação no mercado de trabalho entre os jovens dos dois sexos. Dado que, entre os homens de 15 a 19 anos, em 1982, predominavam aqueles que apenas participavam do mercado de trabalho, acredita-se que os jovens estão se dedicando mais aos estudos nas primeiras idades e retardando sua entrada nas atividades econômicas. Por outro lado, como entre as mulheres de 20 anos e mais, em 1982, prevalecia a condição de não estudar e não estar no mercado de trabalho; a prevalência de apenas participar do mercado de trabalho em 2007 sugere mudanças no papel social da mulher, o que já foi muito apontado pela literatura.

Aqueles que não estudavam e não faziam parte do mercado de trabalho constituíam parcela também não desprezível entre os jovens. Embora decrescente entre as mulheres e baixa entre os homens, a proporção de jovens do sexo masculino nesta situação cresceu em todas as idades, neste último segmento. Para seu conjunto, esta proporção se elevou de 3,8% para 7,2% entre 1982 e 2007. Este comportamento pode ser preocupante, dado que estes jovens não estavam nem procurando trabalho. Pergunta-se, então, o que faziam. Entre as mulheres, a proporção das que não estudavam nem trabalhavam, embora decrescente, é bastante elevada em relação a dos homens, mas pode ser vista com menos preocupação, uma vez que uma parcela significativa destas mulheres estava envolvida com as atividades ligadas à maternidade e podiam estar afastadas apenas temporariamente dos estudos ou do trabalho. Aproximadamente, dois terços das mulheres de 15 a 29 anos que não estudavam e não estavam no mercado de trabalho já tinham tido filhos em 2007. Esta proporção era mais elevada entre as de 25 e 29 anos (81,7%).

Outra forma de inserção no mundo adulto ocorre pela saída da casa dos pais, aqui medida pela proporção de jovens que declararam ter assumido a posição de chefe ou cônjuge em um novo domicílio. Isto pode ocorrer via constituição de um novo núcleo familiar, como casamento e/ou maternidade/paternidade. Vários trabalhos já mostraram que este processo também tem sido adiado para o conjunto dos jovens, o que está associado à entrada mais demorada no

mercado de trabalho.<sup>5</sup> A tabela 2 apresenta a distribuição percentual dos jovens brasileiros, desagregada por sexo, segundo sua situação familiar: os que haviam saído de casa ou não e em que situação familiar estavam os que saíram.

**TABELA 2**  
**Distribuição proporcional dos jovens entre 15 e 29 anos, segundo sexo e algumas características da inserção familiar – Brasil**  
 (Em %)

Características dos jovens	Homens		Mulheres		Total	
	1982	2007	1982	2007	1982	2007
Residem na casa dos pais/outros parentes	70,7	74,7	55,8	62,0	<b>63,1</b>	<b>68,3</b>
Saíram de casa	27,6	24,0	40,0	36,2	<b>33,9</b>	<b>30,1</b>
Chefe jovem com cônjuge	24,6	17,9	–	3,0	<b>12,1</b>	<b>10,5</b>
Chefe jovem sem cônjuge	3,0	3,5	2,2	4,6	<b>2,6</b>	<b>4,1</b>
Cônjuge jovem	–	2,6	37,8	28,6	<b>19,3</b>	<b>15,6</b>
Saíram de casa e tiveram filhos				74,0		
Chefe jovem com cônjuge				73,2		
Chefe jovem sem cônjuge				43,7		
Cônjuge jovem				76,2		

Fonte: PNADs de 1982 e 2007/IBGE.  
 Elaboração das autoras.

A inserção familiar mostra-se diferenciada entre homens e mulheres. O primeiro ponto diz respeito ao fato de as mulheres saírem da casa dos pais primeiro que os homens, o que, tradicionalmente, para elas, dependia mais do casamento do que de uma inserção profissional. Em 1982, apenas 27,6% dos homens jovens já tinham saído de casa e, entre as mulheres, a proporção comparável foi de 40%. Estas proporções diminuíram nos 25 anos pesquisados, principalmente, entre os homens, sugerindo um adiamento na idade de saída. Dos homens que saíram de casa, a grande maioria saiu para chefiar um domicílio e tinha uma cônjuge. Esta proporção diminuiu, no período, em prol de um crescimento ligeiro na proporção dos que saíram na condição de cônjuges. Por outro lado, a grande maioria das mulheres saiu na condição de cônjuge, proporção esta também decrescente, em prol de um aumento na proporção das mulheres que chefiavam famílias, o que faz parte das mudanças no papel social das mulheres. Em 2007, a saída de casa das mulheres jovens foi acompanhada pela maternidade. Isto aconteceu para aproximadamente 75% delas, principalmente, para as que tinham cônjuges, sugerindo que a saída de casa, pelo menos para as jovens, tem sido acompanhada pela constituição de um novo núcleo familiar.

5. De fato, como será visto posteriormente, algumas jovens tiveram filhos, ou seja, constituíram um novo núcleo familiar sem ter saído da casa dos pais. Já foi discutido em outro trabalho se o crescimento da fecundidade na adolescência seria um elemento desencadeador de novas formas de arranjo familiar (CAMARANO, 2007).

#### 4 GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA: COMO OCORRE

O aumento da gravidez na adolescência tem sido uma questão de grande repercussão nos debates acadêmicos e na mídia nos últimos anos, apesar da redução observada em 2000 (BERQUÓ; CAVENAGHI, 2004, 2005). Uma das razões deste debate é que as maiores taxas de fecundidade das adolescentes brasileiras são observadas entre as jovens de camadas mais baixas de renda e de menor escolaridade. Isto leva à preocupação em relação ao futuro destas mulheres, homens e de seus filhos. No entanto, este debate não leva em consideração se a fecundidade na adolescência é resultado da pobreza ou é um elemento desencadeador da pobreza. Além disso, esta questão envolve aspectos tais como prejuízos à saúde da mãe e de seus filhos, interrupção dos estudos, entrada precoce e em piores condições no mercado de trabalho e maior vulnerabilidade social. Tal visão perpassa vários campos de conhecimento e tem sido alvo, também, dos debates sobre políticas públicas para a juventude no Brasil.

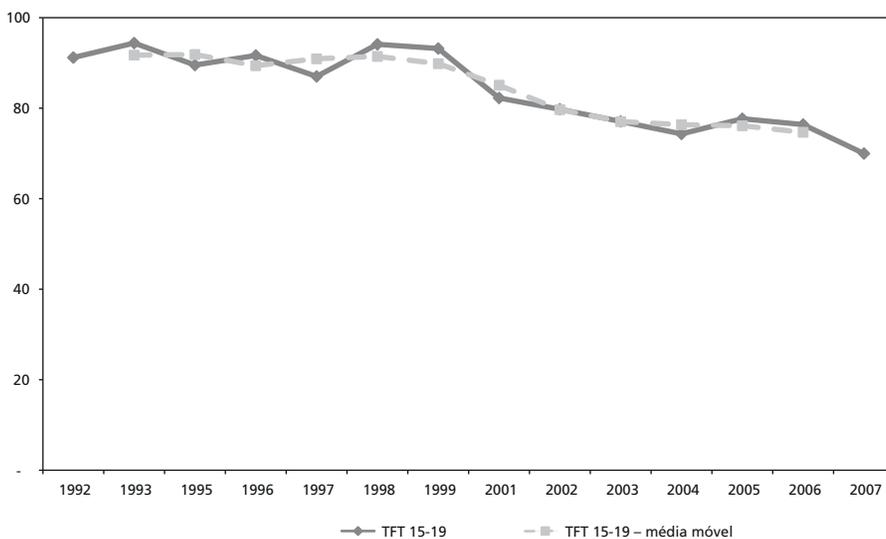
Pela perspectiva demográfica, além das questões mencionadas, o fenômeno é visto como uma das consequências das mudanças na família, entre estas, as na configuração dos arranjos e no padrão de nupcialidade. Estas modificações se relacionam, em particular, à dissociação entre sexualidade e reprodução, influenciada pela disseminação de métodos hormonais de contracepção, à revolução sexual, que separou a sexualidade do casamento, e às mudanças no papel social da mulher. Um dos resultados destes processos foi a antecipação da idade à primeira relação sexual.<sup>6</sup> Outros enfoques, de cunho sociológico, analisam a maternidade na adolescência pela ótica da busca por novas identidades e pelo seu reconhecimento por parte das famílias e da comunidade, na qual estas jovens, em especial as de baixa renda, estão inseridas (HEILBORN *et al.*, 2006). Nesta abordagem, a maternidade entre as adolescentes seria uma estratégia para elevar seu papel social, uma vez que a maternidade é um papel social valorizado.

A queda da fecundidade no Brasil ocorreu em todos os grupos de idades, mas foi menos acentuada entre as mulheres de 15 a 19 anos. A tendência foi de aumento nos anos 1990, entre 1997 e 2001, e de queda desde então, como mostra o gráfico 3. Em 1992, para cada mil adolescentes, observaram-se 91 filhos nascidos vivos e, em 2007, 70 por mil. Considerando as adolescentes desagregadas por grupos de renda domiciliar *per capita*, observa-se que a fecundidade das mulheres jovens decresceu entre 1992 e 2007 em todos os grupos de renda, decréscimo este mais expressivo entre as mulheres de renda mais alta.

---

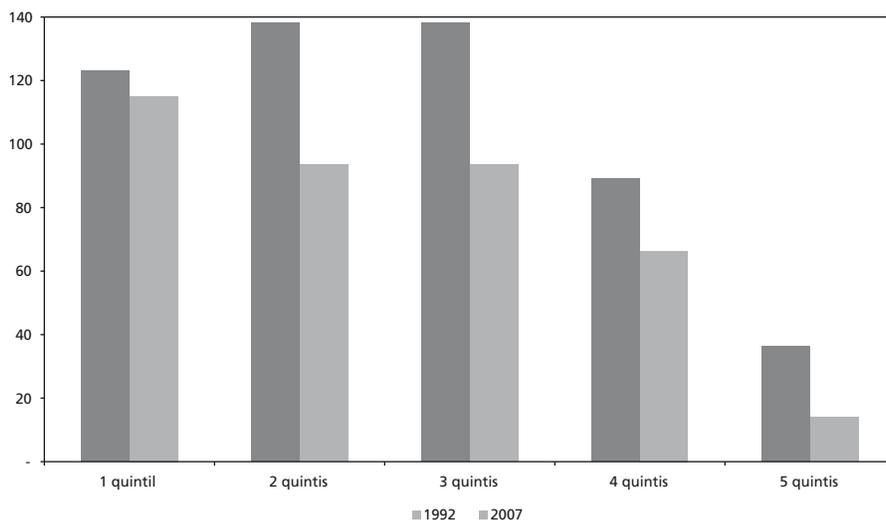
6. A esse processo denominou-se segunda transição demográfica.

**GRÁFICO 3**  
**Taxas de fecundidade das mulheres de 15 a 19 anos – Brasil**



Fonte: PNADs/IBGE.

**GRÁFICO 4**  
**Taxa de fecundidade das mulheres de 15 a 19 anos por quintil de renda – Brasil**



Fonte: PNADs de 1992 e 2007/IBGE.

Entre as adolescentes que tiveram filhos, predominaram as cônjuges, embora esta proporção tenha decrescido ao longo do período analisado: passou de 55,8% para 38,2% (gráfico 5). Isto pode indicar que a gravidez ocorreu em uma união

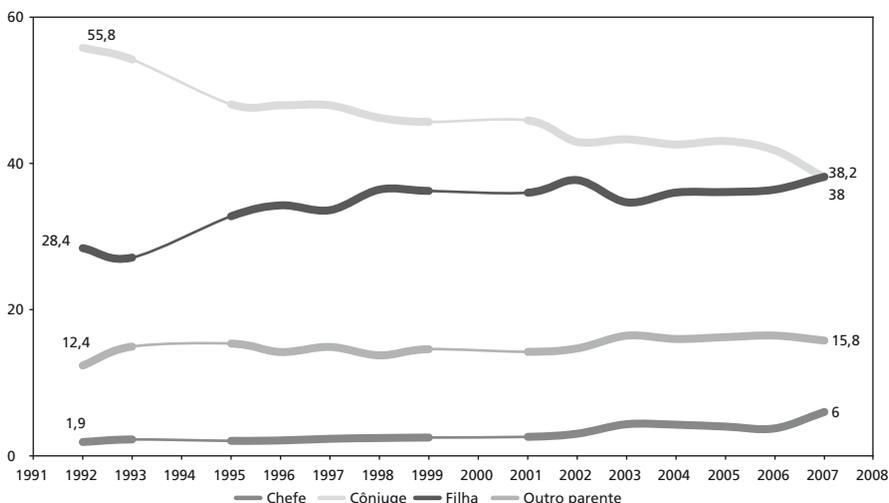
ou que levou a esta. De acordo com a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS) de 2006, 49% das mulheres com mais de 20 anos já eram casadas aos 20 anos. Esta proporção era, particularmente, alta na região Norte rural (74,8%).

Por outro lado, aumentou a proporção de mães adolescentes que estavam na condição de filhas e outros parentes (netas, sobrinhas). Nestas duas posições, estavam 53,9% das mães adolescentes. Na verdade, a proporção de filhas praticamente se igualou a de cônjuges em 2007. Nota-se também que a proporção de mães adolescentes que chefiavam famílias cresceu em 2007 e atingiu 6%.

GRÁFICO 5

### Proporção de mulheres de 15 a 19 anos que tiveram filhos, por condição no domicílio – Brasil

(Em %)

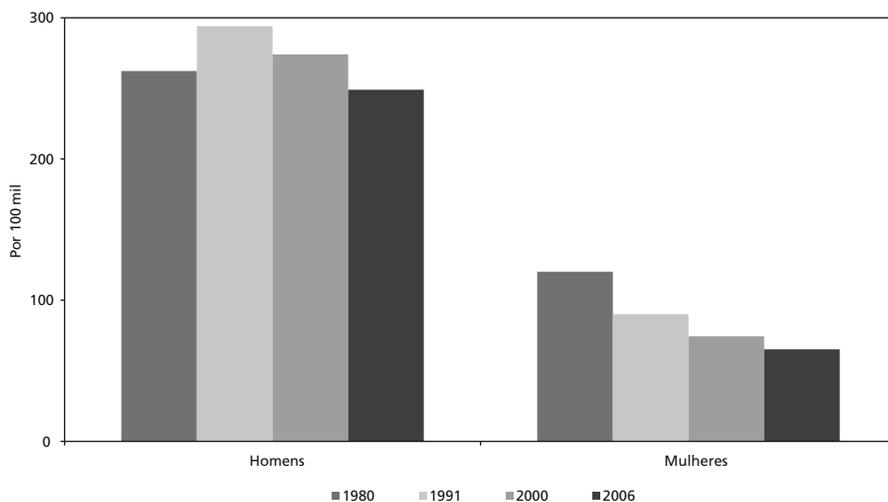


Fonte: PNADs/IBGE.

## 5 MORTALIDADE NA JUVENTUDE COMO FONTE DE VULNERABILIDADE SOCIAL

Além da gravidez na adolescência que, independentemente do escopo teórico que se assuma, pode trazer consequências, do ponto de vista individual e social para as jovens, outra questão que está na agenda dos estudos sobre juventude no Brasil é a mortalidade masculina por causas externas. As taxas de mortalidade neste grupo populacional são, em geral, muito baixas, dado seu momento no ciclo da vida. Não obstante a redução da mortalidade em todas as idades, a de homens de 15 a 29 anos aumentou entre 1980 e 1991 e passou a diminuir a partir de então, atingindo, em 2006, níveis próximos aos de 1980. Já as taxas de mortalidade feminina decresceram sistematicamente no período e representavam, em 2006, aproximadamente um quarto das taxas masculinas.

**GRÁFICO 6**  
**Taxas de mortalidade entre os jovens de 15 e 29 anos por sexo – Brasil, 1980-2006**

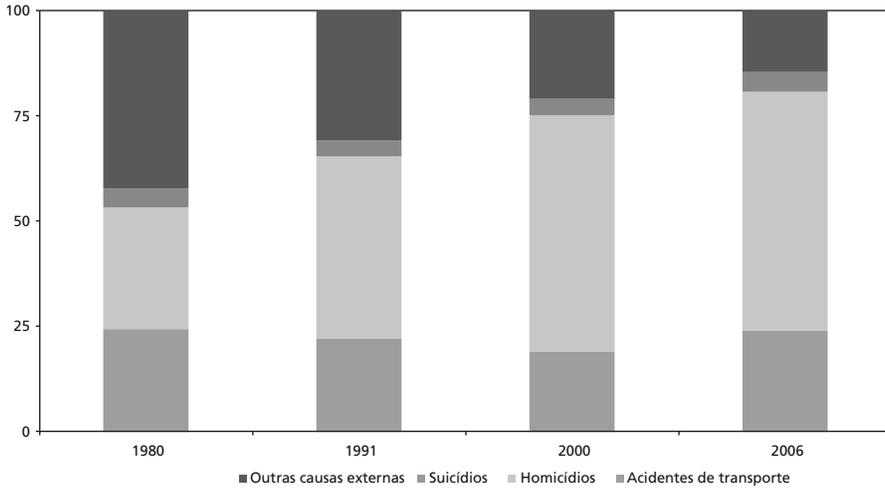


Fontes: Censos Demográficos/IBGE; Sistema de Informação sobre Mortalidades (SIM)/Ministério da Saúde (MS).

A elevação das taxas de mortalidade dos homens jovens pode ser explicada pela mortalidade por causas externas. A taxa de mortalidade devido a esta causa era, em 1980, de 161,2 óbitos por 100 mil habitantes e atingiu 204 por 100 mil, em 2000. Entre 2000 e 2006, observou-se uma leve redução para 192,6 óbitos por 100 mil. As mulheres são menos suscetíveis a este tipo de causa de morte, o que explica a redução sistemática observada em suas taxas.

As causas externas foram responsáveis, em 1980, por aproximadamente 61% dos óbitos de homens de 15 a 29 anos e por cerca de 77%, em 2006. Entre estas, estão homicídios, acidentes de transporte e suicídios. O gráfico 7 aponta para uma elevação do peso dos homicídios no total de mortes por causas externas. Em 1980, eram responsáveis por 28,9% no total de óbitos por causas externas; em 2006, passaram a representar 56,8%. Os óbitos por acidentes de transporte tiveram sua importância relativa reduzida entre 1980 e 2000 e aumentada nesta década. Em 2006, constituíam 24,1% do total de óbitos por causas externas.

**GRÁFICO 7**  
**Distribuição proporcional dos óbitos por causas externas dos jovens do sexo masculino – Brasil**  
 (Em %)



Fonte: SIM/MS.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da juventude ganhou importância nos estudos populacionais e nas políticas públicas por sua magnitude populacional pelo fato de a fecundidade na adolescência ter crescido e porque muitos jovens do sexo masculino morrem precocemente. Todos estes fatores estão experimentando uma redução em sua incidência, mas não diminuem sua importância na questão estudada. Acredita-se que sua importância está nas consequências que estes podem ter na inserção dos jovens na vida adulta.

Assumindo que a inserção na vida adulta passa necessariamente por escola, trabalho e saída da casa dos pais, buscou-se, neste trabalho, conhecer algumas das trajetórias dos jovens brasileiros nesta direção. Observou-se que as trajetórias foram diferenciadas por sexo. Constatou-se um aumento da escolarização para ambos os sexos, mas que beneficiou mais as mulheres. Além disso, e/ou talvez como consequência, elas passaram a participar mais ativamente do mercado de trabalho, e diminuiu expressivamente a proporção de mulheres que saíram da escola e não ingressaram nas atividades econômicas. Dado que uma proporção elevada de mulheres que estavam nesta condição eram mães, a redução da proporção mencionada sugere uma mudança no papel social das mulheres, de mães/esposas e, também, das trabalhadoras. Esta mudança pode guardar, ainda, alguma relação com a diminuição da fecundidade entre as adolescentes.

Já a proporção de jovens do sexo masculino que não estudavam nem participavam das atividades econômicas, ou seja, não trabalhavam e não procuravam trabalho, aumentou nos 25 anos estudados. Embora as referidas proporções sejam muito baixas, o seu aumento levanta algumas questões, que decorrem, principalmente, da premissa de que a transição da população masculina ocorre apenas via inserção nas atividades econômicas. Acredita-se que só participando do mercado de trabalho um homem pode auferir um rendimento que lhe permite tornar-se independente da sua família e constituir a sua própria. Estariam estes jovens aguardando melhores oportunidades para o ingresso no mercado de trabalho? Por que não trabalham nem procuram trabalho? As formas de transição estão se alterando? É possível pensar em um novo contrato familiar em que o homem deixa de desempenhar o papel de provedor?

Outro diferencial importante na inserção entre jovens e mulheres é o aumento das taxas de mortalidade masculina por causas externas, notadamente, homicídios. Embora estas taxas tenham declinado no período mais recente, estas eram quatro vezes mais elevadas do que as femininas em 2006, impedindo o processo de transição destes jovens. Em uma estimativa feita com os dados de 2000, concluiu-se que os óbitos por estas causas levaram a que 4,5% dos jovens de 15 anos não completassem o aniversário de 30 anos (CAMARANO, 2006b).

O que se pode, portanto, esperar para os jovens do futuro? As tendências demográficas apontam para uma desaceleração no ritmo de crescimento do segmento de jovens, acarretando uma redução da participação deste grupo tanto no total da população quanto na PEA. Poder-se-ia esperar que isto resulte em uma diminuição na taxa de desemprego entre os jovens? Na verdade, não se conhece evidência empírica que associe baixas taxas de crescimento populacional a baixas taxas de desemprego. A maior escolaridade destes jovens lhes garantirá um melhor acesso ao mercado de trabalho, que exige cada vez mais qualificação e experiência? Para um delineamento das prioridades de políticas públicas, o importante para o bem-estar da população, não só de jovens, mas de todas as idades, é que se almeje uma inserção adequada para a população jovem no mundo adulto.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, J. E. D.; BRUNO, M. A. P. População e crescimento econômico de longo prazo no Brasil: como aproveitar a janela de oportunidade demográfica? *In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS*, 15., 2006, Caxambu. *Anais*. Campinas, Caxambu: ABEP, 2006.
- BERQUÓ, E.; CAVENAGHI, S. Mapeamento sócio-econômico e demográfico dos regimes de fecundidade no Brasil e sua variação entre 1991 e 2000. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS*, 14., 2004, Caxambu. *Anais*. Campinas, Caxambu: ABEP, 2004.
- \_\_\_\_\_. Increasing adolescent and youth fertility in Brazil: a new trend or a one-time event? *In: ANNUAL MEETING OF THE POPULATION ASSOCIATION OF AMERICA (PAA)*, 2005, Philadelphia. *Anais*. Philadelphia: PAA, Session 151, 2005.
- BERCOVICH, A.; MADEIRA, F. Descontinuidades demográficas no Brasil e no Estado de São Paulo. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS*, 7., 1990, Caxambu. *Anais*. Belo Horizonte, Caxambu: ABEP, 1990, p. 595-632. v. 2.
- \_\_\_\_\_. A onda jovem e o seu impacto na população economicamente ativa de São Paulo. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 8, p. 1-28, 1992.
- CAMARANO, A. A. (Org.). *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006a.
- \_\_\_\_\_. Considerações finais: transição para a vida adulta ou vida adulta em transição? *In: CAMARANO, A. A. (Org.). Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006b.
- CAMARANO, A. A. Maternidade na adolescência: uma nova forma de constituição de famílias? *Geração Futuro*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, ano VIII, n. 2, 2007 (Cadernos Adenauer).
- CAMARANO, A. A.; KANSO, S. *Perspectivas de crescimento para a população brasileira: velhos e novos resultados?* Rio de Janeiro, 2009. Mimeografado.
- CARVALHO, J. A. M. Demographic dynamics in Brazil: recent trends and perspectives. *Brazilian Journal of Population Studies*, v. 1, p. 5-23, 1997.
- CARVALHO, J. A. M.; WONG, L. R. *A window of opportunity: some demographic and socioeconomic implications of the rapid fertility decline in Brazil*. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 1995 (Working Paper).

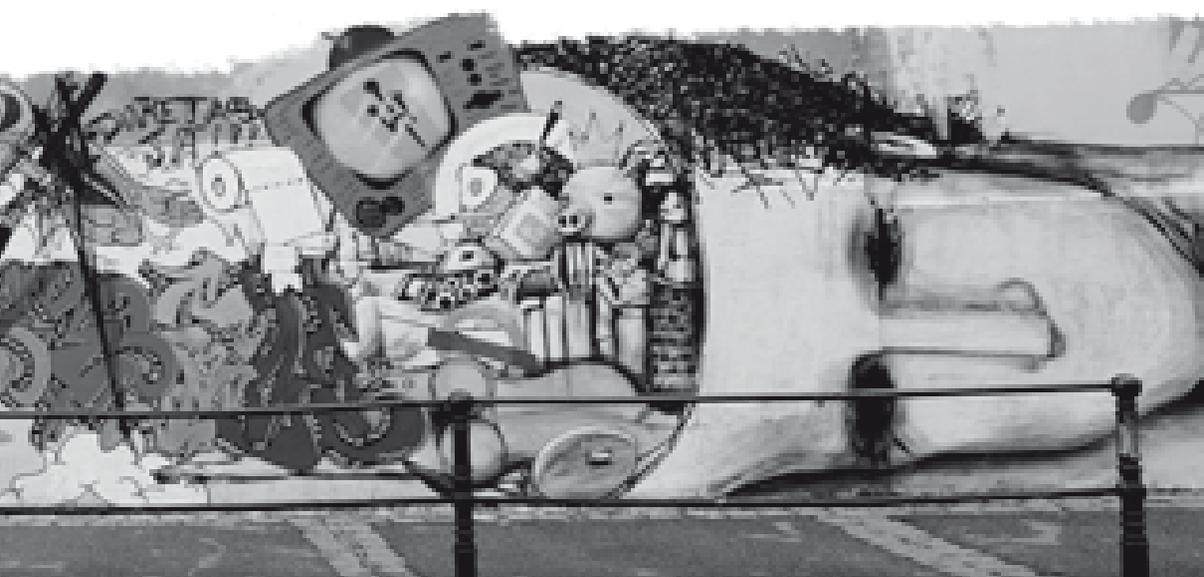
HEILBORN, M. L. *et al.* (Org.). *O aprendizado da sexualidade: reprodução e trajetórias sexuais de jovens brasileiros*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006, p. 211-267. v. 1.

MELLO, J. L. *Transições para a vida adulta: os jovens da região metropolitana do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado) – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2005. 145p.

VIEIRA, J. *Transição para a vida adulta em São Paulo: cenários e tendências sociodemográficas*. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, 2009. 208p.

WAJNMAN, S.; QUEIROZ, B.; LIBERATO, V. O. Crescimento da atividade feminina nos anos noventa no Brasil. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS*, 11., 1998, Belo Horizonte. *Anais*. Belo Horizonte: ABEP, 1998, p. 2.429-2.454.

# SITUAÇÃO EDUCACIONAL DOS JOVENS BRASILEIROS





## SITUAÇÃO EDUCACIONAL DOS JOVENS BRASILEIROS

Paulo Roberto Corbucci\*  
Maria Martha Cassiolato\*  
Ana Luiza Codes\*\*  
José Valente Chaves\*\*\*

### 1 APRESENTAÇÃO

O presente capítulo tem como objetivo analisar a situação educacional dos jovens brasileiros, mediante análise de indicadores e das políticas voltadas a este público-alvo, no intuito de identificar os principais entraves à elevação do nível de escolaridade do segmento populacional jovem. A título de introdução, apresenta um conjunto de indicadores da frequência escolar, segundo três faixas etárias, assim como da proporção de analfabetos e do nível de escolaridade dos que se encontram fora da escola. A partir desta visão panorâmica acerca da situação educacional dos jovens brasileiros, foram definidos alguns focos de análise: *i*) a incidência do analfabetismo; *ii*) a modalidade de educação de jovens e adultos (EJA); *iii*) a frequência ao ensino médio regular; *iv*) o acesso à educação superior; e *v*) a educação profissional técnica.

Em linhas gerais, pôde-se concluir que o incipiente nível de escolaridade dos jovens brasileiros resultou, em grande medida, das insuficientes condições de acesso e permanência à educação infantil e ao ensino fundamental, que resultam em sucessivas reprovações e evasão escolar, temporária ou definitiva. Com isso, parcela considerável das crianças ingressa na juventude com elevada defasagem educacional, tanto do ponto de vista quantitativo quanto em termos qualitativos.

Todavia, reconhece-se que aos jovens foi atribuída certa prioridade como foco da política educacional, sobretudo em termos de ampliação e equalização das condições de acesso e permanência aos níveis de ensino não obrigatórios. No entanto, a consecução de tais objetivos pressupõe não apenas a ampliação dos investimentos no campo educacional, como também a melhoria dos processos de gestão e coordenação das diversas ações implementadas.

---

\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

\*\* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Ipea.

\*\*\* Técnico de Desenvolvimento e Administração do Ipea.

## 2 SITUAÇÃO EDUCACIONAL DOS JOVENS BRASILEIROS

Ao analisar a situação educacional dos jovens brasileiros, evidenciam-se diversas distorções decorrentes, em grande medida, do processo educativo: existência de quase 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 restritas oportunidades de acesso à educação profissional. Estes temas são objeto de análise deste capítulo, que se propõe também a identificar desafios a serem enfrentados para ampliar as oportunidades educacionais do segmento jovem da população brasileira.

Para tanto, buscou-se compor um quadro-síntese da situação educacional dos jovens brasileiros em 2007, desagregados segundo três grupos etários. Pode-se constatar pela tabela 1 que 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 elevada distorção idade – série, na medida em que 32% dos jovens de 15 a 17 anos ainda cursam o ensino fundamental. Também merece atenção o fato de apenas 13% da população de 18 a 24 anos frequentarem a educação superior, que corresponde ao nível de ensino adequado à faixa etária. No entanto, tal quadro revela que o primeiro segmento de jovens apresenta menor incidência de analfabetos, o que não deixa de ser uma conquista desta nova geração, tanto em relação aos outros dois subgrupos de jovens quanto, principalmente, em relação aos seus pais.

TABELA 1  
**Situação educacional dos jovens em 2007**  
 (Em %)

	Faixa etária		
	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 29 anos
Analfabetos	1,6	2,4	4,4
Frequentam o ensino fundamental <sup>1</sup>	32,5	4,3	1,8
Frequentam o ensino médio <sup>2</sup>	48,5	13,0	2,8
Frequentam o ensino superior <sup>3</sup>	0,6	13,2	7,5
Frequentam a alfabetização de jovens e adultos	0,1	0,1	0,2
Estão fora da escola	16,6	65,7	82,5
Ensino fundamental incompleto	10,2	17,7	24,2
Ensino fundamental completo	2,2	6,4	7,8
Ensino médio incompleto	1,5	7,0	5,7
Ensino médio completo	1,6	29,5	31,7
Ensino superior incompleto	–	1,1	1,7
Ensino superior completo <sup>3</sup>	–	2,3	9,4
<b>População jovem – valor absoluto</b>	<b>10.262.468</b>	<b>23.845.483</b>	<b>16.158.113</b>

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

Notas: <sup>1</sup> Ensino regular ou EJA.

<sup>2</sup> Ensino regular, EJA ou pré-vestibular.

<sup>3</sup> Inclusive mestrado ou doutorado.

### 3 ANALFABETISMO EM QUEDA

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 encontrava no patamar de 10% em 2007. É uma taxa bastante elevada, sobretudo quando comparada à de outros países do continente sul-americano, como Uruguai, Argentina e Chile, cujas taxas variam entre 2% e 4%.

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 2,2%, em 2007, entre pessoas com 60 anos ou mais a proporção de analfabetos atingia 28,4%, fato revelador de um enorme passivo educacional ainda não saldado.

Em que pese a existência de tais diferenças nos índices de analfabetismo, a situação retratada para os jovens suscita reflexão particular, principalmente porque a este grupo foi oferecida a oportunidade de acesso à escola, com um longo período de prevalência de políticas de universalização do ensino fundamental.

A tabela 2 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%, sua erradicação na região Nordeste constitui um desafio de maior envergadura, pois nesta ainda se registram taxas de 4,7% na referida faixa etária e de 10,4% entre os jovens de 25 a 29 anos.

TABELA 2

**Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 a 29 anos – 1996 e 2007**

(Em %)

Brasil e regiões	15 a 24 anos			25 a 29 anos		
	1996	2007	Variação percentual	1996	2007	Variação percentual
<b>Brasil</b>	<b>6,5</b>	<b>2,2</b>	<b>- 66,6</b>	<b>8,1</b>	<b>4,2</b>	<b>- 47,9</b>
Norte <sup>1</sup>	4,1	1,7	- 57,4	7,1	3,0	- 57,2
Nordeste	15,3	4,7	- 69,2	19,4	10,4	- 46,2
Sudeste	2,2	1,0	- 54,1	3,3	1,6	- 51,7
Sul	2,4	0,8	- 65,2	3,8	1,6	- 58,6
Centro-Oeste	3,2	1,0	- 69,5	4,8	2,3	- 53,1

Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Excluídas as áreas rurais dos estados do Acre (AC), Amapá (AP), Amazonas (AM), Pará (PA), Rondônia (RO) e Roraima (RR).

Apesar de ter havido acentuada redução do analfabetismo no segmento de jovens, entre 1996 e 2007, este avanço não foi acompanhado de redução das disparidades regionais, o que reforça a necessidade de intensificar e ampliar ações que priorizem as regiões Norte e, em particular, a Nordeste.

Ressalte-se que a manutenção do número de analfabetos no país em patamar elevado também está relacionada à baixa efetividade do ensino fundamental. Segundo relatório do Observatório da Equidade,<sup>1</sup> tal fato evidencia-se pela grande proporção de analfabetos que declaram ter frequentado a escola sem, no entanto, ter aprendido a ler e escrever sequer um bilhete simples. De acordo com os dados da PNAD, do IBGE, realizada em 2005, 38,7% das pessoas analfabetas, com 15 anos de idade ou mais, já haviam frequentado a escola. Esta proporção elevou-se para 44,8% em 2007, o que corresponde a 6,3 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 2007, a taxa de analfabetismo entre os jovens desta idade era de 1,7%, totalizando o ingresso de 58,3 mil novos 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 do analfabetismo entre jovens.

Outras causas também explicam o número elevado de analfabetos no país, entre as quais se destacam as limitadas oportunidades de acesso a cursos de alfabetização, a qualidade dessa oferta e as limitações dos estudantes que comprometem a sua permanência nos cursos e a continuidade nos estudos.

A lentidão na redução do analfabetismo nos últimos anos sinalizou para a necessidade de alterar substancialmente o Programa Brasil Alfabetizado e a EJA. Lançado em 2003, este programa tornou-se objeto de diversas avaliações para seu aperfeiçoamento, sobretudo no que diz respeito a qualificação do processo de alfabetização e mobilização de seu público-alvo.

Ao ser integrado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Programa Brasil Alfabetizado foi redesenhado no intuito de assegurar prioridades de atendimento, bem como melhores condições de operacionalização. No primeiro caso, terão prioridade: *i*) 1,1 mil municípios com taxas de analfabetismo superiores a 35% – cerca de 90% destes concentrados no Nordeste; *ii*) jovens analfabetos na faixa etária de 15 a 29 anos; e *iii*) municípios com elevado contingente de analfabetos.

Para assegurar apoios técnico e financeiro aos municípios com os piores indicadores educacionais, foram contratados pelo Ministério da Educação (MEC), em 2007, consultores com a missão de auxiliá-los no processo de elaboração dos planos plurianuais (PPA) de alfabetização. A 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.

---

1. Ver CDES (2007).

Outra mudança é a responsabilização dos municípios pela implementação das ações de alfabetização, na medida em que passam a contar com 80% dos recursos do programa. Sua adesão envolve compromissos como: *i*) definir metas, diretrizes e elaborar PPAs, que serão revistos anualmente; *ii*) garantir que pelo menos 75% dos professores da rede pública assumam o processo de alfabetização; *iii*) mobilizar os analfabetos para os cursos; e *iv*) 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. Estas têm o propósito de incentivar e ampliar o acesso dos alunos aos cursos de alfabetização, além de procurar oferecer condições para sua permanência ao longo de toda a etapa do processo educacional.

O redesenho do Programa Brasil Alfabetizado e da EJA 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 construir-se uma estratégia efetiva de articulação da alfabetização com os demais cursos da modalidade de 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 nos cursos de alfabetização.

#### **4 EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: OFERTA INSUFICIENTE E QUALIDADE A DESEJAR**

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 revelaram que apenas 6,2% dos alfabetizados, em 2006, matricularam-se em cursos de EJA. Isto evidencia a desarticulação em contexto em que existe a oferta desta forma de ensino, mas não revela o outro lado preocupante da situação: a carência de oferta em muitos municípios brasileiros.

Uma evidência de que é insuficiente a oferta de EJA fica por conta do fato de cerca de 860 mil jovens de 18 a 29 anos cursarem o ensino fundamental regular, concentrados quase 60% deste total no Nordeste.

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

A inclusão da EJA no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) atendeu à reivindicação antiga por sua inserção no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, portanto, representa uma conquista, ao ser reconhecida, tal modalidade de ensino como integrante da educação básica.

Além de subsidiar a ampliação da oferta de EJA, o MEC aloca recursos para melhorar a qualidade dos cursos, mediante o desenvolvimento de materiais didático-pedagógicos. 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 do Livro Didático para a 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, ao responder pelas matrículas, em 2006, de 3,5 milhões de estudantes. O crescimento médio de 3,5% em relação a 2005 foi, em grande parte, por causa da região Sul, que registrou aumento de 32,2%, conforme mostra a tabela 3.

TABELA 3  
Matrículas na EJA no ensino fundamental – 2005 e 2006

Brasil e regiões	Total <sup>1</sup>		Variação percentual (2005-2006)	Distribuição das matrículas em 2006, por faixa etária (%)				
	2005	2006		De 0 a 14 anos	De 15 a 17 anos	De 18 a 24 anos	De 25 a 29 anos	30 anos ou mais
<b>Brasil</b>	<b>3.395.550</b>	<b>3.516.225</b>	<b>3,5</b>	<b>1,4</b>	<b>16,7</b>	<b>26,3</b>	<b>13,9</b>	<b>41,7</b>
Norte	513.602	498.982	-2,8	1,6	19,3	30,3	14,6	34,2
Nordeste	1.665.796	1.694.941	1,7	1,6	15,9	26,9	13,7	41,8
Sudeste	841.532	836.441	-0,6	1,2	16,2	22,7	14,8	46,1
Sul	209.663	277.166	32,2	0,7	18,7	24,2	13,6	42,8
Centro-Oeste	164.957	208.695	4,6	0,6	17,0	28,3	14,9	39,3

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

Nota: <sup>1</sup> Foram consideradas apenas as matrículas na EJA de cursos presenciais. O total de matrículas em 2006, considerando-se os cursos de EJA semipresenciais, foi de 3.865.629.

Apesar de os jovens de 15 a 29 anos responderem por 57% das matrículas na modalidade EJA de ensino fundamental, os adultos de 30 anos ou mais 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 aos 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% entre 2005 e 2006, como pode ser observado na tabela 4. Considerando-se que, no 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 de EJA.

TABELA 4  
Matrículas na EJA no ensino médio – 2005 e 2006

Brasil e regiões	Total <sup>1</sup>		Variação percentual (2005-2006)	Distribuição das matrículas em 2006, por faixa etária (%)			
	2005	2006		De 15 a 17 anos	De 18 a 24 anos	De 25 a 29 anos	30 anos ou mais
<b>Brasil</b>	<b>1.223.859</b>	<b>1.345.165</b>	<b>9,9</b>	<b>4,0</b>	<b>44,8</b>	<b>17,7</b>	<b>33,6</b>
Norte	100.311	109.500	9,2	2,9	45,5	20,0	31,7
Nordeste	292.783	297.603	1,7	3,0	46,4	18,6	32,0
Sudeste	555.530	587.305	5,7	6,1	44,5	16,1	33,4
Sul	137.025	204.026	48,9	1,6	41,7	18,2	38,5
Centro-Oeste	138.210	146.731	6,2	1,6	46,7	19,6	32,2

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

Nota: <sup>1</sup> Foram consideradas apenas as matrículas na EJA de cursos presenciais. O total de matrículas em 2006, considerando-se os cursos de 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% destas concentravam-se entre jovens de 18 a 24 anos, proporção em torno da qual se situavam todas as grandes regiões. Embora a participação dos adultos de 30 anos ou mais seja menor no ensino médio que no fundamental, eles ainda respondiam por um terço das matrículas em tal nível de ensino.

## 5 BAIXA PROPORÇÃO DE JOVENS EM IDADE ADEQUADA NO ENSINO MÉDIO

Um dos aspectos que evidenciam a melhoria substancial da situação educacional dos jovens brasileiros é o aumento das taxas de frequência escolar. Aproximadamente 82% dos jovens de 15 a 17 anos frequentavam, em 2007, algum nível ou modalidade de ensino, mas apenas 48% deles cursavam o ensino médio, considerado o nível de ensino adequado à faixa etária. Embora esta situação ainda seja insatisfatória, o índice apurado em 2007 corresponde a quase o dobro do registrado em 1996, conforme pode ser constatado na tabela 5.

TABELA 5  
**Ensino médio – taxas de frequência líquida da população de 15 a 17 anos – 1996 e 2007**  
 (Em %)

Brasil e regiões	1996	2007	Varição percentual
<b>Brasil</b>	<b>24,1</b>	<b>48,0</b>	<b>99,2</b>
Norte <sup>1</sup>	15,9	36,2	126,9
Nordeste	12,8	34,6	170,1
Sudeste	31,6	58,7	85,9
Sul	32,5	54,9	69,2
Centro-Oeste	23,5	49,5	110,7

Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Sem as áreas rurais dos estados do AC, AP, AM, PA, RO e RR.

Além de 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 2007, a taxa de frequência líquida no Sudeste situava-se em torno de 59%, enquanto no Nordeste era de aproximadamente 35%. Apesar de ainda ser muito expressiva a diferença entre as regiões, a situação atual configura um avanço em relação a 1996, quando o Nordeste apresentava taxa de menos de 13%, contra 32% na região Sudeste. Em termos relativos, houve redução da disparidade entre as regiões com o menor e o maior índice.<sup>2</sup>

Diferenciais semelhantes são observados a partir da variável raça/cor, na medida em que, em 2007, a taxa de frequência entre os brancos era de quase 59%, contra aproximadamente 38% entre os negros (pretos e pardos). Observa-se também redução da desigualdade entre estes dois grupos étnicos, tendo em vista que, em 1996, a taxa de frequência de negros correspondia a menos de dois quintos da taxa referente à população branca, enquanto no último ano diminuiu para cerca de dois terços.

Quando se comparam as taxas de frequência desses dois grupos étnicos nas regiões Nordeste e Sudeste, verificam-se situações distintas da configurada a partir dos índices médios nacionais. Entre brancos residentes no Sudeste e negros no Nordeste – que, em 2007, registravam taxas de 66,3% e 31,9%, respectivamente –, observa-se ampliação da disparidade inter-racial. No entanto, a comparação entre as taxas de frequência de negros no Sudeste (49,5%) e de brancos no Nordeste (41,9%) 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.

2. Em 1996, a taxa de frequência líquida na região Nordeste correspondia a pouco mais de 39% da taxa na região Sul. Em 2007, a proporção entre a taxa do Nordeste e a do Sudeste, que passou a ocupar a liderança neste indicador, elevou-se para 59%.

Também é histórica a desigualdade de acesso à educação escolar entre jovens das áreas urbana e rural. Se no ensino fundamental as diferenças vêm sendo substancialmente reduzidas, no nível médio ainda são bastante acentuadas. Em 2007, a proporção de jovens de 15 a 17 anos residentes em áreas urbanas metropolitanas que frequentavam o ensino médio era de aproximadamente 57%, contra pouco menos de 31% no meio rural.

No que se refere à variável gênero, verifica-se que as mulheres têm se sobressaído em relação aos homens, sobretudo no acesso à educação escolar. Em 2007, a taxa de frequência líquida no ensino médio atingia 53,8% entre as mulheres, ou seja, mais de 11 pontos percentuais (p.p.) acima da taxa média registrada entre os homens. Se, no passado, o sexo feminino evidenciava defasagens educacionais em relação ao masculino, atualmente verifica-se o contrário. Aumentar a escolaridade dos homens demandará ações de política que extrapolem o âmbito escolar, de modo a envolver temas como violência, mercado de trabalho e renda.

A conciliação dos estudos com alguma atividade profissional tem sido a realidade de pouco mais de um quarto dos estudantes de 15 a 17 anos. Dos jovens desta faixa etária que não estudavam, menos da metade trabalhava, enquanto os demais não estavam envolvidos com quaisquer de tais atividades.

A redução das desigualdades de acesso ao ensino médio e, conseqüentemente, sua progressiva obrigatoriedade, prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (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. Diante da diversidade de níveis/modalidades de ensino cobertos pelo 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, 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 no nível de ensino será de 20% a 30% 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 insere-se 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: *i*) a elevada proporção de matrículas no período noturno, que correspondia, em 2007, a aproximadamente 41% do total; *ii*) a indisponibilidade de tempo para estudos extraclasse; *iii*) e a carência de material pedagógico.

A distribuição do livro didático a esse segmento estudantil foi instituída pelo Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), implantado em 2004, em caráter experimental, em aproximadamente 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 de física e geografia, em 2009.

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 milhões o contingente de alunos da educação básica beneficiários da merenda escolar. Em fevereiro de 2008, foi encaminhado, pelo Poder 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 vista a favorecer a adoção de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional (SAN). Conforme evidencia a exposição de motivos do referido projeto, a inclusão do alunado do ensino médio demandará aporte adicional de recursos da ordem de R\$ 360 milhões anuais.

Em relação à formação de professores, são identificadas diversas ações com vista 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. A primeira diz respeito à ampliação da oferta de vagas na modalidade de educação a distância (EaD), por intermédio do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB). Além disso, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) 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.

## **6 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 1996-2007, conforme mostra a tabela 6.

TABELA 6  
**Educação superior – taxas de frequência líquida da população de 18 a 24 anos – 1996 e 2007**  
 (Em %)

Brasil e regiões	1996	2007	Variação percentual
<b>Brasil</b>	<b>5,8</b>	<b>13,0</b>	<b>123,3</b>
Norte <sup>1</sup>	3,3	9,0	168,2
Nordeste	3,1	7,5	141,0
Sudeste	7,3	16,3	123,3
Sul	7,7	16,6	114,9
Centro-Oeste	6,5	15,5	136,5

Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Sem 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 123% no período de 11 anos, o patamar alcançado ainda se encontra muito aquém do desejado, tanto em relação à meta estipulada pelo Plano Nacional de Educação (PNE), de 30%, a ser atingida em 2011, quanto na comparação com os demais países latino-americanos. De acordo com estudo do Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e Caribe (IESALC),<sup>3</sup> vinculado à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Brasil apresentava, em 2003, uma das menores taxas brutas de matrícula na educação superior da América Latina,<sup>4</sup> assim como uma das menores proporções de estudantes de ensino superior por 10 mil habitantes, conforme pode ser observado na tabela 7.

A análise dos indicadores apresentados na tabela 7 evidencia que o Brasil encontrava-se 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. De acordo com 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.

3. Ver IESALC/Unesco (2006).

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

TABELA 7  
**Educação superior – taxa de frequência bruta na população de 20 a 24 anos e proporção de estudantes por 10 mil habitantes – 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.  
 Elaboração: Disoc/Ipea.

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 5,6%, para os que têm rendimentos mensais *per capita* de meio a um salário mínimo (SM), até 55,6%, para os jovens que se encontram na faixa de cinco SMs ou mais. Outro grande diferencial é identificado a partir da localização do domicílio. Neste caso, 17,5% dos jovens residentes em áreas metropolitanas frequentavam a educação superior, em 2007, enquanto o índice era de apenas 3,2% entre moradores de áreas rurais. Por sua vez, as desigualdades observadas a partir da condição de raça/cor mantêm-se bastante acen-tuadas, em que pesem os avanços ocorridos ao longo dos últimos 15 anos, na medida em que negros apresentam taxa de apenas 35% da registrada entre brancos.

Em virtude da baixa frequência à educação superior e das desiguais oportu-nidades de acesso a esse nível de ensino, o governo federal adotou um conjunto de ações e medidas de política com vista a, se não reverter, atenuar esse 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 EaD. Tais iniciativas inserem-se no compromisso do MEC de dobrar o número de matrículas, no âmbito das Ifes, no prazo de dez anos.

No intuito de atingir essa meta, o MEC instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (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% 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 dez. Para que a instituição possa beneficiar-se do adicional orçamentário, deverá apresentar proposta que contemple ações voltadas à consecução das metas previstas no decreto que instituiu o 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 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 (CREDUC). 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). Desde sua criação, foram concedidos aproximadamente 457 mil financiamentos a estudantes de graduação.

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

A despeito de ter sido alvo de diversas críticas quanto à sua pertinência e legitimidade, oriundas sobretudo do meio acadêmico, o ProUni beneficiou cerca de 310 mil estudantes entre 2005 e 2007, dos quais 65% 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, o valor estimado era de R\$ 391 milhões. Portanto, 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.<sup>5</sup>

---

5. Nesse último ano, o custo *per capita* teria sido de R\$ 1.260,00. Ou seja, o equivalente a três mensalidades de um curso de baixo custo em instituição de ensino sem renome ou tradição.

## 7 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA: 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>6</sup> constituída pelos jovens que frequentam o ensino médio regular e a 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, e no Nordeste a oferta ocorreu em apenas 8% dos municípios, em contraposição a 26,5% no Sudeste. A proporção de matrículas na educação técnica igualmente revela uma concentração de aproximadamente um terço 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 um total aproximado de 707 mil para quase 745 mil estudantes, o que corresponde a um aumento de 5,3%, como mostra a tabela 8.

TABELA 8  
Matrículas na educação profissional técnica de nível médio – 2005 e 2006

Brasil e regiões	Total		Variação percentual (2005-2006)	Distribuição das matrículas em 2006, por faixa etária (%)				
	2005	2006		De 0 a 14 anos	De 15 a 17 anos	De 18 a 24 anos	De 25 a 29 anos	30 anos ou mais
<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% deste total. A elevada participação na educação profissional

6. Estimativa da demanda potencial elaborada pelo INEP/MEC para o Observatório da Equidade.

técnica é um indício importante de oportunidades abertas para este grupo de jovens. Se, por um lado, a formação obtida qualifica-os para a inserção no mercado de trabalho, por outro, os cursos técnicos, particularmente os da rede pública, também habilitam-nos 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% das matrículas na educação técnica. Proporções maiores são observadas justamente nas regiões mais pobres, possivelmente pelo fato de nestas 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% e 65% das matrículas concentram-se nesta faixa etária, ao passo que nas demais regiões a proporção gira entre 48% e 52%.

O PDE, lançado em 2007, 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: *i*) a criação de 210 novas unidades na rede federal; *ii*) a incorporação de escolas agrícolas vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)/Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC); e *iii*) 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 IFETs. Os cursos deverão estar sintonizados com as demandas locais e regionais, bem como atender aos Arranjos Produtivos Locais (APL). Sua implantação deverá contrapor-se à atual concentração territorial da oferta, mediante a interiorização e a criação de polos de educação profissional.

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

Está prevista também a ampliação da 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. Menciona-se que mudanças na legislação, por meio do Decreto nº 5.154, de 23 de julho 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 do chamado Sistema S – Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e Serviço Social do Comércio (SESC).

## 8 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, evidenciadas pela elevada distorção idade – série e pelos incipientes índices de conclusão 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). Estas 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 os 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 de tais metas.

A análise das ações voltadas à população jovem, que integram a política educacional encampada pelo MEC nos últimos anos, permite identificar que a este segmento populacional vem sendo conferida certa prioridade no âmbito das políticas educacionais. 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. Nesse sentido, 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. Nisto 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.

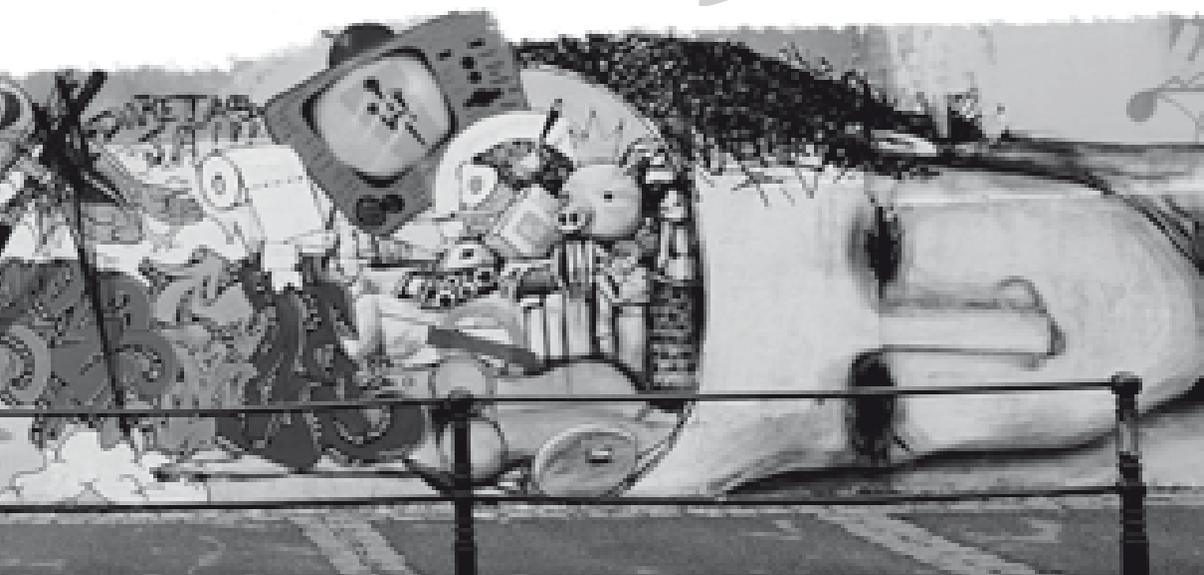
## REFERÊNCIAS

CONSELHO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES). Observatório da Equidade. *Relatório de Observação*, n. 2, Brasília, 2007.

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA E CARIBE (IESALC); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005: la metamorfosis de la educación superior*. Caracas: Editorial Metrópolis, 2006.



**POLÍTICAS DE EMPREGO PARA  
JOVENS: ENTRAR NO MERCADO  
DE TRABALHO É A SAÍDA?**





## **POLÍTICAS DE EMPREGO PARA JOVENS: ENTRAR NO MERCADO DE TRABALHO É A SAÍDA?**

Roberto Gonzalez\*

### **1 APRESENTAÇÃO**

Este texto apresenta a evolução das políticas de emprego para a juventude no nível do governo federal no período 2003-2008, tendo por pano de fundo os problemas relativos à transição escola – trabalho e a questão do desemprego juvenil nas décadas de 1990 e 2000. A perspectiva adotada interpreta o desemprego juvenil como reflexo das mudanças mais amplas no mundo do trabalho que não estão circunscritas aos jovens, mas os afetam mais intensamente em termos de oportunidades de trabalho. Ao mesmo tempo, leva em consideração o fato histórico de que na América Latina o trabalho precoce ainda faz parte da experiência juvenil para grande parte da população.

### **2 OS JOVENS E O MUNDO DO TRABALHO**

A saída da escola e a entrada no mundo do trabalho são dois dos processos fundamentais para a própria caracterização da juventude no ciclo de vida, juntamente com a saída da casa dos pais, a fecundidade e o casamento, conforme apontam Camarano, Kanso e Mello (2006, p. 95). Em outros termos, “a juventude depende de uma moratória, um espaço de possibilidades aberto a certos setores sociais e limitado a determinados períodos históricos” (MARGULIS; URRESTI, 1996, p. 13).<sup>1</sup> Esta moratória teria se originado da postergação das exigências sociais típicas da vida adulta, especialmente as relativas ao casamento e ao trabalho, em favor de um “tempo legítimo para dedicar-se ao estudo e à capacitação” (*op. cit.*, 1996, p. 14). Define-se desse modo um conceito sociológico de juventude, que não se reduz a uma mera categoria etária e, por isso mesmo, permite a crítica de que abriga diferenças de classe e gênero. Nesta perspectiva, o adiamento da entrada no mundo do trabalho estaria na origem da própria condição juvenil. Porém, os autores advertem

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. O autor agradece ao apoio de Fábio Vaz e Suellen Borges na preparação dos dados.

1. Texto original em espanhol, tradução livre.

que a juventude envolve não apenas a moratória *social* mencionada, mas também uma moratória *vital* – decorrente do fato de que os jovens estão a princípio mais longe da velhice, da enfermidade e da morte – que se integra a uma memória geracional, elaborada a partir das experiências compartilhadas. Daí que a condição juvenil não se restringiria apenas à experiência da escolarização descompromissada, típica de um segmento social mais ou menos restrito, mas permitiria acolher também experiências em que os eventos característicos – saída da escola, entrada no mundo do trabalho etc. – não se sucedem linearmente, mas por vezes se sobrepõem ou se desvinculam.

Ter em conta a heterogeneidade das experiências juvenis de escolarização e trabalho no Brasil é fundamental para analisar tanto o momento em que se dá sua inserção no mundo do trabalho quanto os resultados desta. De um lado, a difusão do ensino básico ainda é relativamente incompleta e bastante desigual no Brasil: a taxa de matrícula no ensino básico continua crescendo lentamente e parcela expressiva dos jovens não o completam antes de sair da escola.<sup>2</sup> Como se verá adiante, isto implica grandes diferenças quanto ao momento de entrada no mercado de trabalho segundo classe social. De outro lado, porque a divisão sexual do trabalho tradicional, na qual cabe às mulheres o trabalho doméstico/reprodutivo, ainda tem forte peso na inserção feminina no mundo do trabalho, o que mais uma vez é mediado pela classe social.

Comparando a população jovem<sup>3</sup> nos Censos Demográficos de 1980 e 2000, Camarano, Kanso e Mello (2006, p. 103) constataram que a idade mediana de saída da escola elevou-se de 15,4 para 18,1 anos, no caso dos homens, e de 15,5 para 17,9 anos, no caso das mulheres. A idade mediana de entrada no mercado de trabalho, por outro lado, apresentou pequena variação: de 15,1 para 15,8 anos, entre os homens, e de 15,6 para 15,9 anos, entre as mulheres. Estes dados sugerem claramente que o prolongamento da escolarização não implicou adiamento da entrada no mercado de trabalho, mas ampliou a simultaneidade de escola e trabalho. O fato de os jovens tipicamente ingressarem no mundo do trabalho antes da idade legal<sup>4</sup> não significa, contudo, que permaneçam nele em definitivo; ao contrário, há evidência empírica de que os jovens têm altas taxas de entrada e saída do mercado de

---

2. A este respeito, ver capítulo sobre educação em Ipea (2008).

3. Consideraram-se jovens todas as pessoas entre 15 e 29 anos.

4. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) proibia qualquer trabalho aos menores de 14 anos, salvo na condição de aprendiz. Este limite de idade foi modificado pela Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998, elevando a idade mínima para 16 anos e permitindo aprendizes com idade entre 14 e 16 anos.

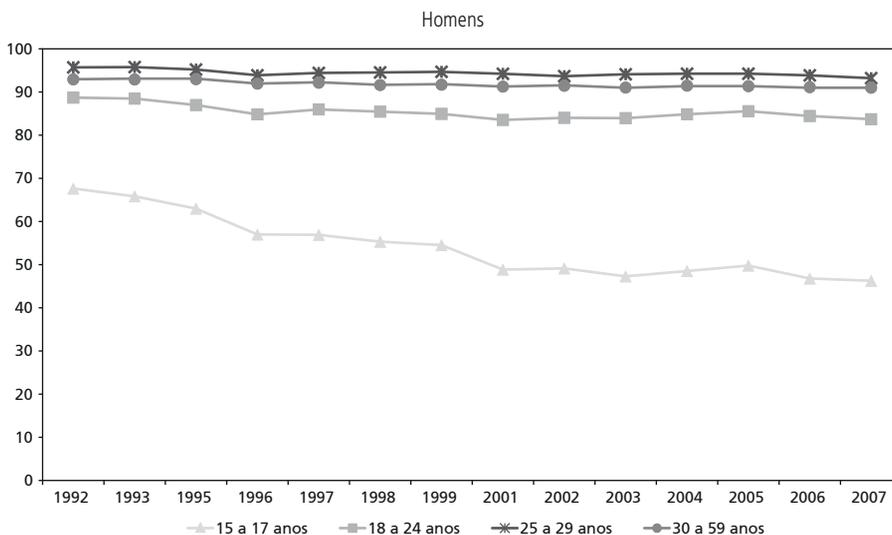
trabalho.<sup>5</sup> Portanto, cabe analisar em mais detalhes a evolução da taxa de participação – proporção de pessoas economicamente ativas em relação à população total – dos jovens em comparação aos adultos.

O gráfico 1 ilustra a evolução das taxas de participação de homens e mulheres segundo quatro faixas etárias. Observa-se que, para ambos os sexos, a taxa de participação diminui apenas na primeira faixa, referente aos jovens-adolescentes<sup>6</sup> – o grupo que, supondo o fluxo escolar adequado, deveria estar cursando o ensino médio –, embora ainda se mantivesse em um patamar elevado em 2007, especialmente para os homens. Nas demais faixas etárias, a taxa de participação manteve-se próxima dos adultos; a tendência foi de crescimento entre as mulheres e de estabilidade entre os homens, excetuando-se uma pequena diminuição no grupo de 18 a 24 anos de idade. Ademais, manteve-se grande diferença entre as taxas de participação de homens e mulheres para todas as faixas etárias.

GRÁFICO 1

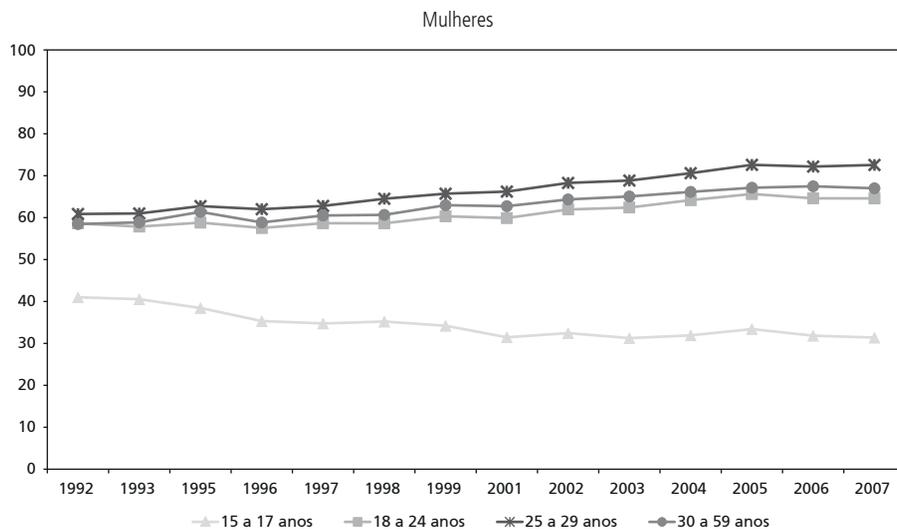
**Taxa de participação por faixas etárias**

(Em %)



5. Um estudo para a Região Metropolitana de São Paulo, abrangendo jovens de 14 a 24 anos, pode ser encontrado em Flori (2003).

6. Neste texto, são consideradas como jovens-adolescentes as pessoas entre 15 e 17 anos e como jovens-adultos as pessoas entre 25 e 29 anos. Quando o termo for mencionado sem qualificativos, assume-se que "jovens" refere-se a todas as pessoas entre 15 e 29 anos.



Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).  
Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)/Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

A interpretação da queda na taxa de participação dos jovens é ambígua, todavia. A princípio, a redução concentrada na faixa de 15 a 17 anos sugere que está em curso um processo de prolongamento do tempo dedicado à escolarização, com a difusão do ensino médio. Da mesma forma, o aumento da taxa de participação para as mulheres de 18 a 29 anos certamente reflete a mudança sociocultural em curso quanto à divisão sexual do trabalho – uma parcela cada vez maior das mulheres recusa-se a ser relegada apenas ao trabalho doméstico-reprodutivo não remunerado. Neste sentido, as mudanças sinalizariam processos de fortalecimento da moratória social e de aumento da equidade nas novas gerações.

Porém, há evidência de que tanto o trabalho precoce quanto a divisão sexual tradicional do trabalho seguem tendo peso importante na experiência juvenil. A tabela 1 indica que a sequência de dedicar-se exclusivamente ao estudo na adolescência – 15 a 17 anos – e assumir um posto de trabalho na etapa seguinte – 18 a 24 anos – é uma realidade para pouco mais de metade dos homens e de um terço das mulheres. Ainda assim, isto não significa que a saída da escola tenha se dado pela conclusão do ensino médio; de fato, o que a tabela sugere é que os jovens tendem a sair da escola por volta dos 18 anos, independentemente do grau alcançado. Dados a respeito da situação educacional do jovem (IPEA, 2008, p. 106) apontavam que, em 2006, dos jovens que estavam fora da escola na faixa de 18 a 24 anos, 52% tinham menos de 11 anos de estudo completos.

Para os demais, a transição toma outro formato. Primeiro, para parcela importante dos jovens, estudo e trabalho convivem ainda na faixa dos 15 aos 17 anos; aliás, a concomitância é maior nesta faixa que nas demais. Este fato é mais comum entre os homens, embora Camarano, Kanso e Mello (2006, p. 100) apontem que a incidência cresceu para ambos os sexos. Assim, é possível afirmar que o avanço da escolarização tem sido mais rápido que o retardo da entrada no mundo do trabalho. Como o grau de concomitância está relacionado ao nível de renda, parece que o fator principal é a capacidade das famílias de *liberar* seus filhos integralmente para a escola; porém, isto não descarta que outro fator seja o próprio desejo dos jovens de procurar experiência de trabalho.

Em segundo lugar, há um expressivo contingente de jovens que não trabalham nem estudam. No caso das mulheres, em parte isto reflete ainda a dedicação de muitas jovens aos cuidados domésticos e familiares. Porém, em grande medida, o que ocorre é que os jovens que saem da escola encontram dificuldade tanto em se empregar como em manter o emprego. Cabe acrescentar que, além do desemprego aberto, há um desemprego oculto pelo desalento, isto é, há uma parcela dos jovens que não trabalham e desistiram de procurar emprego. Neste sentido, o desemprego juvenil poderia ser entendido como sinal de dificuldade em realizar esta transição, seja por deficiências na escolarização, seja por restrições no mercado de trabalho.

**TABELA 1**  
**Proporção de pessoas por faixa etária e condição de estudo/trabalho – Brasil, 2007**

Homens	Só estuda	Estuda e trabalha	Só trabalha	Não estuda nem trabalha
10 a 14 anos	86,2	11,0	0,8	2,0
15 a 17 anos	54,9	26,4	11,4	73,0
18 a 24 anos	12,2	17,7	56,2	13,8
25 a 29 anos	2,3	8,8	78,6	10,2
30 a 59 anos	0,4	3,7	84,0	11,9
60 anos ou mais	0,3	0,4	42,6	56,7
Mulheres	Só estuda	Estuda e trabalha	Só trabalha	Não estuda nem trabalha
10 a 14 anos	91,9	5,6	0,4	2,1
15 a 17 anos	66,0	17,0	5,0	12,0
18 a 24 anos	16,7	15,1	36,4	31,8
25 a 29 anos	4,5	9,1	53,8	32,6
30 a 59 anos	1,8	4,2	58,2	35,8
60 anos ou mais	0,8	0,4	19,1	79,7

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.  
Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

O terceiro ponto é que ainda há desigualdades importantes relacionadas ao nível de renda das famílias tanto nas variações da taxa de participação quanto na probabilidade de permanecer na escola. Os dados da tabela 2 apontam que não apenas a probabilidade de dedicar-se integralmente ao estudo cresce conforme a renda – especialmente na faixa de 15 a 17 anos – como também diminui a probabilidade de não estudar nem trabalhar, tanto para homens quanto para mulheres. No caso destas últimas, a probabilidade de estarem fora da escola e desempregadas ou inativas é três vezes menor entre as famílias de renda *per capita* maior que um salário mínimo (SM) do que nas famílias com até meio salário mínimo *per capita*. Ademais, a configuração de uma divisão sexual do trabalho, já na juventude, aparece com muita clareza na passagem da primeira para a segunda faixa etária. Enquanto, entre 15 e 17 anos, a condição exclusiva de estudante é a mais comum para ambos os sexos, a condição de trabalhador surge como principal para as faixas de 18 a 24 e de 25 a 29 anos, no caso dos homens, e a situação de *não estuda nem trabalha*, no caso das mulheres pobres. A desigualdade verificada indica a reprodução da desigualdade no corte geracional. Em outras palavras, as diferenças na renda familiar influem profundamente nas condições de escolarização e na incorporação de papéis no mundo do trabalho e na família, criando nas novas gerações diferenças quanto às perspectivas profissionais futuras.

TABELA 2  
**Proporção de pessoas por faixa etária, condição de estudo/trabalho e faixas de renda – Brasil, 2007**

Homens		Estuda e trabalha	Só estuda	Só trabalha	Não estuda nem trabalha
15 a 17 anos	Menor ou igual a 1/2 SM	26,0	51,2	12,6	10,2
	Entre 1/2 e 1 SM	26,5	52,7	13,3	7,5
	Maior que 1 SM	26,9	61,7	7,9	3,5
18 a 24 anos	Menor ou igual a 1/2 SM	13,0	12,8	51,5	22,7
	Entre 1/2 e 1 SM	14,6	9,6	61,3	14,6
	Maior que 1 SM	22,6	13,5	56,1	7,8
25 a 29 anos	Menor ou igual a 1/2 SM	4,3	2,3	75,0	18,3
	Entre 1/2 e 1 SM	5,6	1,6	81,5	11,2
	Maior que 1 SM	13,0	2,6	78,9	5,4
Mulheres		Estuda e trabalha	Só estuda	Só trabalha	Não estuda nem trabalha
15 a 17 anos	Menor ou igual a 1/2 SM	14,8	62,6	5,4	17,2
	Entre 1/2 e 1 SM	17,4	65,7	5,4	11,5
	Maior que 1 SM	19,7	70,7	4,1	5,5
18 a 24 anos	Menor ou igual a 1/2 SM	7,5	16,6	26,1	49,8
	Entre 1/2 e 1 SM	11,4	14,8	39,0	34,8
	Maior que 1 SM	23,6	17,8	42,7	16,0
25 a 29 anos	Menor ou igual a 1/2 SM	3,9	5,1	36,2	54,7
	Entre 1/2 e 1 SM	6,4	4,1	55,6	33,8
	Maior que 1 SM	14,4	4,2	65,7	15,6

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE 2007.  
 Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

A taxa de desemprego nas faixas etárias mais jovens elevou-se expressivamente durante os anos 1990 e permanece em um patamar elevado, apesar da já referida queda na taxa de participação. O desemprego cresceu particularmente entre as mulheres, situando-se cerca de dez pontos percentuais (p.p.) acima da taxa masculina, nas faixas de 15 a 17 e de 18 a 24 anos. Por causa desta diferença, é tentador atribuir o aumento do desemprego juvenil ao aumento da pressão sobre o mercado de trabalho, principalmente por parte das jovens mulheres. Porém, há de se considerar que: *i*) a proporção de jovens na população em idade ativa – com mais de 15 anos – diminuiu no período 1992-2007; e *ii*) o mesmo aconteceu com sua taxa de participação. Em suma, constata-se que o aumento do desemprego não foi consequência da pressão dos jovens sobre o mercado de trabalho. O que aconteceu foi que o aumento da participação das mulheres entre 18 a 29 anos foi compensado pela diminuição da participação entre os jovens-adolescentes – 15 a 17 anos – de ambos os sexos. Portanto, embora a entrada no mundo do trabalho ainda seja em média relativamente precoce, há evidência de que, em termos relativos, há menos jovens procurando trabalho hoje do que no início da década de 1990. Mesmo que a entrada no mundo do trabalho continue a ser precoce – pelo menos em relação à idade legal de 16 anos –, a incorporação dos jovens ao mundo do trabalho se dá ao longo de um tempo maior, ocorrendo em média de forma mais definitiva a partir dos 18 anos.

Ao contrário, foi o mercado de trabalho que se tornou mais inacessível aos jovens. Conforme apontado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), a taxa de desemprego está altamente correlacionada com a taxa de desemprego dos adultos, mas com uma sensibilidade maior em relação ao ciclo econômico:

Apesar da desocupação ter crescido mais entre os jovens do que entre os adultos, pode-se notar uma correlação positiva entre esses dois indicadores, indicando que o comportamento agregado do mercado de trabalho é um fator importante na sua determinação. Esta, por sua vez, depende fortemente das condições macroeconômicas do país e do crescimento econômico (2009, p. 40).

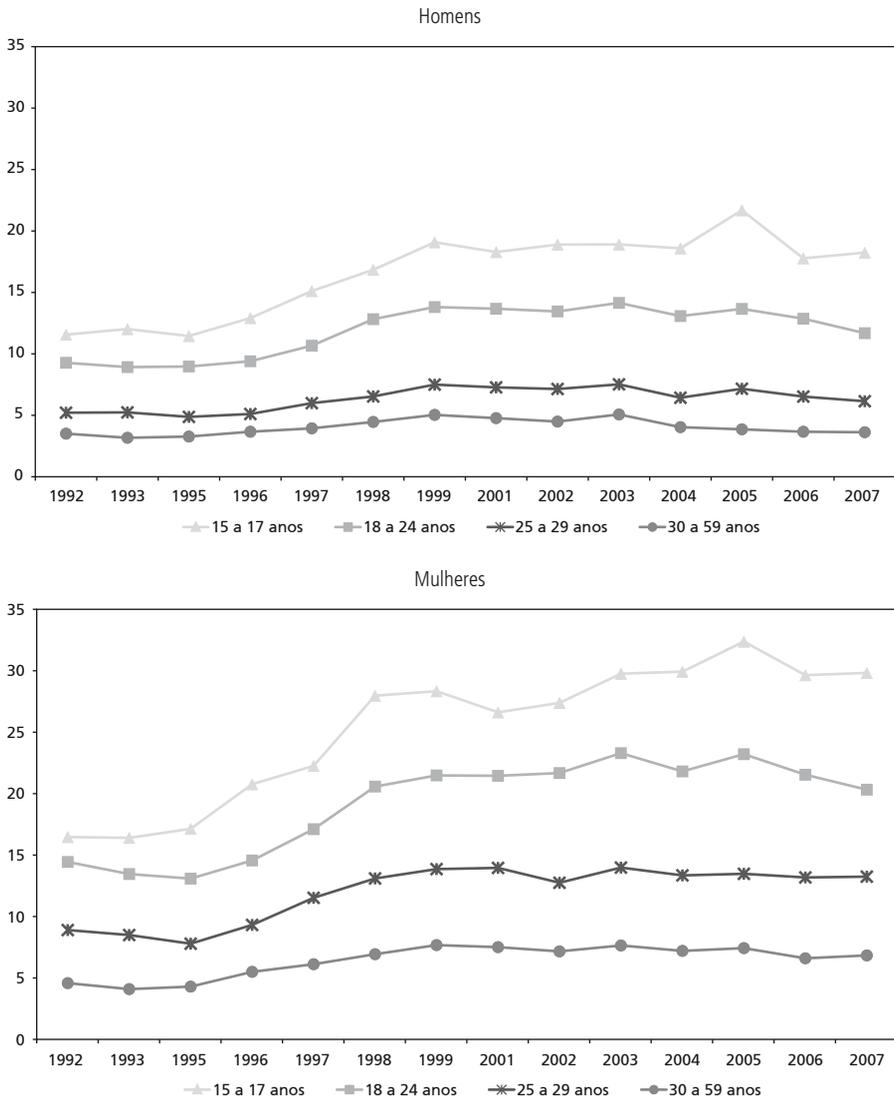
De fato, a relação entre a taxa de desemprego dos jovens de 15 a 17 anos e a taxa de desemprego adulta<sup>7</sup> subiu de 3,4, em 1992, para 4,5, em 2007. Nas outras faixas, esta relação ficou quase estável – passou de 2,9 para 3 nos jovens de 18 a 24 anos e de 1,7 para 1,8 nos de 25 a 29 anos. Isto não significa, porém, que todos os jovens desempregados estejam em busca do primeiro emprego. Evidências coletadas por Flori (2003) em relação às regiões metropolitanas sugerem que os jovens têm probabilidade de entrada no emprego idêntica a dos adultos, mas probabilidades significativamente maiores de saída.

---

7. Os adultos correspondem à faixa etária de 30 a 59 anos. A razão indica quantas vezes a taxa de desemprego juvenil supera a taxa de desemprego adulta.

Como se mantêm por menos tempo no emprego, eles também retornam com mais frequência à condição de desempregados. Porém, mesmo que os jovens não sejam necessariamente preteridos nas contratações, a dificuldade em obter emprego e/ou mantê-lo aumentou claramente no período analisado, já que as taxas de desemprego não voltaram aos mesmos patamares do início dos anos 1990.

GRÁFICO 2  
Taxa de desemprego por faixas etárias  
(Em %)



Em suma, os jovens receberam a maior parte do impacto da retração das oportunidades de emprego na segunda metade da década de 1990 e seu patamar manteve-se mesmo após 2005, quando a taxa de desemprego geral tendeu a diminuir. Este efeito foi desigual em termos de gênero – as mulheres apresentaram taxas de desemprego crescentes – e de classe social – os jovens de famílias mais pobres têm maior probabilidade de abandonar a escola antes do término e entrar no mercado de trabalho mais cedo.

O outro lado da moeda são os jovens que não estudam, não trabalham e também não procuram trabalho e que, portanto, não são classificados como desempregados. Camarano *et al.* (2006) apontam que esta situação se refere a dois grupos bem diferentes. O grupo majoritário é formado por jovens mulheres; em geral, mães e cônjuges. Um grupo menor é formado por jovens do sexo masculino, geralmente na condição de filhos. Embora tal disposição indique uma conformação familiar “tradicional”, em que os jovens inativos são sustentados por pais ou esposos, as autoras apontam que cresceu – entre 1980 e 2000 – a proporção de jovens que são pessoa de referência no domicílio e que simultaneamente estão inativas e não estudam. Embora as autoras sejam cautelosas na interpretação do resultado, sugerem que este fato pode indicar uma *transição adiada*. O certo é que não se pode assumir que estes jovens estejam em uma posição segura – de todas as situações de trabalho/estudo, esta é a que apresentava menor rendimento médio domiciliar *per capita*.

O que se pode dizer então dos jovens que efetivamente conseguiram fazer a transição, isto é, passaram a trabalhar? A qualidade dos postos de trabalho que os jovens conseguem ocupar é bastante diversa. Como mencionado acima, os postos que podem ser ocupados por trabalhadores muito jovens são aqueles com menores exigências de qualificação e de pior qualidade, o que se reflete nas principais posições ocupadas pelo grupo etário mais jovem considerado. Nos dois anos analisados, para os jovens de 10 a 14 anos, as principais ocupações eram *empregado sem carteira e trabalhador não remunerado*, refletindo não apenas a barreira legal ao trabalho formal, mas também a barreira imposta pela baixa experiência deste grupo.

TABELA 3  
Distribuição por posição na ocupação dos jovens ocupados nos grupos etários

Posição na ocupação	10 a 14 anos		15 a 17 anos		18 a 24 anos		25 a 29 anos	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Empregado com carteira	1,9	0,1	17,3	11,1	38,2	41,7	40,3	47,2
Empregado sem carteira	27,3	22,5	46,7	50,3	33,6	35,1	23,3	24,5
Conta própria	4,4	7,5	5,6	7,0	11,2	9,8	18,8	15,3
Empregado	–	–	–	–	0,9	1,0	2,6	2,7
Não remunerado	66,3	69,9	30,3	31,4	12,4	9,9	8,6	6,0
Militar ou funcionário público	–	–	–	–	3,7	2,6	6,4	4,4

Fonte: Microdados das PNADs de 1996 e 2006/IBGE.  
Elaboração do autor.

Ao se considerar que aumenta a proporção de trabalhadores em melhores ocupações passando de um grupo etário para outro mais velho – nos dois anos mostrados –, pode parecer que há uma sequência que o trabalhador deve transpor desde as ocupações piores, isto é, sem proteção social, até as melhores, que contam com as regulamentações da legislação trabalhista/previdenciária. Embora esta *escalada* até as ocupações melhores possa ocorrer ao longo da vida do trabalhador, há um efeito mais importante não relacionado a isto. O que, de fato, ocorre é que, nos grupos etários mais velhos, altera-se a composição dos jovens. Os grupos de 18 a 24 e 25 a 29 anos não são formados apenas por jovens que entraram cedo no mercado de trabalho e conseguiram mudar para ocupações melhores conforme envelheciam. Eles são formados, também, por jovens que protelaram sua entrada no mercado de trabalho, possivelmente aumentando sua escolaridade no processo, e que já conseguem como primeira ocupação um posto de melhor qualidade.

Todos os indicadores apresentados sugerem que a inserção dos jovens brasileiros no mundo do trabalho se dá de forma precária e difícil. Além de constituírem o grupo etário mais desfavorecido pelas condições restritivas de emprego, também reproduzem em si as desigualdades de gênero e de renda presentes na população brasileira como um todo. Assim, as políticas de emprego para jovens não apenas enfrentam um problema social importante, mas também respondem à herança da desigualdade social pretérita e presente. Conforme sintetizado por Pochmann:

De um lado, a ausência de uma fase completa de estruturação do mercado de trabalho durante o ciclo virtuoso de crescimento econômico (de 1933 a 1980) comprometeu a conformação de um padrão de inserção ocupacional do jovem brasileiro nas mesmas condições de integração do jovem ao mundo do trabalho alcançadas pelas economias avançadas. De outro lado, o recente movimento de desestruturação do mercado de trabalho, influenciado diretamente pelo ciclo vicioso de baixo crescimento econômico desde os anos 80, apresenta-se suficiente tanto para desgastar o antigo padrão de inserção ocupacional do jovem quanto para torná-lo ainda mais instável e precário (1998, p. 94).

### 3 POLÍTICAS DE EMPREGO PARA JOVENS

Diante do quadro de altas taxas de desemprego juvenil e da precariedade das ocupações produtivas atualmente disponíveis aos jovens, as políticas de juventude se veem diante de duas opções no que se refere ao trabalho. A primeira é preparar o jovem para fazer a transição, procurando facilitar sua contratação e oferecer-lhe melhores oportunidades de trabalho. A segunda é, ao contrário, prolongar sua escolarização, o que eventualmente redundará em desincentivar sua entrada no mercado de trabalho. Como se verá, no Brasil, já há políticas federais importantes que procuram combinar os dois enfoques. Um terceiro tipo de intervenção é aquele que visa regulamentar a participação dos jovens no mercado de trabalho e conciliá-la com a continuidade dos estudos.

Em um primeiro momento, prevaleceram políticas cujo enfoque estava na preparação para o mercado de trabalho, centradas em cursos de qualificação profissional, e no incentivo à contratação de jovens. No tocante as primeiras, o objetivo é 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 ter 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, já 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”.

Todavia, em um contexto de rápida geração de emprego e com perspectiva de crescimento futuro, poderiam as políticas de formação profissional ser instrumentos importantes? Em tese, se postos de trabalho permanentes estiverem sendo criados, o problema do *acesso* dos jovens ao emprego tende a ser minorado. Neste caso, a oferta de oportunidades de formação profissional pode ser eficaz para a construção de itinerários ocupacionais, isto é, de trajetórias em que seja possível ascender a níveis crescentes de qualificação e especialização. Porém, este resultado não depende apenas das oportunidades de formação profissional em si, mas também de que forma as empresas absorverão estas novas capacidades – por exemplo, se garantirão maior estabilidade no emprego e maiores salários.

No Brasil, já a partir dos anos 1940, constituíram-se os serviços de aprendizagem dedicados à formação tanto de jovens quanto de adultos para a indústria – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) – e para o comércio – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). No entanto, estes serviços direcionaram-se primordialmente a atender a necessidade de mão de obra dos respectivos setores, oferecendo, em menor medida, cursos voltados ao público em geral. É a partir da década de 1990 que ganha força a perspectiva de estruturar cursos de qualificação profissional voltados para os jovens em situação de *risco social*, por meio de cursos financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Em vez de se voltar para a classe trabalhadora em geral, estes cursos procuravam focar os jovens das comunidades mais pobres, com a intenção declarada de enfrentar sua marginalização e, até mesmo, seu envolvimento com a criminalidade. O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), vigente entre 1995 e 2002, chegou a ter em seu último ano 40% dos 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 sua oferta. A sua estratégia concentrou-se, então, em formar uma rede própria de entidades em que ainda predominavam os serviços de aprendizagem, mas que também incluía 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 isto seriam a curta duração dos cursos, a ausência de articulação com o serviço de intermediação e 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, a elevação da carga horária dos cursos e o 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.

A percepção de que apenas oferecer cursos de formação profissional, por melhores que fossem, não mudaria significativamente a situação dos jovens no mercado de trabalho, influenciou a criação de programas que procuravam aliar qualificação e alguma medida de colocação no mercado de trabalho.

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>8</sup> A ideia 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. Por outro lado, há dois riscos inerentes à contratação subvencionada. O primeiro é que, 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 – já que 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 custos de 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 tempo de emprego. Assim, em vários casos, estes incentivos acabam sendo pouco atrativos 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 o de que um salário mínimo excessivamente elevado dificultaria a contratação de jovens porque estaria 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 este tipo de política é que pode estimular a inserção de jovens em empregos de baixa qualidade, que não ajudam seu itinerário profissional, dados a sua curta duração e o 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.

---

8. 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.

A primeira resposta do governo Lula para a questão do emprego juvenil foi o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os jovens (PNPE). Apesar de suas várias vertentes,<sup>9</sup> a que ganhou mais relevo de início foi a contratação incentivada, que consistia em um subsídio que cobria cerca de meio salário mínimo ao longo do primeiro ano. Esta modalidade teve adesão muito restrita por parte dos empregadores; entre as diversas hipóteses para esta 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 estas exigências, as adesões foram poucas. Na prática, embora a lei não tenha sido revogada e o programa ainda exista, esta modalidade deixou de ser o centro do PNPE, que passou a apostar na oferta combinada de qualificação profissional, intermediação e prestação de serviço comunitário, consubstanciada nos Consórcios Sociais da Juventude (CSJ), 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 iniciaram-se tratativas para levar este modelo ao interior por meio de convênios com governos municipais.

Uma vertente secundária dos programas de qualificação de jovens é a montagem de negócios próprios, individualmente ou em cooperativas, assumindo-se que o trabalho no futuro não estaria necessariamente ligado ao emprego assalariado. 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 seus defensores, este tipo de política estaria mais de acordo com as tendências do mundo produtivo, evitaria encaminhar os jovens para ocupações já saturadas e se adequaria melhor 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 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. Além disso, da mesma forma que a demanda por emprego assalariado, as chances de sucesso no autoemprego 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 de fato uma alternativa ao emprego assalariado para os jovens.

---

9. Uma descrição mais pormenorizada das mudanças no PNPE foi feita nos capítulos *Trabalho e Renda* do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Ver Ipea (2004, 2005).

Independentemente de seu formato, todas essas iniciativas – formação profissional, incentivo à contratação ou empreendedorismo – estão voltadas para facilitar a integração do jovem ao mundo do trabalho. Porém, não apenas esta integração é restrita em momentos de baixo crescimento do emprego, como também é altamente desigual em detrimento dos jovens que deixam a escola antes de concluir os estudos. Estes acabam se inserindo em ocupações precárias e são os que enfrentam maiores dificuldades na hora da contratação.

A resposta do governo federal foi combinar em um programa a preparação para o trabalho e a elevação de escolaridade, por meio do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), o qual começou a operar em 2005. Delimitou-se o público participante em torno dos jovens de 18 a 24 anos que não haviam completado o ensino fundamental. Apesar de manter a intenção de que estes jovens se integrassem ao mundo do trabalho após saírem do programa, o ProJovem reforçou a perspectiva de *adiar a entrada dos jovens no mercado de trabalho*, ao conceder uma bolsa de um ano para que os jovens concluíssem o nível fundamental.

Em virtude de seu caráter multissetorial e de ter surgido em paralelo a outros programas federais, o ProJovem sobrepôs-se aos programas de emprego para juventude e de Educação de Jovens e Adultos (EJA) já existentes. Ao articular a nova política de juventude, consubstanciada na Medida Provisória (MP) nº 411/2007, o governo federal procurou unificar estes diferentes programas em um ProJovem ampliado, 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. Em paralelo, a MP nº 411/2007 também criou, no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício Variável Jovem (BVJ), que assegura um adicional às famílias beneficiárias com filhos entre 16 e 17 anos. O público foi ampliado para incluir a faixa de 25 a 29 anos.

A partir de então, o desenho da política de juventude no tocante ao trabalho parece ter começado a se articular em dois níveis. No primeiro, há um esforço de manter os jovens até 17 anos na escola e oferecer oportunidades de elevação de escolaridade para os acima desta idade. Em todo caso, trata-se de incentivar o adiamento da (re)entrada no mercado de trabalho. No segundo nível, continua a haver duas modalidades destinadas a favorecer a inserção no mundo do trabalho: o ProJovem Trabalhador e o ProJovem Campo, este último voltado para a juventude rural.

A novidade trazida pela nova política de juventude foi justamente a tentativa de sistematizar essas experiências e dar-lhes escala. Porém, até o momento, este propósito não foi alcançado. Em primeiro lugar, os programas não foram verdadeiramente unificados, quer em seu desenho, quer em sua gestão. As modalidades do ProJovem continuam a ser geridas quase autonomamente pelos respectivos

ministérios. Isto é muito claro na modalidade do ProJovem Trabalhador, que, na própria regulamentação,<sup>10</sup> já foi recortada em submodalidades, cada uma correspondendo aos programas originais – Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã, Escola de Fábrica e Empreendedorismo Juvenil. Além disso, partes importantes das políticas de emprego continuam fora do âmbito do programa unificado: enquanto a qualificação profissional está dentro, a iniciativa dos Parceiros da Aprendizagem – que, como veremos, parece estar se tornando a principal iniciativa do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para a juventude – está fora.

Em segundo lugar, claramente, a unificação não resolveu questões de escala. Em 2008, reunindo o ProJovem Urbano e o ProJovem Campo, foram beneficiados 334,2 mil jovens e concedidos 160 mil auxílios financeiros (bolsas).<sup>11</sup> Este resultado esteve 27% abaixo da meta prevista para o ano passado. Cabe lembrar que a meta combinada dos dois programas – 1,09 milhão de vagas até 2010 – é modesta, se considerarmos que em 2006 se estimava seu público potencial em cerca de 7,46 milhões de jovens.<sup>12</sup> Em suma, a implementação do programa continua distante do desenho pretendido.

Além do ProJovem, a outra política de emprego para jovens é a expansão do contrato de aprendizagem, que se enquadra nas políticas que procuram conciliar escolarização, formação profissional e trabalho. As Leis nºs 10.097/2000 e 11.180/2005 obrigaram as empresas a contratar um número de aprendizes equivalente a no mínimo 5% e no máximo 15% de seu contingente de empregados e permitiram a contratação de jovens entre 14 e 24 anos por tempo determinado – até dois anos – sob a condição de que estes frequentem um curso de aprendizagem profissional. A legislação também limita a jornada de trabalho dos jovens que não completaram o ensino médio.

Diante da obrigação legal e da expansão da faixa etária de jovens passível de ser abarcada pelos contratos de aprendizagem, estes estão se difundindo rapidamente. Enquanto, ao fim de 2000, a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) registrava 7.423 aprendizes, em 31 de dezembro de 2008, e havia 133.973 contratos de aprendizagem ativos. Mais de 70% destes aprendizes eram jovens até 17 anos, o que sugere que a extensão da idade máxima de 18 para 24 anos não deslocou os jovens-adolescentes. Não obstante, a garantia da qualidade da formação oferecida e a adequação das condições de trabalho dependerão fortemente da qualidade da pactuação entre empresas, sindicatos e fiscalização do trabalho, dado que o MTE colocou como uma meta ambiciosa alcançar 800 mil contratos de aprendizagem até 2010.

---

10. Ver Decreto nº 6.629/2008, Artigo 39.

11. Dados extraídos do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), em 17 de agosto de 2009.

12. Dado extraído de Ipea (2008, p. 116). Refere-se aos jovens entre 18 e 29 anos alfabetizados e que estavam fora da escola sem ter concluído o ensino fundamental.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, é possível afirmar que hoje está se constituindo de fato uma política que procura “organizar” a transição da escola para o mundo do trabalho. Sem dúvida, ainda há problemas de cobertura, assim como dilemas quanto ao momento de encaminhar os jovens participantes para o mercado de trabalho ou quanto a que habilidades profissionais devem ser desenvolvidas. Porém, é possível vislumbrar uma política que procura integrar sequencialmente o incentivo à conclusão do ensino médio – oferecendo auxílio financeiro às famílias de baixa renda – com programas de aprendizagem profissional que combinam formação técnica e experiência de trabalho. Em paralelo, haveria programas direcionados a jovens e jovens-adultos que combinariam elevação de escolaridade com qualificação profissional.

Diante dessa perspectiva, cabe tecer alguns comentários de natureza ainda especulativa. O primeiro é que esta conformação da política terá foco menos no jovem e cada vez mais na *família* do jovem, uma vez que a decisão de deixar de trabalhar para estudar não só afeta a renda da família, como também implica uma nova divisão de papéis. Isto é particularmente visível no caso das jovens mulheres, que ainda arcam com a responsabilidade dos cuidados familiares e domésticos, o que claramente afeta as suas oportunidades de estudo e trabalho.

O segundo comentário é o de que uma política que se baseie parcialmente em *adiar* a entrada dos jovens no mundo do trabalho não pode ser meramente um evento, dado que se trata de uma opção de médio e longo prazo – precisa constituir-se em um *direito* efetivo. Trata-se de realmente permitir às famílias uma relativa autonomia frente aos rendimentos do trabalho. Isto vai além da atratividade dos auxílios financeiros, pois também envolve criar a *legitimidade* na sociedade para esta condição.

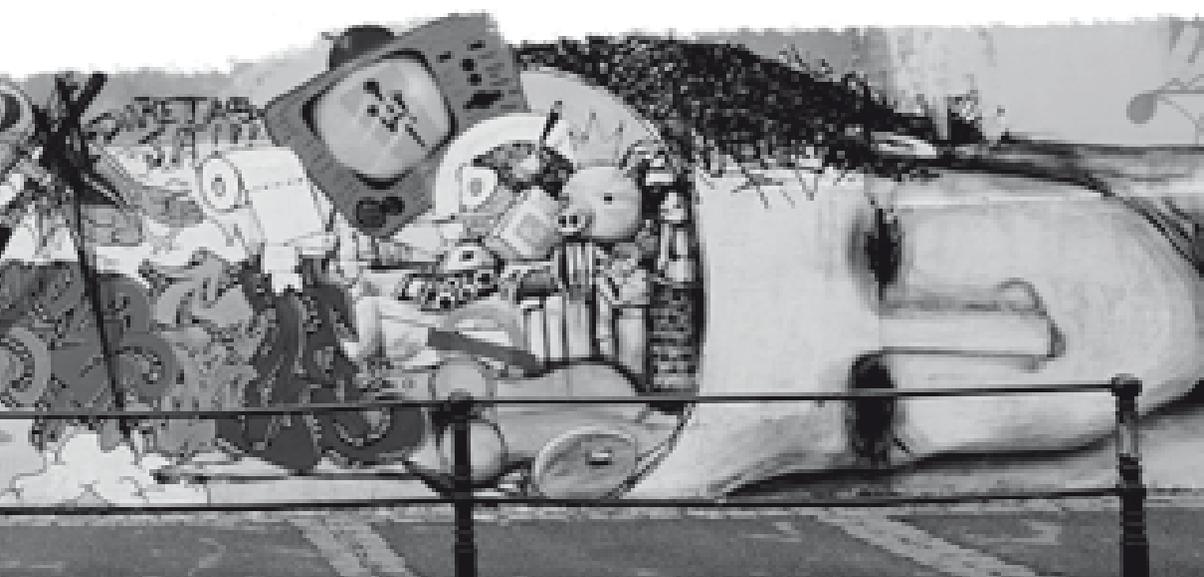
Por fim, um último comentário diz respeito ao *caráter de classe* das políticas de juventude. Não é razoável esperar que tais programas confrontem a estrutura de classe preexistente na sociedade brasileira – os jovens ainda terão trajetórias bastante diferenciadas entre si não apenas em virtude da qualidade da educação à qual terão acesso, mas também em relação ao tipo de moratória que a sociedade e a família lhe conferem – em termos de duração e de grau de compromisso. Porém, é imprescindível que estas políticas não se consolidem simplesmente como instrumentos de prevenção de criminalidade entre jovens de classes populares, pois isto certamente reforça a estigmatização já sofrida por estes, além de estimular a ideia de que estes devem aceitar qualquer ocupação, não importando quão degradante seja. Se faz sentido envidar esforços para incorporar os jovens ao mundo do trabalho, então, também é preciso reconhecer e valorizar seu potencial de ampliar quantitativa e qualitativamente a força de trabalho brasileira.

## REFERÊNCIAS

- CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; MELLO, J. L. Transição para a vida adulta: mudanças por período e coorte. In: CAMARANO, A. A. (Org.). *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006.
- CAMARANO, A. A. *et al.* Estão fazendo a transição os jovens que não estudam, não trabalham e não procuram trabalho? In: CAMARANO, A. A. (Org.). *Transição para a vida a adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006.
- FLORI, P. M. *Desemprego de jovens: um estudo sobre a dinâmica do mercado de trabalho juvenil brasileiro*. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- GUIMARÃES, N. Trajetórias inseguras, autonomização incerta: os jovens e o trabalho em mercados sob intensas transições ocupacionais. In: CAMARANO, A. A. (Org.). *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006.
- IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, n. 9, ago. 2004.
- \_\_\_\_\_. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, n. 10, fev. 2005.
- \_\_\_\_\_. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, n. 15, mar. 2008.
- MARGULIS, M.; URRESTI, M. La juventud es más que una palabra. In: MARGULIS, M. (Org.). *La juventud es más que una palabra: ensayos sobre cultura y juventud*. Buenos Aires: Biblos, 1996.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Trabalho decente e juventude no Brasil*. Brasília, 2009.
- POCHMANN, M. *A inserção ocupacional e o emprego dos jovens*. São Paulo: ABET, 1998.



**JOVENS: MORBIMORTALIDADE,  
FATORES DE RISCO E POLÍTICAS  
DE SAÚDE**





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

Andrea Barreto Paiva\*  
José Aparecido Ribeiro\*\*  
Joelmir Rodrigues da Silva\*\*\*  
Luciana M. S. Servo\*\*  
Roberto Passos Nogueira\*\*  
Sérgio F. Piola\*\*

### 1 APRESENTAÇÃO

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 e mudanças somáticas importantes, principalmente no período da adolescência, dos 10 aos 19 anos.

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, álcool e drogas; falta de atividade física; comportamento alimentar inadequado; comportamentos sexuais “descuidados”, que contribuem para a ocorrência de gravidez na adolescência e infecção por doença sexualmente transmissível (DST), inclusive a síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS); e situações que propiciam exposição a violência e lesões acidentais. As causas externas, principalmente violência e acidentes de trânsito, e os problemas relacionados às saúdes 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.

---

\* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Ipea.

\*\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

\*\*\* Consultor da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

## 2 A MORBIMORTALIDADE ENTRE OS JOVENS

No Brasil, na faixa etária de 15 a 29 anos,<sup>1</sup> morre um número significativamente superior de homens do que de mulheres. Entre 2003 e 2005, a taxa de mortalidade média de jovens de 20 a 24 anos, por exemplo, foi de 261,80 por 100 mil habitantes para jovens do sexo masculino e, muito mais baixa, da ordem de 58,43 por 100 mil, para jovens do sexo feminino. A explicação para tal fenômeno está na violência, que ocasiona uma sobremortalidade dos adolescentes e adultos jovens do sexo masculino, fazendo que este período etário seja considerado de alto risco, quando poderia ser um dos mais saudáveis do ciclo vital do ser humano.

Entre 2003 e 2005, morreram, em média, cerca de 60 mil jovens do sexo masculino por ano, na faixa etária de 15 a 29 anos. 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. Nesse período, morreram em média 15 mil jovens do sexo feminino por ano. Também entre elas, as causas externas representam a maior parte das mortes (cerca de 5 mil, ou 35% dos óbitos), igualmente seguidas pelas mortes por neoplasias, doenças do aparelho circulatório e doenças infecciosas e parasitárias.

É possível notar também significativas diferenças por cor ou raça. Nesse 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.<sup>2</sup> As causas externas são parte importante da explicação sobre tais 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, por igual motivo que afeta a análise dos outros grupos etários, ou seja, a insuficiência de dados e informações. São, contudo, causas importantes de morbidade neste grupo: complicações na gravidez, parto e puerpério, doenças de transmissão sexual, lesões e envenenamentos e transtornos mentais e psicossociais.

---

1. Ao longo do capítulo, 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 seção. Por exemplo, no caso da morbimortalidade, trabalha-se com a faixa etária de 15 a 29 anos e subgrupos neste recorte: 15 a 24 anos, 18 a 24 anos e 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 de 10 a 24 anos. As estimativas de mortalidade dos jovens foram feitas a partir dos dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde (MS).

2. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em que os entrevistados se autodeclaram, quanto ao quesito cor ou raça, como: branca, preta, amarela, parda ou indígena.

Diante da escassez de dados referentes à morbidade entre os jovens, utilizam-se como *proxy* dados de internações em hospitais vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS) em 2006. Nesse ano, na faixa de 15 a 24 anos de idade, foram realizadas 2.196.654 internações, o que representa 19,4% do total destas realizadas pelo SUS, correspondendo a uma taxa de 58,49 por mil habitantes do grupo de idade. As internações nesta faixa etária são, majoritariamente, do grupo feminino. As mulheres foram responsáveis por 81,6% destas, 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, ainda que se exclua 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 no meio dos jovens, há variações importantes na participação em cada sexo. Excluindo gravidez, parto e puerpério, podem-se observar algumas variações significativas: lesões, envenenamentos e outras consequências 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 frequentes entre os homens (1,55 por mil) do que entre as mulheres (0,64 por mil). Entretanto, as internações em razão de 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 os adultos jovens do sexo masculino, com uma taxa de 1,19 por mil. As principais causas de internações, por sexo, podem ser observadas na tabela 1.

**TABELA 1**  
**Principais causas de morbidade hospitalar do SUS (CID 10), na faixa de 15 a 24 anos, por sexo – 2006**

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

Fonte: Departamento de Informática do SUS (Datasus). Sistema de Informações Hospitalares (SIH)/SUS/MS.

Obs.: nd = 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 sanguínea é, também, uma forma importante de transmissão: corresponde a 23% dos casos notificados. Destes, 96% são em razão do uso de drogas injetáveis. Observe-se 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, a relação é ainda mais baixa: 1,1 homem para cada mulher.

Outras DSTs também são problemas relevantes entre os jovens, como sífilis, uretrites e *Human papiloma virus* (HPV), por exemplo. A disseminação de informações e 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 transformar-se em lesões cancerosas.<sup>3</sup> Por isso, a educação sobre as saúdes sexual e reprodutiva e a disponibilização de preservativos são instrumentos importantes no controle das doenças.

O MS tem enfatizado as ações de promoção e prevenção no combate às DSTs, contando, neste sentido, com parcerias de organizações da sociedade civil. O resultado de tal esforço pode ser percebido nas pesquisas sobre conhecimento, atitudes e práticas da população (box 1).

---

3. O HPV pode também ser prevenido por vacina, especialmente entre adolescentes. Segundo 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. Ainda que comprovada a eficácia da vacina e sua aplicação ocorra em larga escala, uma redução significativa dos indicadores da doença pode demorar algumas décadas. É estimado que entre 3% e 10% das lesões de papiloma vírus de colo de útero podem transformar-se em lesões malignas (câncer).

**BOX 1****Pesquisa de conhecimento, atitudes e práticas**

A pesquisa de conhecimento, atitudes e práticas realizada pelo MS 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. Nesse ano, 39% dos jovens brasileiros declararam o uso regular de preservativos, independentemente da parceria, alcançando 58% quando o parceiro era eventual – este índice altera-se 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, o percentual atingiu 53%, não apresentando diferença significativa entre os sexos (BRASIL, 2007).

**3 EXPOSIÇÃO A FATORES DE RISCO<sup>4</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 – tabagismo, consumo de álcool, alimentação inadequada e sedentarismo – tem, com frequência, início na adolescência. Tais 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 MS 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 (DF). 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 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 (ver tabela 2).

4. Esta parte do texto foi elaborada a partir dos dados compilados e analisados por Malta, Moura e Neto (2007). Foram utilizadas, também, informações de apresentação realizada por Malta (2007).

TABELA 2

**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	<b>Total</b>	<b>14,2</b>	<b>15,0</b>	<b>21,1</b>	<b>12,3</b>	<b>14,5</b>	<b>16,2</b>
	Homens	18,4	19,8	27,4	15,9	<b>18,9</b>	<b>20,3</b>
	Mulheres	10,3	10,6	14,6	9,1	<b>10,4</b>	<b>12,8</b>
Ex-fumante	<b>Total</b>	<b>13,0</b>	<b>13,0</b>	<b>18,3</b>	<b>11,2</b>	<b>13,0</b>	<b>22,1</b>
	Homens	13,9	15,0	19,0	12,7	<b>14,3</b>	<b>26,3</b>
	Mulheres	12,1	11,0	17,5	9,9	<b>11,7</b>	<b>18,6</b>
Abuso de bebida alcoólica	<b>Total</b>	<b>18,9</b>	<b>24,1</b>	<b>23,2</b>	<b>20,0</b>	<b>20,8</b>	<b>16,1</b>
	Homens	28,1	35,2	32,0	30,3	<b>30,7</b>	<b>25,3</b>
	Mulheres	10,3	14,0	14,3	10,9	<b>11,7</b>	<b>8,1</b>
Ativo no lazer	<b>Total</b>	<b>18,3</b>	<b>15,7</b>	<b>13,6</b>	<b>18,6</b>	<b>17,3</b>	<b>14,9</b>
	Homens	27,4	19,9	21,4	25,8	<b>24,7</b>	<b>18,3</b>
	Mulheres	9,9	11,8	5,5	12,1	<b>10,6</b>	<b>11,9</b>
Excesso de peso	<b>Total</b>	<b>21,2</b>	<b>35,3</b>	<b>29,7</b>	<b>25,6</b>	<b>26,5</b>	<b>43,0</b>
	Homens	24,9	44,5	29,4	33,1	<b>32,2</b>	<b>47,3</b>
	Mulheres	17,1	26,0	30,2	18,2	<b>20,6</b>	<b>38,8</b>
Obesidade	<b>Total</b>	<b>4,3</b>	<b>8,5</b>	<b>7,7</b>	<b>5,4</b>	<b>5,9</b>	<b>11,4</b>
	Homens	4,1	10,2	6,8	6,2	<b>6,4</b>	<b>11,3</b>
	Mulheres	4,5	6,8	9,0	4,5	<b>5,4</b>	<b>11,5</b>

Fonte: Sistema Vigitel. Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/MS.

O tabagismo está entre os grandes problemas de saúde pública. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), este hábito é responsável por cerca de 5 milhões de mortes por ano em todo o mundo, por aumentar o risco de morbimortalidade por doenças coronarianas, hipertensão arterial, acidente vascular cerebral, bronquite, enfisema e câncer. Na faixa entre 18 e 29 anos de idade, o percentual de fumantes, segundo dados da Vigitel, é de 14,5%, um pouco abaixo da prevalência na população maior de 18 anos, que é de 16,2%. O percentual de fumantes na faixa entre 18 e 29 anos é maior entre os homens de menor escolaridade, situação em que atinge 27,4%. Chama atenção o percentual de ex-fumantes (13%), o que significa que, no grupo etário, cerca de 30% dos indivíduos já tiveram contato com o fumo.

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>).

O consumo de bebidas alcoólicas é outro importante fator de risco. Além de contribuir para o aumento da incidência de acidentes de trabalho e trânsito, violência, suicídios e internações hospitalares, o uso excessivo de bebidas alcoólicas pode também acarretar doenças cardiovasculares e cânceres, além de trazer transtornos às vidas familiar e profissional. O indicador de consumo excessivo de bebidas alcoólicas é construído a partir de respostas afirmativas à pergunta *nos últimos 30 dias, você consumiu, em um único dia, mais de quatro doses – mulheres – ou mais de cinco doses – homens – de bebidas alcoólicas?*<sup>5</sup> Os percentuais encontrados são preocupantes: 30,7% entre jovens do sexo masculino e 11,7% entre jovens do sexo feminino responderam afirmativamente à pergunta. Na média de ambos os sexos, o percentual é de 20,8%. Observe-se que tal percentual é mais elevado que o observado para o conjunto da população adulta, de 16,1%.

A inatividade física é também um fator de risco, pois aumenta a probabilidade de desenvolvimento de doenças, particularmente as cardiovasculares. A atividade física, por sua vez, pode ser considerada um elemento protetor contra diversas doenças, tais como: hipertensão arterial, diabetes tipo II, osteoporose, depressão, doenças isquêmicas do coração, entre outras. Na pesquisa do Sistema Vigitel, foi considerada atividade física suficiente no lazer a prática de pelo menos 30 minutos diários de atividade física de intensidade moderada ou leve em cinco ou mais dias da semana, ou a prática de pelo menos 20 minutos diários de atividade física de intensidade vigorosa em três ou mais dias da semana. Neste item, a população entre 18 e 29 anos tem vantagem sobre a população geral (de 18 anos e mais): 17,3% são ativos no lazer, contra 14,9% dos indivíduos com 18 anos e mais. As maiores taxas de atividade no lazer são encontradas entre os homens que têm entre 18 e 24 anos (27,4%) e, na faixa de 18 a 29 anos, entre os de maior escolaridade (25,8%).

A realização de pesquisas e inquéritos mais ou menos sistemáticos é de grande importância na geração de subsídios para a formulação de políticas e práticas de promoção da saúde. No Brasil, além do Sistema Vigitel, foram realizados outros inquéritos sobre fatores e comportamentos de risco.

---

5. A pesquisa considera como dose de bebida alcoólica o correspondente a uma dose de bebida destilada, uma lata de cerveja ou uma taça de vinho.

A Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), em parceria com o Centro Brasileiro de Informação sobre Drogas Psicotrópicas (CEBRID), financiou a realização de cinco inquéritos sobre o uso de drogas psicotrópicas entre estudantes do ensino fundamental e médio residentes em capitais do país.<sup>6</sup> Além disso, esta parceria permitiu a realização de duas pesquisas domiciliares sobre uso de drogas psicotrópicas em mais de 100 cidades brasileiras – todas as cidades com mais de 200 mil habitantes. O Instituto Nacional de Câncer (Inca), em parceria com o Center for Disease Control and Prevention (CDC) dos Estados Unidos e a Organização Pan-Americana de Saúde (Opas)/OMS, implementou, em 2002-2003, o Sistema de Vigilância de Tabagismo em Escolares (Vigiescola) em 12 capitais brasileiras, pesquisando estudantes do 8º e 9º anos do ensino fundamental e 1º ano do ensino médio de escolas públicas.

No último inquérito realizado pelo CEBRID nas escolas, destacam-se alguns dados, como, por exemplo, o que mostra que, na faixa etária de 10 a 12 anos, 41,2% dos estudantes brasileiros da rede pública de ensino já tinham feito uso de álcool. Para o conjunto dos entrevistados, o uso frequente de álcool – seis vezes ou mais no mês que antecedeu a pesquisa – foi de 11,7% e o uso pesado – 20 vezes ou mais no mês que antecedeu a pesquisa – de 6,7%, dados que são muito preocupantes.

As informações sobre o uso de álcool que foram obtidas em pesquisas anteriores fizeram que a SENAD realizasse, em parceria com a Unidade de Pesquisa em Álcool e Drogas (UNIAD) da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), uma pesquisa específica, o I Levantamento Nacional sobre os Padrões de Consumo de Álcool na População Brasileira, cujos resultados foram divulgados em 2007. Uma das principais conclusões da pesquisa foi a de que os adolescentes brasileiros (14 a 17 anos) estão iniciando o consumo de álcool cada vez mais cedo. Para os adolescentes que bebem, metade das doses consumidas é de cerveja ou chope, seguido pelo vinho (30% das doses). Além disso, não houve diferenças significativas entre adolescentes dos sexos masculino e feminino.

---

6. Os quatro primeiros inquéritos (1987, 1989, 1993 e 1997) foram realizados em algumas capitais, ao passo que no quinto (2004) a pesquisa foi realizada em todas as capitais.

**BOX 2****Experiências internacionais de monitoramento**

Várias pesquisas estão sendo realizadas ao longo das últimas décadas com o objetivo de obter 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. Permitem, também, analisar as tendências dos comportamentos de riscos para a 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 autoaplicável, entre os jovens de 11 a 15 anos. São exemplos destas iniciativas pesquisas como a Health Behaviour in School-aged Children (HBSC), a Global School-based Student Health Survey (GSHS) e a Youth Risk Behavior Surveillance System (YRBSS).

A HBSC é uma pesquisa entre países, *cross-national*, conduzida em parceria com o escritório regional para a 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 Ministério da Educação de cada país, em colaboração com o US Centers for Disease Control and Prevention. 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 Estados Unidos nos níveis nacional, estadual e local, que também conta com o apoio do CDC.

**4 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 este grupo populacional, incluindo uma proposta detalhada de recursos físicos e humanos. Esta primeira norma trazia, também, uma descrição detalhada das doenças mais comuns nesta fase, além de instrumentos para acompanhamento do desenvolvimento e crescimento de adolescentes.

Ainda que abordando vários pontos importantes, a proposta de ação nessa área não teve o desenvolvimento esperado. Recorde-se, contudo, que o começo dos anos 1990 é, também, o período de início da implementação do SUS, sendo

ainda incipientes as discussões sobre as atribuições e as responsabilidades dos gestores federal, estadual e municipal, sobre critérios e mecanismos para o financiamento descentralizado da política nacional de saúde e, também, sobre o modelo de atenção, entre outras questões. Assim, ainda 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 e de média e alta complexidade – que obteve maior relevância e destaque nas discussões sobre o modelo assistencial.

Em 1999, o Ministério da Saúde lançou uma agenda nacional de atenção à saúde de adolescentes e jovens – faixa etária de 10 a 24 anos –, apresentando dados epidemiológicos e orientações para atenção integral a este grupo populacional. Contudo, as questões relacionadas à 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 Nacional de Juventude (SNJ) e do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), ao fim de 2005, reforçou a retomada do debate no MS, que iniciou em 2006 um processo de discussão com gestores locais, profissionais de saúde, organizações não governamentais (ONGs) e representações de jovens para elaboração de uma proposta de política nacional de atenção integral à saúde de adolescentes e jovens.

Em fevereiro de 2007, o documento da política nacional foi aprovado pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), mas sua operacionalização ainda deve ser pactuada na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Logo em seu início, o documento da política assume que existem diversidades e diferenças entre os jovens que precisam ser consideradas na elaboração desta, ao adotar os termos adolescência e juventude em seu plural: adolescências e juventudes (BRASIL, 2006a).

O documento discute a questão da vulnerabilidade dos jovens para, em seguida, apresentar o marco legal sobre o qual a política nacional 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 aos 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” (BRASIL, 2006a). Os eixos prioritários de atuação são: crescimento e desenvolvimento saudáveis, saúde sexual e reprodutiva

e redução da morbimortalidade por violências e acidentes. O documento reconhece aquilo que tem sido indicado em diversos estudos: os serviços de saúde encontram dificuldades para atender a este público.

Importa destacar que, 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 atendam às necessidades e especificidades do grupo populacional. Com isso, nos diversos níveis de complexidade do SUS – atenção básica e de média e alta complexidade –, seriam realizados trabalhos de qualificação dos profissionais de saúde e 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 nacional de saúde 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 às saúdes 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 financeiros já existentes. Por exemplo, no financiamento da atenção básica, o Piso da Atenção Básica (PAB) já prevê a realização de ações específicas voltadas para o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento do grupo populacional jovem, 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 o da educação – e o fomento à participação juvenil, com o objetivo de promover a atenção integral à saúde deste grupo populacional. Contudo, como já foi afirmado anteriormente, a política nacional de saúde ainda não foi pactuada na CIT. Um dos motivos alegados para sua não aprovação, até o momento, é a ausência de incentivos financeiros específicos para sua implementação. O argumento do MS, 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), que tem como objetivo central a promoção da saúde sexual e da saúde reprodutiva; 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 estes, o MS e o Ministério da Educação (MEC), que concebe a escola como espaço privilegiado para articulação de políticas voltadas para jovens, entre estas, as políticas de atenção à saúde. Desde 1995, os dois órgãos têm se articulado em iniciativas voltadas para ações nas áreas de saúde sexual e reprodutiva de jovens. Esta parceria foi revigorada em 2003, quando foi criado o SPE, ainda como uma iniciativa piloto, implementada em Curitiba e em algumas outras cidades. Em 2005, o projeto foi reformulado e ampliado.

O SPE 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 dos 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” (BRASIL, 2006b, p. 7).

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 distribuídos 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 de 2005. Na ocasião, das 207.214 escolas da educação básica recenseadas, 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 (BRASIL, 2006b, p.10). 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 nessa articulação entre MEC e MS, foi publicada, em 8 de maio de 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 ensino 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, as boas práticas alimentares, a correta manipulação dos alimentos, a restrição à produção e à comercialização de produtos com insumos que sejam prejudiciais à saúde e o 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.

Mais recentemente, em dezembro de 2007, por meio do Decreto nº 6.286, foi instituído o Programa Saúde na Escola (PSE). O programa, uma nova parceria entre as áreas de saúde e educação, tem entre seus objetivos reforçar as ações de promoção e prevenção entre o alunado de escolas públicas brasileiras, abrangendo as redes de ensino fundamental e médio e a rede federal de educação profissional e tecnológica, e contribuir para a construção de uma cultura de paz nas escolas. Em 2008, as prioridades do PSE foram as escolas públicas dos 646 municípios que apresentaram os menores índices de desenvolvimento da educação básica (IDEB), nos anos iniciais do ensino fundamental, e que tivessem 100% de cobertura das equipes do programa Saúde da Família e suas escolas públicas situadas no grupo dos 54 municípios atendidos pelo programa Mais Educação.

Bastante diversificado em suas ações, o PSE está estruturado em quatro blocos. Os dois primeiros estão dedicados à avaliação das condições de saúde dos escolares e à promoção da saúde e prevenção. No tocante às condições de saúde, o programa abrangerá o estado nutricional, a saúde bucal, as avaliações das acuidades visual e auditiva, a avaliação psicológica e a detecção precoce da hipertensão e do diabetes entre os jovens. Em relação à promoção da saúde e à prevenção, além do trabalho educativo contra o consumo de álcool, tabaco e outras drogas e da educação sobre saúde sexual e reprodutiva, serão trabalhados elementos para disseminação da cultura da paz e do combate contra todas as formas de violência. O terceiro bloco é voltado para a educação permanente e a capacitação de profissionais e jovens. Esta etapa envolverá a Universidade Aberta do Brasil (UAB), do MEC, e os Núcleos de Telessaúde, do MS. Por fim, no último bloco, serão desenvolvidas ações de monitoramento e avaliação da saúde por intermédio de pesquisas. A Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (Pense), em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), deverá contemplar a avaliação das condições de saúde e do perfil socioeconômico do alunado das escolas públicas e privadas brasileiras dos municípios e das capitais. Adicionalmente, será continuado o encarte saúde, no censo da educação básica, com questões mais diretamente relacionadas ao tema de DSTs e AIDS.

Outra iniciativa é o Cartão do Adolescente. Este cartão, lançado em outubro de 2008, contém informações sobre a saúde do jovem, com registro sobre: consultas feitas nas redes pública e privada conveniadas ou contratadas pelo SUS, fatores de risco – pressão alta, excesso de peso e obesidade, entre outros –,

informações sobre crescimento e desenvolvimento biológico, relação entre peso e altura, gravidez na adolescência, entre outras. O cartão é acompanhado de uma cartilha com orientações sobre alimentação saudável e noções de educação sexual. A proposta do MS é que o Cartão do Adolescente seja distribuído em todo o país.

A redução da morbimortalidade por causas externas entre jovens segue lógica igual à indicada na discussão da política nacional de saúde: 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 (MALTA *et al.*, 2007). Neste sentido é que, em 2004, foi implantada a rede nacional de prevenção de violências. No processo foram priorizados municípios com mais de 100 mil habitantes e piores índices de mortalidade por homicídios, acidentes de transporte e suicídios.

O MS, na 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, vem sendo incorporados módulos de monitoramento de acidentes e violência. Além disso, foi implementado o Sistema de Informação Sentinela de Violências<sup>7</sup> em municípios selecionados, a ser implementado em locais de atendimento às vítimas de violência e acidentes, intentando monitorar o comportamento destes agravos para diversos grupos populacionais, entre estes, os adolescentes (MALTA *et al.*, 2007).

Em relação à assistência à saúde, o MS tem objetivado organizar o atendimento a 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 serviço é uma central de regulação que intenta implementar a triagem e realizar, com o 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.

---

7. Este sistema contava, em 2008, com a participação de 89 hospitais com atendimento de urgência e emergência e 40 unidades de saúde distribuídas por 40 municípios.

Considerando que, no modelo da política nacional 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 de estar preparados para atuar sobre os mais diversos problemas de saúde e com qualificação para atender os mais distintos grupos populacionais. Um exemplo do tipo de dificuldade pode ser vislumbrado em uma avaliação que foi feita em Londrina, no Paraná, em 2003. As autoras, analisando os discursos dos médicos e das enfermeiras, afirmam: “o adolescente recebe atendimento no serviço, mas não de forma sistematizada e sim de acordo com a demanda da unidade, pois existem outras prioridades, adiando assim a organização de trabalho com esse grupo etário” (FERRARI; THOMSON; MELCHIOR, 2006).<sup>8</sup>

Assim, a política nacional 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 o de articular a atenção nas unidades de saúde com a atenção nas escolas, como previsto no programa Mais Saúde: direito de todos – 2008-2011, e em outros espaços institucionais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema da saúde dos jovens apresenta importantes desafios para a organização das políticas públicas. As altas taxas de mortalidade entre adolescentes e adultos jovens, especialmente por causas violentas, continua sendo o principal problema para a proteção deste grupo etário, não só para a área de saúde, mas também 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 adolescente e aprimorar a articulação das ações, tanto no âmbito intersectorial – no combate à violência e aos acidentes, por exemplo – quanto no âmbito da área de saúde propriamente dita. Exemplificando: a prevenção das doenças sexualmente transmissíveis deveria ser articulada à saúde reprodutiva e assim por diante. Entender as particularidades do grupo populacional jovem 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, parece ser a forma mais eficaz de prover a atenção à saúde a esta parcela da população.

---

8. O trabalho dos autores mencionados 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 e à hipertensão etc. Um profissional da área de enfermagem revela ainda dificuldade para trabalhar com os adolescentes e fazê-los participar das atividades propostas.

Há avanços importantes em algumas áreas, como no monitoramento dos fatores de risco à saúde dos jovens. Contudo, os resultados disto devem ser efetivamente utilizados para orientar as políticas públicas para o grupo populacional jovem. Ademais, é importante considerar que muitos dos fatores de risco a que estão expostas as populações mais jovens não são exclusivos deste grupo populacional. Alguns, como o tabagismo e o alcoolismo, têm sido objetos de medidas concretas de desestímulo ao uso, já observando-se, no caso do tabagismo, resultados positivos. No caso do consumo de álcool, além de certas restrições à propaganda de bebidas alcoólicas, existe a proibição da venda em estabelecimentos às margens de rodovias federais. Adicionalmente, dirigir sob a influência do álcool ou qualquer outra substância psicoativa passou a ser considerado infração gravíssima, sujeitando o condutor a multa, suspensão do direito de dirigir por 12 meses e retenção do veículo – Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008. Estabeleceram-se 2 decigramas de álcool por litro de sangue, limite a partir do qual o condutor de veículo está sujeito a multa e apreensão da habilitação, e a detenção foi determinada a partir de limite igual ou superior a 6 decigramas por litro de sangue – Lei nº 9.503, Artigo 306. Nos primeiros meses após a aplicação da lei, em que se observou um aumento significativo da fiscalização, houve uma redução significativa dos acidentes de trânsito. Contudo, não se sabe se tais resultados manter-se-ão, visto que a fiscalização já não é mais tão intensiva.<sup>9</sup>

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

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

---

9. Os resultados da Pesquisa Vigitel (2008) mostram que o consumo de bebidas alcoólicas das capitais aumentou, indicando a necessidade de campanhas e de intensificação da fiscalização.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Adolescente e do Jovem. Brasília, 2006a. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS). Programa Nacional de DST e AIDS. *Diretrizes para implantação do projeto Saúde e Prevenção nas Escolas*. Brasília, 2006b (Série A. Normas e Manuais Técnicos).

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)*. Relatório Nacional de Acompanhamento, set. 2007.

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, p. 2.491-2.495, 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)>.

MALTA, D. C. A vigilância no contexto da adolescência: inquéritos de vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ADOLESCÊNCIA, 10., 2007, Foz do Iguaçu, Paraná. *Anais*. Foz do Iguaçu, 2007.

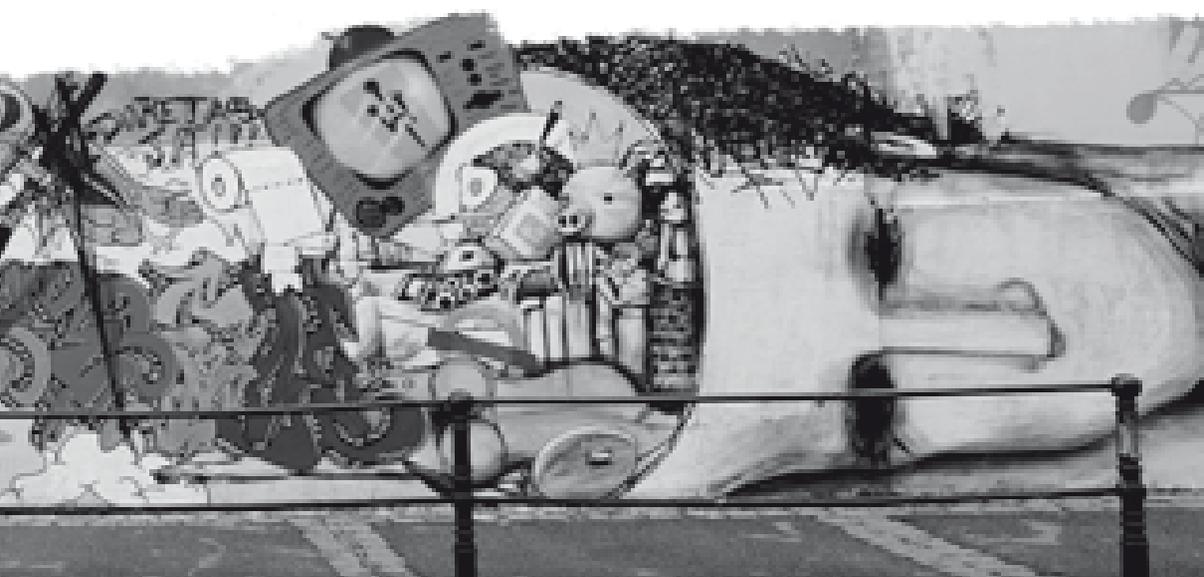
MALTA, D. C.; MOURA, E. C.; NETO, O. L. M. *Vigilância de doenças crônicas por inquérito telefônico (Vigitel) na faixa etária entre 18 e 29 anos*. Brasília, out. 2007. Mimeografado.

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





**SÍNDROME DE JUNO: GRAVIDEZ,  
JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS**





## SÍNDROME DE JUNO: GRAVIDEZ, JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS\*

Natália de Oliveira Fontoura\*\*

Luana Simões Pinheiro\*\*\*

### 1 APRESENTAÇÃO

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 (CAMARANO; MELLO; KANSO, 2006).

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 somente pode estar ausente de uma discussão sobre juventude no Brasil em função das consequências 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 merecem ser mais profundamente analisados pelos gestores de políticas públicas do país. Para tanto, este texto, 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.

### 2 PROBLEMATIZANDO A DISCUSSÃO

Abordar a questão da gravidez na adolescência, fenômeno que vem preocupando o governo e a sociedade, requer uma análise cuidadosa e criteriosa, uma vez que muitas das percepções e informações difundidas encontram-se assentadas mais

---

\* O título faz referência ao filme *Juno*, vencedor do Oscar 2007 de melhor roteiro original. O filme desenvolve-se em torno da temática da gravidez na adolescência, abordando-a a partir de um enfoque não tradicional e bastante questionador dos valores e das percepções a esta associados.

\*\* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Ipea.

\*\*\* Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea em exercício na Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

em preconceitos do que em fatos. A percepção de que meninas cada vez mais jovens interrompem suas trajetórias, escolar e profissional, para se dedicar 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)* determinada faixa de idade não é apropriada para a reprodução – e sequer para a iniciação sexual; *ii)* 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)* 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)* filhos de mães adolescentes serão mal criados, muitas vezes chegando a representar risco para a sociedade; e *v)* toda gravidez na adolescência é indesejada e indesejável. Contudo, em que medida tais pressupostos correspondem à realidade?

Deve-se observar, inicialmente, que as pesquisas nesse campo são, em sua maioria, pontuais e espacialmente limitadas, mas revelam concepções bastante distintas.<sup>1</sup> É interessante começar destacando que o fenômeno da gravidez na adolescência vem sendo apontado como um problema social em ascensão, ainda que os dados mostrem o contrário. O aumento na taxa de fertilidade de adolescentes ocorrido ao longo da década de 1990, na contramão do movimento percebido nos demais grupos etários, parece ter-se revertido após 2000.

De acordo com estudo de Berquó e Cavenaghi (2005), o movimento de aumento da taxa de fertilidade das jovens de 15 a 19 anos entre os Censos Demográficos de 1991 e 2000 reverteu-se desde então. Utilizando informações de fontes de dados diversas, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e o Registro Vital, ambas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o Sistema de Informações de Nascidos Vivos (SINASC), do Ministério da Saúde (MS), as autoras concluem que a taxa de fertilidade nesta faixa de idade vem decrescendo desde 2000.

---

1. Diferentes pesquisas qualitativas foram realizadas nessa área por pesquisadores de todo o país. Muitos dos artigos utilizados para a elaboração deste texto fundamentaram-se nos resultados da pesquisa Gravidez na Adolescência (GRAVAD): 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 (UFRJ); Programa de Estudos em Gênero e Saúde do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia (UFBA); e Núcleo de Pesquisa em Antropologia do Corpo e da Saúde da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). 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. Ver Heilborn *et al.* (2002).

O exame dos dados da PNAD de 1996 e de 2007 aponta também para uma redução na proporção de adolescentes de 15 a 19 anos com filho, de 12,6% para 10,7%. As possíveis explicações para o aumento na década de 1990 seriam: mudanças nos valores e nas atitudes da sociedade brasileira, incluindo maior liberdade sexual; relativização do valor da virgindade; início precoce da vida sexual; falta de programas de planejamento familiar apropriados para adolescentes e jovens; falta de educação sexual nos currículos escolares; permanência da assimetria de gênero, entre outras. Já o declínio a partir de 2000 poderia ser explicado, entre outros motivos, pelos seguintes fatores: realização de campanhas nacionais para prevenção de doenças sexualmente transmissíveis (DST) e síndrome da imunodeficiência adquirida (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 consequências negativas de uma gravidez não planejada (BERQUÓ; CAVENAGHI, 2005).

Analisando-se os dados relativos às meninas entre 15 e 19 anos que já tiveram filhos, verifica-se que, no Brasil, elas totalizavam, em 2007, 759.538<sup>2</sup> jovens, o que corresponde a 10,7% da população nesta faixa etária, de acordo com os dados da última PNAD. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste estão sobrerrepresentadas no fenômeno: somente 9,1% das brasileiras de 15 a 19 anos moravam na região Norte em 2007, mas esta região abrigava 13,2% das meninas nesta faixa etária com filhos.

Entre as pardas, a proporção de meninas com filhos chega a 12,8% e entre as negras, 12,4%, 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, em que a população negra está sobrerrepresentada.<sup>3</sup> Com efeito, chama atenção a alta concentração no que diz respeito ao recorte de renda: impressionantes 44,2% das meninas de 15 a 19 anos com filhos pertencem à faixa de renda média familiar *per capita* de até meio salário mínimo (SM) – que concentra somente 26,7% das adolescentes nesta faixa de idade. Dito de outro modo, quase 18% das adolescentes do estrato de renda mais baixo são mães.

---

2. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990, circunscreve a adolescência ao período de 12 a 18 anos de idade. A Organização Mundial da Saúde (OMS) delimita a adolescência entre 10 e 19 anos de idade – sendo que a juventude vai dos 15 aos 24 anos. O MS adota o critério da OMS para definir o público-alvo de suas políticas: 10 a 19 anos no caso dos adolescentes e 10 a 24 anos no caso das políticas para adolescentes e jovens. Neste texto, optou-se 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 2007, uma pesquisa amostral.

3. Além disso, estudos apontam que meninas de classes mais favorecidas têm mais acesso e facilidade para realizar aborto. Como o dado mencionado contabiliza somente as meninas nesta faixa etária com filhos, aquelas que engravidaram na adolescência, mas abortaram não são consideradas. Sobre este assunto, ver Peres e Heilborn (2006). Chama atenção, ainda, o fato de que, ao longo dos últimos anos, a redução da proporção de jovens mães tem-se dado de forma mais intensa entre as negras do que entre as pardas e mais entre estas do que entre as brancas, o que pode ser relacionado ao fato de que as políticas desenvolvidas são voltadas prioritariamente para a população de mais baixa renda, na qual a população negra está sobrerrepresentada.

No estrato de renda acima de cinco SMs, esta proporção não chega a 1%. Entre as razões que podem explicar tal fenômeno está o acesso à informação, aos métodos contraceptivos, aos serviços de saúde e até mesmo ao aborto, mas estas razões também se relacionam às representações distintas, entre as diferentes classes sociais, tanto da gravidez e da maternidade quanto da adolescência e da juventude.

De acordo com os números da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS) 2006, 16,1% das adolescentes na faixa etária de 15 a 19 anos tinham pelo menos um filho nascido vivo, ao passo que 23,1% delas estavam grávidas ou já haviam estado pelo menos uma vez. Esta diferença se deve àquelas que ainda não tinham tido filho e aos abortos espontâneos ou induzidos, sendo proporcionalmente maior na região Sudeste (BRASIL, 2008, p. 126).

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 viam-se como esposas tão logo tornavam-se *moças*, a reprodução no contexto conjugal começava cedo. As diferenças em relação à atualidade estão no caráter majoritariamente *ilegítimo* das gestações nesta 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 estas alterações nas expectativas depositadas pela sociedade sobre os jovens.

Atualmente, é mais frequente que se espere dos jovens dedicação aos estudos e investimento no futuro profissional, o que implica, na concepção corrente, o adiamento do início da vida conjugal e da reprodução. Neste ponto, é preciso chamar 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>4</sup> dada aos jovens será fortemente determinada pela classe social a que pertencem.

Com efeito, os dados apontam que, nas classes de mais baixa renda, os percursos educacionais são muito mais erráticos, a entrada no mercado de trabalho é mais precoce e o casamento e o primeiro filho ocorrem muito mais cedo (HEILBORN; CABRAL, 2000). Isto pode ser explicado por diferentes fatores, como maior necessidade de trabalhar, no caso dos rapazes; 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; e valores relacionados ao casamento, à formação da família e à interpretação e representação de cada fase da vida.

---

4. Conceito proposto por Margulis e Urresti (2000). Refere-se à possibilidade oferecida aos jovens de adiar exigências – sobretudo relacionadas à família e ao trabalho –, brindando-os com especial tolerância.

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 dada 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 classe média e alta, entre outros recortes fundamentais. A gravidez na adolescência é marcada 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 esta é confirmada.

As pesquisas realizadas sobre o assunto apontam que a *opção* por ser mãe na adolescência, especialmente entre meninas de classe mais baixa, pode estar relacionada a um projeto de vida pessoal. A adolescente busca construir sua identidade e sentir-se 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 outro projeto, o de construir uma família ou, pelo contrário, o fato de ter um filho pode reforçar o plano 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 estas meninas a se sentirem capazes de ser mães e alimenta, ainda, o desejo de ter 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 na escola – especialmente se ocorre em um contexto de namoro e se o pai assume a criança (PANTOJA, 2003).

No caso dos meninos, os estudos apontam que a paternidade está frequentemente relacionada a tornar-se adulto, assumir responsabilidade, 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 a ser visto de modo diferente e assumir a criança significa, neste contexto, demonstrar que é suficientemente “adulto” e “homem” (CABRAL, 2003). 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 em 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 6,1% não estudavam; já entre as meninas com filhos, esta proporção chega a impressionantes 75,7%, sendo que 57,8% 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>5</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 14,33 horas semanais aos afazeres domésticos, as meninas da mesma faixa etária que já são mães despendem aproximadamente o dobro deste tempo, 28,25 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 distintas de vida, sem que se considerem todo o contexto de vida e as oportunidades apresentadas a estas jovens. A maternidade, neste 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 suas práticas sexuais, mas isto não implica considerar que as maiores taxas de fecundidade entre jovens do primeiro quintil de renda não devam ser consideradas 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 certa forma, a escolha de uma jovem em ser mãe não pode ser de antemão criticada, de outra, é fundamental que alternativas sejam apresentadas a esta jovem ao longo de sua vida de modo que a maternidade não represente a única forma de autoafirmação e construção da identidade. Assim, o fato de a maior

---

5. Alguns estudos qualitativos apontam que a gravidez tampouco seria determinante para o abandono escolar das meninas, as quais, se não conseguem continuar os estudos após o nascimento do filho, frequentemente voltam a estudar depois de determinado período (HEILBORN; CABRAL, 2000).

parte dos jovens que se tornam pais ter abandonado os estudos parece evidenciar um contexto em que não há perspectiva de continuidade da qualificação visando a 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 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 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 torna-se 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. Na PNDS de 2006, somente 36,7% das meninas entre 15 e 19 anos afirmaram utilizar algum método contraceptivo – o menor percentual se comparadas as diferentes faixas etárias consideradas pela pesquisa, que faz a pergunta somente às mulheres sexualmente ativas. Os métodos mais utilizados pelas adolescentes são a pílula (por 18% delas), seguida da camisinha masculina (13,9%). Quando perguntadas sobre os métodos já utilizados pelo menos uma vez, o mais frequente é a camisinha (50,3%), a pílula (36,8%) e os métodos tradicionais (tabela, método *billings*, abstinência periódica e coito interrompido – 22,2%) (BRASIL, 2008, p. 131-134).

No caso da paternidade e da maternidade, os papéis de gênero reforçam-se na responsabilidade atribuída ao pai de prover seu filho – assim como a consequente necessidade de trabalhar e ter renda – e a responsabilidade quase que exclusiva da mãe por todos os cuidados cotidianos. Os números mostram que 38,4% das adolescentes de 15 a 17 anos com filhos moram com um cônjuge e 43,3% ainda moram com seus pais. Neste caso, as atribuições – tanto a de prover quanto a de cuidar – costumam ser 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 em um 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.

### 3 GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA NAS POLÍTICAS FEDERAIS

O governo federal vem desenvolvendo algumas ações importantes nos últimos anos com vista 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 Sistema Único de Saúde (SUS) e incluiu, além da pílula, da minipílula e da pílula de emergência, os anticoncepcionais injetáveis, o diafragma e o dispositivo intrauterino (DIU). Desde 2006, a pílula de emergência – ou pílula do dia seguinte – vem sendo distribuída pelo MS, apesar das diversas polêmicas que causou, inclusive com processos na justiça visando impedir sua distribuição em 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 a partir de uma parceria do MS com o Ministério da Educação (MEC), a Organização das Nações Unidas (ONU) por meio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Fundo das Populações das Nações Unidas (UNFPA) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). A iniciativa tem por objetivo reduzir a vulnerabilidade das/os adolescentes às doenças sexualmente transmissíveis, à infecção pelo HIV e à gravidez não planejada, com ênfase na promoção da saúde, por meio de ações educativas de prevenção e de ampliação do acesso desta população ao preservativo masculino. São distribuídas camisinhas gratuitamente nas escolas que aderem ao projeto, incluindo debates sobre sexualidade em seus planos pedagógicos e envolvendo a comunidade escolar nas decisões e discussões. O programa previa, em sua proposta inicial, a disponibilização de preservativos masculinos a adolescentes de 15 a 19 anos, sexualmente ativos, matriculados no ensino regular da rede pública. Em 2004, foram feitas adequações e ajustes neste programa, que passou a se dirigir a adolescentes e jovens de 13 a 24 anos, englobando o ensino fundamental e médio.

Atualmente, o SPE está inserido no componente de “promoção da saúde e prevenção” do Programa Saúde nas Escolas, uma iniciativa do MS e do MEC, que tem como finalidade implementar uma política integrada que articule a rede de educação básica e a rede de atenção básica à saúde. Neste contexto, o objetivo do projeto é fortalecer a gestão integrada entre saúde e educação e a institucionalização de ações integradas entre as áreas para a redução das vulnerabilidades dos jovens, especialmente às DSTs/AIDS, por meio da promoção da saúde e dos direitos sexuais e reprodutivos.

No âmbito do SPE, foi realizado, entre 2006 e 2007, concurso 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. Uma equipe do CEFET de Santa Catarina foi vencedora e o centro da Paraíba ficou em segundo lugar. Ambos produzirão máquinas a serem distribuídas para as escolas participantes do SPE. Os alunos acessarão os preservativos mediante uma senha dada pela escola. O projeto está em fase de aperfeiçoamento dos protótipos para produção em maior escala e seu 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 adquirí-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 são 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, n. 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 a alunos, pais e professores e constatou que a maior parte das ações têm a aprovação da comunidade escolar, inclusive a distribuição de camisinhas nas escolas.<sup>6</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 torna-se mais clara ao se considerar que, conforme antes apontado, o jovem que se torna pai na adolescência, em 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.

---

6. 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)>.

A área técnica da Saúde do Adolescente e do Jovem, do MS, vem coordenando, ainda, a publicação de importantes documentos. Entre estes, 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 documento 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 atenção, ainda, para os próprios aspectos simbólicos que acabam por afastar os/as 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/às adolescentes acompanhados ou desacompanhados/as 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 (BRASIL, 2006, p. 41).

O documento representa, portanto, um grande avanço na discussão a respeito de direitos sexuais e direitos reprodutivos dos/as 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/às 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 à educação preventiva para os/às 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 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 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/as jovens, os cuidados que têm com seu corpo e a forma como se protegem (AQUINO, 2003).

Em 2008, foi também lançada a *Caderneta de saúde de adolescentes*, uma voltada para os meninos e outra para as meninas – nos moldes da caderneta de saúde da criança. A caderneta dedica uma parte à sexualidade e aborda de maneira atual e livre de preconceitos a questão da gravidez, além de orientar as/os adolescentes sobre o que fazer e sobre seus direitos em caso de gravidez.

Para os meninos, tem-se:

E se acontecer uma gravidez? Bom, se vocês perceberem que há possibilidade de uma gravidez, procure apoiá-la [sua parceira] de todas as formas possíveis nesse momento. Afinal, o filho ou filha que virá é de vocês dois, assim como a responsabilidade pela criança. E quando temos relação sexual é preciso estar preparado para assumir as consequências positivas ou negativas que podem resultar dessa experiência. Primeiro vá com ela à unidade de saúde mais próxima e faça o teste de gravidez. Caso o resultado dê positivo não demore a contar à sua família ou então a algum adulto de sua confiança. Nessa hora, muitas coisas passam pela cabeça e vocês precisam muito de apoio e ela de alguns cuidados especiais. Procure assumir seu papel de pai, mas não abandone seus estudos e projetos de vida. O apoio da família, da escola e de outras pessoas de sua convivência é essencial para que vocês continuem estudando e para que possam prosseguir em busca de autonomia e independência (BRASIL, 2009b, p. 42-43).

Apesar de este último trecho vir no plural, chama atenção que, na caderneta das meninas, não haja tal menção ao não abandono dos estudos e projetos de vida:

E se acontecer uma gravidez? Antes de mais nada, calma. Se você desconfiar que está grávida, procure a unidade de saúde e faça o teste de gravidez. Caso o resultado dê positivo, não demore a contar a seu parceiro, à sua família ou um adulto de sua confiança. Nessa hora muitas coisas passam pela cabeça e você precisa muito de apoio e alguns cuidados especiais. É assegurado seu direito ao atendimento pré e pós-natal durante a gravidez, parto e pós-parto para garantir sua saúde e a de seu bebê. O aleitamento materno (amamentação do bebê) também é um direito. No caso de estudantes, a escola, por lei (Lei Federal nº 6.202/75), tem deveres com a adolescente grávida no período pós-parto, como a reposição de provas, justificativa de faltas, etc (BRASIL, 2009a, p. 43).

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 desestimulam adolescentes grávidas a permanecerem estudando para não se tornarem *maus exemplos*.<sup>7</sup>

Com vista a enfrentar a evasão escolar tanto de meninas que engravidam como de jovens mães e jovens pais, o MEC, 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*) formação e qualificação de profissionais da educação sobre o tema; *ii*) elaboração, publicação e distribuição de materiais didático-pedagógicos para a formação continuada de profissionais e para a utilização no ensino fundamental e médio; e *iii*) fomento a pesquisas acadêmicas sobre o tema. Em novembro de 2006, foram selecionados 11 projetos para a formação de professores da rede pública de ensino, 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. Estes projetos foram executados ao longo de 2007 e, em 2008, não houve continuidade da iniciativa.

Outro importante desafio para o poder público é atingir os/as adolescentes e jovens que estão fora da escola e que não costumam procurar os serviços de saúde. Estes/as jovens devem ter acesso à informação pelos meios de comunicação, em eventos culturais e esportivos e nos espaços comunitários, além da atuação dos agentes de saúde neste sentido.

#### 4 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 prejulga a gravidez entre jovens como um fenômeno indesejado, negativo e prejudicial, não apenas enriquece o debate desenvolvido no setor público, como permite uma (re)construção dos valores que cercam a temática a partir da visão do/a 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.

---

7. 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 (1998).

O desafio para o poder público é oferecer políticas eficazes com vista a evitar gestações indesejadas e conscientizar os adolescentes acerca da importância de viver uma sexualidade saudável, de fazer escolhas consequentes, 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 neste sentido no espaço do governo federal, mas, de modo geral, a política hoje proposta – com base 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. Além do aparente viés estigmatizador, a política fundamentada 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 questões referentes a projetos de vida, construção de identidade, relações de gênero, concepções sobre paternidade e maternidade, vivência da sexualidade, reconhecimento social, contexto familiar, entre outras.

É preciso ir além e trabalhar para a ressignificação da paternidade e da maternidade, a partir de valores mais igualitários e da importância tanto da figura materna quanto da paterna para a socialização da criança. Os pais e as mães, independentemente da idade, devem compreender que seus papéis no plano afetivo, cognitivo, emocional, educativo e socializador são fundamentais para a formação de indivíduos sadios e completos. A ausência do pai, a sobrecarga de tarefas para a mãe e a transferência de funções para os avós vêm sendo apontados como fatores de instabilidade emocional para as crianças em formação. Neste 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 as futuras gerações.

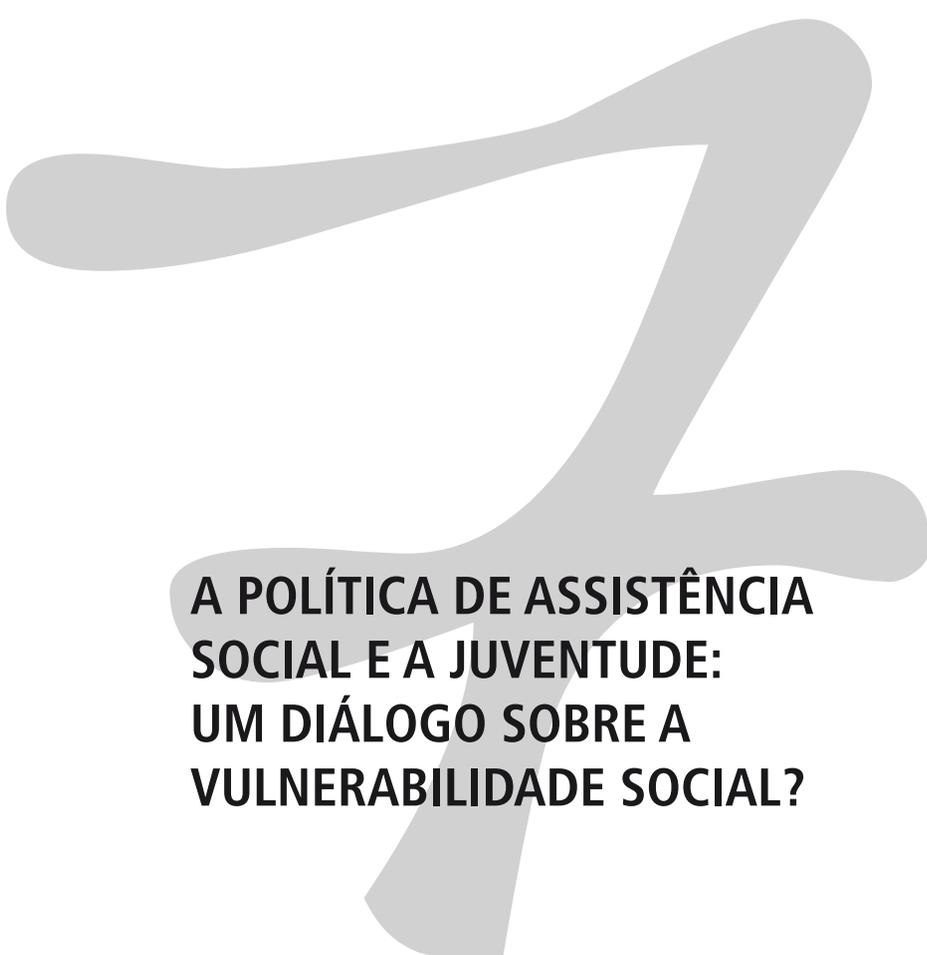
## REFERÊNCIAS

- AQUINO, E. M. L. *et al.* Adolescência e reprodução no Brasil: a heterogeneidade dos perfis sociais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 19, p. 377-388, 2003. Suplemento 2.
- BERQUÓ, E.; CAVENAGHI, S. Increasing adolescent and youth fertility in Brazil: a new trend or a one-time event? *In: ANNUAL MEETING OF THE POPULATION ASSOCIATION OF AMERICA*, Mar. 2005, Philadelphia, Pennsylvania. *Anais*. Philadelphia, Pennsylvania, Mar. 2005. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/PopPobreza/BerquoElzaeCavenaghiSuzana.pdf>>.
- BRASIL. Ministério da Saúde (MS). *Marco teórico e referencial: saúde sexual e saúde reprodutiva de adolescentes e jovens*. Brasília, 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde (MS). *Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher: PNDS 2006 – relatório final*. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://bvmsms.saude.gov.br/bvs/pnds/img/relatorio\\_final\\_pnds2006.pdf](http://bvmsms.saude.gov.br/bvs/pnds/img/relatorio_final_pnds2006.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde (MS). *Caderneta de saúde da adolescente*. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/cardeneta\\_meninas.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/cardeneta_meninas.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2009a.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde (MS). *Caderneta de saúde do adolescente*. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/cardeneta\\_meninos.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/cardeneta_meninos.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2009b.
- 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, p. 283-292, 2003. Suplemento 2.
- CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L.; KANSO, S. Do nascimento à morte: principais transições. *In: CAMARANO, A. A. (Org.). Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006, p. 31-60.
- CAMPOS, V. B. Gravidez na adolescência e evasão escolar. *Ensino em Revista*, v. 7, n. 1, p. 23-37, 1998.
- HEILBORN, M. L.; CABRAL, C. Parentalidade juvenil: transição condensada para a vida adulta. *In: CAMARANO, A. A. (Org.). Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2000, p. 225-255.
- HEILBORN, M. L. *et al.* Aproximações socioantropológicas sobre a gravidez na adolescência. *Horizontes Antropológicos*, ano 8, n. 17, p. 13-45, jun. 2002.
- MARGULIS, M.; URRESTI, M. La juventud es más que una palabra. *In: MARGULIS, M. (Ed.). La juventud es más que una palabra: ensayos sobre cultura y juventud*. Buenos Aires: Biblos, 2000, p. 13-30.

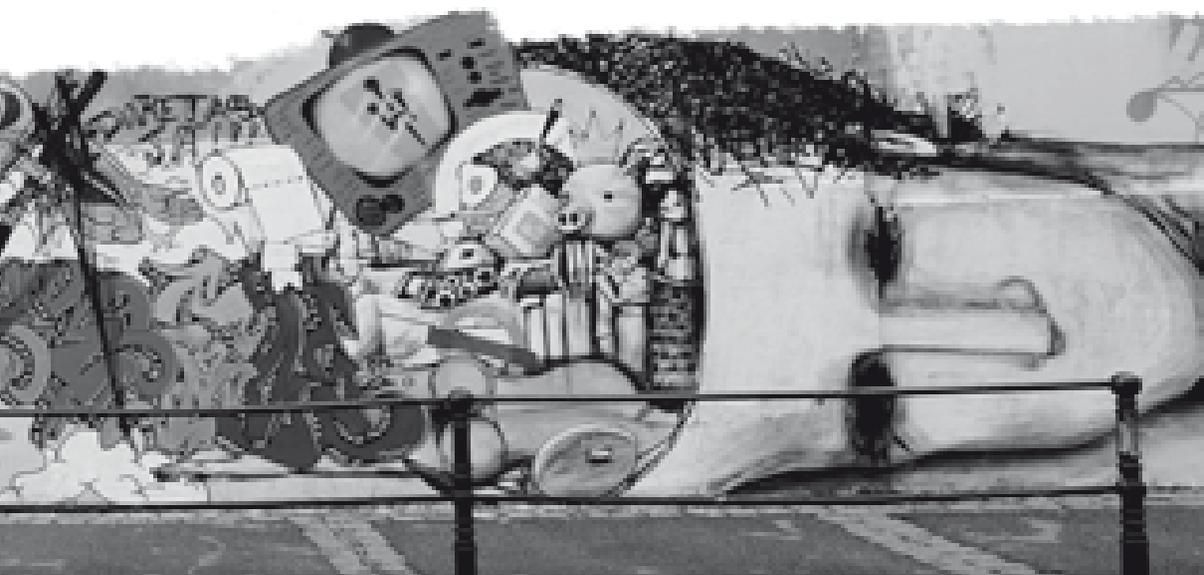
PANTOJA, A. L. N. Ser alguém na vida: uma análise sócio-antropológica da gravidez/maternidade na adolescência, em Belém do Pará, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 19, p. 335-343, 2003. Suplemento 2.

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. 1.411-1.420, 2006.





**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL E A JUVENTUDE:  
UM DIÁLOGO SOBRE A  
VULNERABILIDADE SOCIAL?**





## A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A JUVENTUDE: UM DIÁLOGO SOBRE A VULNERABILIDADE SOCIAL?

Luciana Jaccoud\*  
Patrícia Dario El-Moor Hadjab\*\*  
Juliana Rochet\*\*

### 1 APRESENTAÇÃO

O debate sobre a juventude e as vulnerabilidades sociais tem-se ampliado paulatinamente no âmbito das políticas públicas, em geral, e da Assistência Social, em particular. Em que pese tal temática ainda carecer de diagnósticos precisos, assim como de estudos e avaliações sobre as políticas já em curso, o tema tem-se imposto progressivamente. De um lado, impulsionado pela crescente preocupação com aspectos associados à violência e aos comportamentos de risco – tradicionalmente associados a esta faixa etária. De outro, pela demanda por redução das desigualdades sociais e ampliação de oportunidades e qualificação para uma geração confrontada a um mercado de trabalho cada vez mais competitivo e instável. O presente texto, integrado a um projeto de publicação exclusivamente dedicado ao público jovem, pretende debruçar-se sobre os avanços nos campos dos serviços e dos benefícios socioassistenciais voltados para este segmento e visa contribuir para a discussão sobre a vulnerabilidade social no contexto da juventude brasileira.

Do ponto de vista dos objetivos aqui propostos, cabe lembrar, desde logo, algumas dificuldades que se apresentam. Uma primeira refere-se ao próprio termo *juventude*. A bibliografia especializada vem destacando a expressiva diversidade que este termo esconde e que deve ser revelada, especialmente quando o debate estiver associado à formulação de políticas públicas. Uma segunda dificuldade diz respeito à abordagem da juventude pela Assistência Social. De fato, até o fim de 2007, o jovem encontrava pouco reconhecimento como usuário desta política. O Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Humano era o único exclusivamente voltado para este público. Tal programa foi extinto, dando lugar, a partir de 2008, a um programa de maior abrangência, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) Adolescente. Embora o novo programa possa ser compreendido

---

\* Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

\*\* Pesquisadoras do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

como a principal iniciativa dirigida a este público no âmbito da política de Assistência Social, cabe lembrar que outros programas e serviços atuam com impacto neste grupo. Destacam-se, devido a sua escala nacional, os serviços de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).<sup>1</sup> Ressalte-se que, no conjunto dos serviços e dos benefícios da Assistência Social, certas iniciativas de escopo mais amplo também atendem o público considerado jovem. Devem ser destacadas as ações desenvolvidas nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), bem como o programa Benefício de Prestação Continuada (BPC). Todas estas iniciativas se debruçam sobre vulnerabilidades específicas. Contudo, permanecem relativamente pouco atentas tanto à questão da diversidade que marca este público como à especificidade deste momento do ciclo de vida.

Este texto está dividido em seis seções. Após esta apresentação, a segunda seção apresentará, de forma breve, alguns dados sobre juventude, visando situar o quadro em que têm sido pensados e formulados os serviços e os benefícios assistenciais para este grupo. Nas seções seguintes, descrevem-se os programas mais relevantes da Assistência Social que podem atender atualmente esta população. A terceira seção trará um breve retrato do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Humano, desenvolvido entre 1999 e 2008. Em seguida, a quarta seção apresentará o ProJovem Adolescente, concebido há pouco mais de um ano pelo governo federal no contexto do ProJovem. A quinta seção descreverá os demais programas que, em escala nacional, atuam com impacto expressivo neste grupo. A última seção do texto será dedicada à apresentação das considerações finais.

## 2 DIAGNÓSTICO

A afirmação da Assistência Social como política de Estado foi realizada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), promovendo o reconhecimento dos direitos socioassistenciais no país. Tendo como características principais a natureza não contributiva e a garantia de acesso a todos os que dela necessitarem, a Assistência Social passou a constituir parte da responsabilidade pública no âmbito da Seguridade Social. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, estabeleceu as bases do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e definiu as proteções que esta política pública deve garantir. Definiu como sua responsabilidade efetivar as seguranças de rendimento, de autonomia, de acolhida e de convívio social, seja familiar, seja comunitário. Neste escopo, afirmou-se o público jovem na condição de usuário da Assistência Social.

---

1. 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.

Ao definir a responsabilidade da Assistência Social no campo da proteção social a partir de seguranças a serem garantidas, as regulamentações recentes pretenderam ultrapassar tanto a abordagem ancorada no indivíduo como a centralidade até então dada aos conceitos de pobreza e segmentos sociais. De fato, em que pese ser frequente a identificação entre pobreza e políticas sociais, pode-se afirmar que os objetivos destas políticas – entre estas, a Assistência Social – são bastante mais amplos. As políticas sociais têm buscado não apenas combater, mas também evitar a instalação de situações de extrema pobreza. Respondem igualmente aos objetivos de redução das desigualdades sociais e de ampliação das oportunidades. Visam ainda promover o bem-estar da população pela via do enfrentamento de vulnerabilidades e da proteção em situações de violação de direitos. É neste contexto que os objetivos da política de Assistência Social expandiram-se, tanto para o campo da garantia de renda como para o da oferta de serviços voltados à socialização, à integração, ao desenvolvimento de autonomia e defesa e à proteção em situação de violação de direitos, como nos casos de violência, abandono ou trabalho infantil.

A política de assistência também tem procurado relativizar a centralidade até então dada à abordagem por indivíduo e segmentos sociais. De um lado, busca-se afirmar o caráter universal desta política. De outro, busca-se lembrar que o indivíduo está, em sua maioria, integrado a uma organização familiar em que são partilhadas as estratégias primárias de inserção social e econômica, assim como as de enfrentamento de vulnerabilidades. Por fim, busca-se refutar a ideia da homogeneidade por segmentos sociais, como aqueles organizados por grupos de idade (crianças, jovens ou idosos), portadores de deficiência, entre outros. Em que pese a existência de especificidades nestes segmentos, estas teriam distintos impactos nas condições de vida em diferentes contextos sociais e regionais. O debate sobre as vulnerabilidades ganha, assim, progressiva relevância na nova configuração da política de Assistência Social.

Segundo Sposati (2009), o conceito de vulnerabilidade social relaciona-se aos riscos sociais e às condições de sua ocorrência. Neste sentido, quanto maior a vulnerabilidade social, maior a probabilidade de se estar sujeito a riscos sociais, assim como de sofrer maior dano quando a estes exposto. Riscos sociais, considerados como eventos que provocam privações e danos, podem ser associados não apenas às situações de pobreza, mas a um amplo espectro de situações, por exemplo, desemprego, doença, dificuldades de inserção no mercado de trabalho, deficiência física, situações de violência, entre outras.

Abordar o jovem a partir da perspectiva das vulnerabilidades vividas e dos riscos sociais potenciais ou já existentes implica amplo conjunto de desafios, entre os quais se podem lembrar aqui os que se referem à diversidade que caracteriza este grupo e à identificação das demandas por serviços e benefícios. Efetivamente, tanto no campo da oferta de serviços como no da garantia de renda, a formulação

e a implementação da política pública de assistência precisa considerar os jovens em suas “enormes disparidades sócio-culturais” e nos “diferentes contextos nos quais esses se constroem como sujeitos” (DAYRELL; CARRANO, 2002, p. 10). No que diz respeito à juventude como público da política de assistência, tanto as vulnerabilidades como os riscos sociais mais frequentes devem ser mais bem conhecidos e analisados, visando organizar ações de prevenção e proteção, assim como de desenvolvimento de capacidades e potencialidades.

No âmbito da segurança de renda, assumida como responsabilidade da proteção social a cargo da política de assistência, a segurança de renda afirmou-se e alargou-se progressivamente na última década, incluindo atualmente todas as faixas etárias. Contudo, mesmo aí, a especificidade da juventude deve ser destacada. Entendida como momento de inserção no mundo do trabalho e de progressiva conquista da autonomia, em termos de rendimentos, o campo do acesso à renda representa uma dimensão central para a juventude. No entanto, sabe-se que esta é a fase da vida em que estão mais aguçados os problemas referentes ao desemprego, às ocupações precárias e à menor remuneração.<sup>2</sup> Paralelamente, já se revelam as fragilidades das trajetórias escolares em conclusão ou concluídas.<sup>3</sup> Os programas de garantia de renda que atingem esta faixa da população dialogam, assim, com as dificuldades que vêm sendo encontradas pelos jovens em seu esforço, no sentido da construção de melhores oportunidades e trajetórias profissionais, em contextos de distintas realidades sociais.

No campo dos serviços, que incluem as seguranças de autonomia, de acolhida, de convívio familiar e comunitário, a ampla demanda apresentada pelos jovens é também marcada por significativas diferenças e, cabe ressaltar, não tem seu objetivo de proteção reduzido à temática da pobreza. Deve-se lembrar da centralidade de atendimento aos adolescentes e aos jovens em situação de violação de direitos, como nas situações de abuso ou exploração sexual, de abandono ou maus-tratos, de violência, entre outras. Paralelamente, ao pretender atuar no terreno da conquista da autonomia e do desenvolvimento de capacidades, a Assistência Social enfrenta também o estratégico debate sobre a construção de alternativas para a superação de situações ligadas à carência de renda pela ausência de oportunidades e pelo parco desenvolvimento de potencialidades.

Nesse contexto, a oferta de serviços depende também da identificação das distintas situações, vulnerabilidades e demandas relacionadas ao campo de intervenção específico da Assistência Social. Assim, a quase ausência de diagnósticos e indicadores para este público-alvo, no contexto do conjunto de serviços e ações socioassistenciais, transforma-se em um efetivo obstáculo para a intervenção pública.

---

2. Ver, a respeito, o capítulo 4 desta publicação.

3. Ver, a respeito, os capítulos 3 e 11 desta publicação.

No que se refere à população jovem, as informações existentes, levantadas pelas pesquisas censitárias ou amostrais de âmbito nacional, não permitem estimar as demandas e as carências no âmbito dos serviços. Este é o caso, por exemplo, para a proteção em face das situações de violação de direitos, de ausência de convivência social, de exposição a situações de violência, entre outras.

A título de uma primeira aproximação, entretanto, algumas informações podem ajudar a apontar vulnerabilidades a serem consideradas na problematização destas intervenções. 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 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2007, sabe-se que o Brasil tem cerca de 10 milhões de jovens de 15 a 17 anos. Destes, 15% pertencem a famílias cuja renda domiciliar *per capita* é inferior a um quarto de salário mínimo (SM). Se forem considerados os jovens que vivem em famílias com rendimento domiciliar *per capita* inferior a meio SM, esta porcentagem alcança aproximadamente 39% do total na faixa etária.

A questão da renda soma-se, ainda, a outro fato: 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. Quase 18% (aproximadamente 1,8 milhão) do total de jovens nesta faixa etária estão fora da escola, sendo que quase a metade deste grupo, ou seja, 832 mil pessoas, encontra-se em situação de trabalho. 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 um quarto de SM, cerca de 24% abandonaram seus estudos, ao passo que esta porcentagem cai para 6% quando a renda domiciliar *per capita* está entre dois e cinco SMs.

Comparando 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, cerca de 38% dos meninos de 15 a 17 anos já estão inseridos no mercado de trabalho, contra 22% das meninas. Por outro lado, dez em cada 100 meninos que vivem em famílias com rendimento domiciliar *per capita* inferior a um quarto de SM, apesar de não trabalharem, também estão fora da escola – índice que praticamente dobra para as meninas. Efetivamente, de cada 100 meninas nesta faixa etária, 12 não trabalham e não estudam e, no grupo cuja renda domiciliar *per capita* é inferior a um quarto de SM, o número de garotas nesta mesma condição sobe para 17.

Cabe ainda lembrar que este contexto é bastante variável entre os diferentes estados, entre os diferentes municípios e mesmo entre os distintos contextos urbanos, especialmente nos casos das grandes cidades. Paralelamente, situações específicas representam, para os jovens, fatores agravantes de vulnerabilidades, como é o caso das relacionadas aos preconceitos e às discriminações, que atingem de forma significativa, por exemplo, jovens negros ou jovens com deficiências. As características sociais dos territórios – como os relacionados ao grau de violência, ao perfil do mundo do trabalho ou à oferta de equipamentos culturais – também impactam na vivência e nas oportunidades que se apresentam aos jovens. Investir na construção das redes de proteção social e na oferta de serviços visando apoiar a busca de autonomia, o desenvolvimento de capacidades e o protagonismo e o enfrentamento das vulnerabilidades sociais exige o efetivo reconhecimento das diversidades e o aprofundamento dos diagnósticos com vista à formulação de políticas públicas de caráter integrado, descentralizado e participativo.

### 3 O PROGRAMA AGENTE JOVEM – 1999-2008

As experiências de programas voltados para juventude são recentes no campo da Assistência Social e só recentemente ganharam objetivos mais amplos e metas significativas de cobertura. De fato, entre o fim de 2007 e o primeiro semestre de 2008, o conjunto de ações e serviços da Assistência Social que podiam ser acessados pela população especificamente jovem sofreu importantes mudanças que culminaram com a extinção do Agente Jovem e a criação do ProJovem Adolescente. Esta parte do texto pretende tratar do antigo programa, resgatar algumas de suas características e delinear os fatos que levaram à sua substituição.

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 pela Portaria nº 1.111, de 6 de junho de 2000. O programa tinha em sua concepção original a preocupação de atender os jovens entre 15 e 17 anos, cuja renda *per capita* fosse de até meio SM. Contudo, vinculado ao Plano Nacional de Segurança Pública, este refletia a preocupação com o combate à violência e priorizava um público em situação de risco.

A prioridade de atendimento do programa era para jovens: *i*) que estivessem fora da escola; *ii*) que fossem egressos de programas sociais, por exemplo, Peti e programa 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. Além disso, 10% das vagas de cada município eram reservadas para adolescentes portadores de algum tipo de deficiência. Entretanto, a ausência de sistemas integrados de acompanhamento, somados à autonomia dos municípios na seleção dos beneficiários, não permite saber em que medida tais públicos foram efetivamente atendidos.

A tabela 1 mostra a evolução das metas do programa desde 1999, acordadas com os municípios participantes.

**TABELA 1**  
**Evolução das metas de cobertura do Agente Jovem**

Ano	Beneficiários
1999	2.700
2000	39.713
2001	78.540
2002	104.746
2003	89.928
2004	54.853
2005	109.391
2006	110.633
2007	110.918

Fontes: Dados de 1999-2003, ver Brasil (2004b). Dados de 2004-2007 obtidos no *site* do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – Matriz de Informações Social.

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

Entre os vários objetivos do programa, estava o de fornecer instrumentos conceituais que permitissem ao jovem “se transformar, promover o resgate de vínculos familiares, comunitários e sociais” (BRASIL, 2000). A questão do protagonismo também era um dos objetivos do Agente Jovem, além da intenção de prepará-lo para o mundo do trabalho.

Os jovens integravam-se ao programa durante 12 meses, em que 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, que eram organizados por comunidades ou região e sob a responsabilidade de um orientador social. Além disso, os beneficiários recebiam uma bolsa de R\$ 65,00 ao mês.

O desenho do Agente Jovem previa uma gestão intergovernamental que demandava a mobilização das esferas públicas federal, estadual e municipal. Além disso, poderia atuar em parceria com organizações não governamentais (ONGs), com o setor empresarial e, também, com voluntários. A responsabilidade do gestor federal referia-se não apenas à concepção do projeto, mas ao seu financiamento e à sua avaliação, além da coordenação de sua implantação em nível nacional e de seu acompanhamento. À esfera estadual cabia o monitoramento e a avaliação do projeto executado e o 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 e ficava encarregada, além de operar a seleção dos participantes, de garantir pessoal especializado para executar e acompanhar o projeto, executar as ações e 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, além de trabalhar visando 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) como resultado de uma auditoria realizada no programa apresentou informações relevantes que permitem melhor compreender as ações desenvolvidas e seus impactos (BRASIL, 2004a). Pesquisando em 16 municípios de quatro estados (Bahia, Amazonas, 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 as percepções sobre os benefícios do 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 a melhorias em suas oportunidades de vida. Aponta-se melhoria na autoestima e no crescimento do protagonismo juvenil e da integração social, com impactos positivos em comportamentos e atitudes atestados tanto pelas famílias como pela escola.

De outro lado entre os problemas identificados, o TCU destacou: *i*) deficiência nos mecanismos de monitoramento e controle do programa de forma a acompanhar resultados; *ii*) carência de orientadores sociais qualificados – somente 19% dos orientadores sociais do programa possuíam perfil adequado para atuarem junto aos participantes; *iii*) falta de coordenação e integração no trabalho desenvolvido pelos orientadores sociais; *iv*) precariedade da maioria dos espaços físicos em que era executado o projeto, bem como “insuficiência de materiais de apoio e baixa oferta de atividades de lazer e esportivas” (BRASIL, 2004a); *v*) atendimento de jovens sem que fosse assegurada sua frequência escolar; e *vi*) falta de políticas públicas que dessem continuidade ao processo iniciado pelo Agente Jovem.

Uma pesquisa posterior, realizada em 2006 pela Universidade Federal Fluminense (UFF), sob demanda do MDS (BRASIL, 2007b), também trouxe dados interessantes sobre o Agente Jovem. Buscando avaliar o impacto do programa, a pesquisa, 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 Agente Jovem (egressos), formado por 1.698 pessoas, e o outro composto por jovens que nunca haviam participado do programa.

O relatório apontou que 70% dos jovens ex-beneficiários entrevistados identificaram-se como negros – 22,5% declararam-se 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 ser maior no primeiro grupo. Quanto ao mercado de trabalho, contudo, os efeitos observados foram maiores: percebeu-se que, entre os egressos, era um pouco maior o número dos que estavam ocupados, assim como mais significativo o número daqueles que faziam cursos voltados para a sua inserção no trabalho. Estes também se mostraram 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.

Concluindo sobre a experiência representada pelo Agente Jovem, é relevante destacar ainda o fato de que esta iniciativa se caracterizou por uma limitada cobertura ao longo dos oito anos em que foi desenvolvida. É possível mencionar, ainda, que o valor da bolsa paga ao participante do programa se manteve constante desde sua criação, não tendo sofrido nenhuma majoração ou mesmo atualização durante os nove anos de sua implementação. Por fim, as dificuldades apontadas pelas avaliações realizadas, principalmente as referentes aos processos de gestão e a efetividade e qualidade dos serviços, assim como as implementações bastante diferenciadas nos diversos municípios, contribuíram para desencadear uma reflexão sobre o formato do Agente Jovem. Neste contexto, em setembro de 2007, foi anunciada a criação de um novo programa, o ProJovem Adolescente, o qual será detalhado a seguir.

#### 4 O PROJOVEM ADOLESCENTE

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens, também conhecido como Novo ProJovem,<sup>4</sup> foi lançado no fim de 2007, por meio da Medida Provisória (MP) nº 411/2007, transformada na Lei nº 11.692, de junho de 2008, que efetuou as disposições finais acerca deste. O programa visa atender os jovens de 15 até 29 anos, promovendo sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano. Buscou unificar e integrar as diversas ações governamentais voltadas para este público, além de ampliar seu escopo e cobertura.

---

4. Cabe lembrar, ainda, que o ProJovem fora instituído anteriormente pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. A Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, promoveu uma série de modificações, tais como: alterou a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revogou dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; além de ter tomado outras providências.

Por comportar uma população bastante ampla e heterogênea, o novo programa foi concebido em quatro eixos, que visa atender diferenciadamente a quatro grupos de jovens: *i*) ProJovem Urbano – a cargo da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR); *ii*) ProJovem Campo – coordenado pelo Ministério da Educação (MEC); *iii*) ProJovem Trabalhador – cuja responsabilidade é do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); e *iv*) ProJovem Adolescente – gerido pelo MDS e que será tratado com mais detalhes neste item.

Apontado pelo MDS como uma reformulação do Agente Jovem – que ainda coexistiu com o novo programa por 12 meses, a contar de sua data de criação,<sup>5</sup> o novo ProJovem Adolescente foi instituído como serviço socioeducativo de proteção social básica do Suas voltado para jovens entre 15 e 17 anos, o qual é oferecido no âmbito dos Centros de Referência de Assistência Social,<sup>6</sup> conforme será mostrado adiante.

Essa é a única das quatro modalidades do ProJovem que não prevê o pagamento de uma bolsa aos beneficiários do programa.<sup>7</sup> Contudo, muito embora não haja pagamento de benefícios monetários no ProJovem Adolescente, cabe ressaltar que uma ampliação do PBF – a ser mais bem comentada no item 4.2 deste capítulo – entrou em vigor em janeiro de 2008 e deu início ao pagamento de um benefício adicional – Benefício Variável Jovem (BVJ) – de R\$ 30,00 às famílias beneficiárias que tenham entre seus membros adolescentes de 16 e 17 anos,<sup>8</sup> até o limite de dois benefícios por família. Portanto, ainda que nem todos os participantes do programa possam contar com este benefício, o BVJ mantém um vínculo com o ProJovem Adolescente.

#### 4.1 Serviços do ProJovem Adolescente

Visando atender as pessoas na faixa etária de 15 a 17 anos, o ProJovem Adolescente busca, primordialmente, complementar a proteção social básica à família, a partir da criação de mecanismos voltados à garantia da convivência familiar e comunitária. Visa também estimular a inserção e a permanência do adolescente no ensino regular. O programa foca dois distintos perfis de jovens. O primeiro, também chamado de demanda estimulada, é formado por jovens de 15 a 17 anos pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Já o segundo grupo, denominado demanda dirigida, retoma os públicos priorizados pelo programa anterior

5. Dados do MDS dão conta de que em 2008 ainda havia cerca de 40.560 jovens participando de ações socioeducativas, bem como 44.050 bolsas sendo pagas.

6. Para receber os recursos do cofinanciamento federal para o serviço socioeducativo de 15 a 17 anos, o município deve estar habilitado no nível de gestão básica ou gestão plena do Sistema Único de Assistência Social, conforme o disposto na Norma Operacional Básica (NOB)/Suas 2005, e ter, no mínimo, um Cras em funcionamento, com espaço físico adequado para a oferta do serviço e referenciar o serviço socioeducativo aos Cras. Disponível em: <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)>.

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

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

(o Agente Jovem) e é formado 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>9</sup> Cabe acrescentar que, a respeito da 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.

A participação no programa também retoma a experiência anterior e efetua-se no âmbito dos chamados *coletivos*, que são grupos constituídos por 15 a 30 pessoas. Em cada *coletivo*, aqueles beneficiários oriundos da demanda dirigida podem ocupar até um terço das vagas. Já as vagas restantes (dois terços do total) estão destinadas aos jovens de 15 a 17 anos de famílias beneficiárias do PBF, inseridas no Cadastro Único e que residam no território de abrangência do Cras.

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*. As famílias dos participantes do programa devem, ainda de acordo com a concepção do programa, estar incluídas nas ações e nos serviços que compõem o Programa de Atenção Integrada à Família (PAIF),<sup>10</sup> mais especificamente, naquelas relacionadas à acolhida, ao acompanhamento familiar, às atividades coletivas e comunitárias, bem como ao encaminhamento e à articulação com outros setores, tais como órgãos da educação, saúde etc.

A participação do jovem no programa tem a duração de dois anos (dois ciclos), nos quais estão previstos encontros, oficinas de convívio e oficinas de formação técnica geral, que totalizam uma carga de 600 horas em cada ciclo,<sup>11</sup> distribuídas em 12,5 horas semanais de atividades. Ao fim deste período, os participantes deixam o programa. Outras situações que também podem levar a desligamento são: *i*) completar 18 anos após a conclusão de um ciclo (um ano) de atividades; *ii*) descumprir compromisso de matrícula e frequência escolar; *iii*) não alcançar frequência mensal mínima nas atividades do programa; *iv*) descumprir normas de convivência; e *v*) desistência e abandono das atividades.

9. Disponível em: <<http://www.projovem.gov.br/html/noticias/noticia231.html>>.

10. O PAIF existe desde 2004 e seu principal objetivo é oferecer, por meio dos Cras, ações e serviços básicos para famílias em situação de vulnerabilidade social. Suas ações são voltadas à orientação das famílias, ao encaminhamento para inserção no Cadastro Único, às visitas domiciliares, aos grupos ou às oficinas de convivência, além de atividades socioeducativas, de capacitação e de inserção produtiva.

11. Na concepção do programa, o ProJovem Adolescente articula três eixos estruturantes em seu traçado metodológico, a saber: convivência social, participação cidadã e mundo do trabalho. Nestes eixos, podem-se destacar seis temas transversais: direitos humanos e socioassistenciais, trabalho, cultura, meio ambiente e saúde.

O governo federal atua participando do cofinanciamento do ProJovem Adolescente por meio do repasse de R\$ 1.256,25 por mês a cada *coletivo*, a fim de garantir o pagamento das despesas de custeio da iniciativa socioeducativa, que prevê materiais de consumo e remuneração profissional. Por outro lado, estados e municípios também possuem suas responsabilidades, entre estas, a de aportar recursos para viabilizar o serviço, cujo valor, entretanto, não é predefinido. Em 2008, a verba utilizada pelo ProJovem Adolescente foi de R\$ 160 milhões, com oferta de 430 mil vagas em 2.300 municípios brasileiros (FARIA, 2009). No primeiro semestre de 2009, alguns estados já haviam reunido mais de 1.500 coletivos, tais como: Bahia (1.942), Ceará (1.738) e Maranhão (1.641).

Cabe acrescentar, ainda, que a Portaria MDS nº 171, de 26 de maio de 2009, dispôs sobre questões relacionadas aos serviços socioeducativos, entre as quais podem-se destacar: *i*) a composição e o perfil da equipe de referência; *ii*) a obrigatoriedade de haver servidores públicos de nível médio e superior; e *iii*) a permissão para que os recursos repassados para o custeio do serviço sejam utilizados para a remuneração de serviços públicos que compõem a equipe de referência.

#### 4.2 O Benefício Variável Jovem do Programa Bolsa Família

Criado pela Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro de 2007 – posteriormente convertida na Lei nº 11.692/2008 – o BVJ promoveu a ampliação da faixa etária para atendimento do PBF<sup>12</sup> para jovens de 16 e 17 anos, os quais, até então, eram desligados do programa por completar idade não abarcada pelos critérios de inclusão e permanência neste.

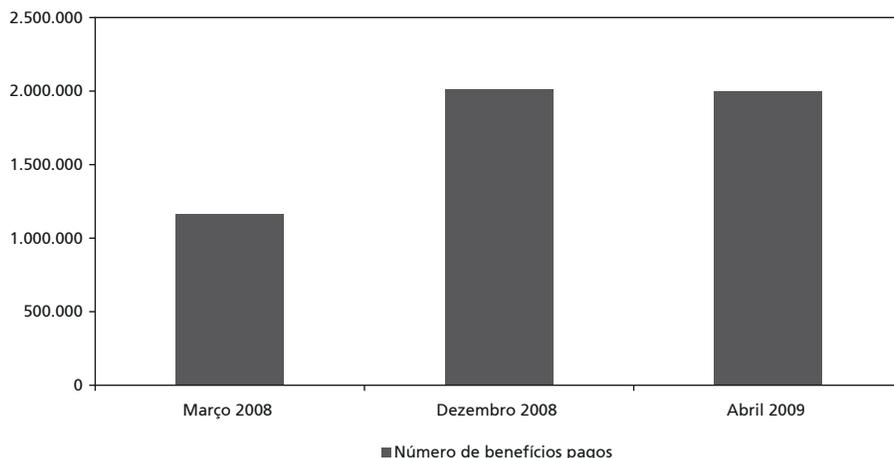
Como mencionado anteriormente, o valor do BVJ é de R\$ 30,00 por adolescente e as famílias podem receber, no máximo, dois benefícios.<sup>13</sup> Tanto a matrícula escolar do jovem quanto sua frequência mensal às aulas (igual ou superior a 75%), são condições para recebimento desta modalidade de benefício. Em relação à repercussão de descumprimento de condicionalidade, o jovem de 16 e 17 anos que tiver frequência mensal abaixo de 75% receberá sanção gradativa, correspondente ao número de registro de descumprimento: primeiro registro de descumprimento – advertência (não há efeito sobre o benefício); segundo registro de descumprimento – suspensão (o benefício é suspenso por 60 dias); e terceiro registro de descumprimento – cancelamento.

12. O PBF, apesar de não ser oficialmente reconhecido como parte da Assistência Social e ser operado por uma gestão própria e independente, tem sido considerado pelas autoras como integrante desta política. Este entendimento justifica-se pelo fato de se tratar de um benefício não contributivo situado no âmbito da segurança de renda que, como já citado, é uma das seguranças a serem garantidas pela política de Assistência Social. Ademais, possui como meta a cobertura universal no grupo beneficiário, e sua regulamentação não conflita com demais princípios constitucionais organizadores da Seguridade Social.

13. A partir de sua implantação, o PBF passou a operar três modalidades de benefícios, quais sejam: *i*) o Benefício Básico de R\$ 58,00, pago às famílias com renda *per capita* de até R\$ 60,00 por mês, independentemente da composição familiar; *ii*) o Benefício Variável de R\$ 18,00, pago às famílias com renda *per capita* de até R\$ 120,00 por mês e que tenham crianças ou adolescentes de até 15 anos – cada família pode receber até três benefícios variáveis, totalizando R\$ 54,00; e *iii*) o Benefício Variável Jovem de R\$ 30,00, pago às famílias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos matriculados na escola – cada família pode receber até dois benefícios variáveis jovem, totalizando R\$ 60,00.

O benefício foi efetivamente implantado em março de 2008. Apenas neste mês, foram atendidos mais de 1 milhão de jovens entre 16 e 17 anos, totalizando cerca de R\$ 34,8 milhões em pagamentos de benefícios. O gráfico 1 apresenta a evolução do número de atendimentos até o mês de abril de 2009.

GRÁFICO 1  
Evolução do número de pessoas atendidas pelo BVJ



Fonte: Brasil (2009a).  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em abril de 2009, foram beneficiados cerca de 2 milhões de jovens, representando aproximadamente R\$ 60 milhões em benefícios. Como pode ser observado, houve um pequeno decréscimo quanto ao número de benefícios pagos entre os meses de dezembro de 2008 e abril de 2009. Tal fato pode ser atribuído à suspensão e ao cancelamento de benefícios em virtude de o jovem ter completado 18 anos ou ter descumprido a condicionalidade estabelecida para seu recebimento.

### 4.3 Entre os serviços e a garantia de renda

O Relatório Parcial de Avaliação do ProJovem (BRASIL, 2008b) aponta que os maiores entraves à inclusão dos jovens são fatores relacionados a desafios, tais como família, local de moradia e limitações econômicas, bem como sua história pregressa, marcada por uma trajetória educacional conturbada e atitudes excludentes dos sistemas de ensino. Neste sentido, o ProJovem Adolescente visa à garantia da convivência familiar e comunitária, assim como estimula a inserção e a permanência do adolescente no ensino regular. A ampliação da faixa etária de atendimento do PBF para os jovens entre 16 e 17 anos também pretende reforçar a possibilidade de continuar os estudos.

Em face dos expressivos entraves identificados e dos amplos objetivos fixados, a tarefa de implementar um programa desta magnitude implica grandes desafios. A trajetória educacional dos jovens brasileiros, fortemente marcada por insucessos,<sup>14</sup> tem apontado para o relativo fracasso da escola como espaço de socialização, formação e valorização pessoal. Fica, assim, a questão de em que medida os serviços socioeducativos do ProJovem Adolescente poderão fazer frente às dificuldades manifestas de permanência no sistema escolar e, ao mesmo tempo, construir efetivas possibilidades de desenvolvimento de capacidades e potencialidades para os beneficiários. No contexto destes serviços, as avaliações realizadas sobre o antigo Agente Jovem revelam dificuldades que estarão presentes na implementação do ProJovem Adolescente. Cabe lembrar, em especial, a que se refere à qualificação dos profissionais responsáveis pelos coletivos. Também cabe ressaltar o desafio que impõe o tratamento da diversidade, assim como dos fatores de vulnerabilidades e riscos, que impactam na vivência e no aproveitamento das oportunidades que se apresentam aos jovens.

Ademais, no que diz respeito ao PBF, assiste-se a uma efetiva ampliação da cobertura deste programa com a inclusão do público de 16 e 17 anos. Neste âmbito, contudo, se por um lado o BVJ reafirma a integração do jovem no seio da família, pois esta passa a receber o benefício pago em seu nome, por outro o programa retira do jovem um instrumento de autonomia, caso o pagamento lhe fosse realizado diretamente. A dissociação realizada entre o pagamento do benefício monetário, agora diretamente relacionado ao PBF e a seus critérios de acesso, e a participação nos serviços socioassistenciais também pode dificultar a mobilização dos jovens em torno do novo programa. A limitação no acesso ao BVJ, agora restrito aos jovens integrantes de famílias beneficiárias do PBF, também pode ser um fator que desestime a participação dos demais grupos de jovens.

## **5 OUTROS PROGRAMAS E AÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL QUE ATENDEM A JUVENTUDE**

Muito embora o ProJovem Adolescente possa ser compreendido como a principal iniciativa dirigida a este público específico no âmbito da política de Assistência Social, é possível citar também outros programas em que os jovens, em especial entre os 15 e 18 anos, representam um público significativo. Devem ser destacadas as ações desenvolvidas nos Cras e nos Creas, bem como o BPC.

Os Cras, tidos como as portas de entrada dos usuários à rede de proteção social básica do Suas, fazem parte da nova configuração da política de Assistência Social e organizam a oferta de um conjunto amplo de ações.

---

14. Em 2006, mais de 80% dos jovens entre 15 e 17 anos estavam no sistema de ensino, mas menos da metade deles cursavam o ensino médio, adequado a esta faixa etária. Ver capítulo 3 desta publicação.

Nestes centros, além do PAIF, 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” (BRASIL, 2006).

Ainda de acordo com as orientações existentes, 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” (BRASIL, 2006). Nos centros, ainda podem ser desenvolvidas ações para jovens de 18 a 24 anos. Porém, segundo as diretrizes formuladas no âmbito do MDS, por esta já ser uma etapa de maioridade civil, as atividades oferecidas para este 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” (BRASIL, 2006). Dessa forma, parece haver, para este grupo de jovens, uma dificuldade de trabalhar especificidades no campo assistencial, observando-se a orientação citada à centralidade das ações voltadas ao trabalho.

Já no campo da Proteção Social Especial, os Creas visam ao atendimento por meio da prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias cujos direitos foram violados. Pode-se afirmar que estes centros têm como público principal crianças e adolescentes. De fato, de acordo com o MDS, o atendimento ali oferecido volta-se 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 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil 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 (BRASIL, 2009b).

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, nem tampouco de uma estimativa concreta das demandas existentes e não atendidas.

Alguns estudos vêm sendo realizados e indicam que os desafios são expressivos. O programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, cujo objetivo é assegurar proteção imediata e atendimento psicossocial às crianças e aos adolescentes vítimas de violência – física, psicológica e negligência grave –, abuso ou exploração sexual comercial, bem como a seus familiares, foi objeto de pesquisa realizada entre 2005 e 2006 pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). O estudo, que investigou 14 municípios brasileiros, revelou dificuldades de diversas ordens no tratamento da temática da violência sexual.<sup>15</sup> Apesar da importância do programa como apontado pelas famílias das crianças e dos adolescentes usuários, a pesquisa apontou problemas diversos, entre os quais: despreparo de gestores e equipes técnicas; alta rotatividade de profissionais; assimetrias de capacitação; ausência de metodologias e técnicas de intervenção clínica; e limitações na oferta de serviços socioassistenciais. 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 das famílias é o que mais chama atenção no referido estudo, indicando que a temática de crianças e jovens no campo da proteção social especial ultrapassa a capacidade e os objetivos dos serviços ofertados neste campo.

Também objeto de estudos e avaliações, o Peti é ofertado a uma parcela do público tratado neste texto. Integrado ao PBF desde 2006,<sup>16</sup> o Peti atende as famílias com crianças e adolescentes retirados das diversas situações de trabalho por meio de duas diferentes ações: *i*) pagamento de um benefício mensal às famílias comprometidas em retirar suas crianças da situação de trabalho e garantir sua permanência na escola; e *ii*) oferta de ações pelo chamado *serviço socioeducativo* do programa. Assim como no caso dos Cras, o cofinanciamento federal para os serviços de ações socioeducativas é feito via transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social (FMASs).

Entre os estudos realizados sobre tal programa, pode-se citar a avaliação da integração Peti/Bolsa Família encomendada pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), divulgada em 2007.<sup>17</sup> Esta pesquisa constatou alguns desafios enfrentados pelo programa, por exemplo, problemas quanto ao acesso às atividades socioeducativas para todas as crianças e adolescentes, além de dificuldades ligadas à fiscalização do trabalho dos beneficiários, que ainda carece de aperfeiçoamento e maior apoio do MTE e do Ministério Público (MP).

---

15. Ver Matos *et al.* (2007).

16. Sobre o processo de integração do Peti ao PBF, ver capítulo *Assistência Social e Segurança Alimentar* do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (IPEA, 2007).

17. Ver Rua (2007).

No tocante aos benefícios monetários da Assistência Social, além do PBF, o BPC também inclui os jovens entre o público atendido. O BPC,<sup>18</sup> que, assim como os Cras, faz parte da Proteção Social Básica, pode ser requisitado por jovens com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho, desde que possuam renda mensal familiar *per capita* de até um quarto de SM.

Em que pese o BPC estar aumentando sua cobertura para o público com deficiência a cada ano, são escassos os dados que permitam avaliar em que proporção esta população vem sendo atendida. O censo de 2000 contabilizou cerca de 24 milhões de pessoas, de todas as idades, pertencentes a distintos níveis de renda, que declararam apresentar algum tipo de deficiência. Entre as modalidades, foram listadas pelos recenseados, por ordem de frequência: deficiência visual, deficiência motora, deficiência auditiva, deficiência mental permanente, associação de deficiências e deficiência física. No entanto, desconhecem-se as características destas deficiências e o quanto estas incapacitam para o trabalho e para a vida independente (BRASIL, 2007a, p. 19).

A despeito da falta de dados, presume-se ainda haver um número considerável de pessoas com deficiência (PcDs) elegível, porém sem acesso ao BPC. Levantamento realizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) em janeiro de 2005 constatou que, do total de benefícios requeridos por estas pessoas, apenas 37,16% foram concedidos (BRASIL, 2007a, p. 20). Constatou-se que, dos requerimentos negados (62,84%), 40,93% têm como fator causal o indeferimento pela perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em função da não caracterização de existência de incapacidade do requerente para a vida independente e para o trabalho.

A tabela 2 mostra que o número de beneficiários jovens do BPC em novembro de 2007 aproximava-se dos 360 mil, considerando a idade entre 15 e 29 anos.<sup>19</sup> Contudo, no que se refere aos serviços socioassistenciais, inexistem dados precisos sobre atendimento a este público.

TABELA 2

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

Faixa etária	Jovens que recebem o BPC – PcDs
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: SNAS/MDS.

Elaboração: Disoc/Ipea.

18. Esse benefício, de caráter não contributivo, é destinado à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família.

19. Sobre as idades consideradas abarcadas pelo termo *jovem*, ver a Introdução desta publicação.

Chama também atenção o número de benefícios mantidos entre crianças e jovens com deficiência. Em novembro de 2007, cerca de 46% dos aproximadamente 1,3 milhão de benefícios mantidos para pessoas com deficiências foram destinados a pessoas entre 0 e 29 anos. Deste público, que totalizava aproximadamente 626 mil pessoas, cerca de 70 mil tinham entre 15 e 17 anos; aproximadamente 168 mil entre 18 e 24 anos; e cerca de 120 mil entre 25 e 29 anos.

Nesse sentido, cabe lembrar que a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (BRASIL, 2007c) define a deficiência como o resultado da interação entre as pessoas com deficiência e as barreiras atitudinais e ambientais que impedem sua plena e efetiva participação na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas. Neste contexto, o público de crianças e jovens beneficiados pelo BPC experimenta uma superposição de barreiras econômicas e sociais que o torna extremamente vulnerável e que, portanto, demanda não apenas o recebimento de um benefício monetário voltado para a garantia de sobrevivência, mas também o acompanhamento sistemático e o desenvolvimento de políticas e programas específicos, capazes de favorecer o seu pleno desenvolvimento e a sua efetiva participação e inclusão na sociedade.

Avaliações desse programa vêm destacando, entre os principais problemas enfrentados pelas crianças e pelos adolescentes com deficiência, o que se refere à sua exclusão do sistema de ensino.<sup>20</sup> Diante deste diagnóstico, foi criado, em abril de 2007, o programa BPC na Escola, que visa garantir, em caráter prioritário, o acesso e a permanência no sistema educacional das crianças e dos jovens com deficiência na faixa de 0 a 18 anos – beneficiados pelo BPC.

O BPC na Escola, que é fruto da articulação entre o MDS, o MEC, o Ministério da Saúde (MS) e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), conta com gestão intersetorial no âmbito federal, composta por representantes dos respectivos ministérios. Visando à garantia do direito constitucional à escolarização e ao atendimento educacional especializado, realizado na escola comum do ensino regular, o programa organiza-se em torno de quatro eixos: *i*) identificação, entre os beneficiários do BPC até 18 anos, dos que estão na escola e daqueles que desta estão fora; *ii*) identificação das principais barreiras para o acesso e a permanência na escola das pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC; *iii*) realização de estudos e desenvolvimento de estratégias conjuntas para superação destas barreiras; e *iv*) acompanhamento sistemático das ações e dos programas dos entes federados que aderirem ao programa.

Além das ações educacionais, o BPC na Escola prevê ainda diversas ações no âmbito da Assistência Social, da saúde e dos direitos humanos. Na Assistência

---

20. Das mais de 340 mil crianças e adolescentes com deficiência no país – na faixa etária de 0 a 18 anos e que recebem o BPC do governo federal – 240 mil estão fora das escolas (BRASIL, 2008a).

Social, a articulação de serviços, programas e benefícios entre si e com as demais políticas setoriais, além da garantia da convivência familiar e comunitária com qualidade. Na saúde, o fortalecimento da implantação local da Política de Atenção à Saúde da Pessoa com Deficiência. Nos direitos humanos, o apoio para ações de capacitação em temas da acessibilidade.

Os dados divulgados pelo MDS indicam que 2.623 municípios que aderiram ao programa BPC na Escola em 2008 (BRASIL, 2008a). Na primeira etapa do programa, os gestores municipais deverão realizar levantamento que permita identificar as barreiras de acesso e permanência na escola para essas crianças e adolescentes. O objetivo é definir estratégias para inclusão dos beneficiários na rede de ensino, desde mecanismos de acessibilidade nas escolas até treinamento de professores e outros recursos necessários a determinados tipos de deficiência.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, tem-se assistido a uma progressiva ampliação dos serviços e benefícios voltados, no campo da Assistência Social, a adolescentes e jovens. As inovações que ocorreram a partir da criação do ProJovem Adolescente despertam expectativas positivas, ao mesmo tempo em que o BPC na Escola sinaliza para um novo momento no âmbito da integração, socialização e construção de oportunidades para os jovens com deficiências. No âmbito do PBF, ampliou-se a cobertura para o grupo de jovens entre 16 e 17 anos. Quanto ao enfrentamento das situações de violação de direitos, identificadas as ações da proteção especial, dimensão específica e particularmente complexa da intervenção socioassistencial, este vem-se estruturando a partir da identificação e instalação de um centro público especializado de atendimento. Todas estas inovações, entretanto, encontram-se em processo inicial e exigirão esforços significativos para sua consolidação.

Entre os desafios a enfrentar, as experiências anteriores apontam a seleção de orientadores sociais capacitados, o aprimoramento do trabalho de orientação das atividades desenvolvidas junto aos jovens, a integração desta iniciativa com outras políticas, a adequação dos espaços físicos e materiais de apoio e o aperfeiçoamento dos sistemas de monitoramento e avaliação do programa. A estes desafios agregam-se outros. Os estudos sobre juventude têm destacado a complexidade desta fase da vida, chamando atenção para o fato de que “não há uma juventude, mas várias, definidas e caracterizadas segundo diferentes situações, vivências e identidades sociais” (ABRAMOVAY; CASTRO, 2006, p. 9). A diversidade, refletida em distintas inserções sociais e culturais, vivências de vulnerabilidades sociais e exposição a riscos sociais, aponta para diferentes necessidades e possibilidades no que se refere às políticas públicas. Por fim, cabe lembrar que a descentralização que marca a implementação do Suas demanda a realização deste debate em cada município brasileiro, estabelecendo um amplo compromisso nacional em torno da inserção dos jovens como público da Assistência Social.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, M.; CASTRO, M. *Juventude, juventudes: o que une e o que separa*. Brasília: Unesco, 2006.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Secretaria de Estado de Assistência Social. *Portaria nº 1.111, de 6 de junho de 2000*. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). 4ª Secretaria de Controle Externo. *Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano*. Brasília, 2004a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Análise comparativa de programas de proteção social*. Brasília, 2004b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social*. Brasília, jun. 2006. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica/paif/arquivo-2-guia\\_1\\_snas\\_11\\_06\\_06-diagramada-versao-final.pdf/view](http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica/paif/arquivo-2-guia_1_snas_11_06_06-diagramada-versao-final.pdf/view)>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Avaliação das pessoas com deficiência para acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social: um novo instrumento baseado na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde*. Brasília: MDS/MPS, 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Resultado da Pesquisa Quantitativa de Avaliação do Impacto do Projeto Agente Jovem 2006*. Brasília, maio 2007b. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/arquivo-sagi/pesquisas/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/arquivo-sagi/pesquisas/resultados\\_de\\_pesquisas/sumario\\_exec\\_quantitativo\\_aj\\_290507.pdf](http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/arquivo-sagi/pesquisas/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/arquivo-sagi/pesquisas/resultados_de_pesquisas/sumario_exec_quantitativo_aj_290507.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: protocolo facultativo à convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência*. Brasília, 2007c. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=424&Itemid=>](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=424&Itemid=>)>. Acesso em: 10 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *MDS disponibiliza recursos para o programa BPC na Escola*. Brasília, 16 dez. 2008a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/noticias/mds-disponibiliza-recursos-para-o-programa-bpc-na-escola>>. Acesso em: 3 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). *Relatório Parcial de Avaliação do ProJovem (2007)*. Brasília, 2008b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Matriz de Informação Social*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/arquivo-sagi/pesquisas>>. Acesso em: 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Guia de orientação para os Centros de Referência Especializada em Assistência Social*. Brasília. Disponível em: <[www.mds.gov.br/suas/guia\\_creas/avisos-e.../GUIA\\_CREAS.pdf](http://www.mds.gov.br/suas/guia_creas/avisos-e.../GUIA_CREAS.pdf)>. Acesso em: 2009b.

DAYRELL, J.; CARRANO, P. C. *Jovens no Brasil: difíceis travessias de fim de século e promessas de um outro mundo*. 2002. Disponível em: <<http://www.fae.ufmg.br/objuventude/textos>>. Acesso em: 1º jul. 2009.

FARIA, S. *Brasil amplia rede de proteção e promoção social*. Brasília: MDS, 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/noticias/brasil-amplia-rede-de-protacao-e-promocao-social/>>. Acesso em: 28 out. 2009.

IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 14, 2007.

MATOS *et al.* Avaliação do programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes: sentinela. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS) (Org.). Avaliação de Política e Programas do MDS: resultados. Brasília, 2007. v. 2.

PROJOVEM: novo formato. Disponível em: <<http://www.projovem.gov.br/html/noticias/noticia231.html>>. Acesso em: 20 ago. 2008.

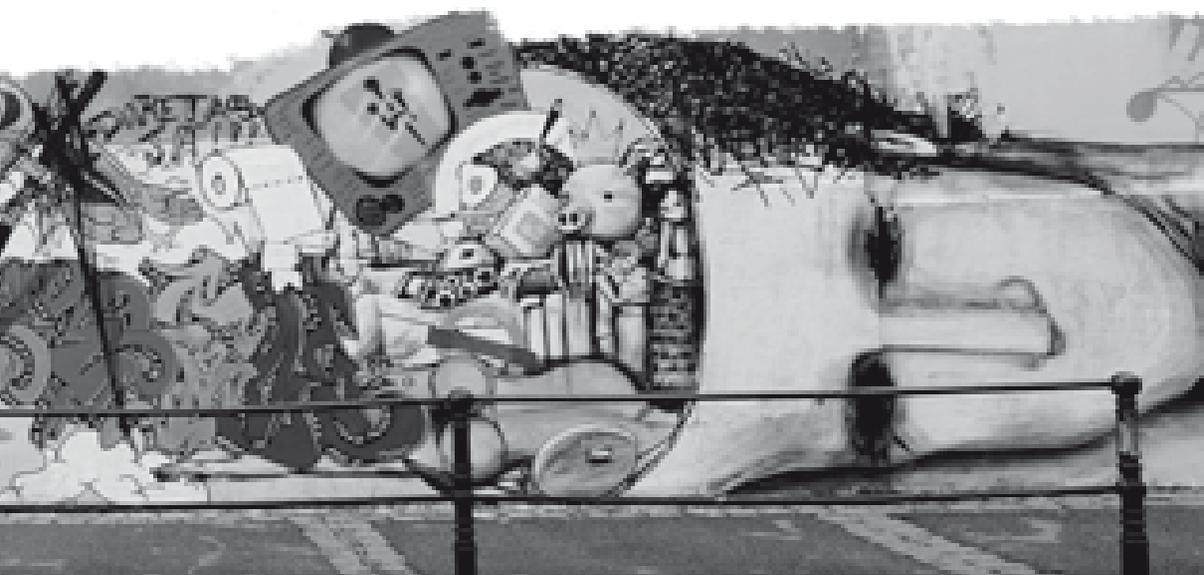
RUA, M. G. Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família. In: FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (FNPETI). Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.fnpeti.org.br/publicacoes/fnpeti-1/avaliacao-da-integracao-do-programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-peti-ao-programa-bolsa-familia-pbf/>>.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS) (Org.). Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, 2009.





**JUVENTUDE E POLÍTICAS DE  
SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL**





## JUVENTUDE E POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL\*

Helder Ferreira\*\*  
Natália de Oliveira Fontoura\*\*\*  
Luseni Aquino\*\*  
André Gambier Campos\*\*

### 1 APRESENTAÇÃO

Os números oficiais nacionais existentes sobre violência, bem como pesquisas quantitativas e qualitativas pontuais, confirmam que são os jovens as maiores vítimas da violência no Brasil. Isto se manifesta de maneira mais exacerbada no caso dos homicídios, sendo que as taxas deste crime entre jovens do sexo masculino no Brasil se comparam às de regiões conflagradas.<sup>1</sup>

Os dados sobre os agressores também confirmam a predominância dos jovens na autoria de alguns crimes tipificados em nosso Código Penal, em especial homicídios e lesões corporais. Cabe lembrar, entretanto, que os crimes que chegam a ser registrados e tipificados correspondem somente a uma parcela – em muitos casos, bem pequena – do que de fato ocorre na sociedade.

Há, contudo, que se ressaltar duas questões: um cuidado a ser tomado é o de não criminalizar o jovem brasileiro. Os jovens estão mais presentes não só entre agressores, mas também entre as vítimas no mundo todo.<sup>2</sup> Estudos apontam, porém, que a criminalização precoce, com políticas de repressão focadas especialmente nos jovens, sem o devido cuidado, tende a fortalecer o comportamento desviante.<sup>3</sup>

---

\* Este texto é uma versão aprimorada da seção Tema em Destaque, do capítulo *Justiça e Segurança Pública*, de Ipea (2008), republicada como parte do Texto para Discussão nº 1.335, de Castro e Aquino (2008).

\*\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

\*\*\* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Ipea.

1. Ver, por exemplo, Soares (2004), Ferreira e Araújo (2006) e Fernandes (2004).

2. “A violência praticada por pessoas jovens é uma das formas mais visíveis de violência na sociedade. Em todo o mundo, jornais e meios de comunicação relatam diariamente a violência das gangues nas escolas ou praticada por jovens nas ruas. Em quase todos os lugares, as principais vítimas e perpetradores desse tipo de violência são os próprios adolescentes e jovens adultos. Os homicídios e as agressões não fatais envolvendo jovens contribuem muito para a carga global de morte prematura, lesões e invalidez” (KRUG, 2002, p. 25).

3. Rolim (2006) compila pesquisas realizadas em diferentes países que chegam a esta conclusão.

A outra questão diz respeito à sobrevalorização da presença dos adolescentes como autores de crimes violentos. Os números mostram que isto não corresponde à realidade. O que ocorre, regularmente, é uma maior exposição e repercussão na mídia de episódios violentos envolvendo adolescentes, o que leva a sociedade a acreditar que estes estão mais violentos ou são insuficientemente atingidos por ações penalizadoras. Quando se fala em jovens como principais vítimas e autores, muitas vezes se incluem os adolescentes, o que é válido somente para algumas análises. Neste texto, serão enfocados os jovens com idade entre 18 e 29 anos – mas, como o objetivo é também o de examinar políticas governamentais voltadas para a prevenção da violência, o público alcançado inclui, por vezes, adolescentes ou até mesmo crianças.

É preciso ter em mente as peculiaridades da fase juvenil e por que estas levam alguns a atitudes criminosas ou a comportamentos rebeldes. Cabe lembrar, ainda, que, apesar de estarem mais envolvidos em crimes graves, que atentam contra a vida, são muitos os crimes cometidos na sociedade, nos quais os jovens se encontram significativamente sobrerrepresentados. Este é mais um motivo para relativizar a postura de foco sobre o jovem como elemento perigoso e desviante.

Este texto não tem a pretensão de esgotar o tema da relação entre jovens e violência ou jovens e segurança pública no Brasil, o que vem sendo objeto de inúmeros estudos e pesquisas acadêmicas no país.<sup>4</sup> O foco será a articulação entre a violência juvenil e as políticas implementadas pelo governo federal com o objetivo de preveni-la ou enfrentá-la. Para tanto, serão analisadas as ações empreendidas com foco na repressão ao crime e as iniciativas mais recentes visando à prevenção da violência. Por fim, será analisado o novo programa do governo, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), ao qual foi dedicada uma seção em separado, não somente por constituir uma iniciativa que pretende articular ações repressivas e preventivas, mas também por sua explícita focalização sobre os jovens. Antes de apresentar as políticas, no entanto, serão traçadas algumas breves reflexões sobre a relação entre juventude e violência.

## 2 SER JOVEM É FATOR DE RISCO PARA A VIOLÊNCIA?

O tema *risco* é eminentemente juvenil. Aos jovens costuma-se associar a inconsequência, 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

---

4. Júlio Jacobo Waiselfisz, Alba Zaluar, Sílvia Ramos, Luiz Eduardo Soares, entre outros, são alguns dos autores que pesquisam o tema.

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* como um aspecto inerente à condição juvenil, tendo sido este o principal aspecto negativo de ser jovem, identificado pela pesquisa *Perfil da Juventude Brasileira – 2003*.<sup>5</sup> Mas o que seriam estes riscos? Segundo a opinião dos jovens, as principais questões associadas a esta 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.<sup>6</sup>

Tomando-se o *risco* estritamente como uma ameaça à integridade e ao desenvolvimento do indivíduo, com repercussões diretas sobre si e sobre a sociedade, alguns dados podem explicar a relevância que o tema adquiriu na atualidade. No Brasil, como ver-se-á adiante, a violência ocasiona uma sobremortalidade nos adolescentes e jovens-adultos do sexo masculino, fazendo 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 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>7</sup>

É comum associar o envolvimento ou a exposição a esses tipos de riscos a fatores tão variados quanto: baixa autoestima; 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 e a escola; *ii*) condições em que se dá o processo de construção de sua autoimagem;

5. Pesquisa realizada pelo Instituto Cidadania, em 2003. Para mais detalhes, ver Abramo e Branco (2005).

6. É possível incluir ainda a iniciação sexual precoce e as práticas sexuais desprotegidas, pela possibilidade tanto de infecção por doenças sexualmente transmissíveis (DSTs) quanto de gravidez na adolescência. Recentemente, a evasão escolar e a ociosidade – não frequentar a escola e não trabalhar – passaram a integrar os *riscos* que circundam os jovens, o que, pelas potenciais consequências em termos da qualificação e produtividade da força de trabalho, extrapola a ameaça de danos do nível meramente individual para o social. Cf. Banco Mundial (2007).

7 Cf. Carlini *et al.* (2006).

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>8</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 antissocial, por exemplo –, mas o peso relativo de cada um destes, bem como sua forma de manifestação mais imediata, varia caso a caso, segundo a situação individual de cada jovem em sua singularidade.

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: nesta 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>9</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 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>10</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 frequente. Neste 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

---

8. Esta chave analítica foi empregada por Simone Assis para investigar a dimensão sociopsicológica do envolvimento de jovens na delinquência. Cf. Assis (1997).

9. A respeito, ver La Mendola (2005).

10. Margulis e Urresti (1996) 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.

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>11</sup>

Enfrentar essas questões e minimizar seus efeitos para os brasileiros requer levar a sério as dificuldades e as demandas destes, 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>12</sup> de modo que as ações que visam à prevenção de danos façam algum sentido para os próprios jovens e sejam realmente efetivas.

Kliksberg (2006, p. 935-936) defende que há alguns mitos sobre os jovens – generalizantes e não constatáveis empiricamente – que vêm informando as políticas públicas na América Latina. Entre estes, há o mito de que os jovens são conflituosos. Para o autor,

(...) nas sociedades da América Latina circula a imagem de que os jovens são desordeiros, com condutas em muitos casos censuráveis, basicamente imprevisíveis. É como se tivéssemos que “ter cuidado” com eles. A isso é acrescentada a percepção, no caso dos jovens pobres, de que seriam “suspeitos em potencial”. Poderiam chegar a ter condutas delituosas facilmente. Essa mensagem, basicamente de desconfiança, contamina as políticas, as atitudes e o comportamento para com os jovens em sala de aula, no mercado de trabalho, no trato das instituições públicas e em vários aspectos da vida cotidiana.

O olhar de desconfiança para os jovens, que se transforma em um olhar de suspeita em relação aos jovens pobres, é ilustrado pelo autor pela citação de um jovem indígena argentino que diz se sentir como se fosse culpado pelo “crime de ser portador da sua cara”, imagem que pode ser facilmente utilizada para o caso dos jovens negros moradores de periferias no Brasil.<sup>13</sup> Como continua Kliksberg: “Apenas o fato de ser indígena acarretava um tratamento preconceituoso da polícia: pedidos de documentos, interrogatórios e outras formas de discriminação” (2006, p. 936), situações bem familiares no nosso caso e confirmadas em pesquisas empíricas, como será visto a seguir.

11. Para uma reflexão sobre o desamparo dos jovens frente à natureza das relações intergeracionais na atualidade, ver Kehl (2004).

12. Cf. Gonçalves (2005).

13. Como traduz claramente Soares: “Um jovem pobre e negro caminhando pelas ruas de uma grande cidade brasileira é um ser socialmente invisível (...) Lançar sobre uma pessoa um estigma corresponde a acusá-la simplesmente pelo fato de ela existir” (2004, p. 132-133).

Abramo (1997, p. 31-32) faz eco à argumentação de que relacionar juventude a perigo traz somente retrocessos para o desenho das políticas públicas e para o desenvolvimento de nossos jovens. Segundo ela, no Brasil,

Nos anos 90 a visibilidade social dos jovens muda um pouco em relação aos anos 80: já não são mais a apatia e desmobilização que chamam a atenção; pelo contrário, é a presença de inúmeras figuras juvenis nas ruas, envolvidas em diversos tipos de ações individuais e coletivas. No entanto, a maior parte dessas ações continua sendo relacionada aos traços do individualismo, da fragmentação e agora mais do que nunca, à violência, ao desregramento e desvio (os meninos de rua, os arrastões, o *surf* ferroviário, as gangues, as galeras, os atos de puro vandalismo).

Talvez mais do que falar na juventude como fator de risco, faça sentido pensar nos fatores de risco para os jovens hoje. Além do claro recorte de sexo, pois são os jovens do sexo masculino os que mais se vitimam e mais incorrem em delitos, Soares (2004, p. 138) menciona outros fatores trabalhados por autores em suas pesquisas:

A adolescência (a pós-adolescência aí incluída) é uma época especialmente difícil da vida. Isso se aplica a todos. Mas é claro que tudo se complica e fica muito mais difícil quando às vicissitudes da idade somam-se problemas como a rejeição em casa, vivida à sombra do desemprego, do alcoolismo e da violência doméstica, e a rejeição fora de casa – a rejeição vivida em casa, por vezes, estende-se ao convívio com uma comunidade pouco acolhedora e se prolonga à escola, que não encanta, não atrai, não seduz o imaginário jovem e não valoriza seus alunos.<sup>14</sup>

Cabe, contudo, retomar a ressalva de que é preciso não estigmatizar esse jovem e não criminalizá-lo, o que gera efeitos perversos, conforme colocado anteriormente. O efeito cruel da criminalização e da estigmatização é que, como argumenta Kliksberg (2006, p. 937),

(...) o mito atua para muitos jovens pobres como a “profecia que se auto-realiza”. Condena-os, por meio da discriminação, a exclusões severas, torna-os vulneráveis ao delito, depois aplica a eles políticas de repressão extrema, até torná-los, já degradados e quase sem saída possível, presa fácil para os bandos.

Nas palavras de Rolim:

Quando (...) tratamos dos fatores de *risco* para a violência e a criminalidade, por exemplo, partimos do pressuposto de que é preciso *proteger* as pessoas mais vulneráveis, abrir alternativas a essas pessoas de tal forma que se reduzam as chances de seu envolvimento com atos infracionais etc. (...) Isso não nos oferece a garantia, entretanto, de que esse mesmo saber não será usado contra aqueles que pretendemos

14. Cabe fazer uma breve observação para lembrar que a correlação entre pobreza e violência não está dada e tem sido objeto de controvérsia entre pesquisadores. Talvez uma informação relevante para esta discussão seja a de que nas regiões mais pobres do país a violência, até onde é medida, é menor que nas regiões metropolitanas.

proteger. Assim, se a criminologia permite concluir que crianças socialmente marginalizadas e vitimadas pela violência doméstica possuem chances muito maiores de desenvolver condutas infracionais na adolescência, tal informação pode ser lida por policiais ou por operadores do direito de forma a presumir que jovens com esse histórico são “suspeitos”. Dessa maneira, teríamos, paradoxalmente, um novo caminho para o reforço à hipótese repressiva e para a discriminação e a estigmatização dos jovens pobres. Vale ressaltar que casos assim deveriam, pelo contrário, estimular programas de proteção às crianças em situação de risco (2006, p. 107, grifos nossos).<sup>15</sup>

É a partir desses elementos que podem ser pensadas políticas de prevenção das infrações entre os jovens. Esta parece ser a abordagem mais profícua quando se fala em juventude e segurança pública. Em geral, as políticas preventivas voltam-se precisamente para os fatores de risco identificados. São várias as categorizações adotadas para os diferentes tipos de políticas preventivas<sup>16</sup> e muitas pesquisas já foram feitas ao redor do mundo para avaliar o que funciona ou não nesta área,<sup>17</sup> ainda muito pouco explorada no Brasil, como ver-se-á adiante.

### 3 VITIMIZAÇÃO PELA VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE JUVENIL

A violência que cerca 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 vêm decrescendo progressivamente – como tendência a 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 nesta 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.

15. Rolim, contudo, cita uma série de estudos realizados nos mais diferentes países que buscam correlacionar algumas atitudes ou traços de personalidade à propensão ao delito na fase da juventude. Além de tentar explicar comportamentos desviantes entre jovens por características que seriam passíveis de observação e mensuração entre as crianças, também conclui que traços como impulsividade e ousadia, correntemente relacionados aos jovens, teriam estreita ligação com o crime. Este é um campo bastante pantanoso e suas assertivas costumam esbarrar em conclusões discutíveis, relacionando comportamentos delituosos a características genéticas, por exemplo.

16. Ver Rolim (2006, p. 113).

17. Ver, especialmente, Rolim (2006, p. 104-148) e Assis e Constantino (2005). Ambos os estudos referem-se às avaliações de centenas de programas de prevenção da violência nos Estados Unidos, realizados por Lawrence W. Sherman e outros pesquisadores e publicados em livros e em formato de relatório para o Congresso norte-americano. Os autores estudam e resumem os achados a respeito das estratégias de programas de prevenção que foram mais ou menos bem-sucedidas nos Estados Unidos e em outros países. Segundo Assis e Constantino, quatro focos de prevenção mereceriam destaque, tendo em vista os impactos obtidos e sua relação custo – benefício. São estes: *i*) intervenções em casos de gravidez precoce para famílias em situação de risco, incluindo visitas domiciliares às crianças desde o seu nascimento; *ii*) treinamento para pais, para que aprendam métodos disciplinares, definição de regras etc.; *iii*) programas realizados em escolas buscando a prevenção primária; e *iv*) intervenções precoces para jovens infratores. Os autores levantam também análises de experiências análogas realizadas no Brasil.

Segundo os dados do Sistema de Informações de Mortalidade do Sistema Único de Saúde (SIM/SUS), as mortes por homicídios entre os jovens de 15 a 29 anos passaram da média anual de 24,8 mil, entre 1999 e 2001, para 27,2 mil, entre 2004 e 2006,<sup>18</sup> número que consiste em 37,5% de todas as mortes juvenis neste período mais recente. Note-se que os homicídios vitimam mais os jovens do sexo masculino, especialmente aqueles concentrados no grupo de 20 a 24 anos (taxa de 120 vítimas por 100 mil indivíduos), seguido do grupo de 25 a 29 anos (107 por 100 mil) e do grupo de 15 a 19 anos (80,7 por 100 mil).<sup>19</sup> Já no que se refere aos acidentes de trânsito, que são responsáveis por 17,3% de todas as mortes juvenis no Brasil, os dados do SIM/SUS informam que o número de vítimas fatais entre os jovens com idade de 15 a 29 anos passou da média anual de 9,9 mil, entre 1999 e 2001, para 12,5 mil, entre 2004 e 2006 – o que representa nada menos que 34,3% do total de brasileiros mortos em acidentes de trânsito.

Quanto 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 Cíveis dos estados indica que, em 2005, o grupo de 18 a 24 anos foi a maior vítima não apenas dos casos de homicídio doloso (47,4 ocorrências por 100 mil habitantes), mas também das lesões corporais dolosas (514,8 por 100 mil), das tentativas de homicídio (38,1 por 100 mil), da extorsão mediante sequestro (0,8 por 100 mil) e do roubo a transeunte (333,8 por 100 mil); já os jovens de 25 a 29 anos apareceram como as maiores vítimas dos furtos a transeunte (260 por 100 mil) e do roubo de veículo (32,7 por 100 mil), enquanto os adolescentes de 12 a 17 anos foram as maiores vítimas de estupro (35,4 por 100 mil) e de atentado violento ao pudor (10 por 100 mil) (BRASIL, 2006a). Acrescente-se que, de acordo com os dados do Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SIH/SUS), o número de vítimas não fatais de acidentes de trânsito entre os jovens de 15 a 29 anos passou da média anual de 43,2 mil, entre 1999 e 2001, para 47,2 mil, entre 2005 e 2007 – o que representa 39,5% dos brasileiros internados em hospitais por acidentes de trânsito.<sup>20</sup>

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 nas 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

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

19. 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 disto 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 e Mello (2006).

20. Indivíduos internados em hospitais e que não acabam vitimados por morte.

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, em grande parte, cometida por jovens contra jovens.

O levantamento citado do MJ 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 sequestro (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 este 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 disto 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, entre 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 de 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>21</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 neste 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 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>22</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 em 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 autoimagem, de uma identidade em construção. Como em todo o processo de reconhecimento, a afirmação da identidade e sua significação para o próprio jovem só se fazem perante o outro e o grupo mais amplo, e necessita, portanto, ser defendida, ainda que por meio da violência. Não se quer com isto 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, este 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.

---

21. 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 (2004) e também Zaluar (1997).

22. Segundo a pesquisa *Juventudes Brasileiras*, realizada pela Unesco, brigas e ameaças são efetivamente os tipos 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?”. Estes dados estão apresentados em Cara e Gauto (2007).

No entanto, é fundamental atentar para o fato de que o envolvimento dos jovens com as várias manifestações da violência – como autores ou como vítimas – 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. 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.

A seguir, serão examinadas as principais iniciativas do governo federal no que diz respeito à política de segurança pública e suas interseções com a questão da juventude.

#### **4 JOVENS COMO ALVO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA**

As ações tradicionalmente consideradas como repressivas do crime e da violência podem ter como alvo os jovens em seu desenho, em sua implementação e em alguns de seus mecanismos de atuação. Em geral, o foco sobre este público não é explicitado por seus gestores nem está presente no desenho, mas somente na prática cotidiana das instituições repressivas. Isto é, mesmo que não conste, por exemplo, das diretrizes para a atuação da polícia a priorização na juventude, a abordagem policial geralmente focaliza os jovens, como será mostrado a seguir.

No caso das ações de prevenção, de maneira diversa, são muitas as iniciativas empreendidas ao redor do mundo que têm nos jovens os principais beneficiários. As ações de prevenção da violência e da criminalidade, em geral, são classificadas em três níveis, nos moldes da classificação adotada para as ações de saúde coletiva:

1. Prevenção primária: “estratégia centrada em ações dirigidas ao meio ambiente físico e/ou social, mais especificamente aos fatores ambientais que aumentam o risco de crimes e violências (fatores de risco) e que diminuem o risco de crimes e violências (fatores de proteção), visando a reduzir a incidência e/ou os efeitos negativos de crimes e violências” (BRASIL, 2004, p. 310).
2. Prevenção secundária: “estratégia de prevenção centrada em ações dirigidas a pessoas mais suscetíveis de praticar crimes e violências, mais especificamente aos fatores que contribuem para a vulnerabilidade e/ou resiliência destas pessoas (...), bem como a pessoas mais suscetíveis de ser vítimas de crimes e violências” (BRASIL, 2004, p. 311).

3. Prevenção terciária: “estratégia de prevenção centrada em ações dirigidas a pessoas que já praticaram crimes e violências, visando a evitar a reincidência e promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social, bem como a pessoas que já foram vítimas de crime e violências, visando a evitar a repetição da vitimização e a promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social” (BRASIL, 2004, p. 311).<sup>23</sup>

Diante das evidências relacionadas ao envolvimento dos jovens como vítimas e autores de alguns tipos de crimes,<sup>24</sup> as ações de prevenção com foco sobre eles são as de nível secundário. Antes de abordá-las, porém, serão analisadas as políticas que tradicionalmente respondem pelo controle da violência e pela garantia de segurança, centradas nos infratores e costumeiramente conhecidas como repressivas.

Essas ações se dividem, em termos genéricos, em policiamento ostensivo, persecução penal e execução penal. No Brasil, estão a cargo e são executadas 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 as diretrizes gerais desta política e repassa recursos suplementares para algumas ações, além de ser responsável pelas Polícias Federal e Rodoviária Federal e pelo sistema penitenciário federal, com atribuições distintas das instâncias estaduais. 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 não adolescente, serão analisadas a abordagem policial, a persecução e a execução penal.<sup>25</sup>

---

23. Citado também em Ferreira e Fontoura (2008, p. 34-35).

24. Ver Ferreira e Fontoura (2008, p. 36).

25. A ênfase será na abordagem policial e na execução penal, que, pode-se dizer, constituem as duas pontas do sistema de justiça criminal, nas quais fica mais evidente a atuação sobre o jovem. Entre estas duas pontas, estariam os procedimentos de investigação, inquérito policial e processo judicial, que são muito mais opacos e objeto de menos pesquisas e informações.

## 5 AÇÕES FOCADAS NA REPRESSÃO

### 5.1 A abordagem policial

A ação de abordagem policial parece estar focada nos jovens. Este é um fato relatado na literatura internacional<sup>26</sup> e que se confirma em pesquisas realizadas no Brasil. A título de exemplo, cita-se a pesquisa *Abordagem Policial, Estereótipos Raciais e Percepção da Discriminação na Cidade do Rio de Janeiro*, 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 policial. O levantamento quantitativo com uma amostra aleatória de 2.250 cariocas de 15 a 65 anos – em que 62% afirmaram que nunca foram abordados pela polícia – indicou que os jovens de 15 a 24 anos são mais abordados que o restante da população – representavam 26% da população e 49% dos abordados (RAMOS; MUSUMECI, 2005).

Os jovens entrevistados foram também abordados mais vezes: aqueles com idade de 20 a 24 anos representavam 15% do total de abordados pela polícia e 32% dos que afirmaram já terem 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 50% dos jovens de 15 a 19 anos, 56% dos jovens de 20 a 24 anos, 40% dos jovens de 25 a 29 anos, 34% das pessoas de 30 a 39 anos e 25% 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.

A questão da abordagem policial ganha contornos especialmente relevantes quando se considera que os abusos parecem atingir mais fortemente os jovens. Segundo o mesmo estudo, as pessoas de 15 a 29 anos representavam 41% daquelas abordadas pela polícia e 59% dos que disseram ter sofrido intimidação ou ameaça. Entre aqueles abordados mais de uma vez, teriam sido alvo de agressões físicas na última ocasião 17% das pessoas de 15 a 19 anos. Quanto a agressões psicológicas, apresentaram-se como vítimas 29% dos jovens de 20 a 24 anos. Estes abusos podem ajudar a explicar também o fato de que, enquanto 49% das pessoas de 50 a 65 anos têm algum medo da polícia, entre os jovens de 15 a 19 anos a proporção sobe para 68%.

---

26. Rolim cita o exemplo da última pesquisa de vitimização realizada na Inglaterra que verificou que os jovens são mais parados pela polícia e, entre os abordados, são mais revistados. Além disso, estão expostos a riscos diversos e acabam por se vitimar muito em relação a outros grupos. O autor coloca que haveria, portanto, uma "situação, aparentemente paradoxal, na qual os jovens se sentem a um só tempo supercontrolados e subprotegidos pela polícia" (2006, p. 158).

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 56% dos jovens de 25 a 29 anos. A desconfiança diminui entre os adultos, sendo de 38% entre os entrevistados de 50 a 65 anos. Apesar de esta pesquisa ter sido realizada apenas na cidade do Rio de Janeiro, é razoável considerar que as relações entre jovens e policiais são especialmente tensas em todo o país.<sup>27</sup>

Uma iniciativa recente do governo federal para lidar com esta questão foi a edição e a distribuição, em 2008, de uma cartilha intitulada *A polícia me parou. E agora?*, direcionada especialmente para os jovens, informando seus direitos e as melhores formas de agir no momento de uma abordagem policial.<sup>28</sup> Paralelamente, foi elaborada também uma cartilha voltada para policiais militares, para esclarecer como lidar com algumas situações e evitar abusos.

Para enfrentar casos de violência, abuso e corrupção por parte da polícia, bem como aperfeiçoar o modelo de policiamento existente com vista a ganhar eficiência mas também confiança por parte da população, o governo federal vem empreendendo algumas iniciativas, a maior parte destas sem recorte explícito sobre os jovens, mas com potencial de beneficiá-los diretamente.

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) tem duas iniciativas nesse sentido: o programa Proteção a Pessoas Ameaçadas, que pode auxiliar na proteção de vítimas/testemunhas de casos de violência policial; e a ação Assistência Técnica para Ouvidoria de Polícia e Policiamento Comunitário – no âmbito do programa Reparação de Violações e Defesa dos Direitos Humanos –, que contribui com projetos voltados para um maior controle da polícia e para o estabelecimento de boas relações entre esta e a comunidade na resolução dos problemas de segurança e possui financiamento da União Europeia.<sup>29</sup> A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) tem procurado ainda atrelar a distribuição de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) ao cumprimento de requisitos como a criação e a manutenção de ouvidorias de polícia, mas, apesar disto, apenas 14 estados possuem ouvidorias implantadas. E também desenvolve algumas ações voltadas para o desenvolvimento do policiamento comunitário nos estados, como capacitações e desenvolvimento de matriz curricular, além de cursos sobre

---

27. Algumas pesquisas qualitativas realizadas em outras capitais chegam a conclusões semelhantes sobre a tensão entre jovens e policiais e a percepção da polícia pelos jovens moradores de periferia como grande inimigo. Alguns exemplos são: Andrade (2007), no Distrito Federal; Sallas (1999), em Curitiba; Diógenes (1998), em Fortaleza; Minayo (1999), no Rio de Janeiro.

28. A ação foi coordenada pela SEDH. Iniciativa semelhante foi empreendida pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), que publicou em 2009 a cartilha *Polícia cidadã: conheça seus direitos e deveres no relacionamento com a polícia*, divulgada em escolas públicas do Distrito Federal.

29. A cartilha antes citada foi editada por meio desta ação de apoio às Ouvidorias de Polícia, da SEDH, que coordena, ainda, a Comissão Permanente de Combate à Tortura e à Violência Institucional. Devido a todas as denúncias recebidas e aos relatórios da Organizações das Nações Unidas (ONU) produzidos sobre o tema, um dos focos desta Comissão reside na atuação da polícia.

direitos humanos e sobre 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.<sup>30</sup>

Para mudar a atual postura, fortemente arraigada em fatores culturais, sociais e de formação dos policiais, é preciso reforçar os valores democráticos e desconstruir preconceitos. Certamente, isto não pode ser solucionado a curto prazo, sendo de importância fundamental um trabalho contínuo de formação e capacitação, além da implantação de modelos de policiamento, em que a relação entre comunidade e forças policiais seja pautada pelo maior respeito e confiança mútua, e do incremento dos mecanismos de controle da ação policial.

## 5.2 Persecução e execução penal

Outra evidência da centralidade do jovem na política de segurança pode ser extraída das ocorrências criminais registradas pelas Polícias Cíveis dos estados. Como apontado anteriormente, no levantamento realizado pelo MJ em 2005, indicava-se que os jovens de 18 a 24 anos respondiam pela maior parte dos registros de homicídio doloso, lesão corporal dolosa, tentativa de homicídio, extorsão mediante sequestro, 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 gangues e quadrilhas reconhecidamente responsáveis por grande parte dos casos de tráfico de drogas, roubos, extorsões mediante sequestro e homicídios são formadas basicamente por jovens não responde satisfatoriamente a esta 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.

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

---

30. Ver, adiante, seção sobre o Pronasci.

penas e medidas alternativas. Segundo levantamento do Sistema de Informações Penitenciárias (Infopen), havia no Brasil, em junho de 2008, 440 mil presos cumprindo penas permanentes ou provisórias de privação de liberdade, bem como medidas de segurança. De um total de 373 mil indivíduos com informações sobre idade, 57,8% tinham de 18 a 29 anos – quase o dobro de sua participação na população com 18 anos ou mais, que era de 30,5%.<sup>31</sup>

Outra comparação interessante refere-se ao fato de que, enquanto a taxa de encarceramento de pessoas com mais de 30 anos é de 1,6 preso por mil habitantes, a taxa para os jovens é de 5,4 por mil, chegando entre os homens jovens a 10,4 por mil.<sup>32</sup>

Entre as informações disponíveis sobre a situação desses presos,<sup>33</sup> destaca-se o fato de haver uma forte concentração de presos permanentes no regime fechado (37,4%), bem como de presos provisórios em estabelecimentos policiais (13,4%). 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 64,3% dos presos no sistema penitenciário não concluíram o ensino fundamental e 86,6% não concluíram o ensino médio. Tendo em vista o princípio da reintegração social, a prestação de serviços educacionais para este grupo se torna imprescindível. A baixa proporção encontrada de presos trabalhando (24,4%) também dificulta a redução da população penitenciária pela remição de pena, como também atesta o reduzido acesso a um instrumento que pode facilitar a reinserção social dos egressos do sistema. No caso dos jovens, especialmente, esta é uma lacuna bastante significativa, pois estes apenados têm grandes chances de sair das prisões ainda com muitos anos de atividade produtiva pela frente. E, neste 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 se tornam muito mais limitadas; por conseguinte, as possibilidades de reincidência tendem a aumentar.

---

31. Dados de população provenientes de IBGE (2007).

32. Cálculo feito pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea a partir dos dados do Infopen e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (IBGE, 2007).

33. As informações do Infopen a respeito do regime ou do estabelecimento de cumprimento da pena, bem como a respeito da instrução e do trabalho dos presos, 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 prisional devem estar bem próximos daqueles referentes aos jovens. Com isso, os dados apresentados, referentes a levantamento realizado em junho de 2008, podem ser utilizados como *proxy* da situação da população jovem no sistema.

Um relatório de 2006, da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2006b), apontou problemas encontrados em sistemas prisionais de 16 unidades da Federação (UFs). A maior parte das questões refere-se a: infraestrutura precária; problemas na gestão de recursos humanos; falhas nas condições para o tratamento penal, na aplicação de disciplina, nos serviços de assistência e 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 outras. Este levantamento indica o flagrante desrespeito à Lei de Execução Penal no país.<sup>34</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 de produção de material esportivo por detentos – Pintando a Liberdade.<sup>35</sup> 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 – uma ação do programa do Ministério do Esporte denominado Inclusão Social pelo Esporte – pretende dar apoio à produção de material esportivo por presos. Cabe mencionar, ainda, a iniciativa empreendida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desde agosto de 2008, chamada Mutirão Carcerário, que se constitui em forças-tarefas montadas em cada estado com o objetivo de analisar todos os processos de presos provisórios e condenados, para garantir os direitos a liberdade, progressão de regime ou finalização do processo. Nenhum dos programas tem, no entanto, foco explicitamente declarado nos jovens e em suas necessidades específicas.

A próxima seção abordará as ações preventivas implementadas nos anos recentes pelo governo federal com foco direto ou potencial sobre os jovens.

---

34. 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 às secretarias estaduais: falta de incentivo à aplicação de penas alternativas; falta de independência e autonomia da ouvidoria do sistema penitenciário; falta de integração das informações de presídios, do Judiciário e do 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.

35. O Pronasci também tem uma ação voltada para a construção de estabelecimentos penais especiais – direcionados para jovens e para mulheres. Ver seção 7, adiante.

## 6 A PREVENÇÃO NAS POLÍTICAS FEDERAIS

Como antes discutido, 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. Coerentemente, esta outra linha de políticas públicas de segurança pretende atuar não só junto aos jovens, mas também junto a crianças e adolescentes, de forma a reduzir seu risco de envolvimento com este tipo de violência. Trata-se, aqui, de ações de prevenção primária e secundária, em diferentes campos da política pública. Além das políticas de segurança com foco na prevenção, mencionam-se políticas de educação, cultura, esporte, trabalho, bem como a proteção dos direitos dos jovens vitimados ou vítimas potenciais.

Não é novidade que o sucesso no enfrentamento da violência e da criminalidade está atrelado a políticas sociais com efeito preventivo, como a política educacional – que afeta principalmente crianças e jovens –, à implantação de infraestrutura urbana, além de políticas de esporte, lazer e cultura. O objetivo aqui, mais do que manter os jovens ocupados, afastá-los das ruas e preencher seu tempo ocioso, deve ser o de lhes dar uma formação completa e integral, oportunidades tanto de trabalho como de lazer, e aumentar seu leque de possibilidades de socialização, de inserção na vida social e de crescimento pessoal.

A educação escolar teria a responsabilidade de transmitir os valores sociais a crianças e adolescentes, de capacitá-los para a vivência com conflitos de forma não violenta, de contribuir para a formação de cidadãos cientes de seus direitos e deveres e de prepará-los para a entrada no mercado de trabalho. Cabe mencionar aqui a importância de programas de Educação de Jovens e Adultos (EJA), que visam integrar ao processo educativo aqueles que não tiveram condições de acompanhar os estudos na idade regular, e de educação profissional e tecnológica, que formam jovens para o trabalho. As políticas de esporte, cultura e lazer, por sua própria natureza e tradição, também apresentam ações voltadas para os jovens.<sup>36</sup>

A implantação de infraestrutura urbana, por sua vez, seria capaz, entre outras coisas, 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 por criar vias para a rápida circulação das forças públicas no atendimento aos chamados policiais. Apesar de não se voltar especialmente para os jovens, tem neles grandes beneficiários, pois, em geral, são eles que ocupam mais os espaços públicos e passam mais tempo fora de casa.

---

36. Ver, nesta mesma publicação, os capítulos 3, sobre política educacional, e 9, sobre cultura.

A administração da justiça seria responsável por garantir o respeito aos direitos e às instituições, evitando a utilização da violência como instrumento de resolução de conflitos.

Além de todos os programas do Ministério da Educação (MEC) – com destaque para o Brasil Alfabetizado, a EJA e o Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica –, alguns dos programas federais que têm como público-alvo a população jovem são: Segundo Tempo, do Ministério do Esporte, que tem como objetivo “democratizar o acesso ao esporte educacional de qualidade, como forma de inclusão social, ocupando o tempo ocioso de crianças, adolescentes e jovens”, para o seguinte público-alvo: “crianças, adolescentes e jovens que participam ou não do sistema de ensino regular, prioritariamente os que se encontram em situação de vulnerabilidade social”;<sup>37</sup> e Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), cujo abrangente objetivo é “promover a reintegração do jovem ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano”.<sup>38</sup>

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, nas 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, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – e por organizações não governamentais (ONGs).<sup>39</sup> No entanto, não há um levantamento exaustivo destas iniciativas, sendo possível, com base em algumas fontes de informação, conhecer apenas uma parcela destes programas e projetos.

---

37. Informações retiradas do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), disponível em: <[www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)>.

38. Ver, nesta mesma publicação, o capítulo 1, que analisa o histórico e o desenho do programa.

39. Como iniciativa pioneira na esfera federal, pode ser citado o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS), lançado em 2000, concebido a partir de um enfoque multidisciplinar da segurança pública e considerando a violência como um fenômeno multifacetado, que exige a integração das políticas de forma a atuar sobre as causas dos problemas da violência. Neste plano, já estava previsto desenvolver ações com foco na população de crianças e jovens entre 9 e 24 anos e suas famílias. Com o PIAPS, pela primeira vez, os altos índices de letalidade violenta entre os jovens do sexo masculino moradores de metrópoles começaram a fundamentar a escolha de um foco para as políticas de prevenção da violência. A definição de uma *população de risco* estava na concepção do plano, que previa a articulação de diferentes ações governamentais, nos campos educacional, cultural, de trabalho e renda, urbano, entre outros. Ver o capítulo *Segurança Pública*, de Ipea (2009a).

Atualmente, no âmbito do governo federal, há alguns programas e ações que apresentam o caráter de estratégias de prevenção da violência, como, por exemplo, o programa Paz no Campo, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o programa de Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), e a ação Sistema Integrado de Prevenção da Violência e Criminalidade, no âmbito do programa Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), do MJ.

Em 2009, foi lançado, ainda, o Programa de Redução da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens, coordenado pela SEDH. O programa estrutura-se em três eixos de atuação: *i*) articulação política, que prevê ações de *advocacy* nacional e de mobilização de diferentes atores sociais; *ii*) produção de indicadores sobre a mortalidade de adolescentes e jovens, tendo em vista a construção de mecanismos de monitoramento que possam subsidiar políticas públicas; e *iii*) levantamento, análise e difusão de metodologias que contribuam para a prevenção da violência e, sobretudo, para a diminuição das taxas de letalidade de adolescentes e jovens no Brasil (SEDH; OBSERVATÓRIO DAS FAVELAS; UNICEF, 2009). São parceiros da SEDH, na iniciativa, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Laboratório de Análise de Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LAV/UERJ) e o Observatório de Favelas.

Para além das ações executadas diretamente pelo governo federal, a SENASP realizou um levantamento que alcançou 168 projetos de prevenção à violência existentes no Brasil, apoiados ou não pela secretaria (BRASIL, 2005). Destes, existem projetos das Polícias Militares, dos Corpos de Bombeiros, das Polícias Cíveis, das 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 destes carece de avaliações que ajudem a determinar sua capacidade de impacto na prevenção da violência. A estratégia mais recente do governo federal para enfrentar os problemas de segurança pública no nosso país e que tem os jovens como um de seus focos é o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, objeto da próxima seção.

## 7 PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA

Lançado em 2007, o Pronasci constitui hoje a principal iniciativa do governo federal na área da segurança pública, tanto em termos de recursos financeiros quanto em termos de amplitude temática. O programa prevê o aperfeiçoamento da repressão e da prevenção e tem como um dos seus focos os jovens de 15 a 24 anos.<sup>40</sup>

O programa é composto por 94 projetos, que pretendem articular os governos federal, estadual e municipal e abarcar ações de alcance nacional, como a reestruturação do sistema prisional, e ações locais em alguns bairros e comunidades selecionados nas regiões metropolitanas prioritárias. Somente para 2009, o orçamento do programa ultrapassa R\$ 1 bilhão, sendo que o total programado para o período de vigência do programa (2007-2011) é mais de R\$ 6 bilhões.

No âmbito da repressão, além de ações estruturais, como formação e valorização dos policiais, há o objetivo de aperfeiçoar os sistemas de execução penal e atendimento socioeducativo. Neste sentido, foram incluídas algumas propostas, tais como: construção de estabelecimentos especiais para jovens de 18 a 24 anos nas 16 regiões metropolitanas prioritárias do programa; reforma e construção de módulos de educação, saúde e informática em estabelecimentos penais; construção de unidades para o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase); extensão aos jovens privados de liberdade a programas já existentes, como o Projovem e a EJA.

Além dessas, o Pronasci prevê ainda novas ações. Entre estas, inclui-se a participação das famílias dos apenados em programas como o Economia Solidária e o 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. Além disso, o Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo) destina-se 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 destes jovens e adolescentes, por meio de práticas esportivas, culturais e educacionais, visa resgatar a sua autoestima, incentivar a reestruturação do seu percurso social e o desenvolvimento da convivência pacífica.

Muitas dessas ações podem ser vistas como preventivas – apesar de focarem os apenados e suas famílias –, na perspectiva abordada anteriormente de prevenção nos níveis primário, secundário e terciário. Talvez o maior mérito do Pronasci esteja precisamente em conciliar os conceitos de repressão e prevenção e aliar políticas de segurança pública com políticas sociais.

---

40. Para mais detalhes, ver o capítulo *Justiça e Segurança Pública*, de Ipea (2008), e o capítulo *O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci): desenho do programa e distribuição dos recursos em 2008*, de Ipea (2009b).

Se a política de prevenção da violência ainda é precária e deixada a cargo de iniciativas locais e 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 24 anos de idade, moradora das regiões metropolitanas mais violentas. Tanto no campo da prevenção da violência – no sentido de evitar que novos atores se iniciem em práticas delituosas – quanto com o objetivo de evitar a reincidência criminal, ao prever ações para este público, o programa avança em relação ao que vem sendo implementado neste 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, às ouvidorias de polícias, à reforma e construção de estabelecimentos penais para jovens e de unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei.

Na linha preventiva, o Pronasci prevê a implementação articulada, em algumas comunidades das regiões metropolitanas priorizadas, de programas e ações, como os de alfabetização e educação de jovens e adultos, de esporte e lazer na cidade e de Pontos de Cultura. Além destes, implementa projetos específicos, de caráter fortemente preventivo, como o Reservista Cidadão, que visa capacitar jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório para atuar como líderes comunitários em ações junto aos jovens de suas comunidades com vista à prevenção da violência, e o projeto Mulheres da Paz, que capacita mulheres também para atuarem junto aos jovens.<sup>41</sup>

Ainda no âmbito do Pronasci, o MJ está financiando, em 2009, um projeto intitulado Prevenção da Violência entre Adolescentes e Jovens no Brasil: estratégias de atuação, coordenado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O objetivo é investigar, desenhar e propor estratégias de prevenção da violência entre adolescentes e jovens no Brasil.

O programa é de grande relevância, portanto, para tentar transformar a atual situação de violência e criminalidade que vive o país e, especialmente, para reverter os números destes fenômenos entre os jovens. O foco nos jovens é, pois, digno de comemoração. A maior parte dos recursos aplicados pelo Pronasci, no entanto, vêm sendo destinada ao pagamento do Bolsa-Formação, para policiais que recebem até um teto salarial e participam de cursos de capacitação.<sup>42</sup> Para além do mérito desta iniciativa, cabe mencionar que a inovação do programa está justamente na articulação entre as iniciativas de prevenção primária e secundária e nos focos etário e territorial. Se de fato estas estratégias forem implementadas como se planeja, são grandes as chances de os resultados serem bastante positivos.

41. Sobre o projeto Mulheres da Paz, ver o capítulo *Igualdade de Gênero*, de Ipea (2009a).

42. Em 2009, do total do orçamento do programa (R\$ 1,15 bilhão), aproximadamente 47% destinam-se ao pagamento do Bolsa-Formação. Fonte: <[www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)>.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da relação entre juventude e segurança pública indica que as políticas públicas desenvolvidas nesta área se caracterizam, principalmente, pelo teor repressivo, especialmente aquelas ligadas à abordagem policial e ao sistema penal. As ações preventivas, apesar de mais comumente terem em seu desenho o foco explícito sobre a juventude, são relativamente recentes e limitadas, sendo digno de nota o lançamento do Pronasci, um programa governamental que visa articular ações sociais e de segurança pública e prevê diferentes projetos voltados para os jovens. Os méritos das estratégias preventivas são vários, entre estes 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, é da maior importância que uma política nacional com foco na prevenção da violência se consolide, 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 tratamento e reinserção social dos apenados. O Pronasci propõe-se a isto, mas seus resultados e impactos ainda estão por ser medidos. É fundamental fortalecer a ação pública nesta 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.

Outra questão a ser discutida é que a própria atuação do sistema de justiça criminal parece, por vezes, aumentar a probabilidade de que os jovens cometam 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, contribui para sua maior presença nas estatísticas de persecução 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.

Assim, 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 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 em 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.

Cabe lembrar, ainda, a importância de inserir os jovens nas discussões sobre sua situação, sua posição na sociedade, suas vontades, seus interesses e, conseqüentemente, no desenho das políticas. As ações que os tenham como foco serão mais eficientes se incorporarem suas visões de mundo e perspectivas, de maneira democrática. Como nos alerta Abramo,

(...) parece estar presente, na maior parte da abordagem relativa aos jovens, tanto no plano da sua tematização como das ações a eles dirigidas, uma grande dificuldade de considerar efetivamente os jovens como sujeitos, mesmo quando é essa a intenção, salvo raras exceções; uma dificuldade de ir além de sua consideração como problema social (1997, p. 28).

Vistos como problema e sendo alvo de denúncia, raramente são vistos “como sujeitos capazes de participar dos processos de definição, invenção e negociação de direitos” (1997, p. 28). Duas iniciativas recentes buscaram responder a esta lacuna: a realização da I Conferência Nacional de Juventude, em 2007, que teve como um de seus temas de deliberação a segurança pública, e a própria I Conferência Nacional de Segurança Pública, que dedicou muitos espaços à participação dos jovens, como conferências livres e projetos culturais.

O drama vivido pela juventude brasileira hoje é tanto mais avassalador quanto se considerarmos toda a positividade encerrada nesta etapa da vida: de esperança, de capacidade criativa e de trabalho, de disposição para transformações, entre outras características muito presentes entre os jovens e fundamentais para os processos de aperfeiçoamento das instituições sociais. Como conclui Kliksberg: “Os jovens da América Latina não são nem isentos de preocupações, nem carentes de interesse em trabalhar, nem violentos. Têm um potencial imenso, que sobressai quando são criadas as condições propícias. O essencial é gerá-las” (2006, p. 938).

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, H. W. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 5/6, p. 25-36, maio/dez. 1997.
- ABRAMO, H. W.; BRANCO, P. *Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Instituto Cidadania e Fundação Perseu Abramo, 2005.
- ANDRADE, C. C. *Entre gangues e galeras: juventude, violência e sociabilidade na periferia do Distrito Federal*. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- ASSIS, S. G. *Traçando caminhos numa sociedade violenta*. Rio de Janeiro, Brasília: Claves/Fiocruz, Unesco, DCA/SEDH/MJ, 1997.
- ASSIS, S. G.; CONSTANTINO, P. Perspectivas de prevenção da infração juvenil masculina. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 81-90, jan./mar. 2005.
- BANCO MUNDIAL. *Jovens em situação de risco no Brasil: achados relevantes para as políticas públicas*. Brasília, 2007. v. 1 (*Policy Briefing*).
- BRASIL. *Arquitetura institucional do Sistema Único de Segurança Pública*. Brasília, 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Justiça (MJ). Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Perfil das práticas cadastradas no Observatório Democrático de Práticas de Prevenção à Violência e Criminalidade*. Brasília, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ3F6F0588ITEMIDE94FD110BDE649C19B5A40C-8C6D7ED5FPTBRNN.htm>>.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Justiça (MJ). Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Perfil das vítimas e agressores das ocorrências registradas pelas polícias civis: janeiro de 2004 a dezembro de 2005*. Brasília, ago. 2006a. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJCF2BAE97ITEMID78EA9AA6C582483FA-694D19FA0A90410PTBRIE.htm>>.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados (CD). *Situação do sistema prisional brasileiro*. Brasília, 2006b.
- CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L. Introdução. In: CAMARANO, A. A. (Org.). *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006, p. 13-28.
- CARA, D.; GAUTO, M. Juventude: percepções e exposição à violência. In: ABRAMOVAY, M.; ANDRADE, E.; ESTEVES, L. C. (Org.). *Juventudes: outros olhares sobre a diversidade*. Brasília: Unesco, Secretaria-Geral da Presidência

da República, Secretaria Nacional de Juventude, Ministério da Educação, 2007, p. 171-196 (Coleção Educação para Todos). Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001545/154580por.pdf>>.

CARLINI, E. A. *et al.* *II Levantamento domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil: estudo envolvendo as 108 maiores cidades do país – 2005*. São Paulo: CEBRID, UNIFESP, SENAD, 2006.

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

DIÓGENES, G. *Cartografias da violência: gangues, galeras e o movimento hip hop*. São Paulo: Annablume, 1998.

FERNANDES, R. C. Segurança para viver: propostas para uma política de redução da violência entre adolescentes e jovens. *In: NOVAES, R.; VANNUCHI, P. Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 260-274.

FERREIRA, H.; ARAÚJO, 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.

FERREIRA, H.; FONTOURA, N. O. *Sistema de justiça criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação*. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1330).

GONÇALVES, H. S. Juventude brasileira, entre a tradição e a modernidade. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 207-219, nov. 2005.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*. Brasília, set. 2007.

IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 15, 2008.

\_\_\_\_\_. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 17, 2009a. No prelo.

\_\_\_\_\_. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, 2009b.

KEHL, M. R. A juventude como sintoma da cultura. *In: NOVAES, R.; VANNUCHI, P. Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 89-114.

KLIKSBERG, B. O contexto da juventude na América Latina e no Caribe: as grandes interrogações. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, p. 909-942, set./out. 2006.

KRUG, E. G. *et al.* (Ed.). *Relatório mundial sobre violência e saúde*. Genebra, Suíça: Organização Mundial de Saúde, 2002. Disponível em: <<http://www.opas.org.br/cedoc/hpp/ml03/0329.pdf>>.

LA MENDOLA, S. O sentido do risco. *Tempo Social: revista de Sociologia da USP*, v. 17, n. 2, p. 59-91, nov. 2005.

MARGULIS, M.; URRESTI, M. *La juventud es más que una palabra: ensayos sobre cultura y juventud*. Buenos Aires: Biblos, 1996.

MINAYO, M. C. (Coord.). *Fala galera: juventude, violência e cidadania na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

RAMOS, S. *Meninos do Rio: jovens, violência armada e polícia nas favelas cariocas – notas sobre cenários e perspectivas no final da década de 2000*. Relatório de pesquisa, 2009. Preliminar.

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

ROLIM, M. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

SALLAS, A. L. F. (Coord.). *Os jovens de Curitiba: esperanças e desencantos – juventude, violência e cidadania*. Brasília: Unesco, 1999.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS (SEDH); OBSERVATÓRIO DAS FAVELAS; FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Índice de Homicídios na Adolescência (IHA): análise preliminar dos homicídios em 267 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sedh/documentos/idha.pdf>>.

SOARES, L. E. Juventude e violência no Brasil contemporâneo. In: NOVAES, R.; VANNUCHI, P. *Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 130-159.

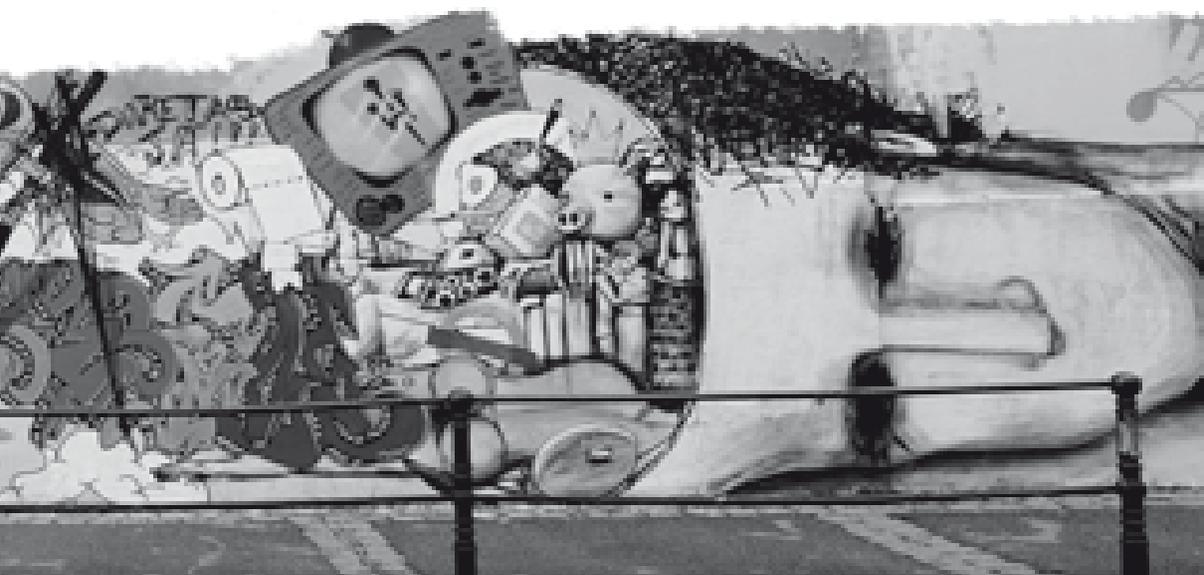
WASELFISZ, J. J. (Coord.). *Juventude, violência e cidadania: os jovens de Brasília*. São Paulo: Cortez, Unesco, 1998.

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.





**JUVENTUDE E CULTURA**





## JUVENTUDE E CULTURA

Frederico Barbosa\*  
Herton Araújo\*

### 1 APRESENTAÇÃO

Os estudos culturais entre as décadas de 1960 e 1980, apesar de variados e heterogêneos, podem ser caracterizados pelas preocupações com a democratização cultural. Aqueles estudos estavam centrados no conceito de *capital cultural* e assumiam que “as formas legítimas de cultura funcionam como uma moeda desigualmente distribuída e que dá acesso a muitos privilégios” (LAHIRE, 2003, 2004). A partir das críticas aos pressupostos destes estudos, que denominaremos *legitimistas*, e de pesquisas de práticas culturais, foram se cristalizando reflexões a respeito da democracia cultural, conceito diverso do de democratização e que aqui chamaremos de *pluralistas*.

Na primeira perspectiva, os pesquisadores preocupavam-se com o discurso a respeito do caráter igualitário ou não do acesso à cultura e em demonstrar que, de fato, os processos políticos – presentes nas áreas da educação e da cultura – sob esta ideologia, em realidade, reproduziam profundas desigualdades. Parece evidente que as pesquisas indicavam a diferença entre o ideal igualitário presente nos discursos e sua não efetivação na realidade, insistindo nos propósitos de objetivar a igualdade; portanto, gravitando no mesmo universo da igualdade como valor.

As teorias do período recorriam a métodos estatísticos demonstrando as desiguais distribuições e estruturas de capital cultural e o papel das instituições políticas na reprodução das desigualdades. O ponto central desses estudos é que assumiam com o conceito de capital cultural a existência de uma cultura legítima, claramente diferenciável e delimitável, que funcionaria de forma a ser transmissível e capaz de estabelecer “distinções sociais”, em razão de posses ou carências. As medidas estatísticas são variadas, mas sobressaem-se entre elas a posse de diplomas ou a escolarização e o nível de renda.

---

\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

A crítica mais interessante a esses estudos, assumidas inclusive por alguns de seus autores expoentes<sup>1</sup> e que deram margem às pesquisas que tiveram como objeto a pluralidade de culturas juvenis, era que ficavam presos à própria construção *oficial* de padrões de legitimidade e à ideologia decorrente de democratização de acesso a estes bens legítimos, além da des-historicização das análises que implicariam, se rigorosamente levadas a sério, em considerações a respeito das flutuações na valorização de diplomas – universalização da escolarização, massificação da universidade etc. –, transformações do que se considera cultura legítima – belas-artes e belas-letras, pelas mudanças estruturais de suas relações com mercados, novas tecnologias de mídia, culturas populares e de massa etc. – e diferentes estruturações do capital – político, econômico, cultural, social, simbólico etc.

Além disso, chame-se atenção para o fato de que as medidas estatísticas de distâncias e desigualdade de distribuições exigem exatamente o estabelecimento de um padrão normativo que transforme diferenças em desigualdades. “Para que uma diferença faça desigualdade, é preciso que todo mundo (ou pelo menos uma maioria tanto dos “privilegiados” como dos “lesados”) considere que a privação de tal atividade, isto é, o acesso a dado bem cultural ou serviço constitui uma carência, uma deficiência ou injustiça inaceitável”. E segue afirmando que “a questão da desigualdade é claramente indissociável da crença na legitimidade de um bem, de um saber ou de uma prática, isto é, indissociável daquilo que poderíamos chamar de grau de deseabilidade coletiva que existe a seu respeito” (LAHIRE, 2003, p. 991).

As políticas culturais inscreveram-se no mesmo registro e desencadearam uma série de pesquisas a respeito da desigualdade de acesso e das determinantes das desigualdades culturais, culminando na vontade de *democratização cultural*. Entenda-se aqui que democratização da cultura refere-se ao acesso às obras de arte e ao patrimônio cultural da humanidade, ou seja, à cultura clássica legítima.

O importante a assinalar é que esse tipo de reflexão implica a aferição da desigualdade de acesso a toda uma série de bens, práticas, saberes etc., deixando de lado as questões da *diferença cultural* ou das práticas não relacionadas a um sistema de legitimidades hierarquizado e reconhecido. Neste último sentido, a cultura reúne uma pluralidade de práticas relacionadas ao cotidiano das interações sociais e aos processos de formação de grupos e identidades. O deslocamento do ideal de desigualdade para segundo plano implica conceitos e objetivos diferenciados para as políticas. Reconhecidas a pluralidade e heterogeneidade de práticas, a democracia cultural surge como figura privilegiada, significando

---

1. Ver Passeron (1995).

reconhecimento e democratização de formas de produção, circulação e fruição de bens culturais, associando-a a direitos culturais. Ou seja, além do acesso, passa a ser tema o reconhecimento da pluralidade cultural e da necessidade de proteção e promoção da diversidade cultural.

As análises da cultura juvenil, por seu turno, retratam de forma exemplar esses dois aspectos por se relacionarem com formas culturais legítimas e, ao mesmo tempo, recolocarem em pauta as complexas relações da juventude com recursos sociais instáveis – crise do emprego e mercado de trabalho, incapacidade das instituições educacionais e familiares no processo de socialização etc. –, desagregação e exclusão social, mas também uma desconfiança em relação à cultura consagrada, decorrente do crescente *capital informacional*, isto é, acesso a novas tecnologias de informação e comunicação, nova economia cultural de serviços que acabam por cristalizar uma valorização do ecletismo e da hibridização cultural, enfim, do pluralismo do gosto e dos estilos de vida.

Este trabalho procura, então, relacionar as culturas juvenis com as duas descrições anteriormente realizadas: com a abordagem legitimista, que deu vazão a políticas de democratização, e a pluralista, relacionada à democracia cultural. Na realidade, não se precisa estabelecer uma distinção absoluta entre elas, apesar de a história política as opor. A descrição das culturas juvenis deve levar em consideração a complementaridade das abordagens, a necessidade de políticas que as reconheçam simultaneamente e desenvolvam ações de promoção e reconhecimento das diferenças, ao mesmo tempo estabelecendo estratégias de acesso a bens e outros recursos culturais.

A primeira seção deste texto apresenta o Programa Educação, Cultura e Cidadania, referência de política em grande parte direcionada para os jovens. A segunda seção delimita o que é a juventude em face da cultura, apresentadas a partir do *modelo de reprodução*, que é análogo ao legitimista, por pressupor padrões estáveis de cultura legítima, e do *modelo experimentalista*, que, por semelhança ao pluralista, indica as experiências culturais como caracterizadas pela diferença e diversidade. No mesmo movimento analítico, relaciona cada modelo com uma política cultural vigente, qual seja a dos Pontos de Cultura, cristalizada no Programa Educação, Cultura e Cidadania – Cultura Viva. O modelo de reprodução ou legitimista é apresentado na terceira seção e o experimentalista ou pluralista, na quarta. A quinta seção traz uma síntese a respeito das abordagens. Os conteúdos desta seção são usualmente utilizados como conclusão, mas deixou-se a esta última a função de reapresentar questões gerais e problematizar a *juventude* como tema de políticas culturais.

## 2 POLÍTICAS CULTURAIS E JUVENTUDE

O Programa Educação, Cultura e Cidadania – Cultura Viva<sup>2</sup> tem como finalidade enfrentar os problemas relacionados à exclusão cultural e social, às carências de instrumentos e estímulos para a produção e circulação da expressão da cultura local e também ao isolamento das comunidades em relação às novas tecnologias e aos instrumentos de produção e educação artístico-culturais disponíveis em outros meios. Podem-se sintetizar seus objetivos da seguinte forma:<sup>3</sup>

### PROGRAMA EDUCAÇÃO, CULTURA E CIDADANIA

**PROBLEMA:** Desvalorização da produção cultural dos grupos e comunidades e sua exclusão dos meios de produção, fruição e difusão cultural.

**OBJETIVOS:** Fortalecer o protagonismo cultural da sociedade brasileira, valorizando as iniciativas culturais de grupos e comunidades excluídos e ampliando o acesso aos bens culturais.

**PÚBLICO-ALVO:** Populações com baixo acesso aos meios de produção, fruição e difusão cultural ou com necessidade de reconhecimento da identidade cultural. Adolescentes e jovens expostos a situação de vulnerabilidade social.

O programa foi implantado a partir de 2004 e envolve um conjunto de ações distribuídas em cinco eixos, desenvolvidas e com diferentes graus de consolidação como ações públicas: Pontos de Cultura, Cultura Digital, Agentes Cultura Viva, Griôs – mestres dos saberes – e Escola Viva. Os Pontos de Cultura, eixo central do programa, são unidades de produção, recepção e disseminação culturais em comunidades que se encontram à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais.

O programa reconhece iniciativas associativistas e comunitárias em funcionamento para depois promovê-las, por meio de transferências de recursos definidas em editais e da doação de *kits* de cultura digital – compostos de equipamentos de informática, câmeras, *kit* multimídia e uma pequena ilha de edição –, permitindo que cada Ponto de Cultura esteja apto a realizar sua própria produção audiovisual, uma das demandas ou práticas mais importantes da juventude.

A tabela 1 registra o público preferencial dos Pontos de Cultura apontado ou observado pelos gestores destes. Tal público é composto especialmente por jovens e adolescentes que se relacionam efetivamente com os pontos.

2. O programa passou a se denominar, a partir de 2008, Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania. Aqui se mantém o nome original.

3. Síntese do primeiro relatório parcial *Avaliação do Programa Educação, Cultura e Cidadania – Cultura Viva* (IPEA, 2009).

**TABELA 1**  
**Público-alvo do programa**

Região	1ª opção	2ª opção	3ª opção
Norte	Adolescentes e jovens-adultos	Portadores de necessidades especiais	Estudantes da rede pública
Nordeste	Adolescentes e jovens-adultos	Estudantes da rede pública	Estudantes da rede pública
Centro-Oeste	Estudantes da rede pública	Crianças	Crianças
Sudeste	Adolescentes e jovens-adultos	Adolescentes e jovens-adultos	Crianças
Sul	Estudantes da rede pública	Adolescentes e jovens-adultos	Outros

Fonte: Ipea (2009).

Do universo de Pontos de Cultura de 2007, 67,7% afirmaram que, em ordem de importância, seu público é preferencialmente formado por adolescentes e jovens-adultos, seguido por estudantes da rede pública (29,7%) e crianças (2,6%). Como segunda opção para a ordem de importância do público, também foram apontados adolescentes e jovens-adultos (73,7%), estudantes da rede pública (18,2%), seguidos por crianças (3,6%).<sup>4</sup>

No que se refere aos gestores dos pontos, essa caracterização é um tanto diferenciada, já que apenas 22% deles eram jovens, isto é, tinham entre 15 e 29 anos; 75% eram adultos; e 4% eram idosos. Na verdade, a média de idade entre os gestores é de 40 anos, o que quer dizer que a gestão é feita por adultos. Entre os gestores, 76% passaram por cursos do terceiro grau, sendo que 31% têm o curso superior completo, 16% com especialização e 10% com mestrado ou doutorado.

Os agentes culturais que trabalham nos Pontos de Cultura de *forma mais permanente*, por sua vez, são predominantemente jovens, como se constata na tabela 2, embora distribuídos de forma diferenciada pelas grandes regiões.

**TABELA 2**  
**Agentes culturais dos Pontos de Cultura – 2007**

Grande região/idade	Jovens	Adultos	Idosos
Norte	91,7	–	–
Nordeste	62,6	18,7	17,8
Centro-Oeste	80,0	–	20,0
Sudeste	62,3	11,5	23,8
Sul	58,6	20,7	17,2
<b>Total</b>	<b>64,2</b>	<b>14</b>	<b>19,6</b>

Fonte: Ipea (2009).

4. Para diferenciações conceituais entre adolescentes e jovens, ver Galland (2001).

A tabela 2 mostra que 64,2% dos *trabalhadores permanentes* dos pontos são jovens, sendo que na região Norte este número chega a 91,7%, percentual mais baixo na região Sul, com 58,6% de jovens. Note-se que na região Sudeste, apesar da grande proporção de jovens, encontra-se uma proporção significativa de idosos como trabalhadores dos pontos (23,8%). Em realidade, o número de pessoas desta faixa etária não é desprezível na dinâmica dos pontos, chegando a 19,6%, enquanto os adultos chegam a 14%.

Nesse grupo, a escolaridade é alta, embora relativamente inferior à dos gestores; sendo assim, cabe dizer que 38% tinham ensino superior completo e 42% apresentavam ensino médio até superior incompleto.

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

Ser jovem hoje reflete experiências diferentes das vivenciadas há alguns anos. Até recentemente, existiram expectativas estáveis com relação ao trabalho e aos padrões de legitimidade cultural que emolduravam as experiências e definiam a juventude. Acreditava-se que, e isto se refletiu nas inúmeras pesquisas culturais nas décadas de 1960 e 1980, a cultura legítima era constituída pelas artes tradicionais – ópera/concerto de música clássica, balé/espetáculo de dança, teatro, cinema, museus/exposições e livraria/biblioteca. Aquelas análises pressupunham sociedades estratificadas e que constituíam certas práticas e obras como legítimas, sendo que as classes desprivilegiadas não teriam acesso a elas. Na verdade, a cultura dos diversos grupos e frações de classe era situada como mais ou menos próxima da cultura legítima – ou dos grupos dominantes – e, assim, o acesso diferencial a ela convergia para a constituição de efeitos de desigualdades sociais globais. As hierarquias sociais e econômicas eram fortalecidas por hierarquias simbólicas ou de acesso à cultura legítima; portanto, a situação econômica encontrava homologias estruturais em relação à distribuição de bens simbólicos.

As condições atuais indicam direções diferenciadas para as análises, em que, além das dificuldades decorrentes das mudanças das condições econômicas, convive-se com reconfigurações das redes de sociabilidade que se tornam cada vez mais heterogêneas e em que os espaços públicos são minimizados ou quase desaparecem como espaços de convívio, dificultando o reconhecimento de identidades e o estabelecimento de padrões de legitimidade cultural para as diferentes experiências vivenciadas pela juventude. A situação dos estudos culturais atuais mantém em parte as críticas dos anos 1960 e 1970, mas aponta que as condições estruturais das sociedades contemporâneas têm um efeito de desagregação das hierarquias tradicionais, multiplicando culturas urbanas, alterando padrões de gosto e embaralhando os padrões de legitimação cultural.

Nesse contexto, deve-se assinalar que a *juventude* é uma categoria em permanente construção social e histórica, variando no tempo, na mesma sociedade e segundo os diversos efeitos globais dos fenômenos econômicos, sociais e culturais. A adoção do recorte etário de 15 a 29 anos no âmbito das políticas públicas no Brasil é muito recente. Trata-se de 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, o que retarda 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 autoexpressão. Nas relações com a cultura e na construção das identidades sociais, esta contextualização é importante, ainda que insuficiente.

As transformações na esfera produtiva e no mundo do trabalho são apenas parte dos aspectos levados em conta na reflexão em torno da problemática da transição para a vida adulta na atualidade. A emergência de novos padrões comportamentais no exercício da sexualidade, da nupcialidade e na configuração dos arranjos familiares também tem sido considerada nas tentativas de compreensão e explicação das mudanças nos marcos tradicionais da passagem do jovem para a condição adulta. Dessa forma, as trajetórias individuais dos jovens, as origens sociais, o sexo e os padrões de comportamento, em particular, suas diferentes relações com a cultura e as demandas *por reconhecimento* complexificam a ideia da juventude como “tempo suspenso” e reconhecem a heterogeneidade das culturas juvenis.

A reflexão que se segue explora dois modelos explicativos – *modelo de reprodução da trajetória dos pais* e *modelo de experimentação* – em suas possibilidades de justificação de objetivos para as políticas culturais voltadas à juventude (HERSENT, 2004). No primeiro caso, a exigência de reprodução da trajetória dos pais imprime pressões para que o momento do casamento, da maturidade sexual e da entrada no mercado de trabalho e a 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 ambulação 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 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, seja no das formas de vida das gerações anteriores. Pode-se afirmar que este tempero implica fazer críticas às instituições culturais, em especial as escolares, que não se sensibilizam nem se amoldam a estas exigências.

#### **4 EXISTE UMA CULTURA LEGÍTIMA?**

Nas análises culturais legitimistas, emprego e estrutura de classes tinham uma função central, seguidas de perto pelas instituições escolares, que representavam a possibilidade de redistribuição de recursos apropriados no âmbito da dinâmica econômica. Em realidade, a ideia de cultura legítima é resultado de múltiplos processos institucionais e de efeitos estruturais convergentes (BOURDIEU, 2007). Como a instituição escolar tem um papel central nestas análises, a reflexão que segue se concentra nela, embora de forma pontual e insuficiente.

Contemporaneamente, a instituição 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 falhos 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 Lei 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 eloquentes, 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 3 apresenta os dados também por turno.

TABELA 3

**Proporção de alunos que frequentam 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						
<b>Total</b>	<b>40,3</b>	<b>59,7</b>	<b>26,9</b>	<b>73,1</b>	<b>85,6</b>	<b>14,4</b>	<b>19,9</b>	<b>80,1</b>
Ensino fundamental – 5ª a 8ª série								
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
<b>Total</b>	<b>56,4</b>	<b>43,6</b>	<b>37,9</b>	<b>62,1</b>	<b>69,0</b>	<b>31,0</b>	<b>28,7</b>	<b>71,3</b>
Ensino médio – 1ª a 3ª ano								
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: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)/Ministério da Educação (MEC). Censo Escolar de 2003 e Censo dos Profissionais do Magistério da Educação Básica de 2003.

Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)/Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

É no espaço deixado pelas deficiências do sistema educacional que atua o Programa Educação, Cultura e Cidadania – Cultura Viva (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, dada a precariedade dos mecanismos de socialização, sejam eles estruturais, como os mercados de trabalho, que se tornam cada vez mais segmentados ou pouco dinâmicos, sejam institucionais, como a ausência de espaços de troca e convívio. Outro ponto é que crianças e jovens não desfrutam de adequados processos de formação escolar, de acesso a informações e de métodos didático-pedagógicos que deem conta e correspondam às suas necessidades sociais ou que façam sentido à luz de suas experiências culturais. A escola não desenvolve estratégias que permitam aos jovens 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. Esta instituição está em dissintonia com as necessidades dos jovens e de seus cotidianos. Em suma, crianças, adolescentes e jovens encontram dificuldades de usufruir e se apropriar dos recursos simbólicos da sociedade.

O programa propõe-se 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 *circuítos mais elaborados da cultura e das artes*. Também tenta desenvolver potencialidades profissionais no campo da produção, da circulação e da 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, abrangendo 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 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 um papel 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.

Não se afirma com isso que o programa em tela é capaz de resolver os problemas apontados, mas simplesmente tematiza a questão das relações da juventude com a cultura de forma a reconhecer sua diversidade e pluralidade. Esta é a questão da próxima seção.

## 5 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 brasilienses, 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, segue-se outra, que é apontar as perspectivas gerais que envolvem a questão.

A primeira refere-se à distinção entre os jovens que trabalham e aqueles que permanecem no sistema educacional, dispendo 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 – cada vez mais instáveis, segmentados e

exigentes em termos de qualificação – dificulta as estratégias de mobilidade e os cálculos sociais no que se refere à delimitação de projetos de vida.

A segunda perspectiva refere-se aos problemas que surgem em um contexto de socialização mais amplo. Os mecanismos de integração social falham da mesma forma que as instituições escolares e as do 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.

Aqui é importante ressaltar que alguns programas governamentais, a exemplo do Programa Educação, Cultura e Cidadania – Cultura Viva, apreendem partes das referências destas duas visões. Objetiva capacitar para o trabalho cultural, explorando oportunidades, mas reconhecendo dificuldades no mercado de trabalho dos jovens; e 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 ideia 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, preconiza-se 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 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 a do consumo.

Os jovens constituem um dos componentes centrais desse cenário. O que vestem, aonde vão, o que fazem no tempo livre e as práticas de consumo cultural dizem algo sobre como inventam suas identidades e usam o consumo para compô-las. A tabela 4 apresenta o consumo de bens culturais em sentido estrito entre jovens.

TABELA 4  
**Perfil do consumo cultural de jovens e adultos – 15 a 29 anos**

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

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2003/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).  
 Elaboração: Ninsoc/Disoc/lpea.

Divide-se a tabela 4 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 dá-se com teatro (R\$ 403,00) e depois com outras saídas (R\$ 400,00). 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.

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 multiplicam-se 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\$ 679,00), teatro (R\$ 458,00), CD (R\$ 309,00) e periódicos (R\$ 306,00). 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 têm gasto para o universo de 18,6%, livros para 8% e teatro cai para 7%. Estes dados mostram que, além de diferentes intensidades de práticas, 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 àqueles das artes tomadas em sentido normativo – artes tradicionais.

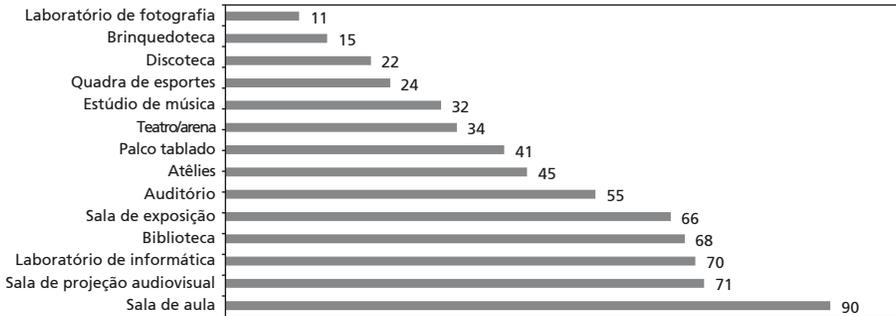
As análises de consumo e práticas culturais mostram a realização de outras práticas complementares e, portanto, não excludentes entre si, realizadas no ambiente doméstico, voltadas para escalas de preferências e sociabilidades diferenciadas, e que se afastam de uma pauta de práticas culturais normativas – 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, do uso de computadores, da multimídia etc., na medida em que podem ser associadas a tecnologias de produção artística, e não apenas ao consumo de informações. Por outro lado, o estabelecimento da cultura como instrumento de promoção de liberdades básicas deve estimular o associativismo e a multiplicação de espaços públicos de reconhecimento social e de construção da autoestima. São estes os desafios do Programa Educação, Cultura e Cidadania. Só para constar, é relevante lembrar que grande parte dos pontos tem espaços para desenvolver diferentes atividades, a exemplo de sala de aula (90% dos pontos), sala de projeção audiovisual (71%), laboratório de informática (70%), biblioteca (68%), sala de exposição (66%), entre outros espaços para atividades – laboratório de fotografia, brinquedoteca, discoteca etc. –, que podem ser facilmente visualizáveis no gráfico 1.

GRÁFICO 1

**Espaços presentes nos Pontos de Cultura**

(Em %)



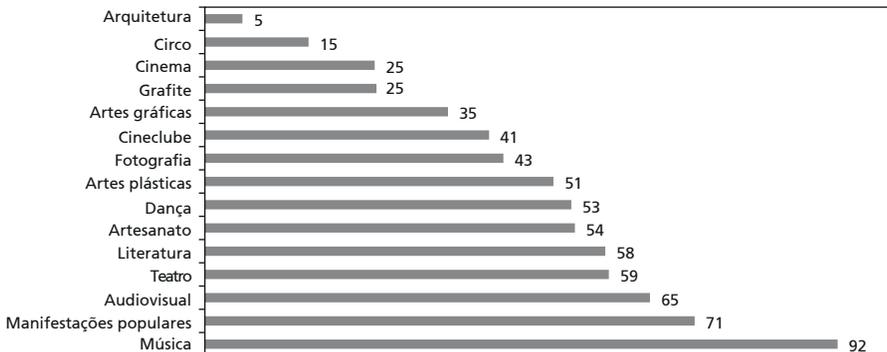
Fonte: Ipea (2009).

Também realizam atividades em diversos campos das artes e da cultura, como se constata no gráfico 2. Vale destacar, no entanto, que as artes tradicionais estão presentes, mesmo atualizadas em gêneros mesclados ou hibridizados e contemporâneos, a exemplo da musicalidade *hip hop*, na atualização e utilização de tecnologias para proteger e valorizar tradições – a exemplo dos usos dados ao audiovisual por grupos indígenas – ou na presença de atividades populares, sejam tipicamente urbanas – grafite –, sejam consideradas tradicionais – dança gaúcha, capoeira, artesanatos e literatura de cordel, para ficar com poucos exemplos.

GRÁFICO 2

**Atividades desenvolvidas nos Pontos de Cultura**

(Em %)



Fonte: Ipea (2009).

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 para que seja usufruída. 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. Desta 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 e 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.

## **6 UMA ABORDAGEM LEGITIMISTA OU PLURALISTA?**

A análise das práticas e dos comportamentos culturais da juventude permite questionar as formas e os desenhos das políticas culturais e, até mesmo, a concepção de cultura que as orientam. 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 arte, 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 (BOTELHO; FIORE, 2004; FORTUNA; SILVA, 2002).

Por outro lado, 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 em seu interior e que tal diversidade deve florescer em 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 esta 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 lócus onde os participantes podem ser vistos e ouvidos por todos e onde é possível que isto aconteça sob ângulos e perspectivas diferentes, em suma, 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, em 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 em que 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 de 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 cultural 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 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.

Por outro lado, 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 faz, é para uma absorção rápida, circunscrita aos circuitos de mercado. Não se quer com isto 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 e o desenvolvimento de tecnologias e ainda estabelece inúmeras pontes entre os países. Assim, a importância do poder público talvez encontre-se em outros lugares, para os quais não se olham 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 a democratização da cultura.

Dessa maneira, 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 também 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 a 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 é à toa que parte do escopo das políticas culturais refere-se 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, os cineclubes ou as casas de cultura, de longa tradição. Não é obra do acaso que esta tradição esteja sendo revisitada pelo programa Cultura Viva, ao preconizar um conceito ampliado de política cultural e ao relacionar cultura, diversidade e desenvolvimento.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, devem-se alinhar alguns pontos. Vimos que as culturas juvenis são heterogêneas, mas que as políticas legitimistas e pluralistas oferecem elementos importantes e complementares que referenciam aspectos destas culturas juvenis.

De um lado, as análises legitimistas mostram as desigualdades culturais, homólogas às desigualdades de distribuições de renda e capital escolar. De outro lado, as análises pluralistas reconhecem a diversidade de usos do tempo livre e de práticas culturais.

No entanto, as políticas culturais brasileiras desenvolvidas a partir da representação dos dois modelos se defrontam com insuficiências institucionais importantes em relação à existência de estratégias consolidadas de democratização cultural, quando se notam carências na criação de uma cultura legítima, aqui analisada do ângulo restrito e especial do processo escolar. Esta ausência de um padrão de legitimidade inibe e fragiliza as demandas por igual acesso pela razão simples da inexistência de referências sociais para a percepção ou medidas de igualdade cultural e de acesso.

O modelo pluralista, por sua vez, defronta-se com a ausência de políticas públicas capazes de ofertar espaços públicos de convívio, troca e comunicação. Neste caso, enfatiza-se que as intervenções públicas não devem ser pontuais, pois envolvem a organização dos espaços públicos urbanos e de seus equipamentos e também a consolidação de políticas culturais específicas que criem mecanismos de fomento, proteção e reconhecimento da diversidade simbólica.

Apontou-se o Programa Educação, Cultura e Cidadania – Cultura Viva como um conjunto de ações capazes de integrar os dois modelos de políticas públicas culturais para a juventude, mas deve-se reconhecer sua pequena abrangência em termos populacionais e territorial e seu insulamento relativamente ao conjunto de estratégias globais das políticas públicas, em especial da educação, e das políticas de comunicação, incapazes de enfrentar a lógica dos mercados e o desafio da democratização dos meios de comunicação e da inclusão social.

Finalmente, é também possível pensar que o programa pode vir a se constituir em parte de uma dinâmica social mais ampla que refunde as orientações políticas no sentido de recriação de um Estado capaz de intervir para gerar capacidade, igualdade e proteção da diversidade cultural e que o desenvolvimento cultural não seja simples aposta e resultado das forças de mercado, mas que inclua fortes políticas de formação e participação, enfim, de “democracia cultural”.

**REFERÊNCIAS**

- BOTELHO, I.; FIORE, M. *O uso do tempo livre e as práticas culturais na região metropolitana de São Paulo*. Relatório da primeira parte da pesquisa do Centro de Estudos da Metrópole, 2004.
- BOURDIEU, P. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Zouk, 2007.
- \_\_\_\_\_. *La jeunesse n'est qu'un mot. Questions de Sociologie*, Paris: Éditions de Minuit, 1980.
- BUCCI, M. P. D. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CUNHA FILHO, F. H. *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- DWORKIN, R. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- EAGLETON, T. *A idéia de cultura*. São Paulo: UNESP, 2000.
- FORTUNA, C.; SILVA, A. A. *Projeto e circunstância: culturas urbanas em Portugal*. Portugal: Edições Afrontamento, 2002.
- FUMAROLI, M. *El estado cultural: ensayo sobre una religión moderna*. Barcelona: Acantilado, 2007.
- GALLAND, O. Adolescence, post-adolescence, jeunesse: retour sur quelques interprétations. *Revue Française de Sociologie*, Paris, v. 4, n. 42, p. 611-640, oct./dez. 2001.
- HERSENT, J. *Les pratiques culturelles adolescentes*. Ministère de la Culture et de la Communication, Paris, fév. 2004.
- IPEA. *Avaliação do Programa Educação, Cultura e Cidadania – Cultura Viva*. Relatório. Brasília: Ipea/FUNDAJ, 2009.
- LAHIRE, B. Crenças coletivas e desigualdades culturais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 983-995, set. 2003.
- \_\_\_\_\_. *La culture dès individus: dissonances culturelles et distinction de soi*. Paris: La Découverte, 2004.
- LEDUR, J. F. *Direitos fundamentais sociais: efetivação no âmbito da democracia participativa*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- MILLER, T.; YÚDICE, G. *Política cultural*. Barcelona: Gedisa Editorial, 2002.
- PASSERON, J-C. *O raciocínio sociológico: o espaço não popperiano do raciocínio natural*. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

PEREIRA DA SILVA, V. *A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura*. Portugal: Edições Almedina, 2007.

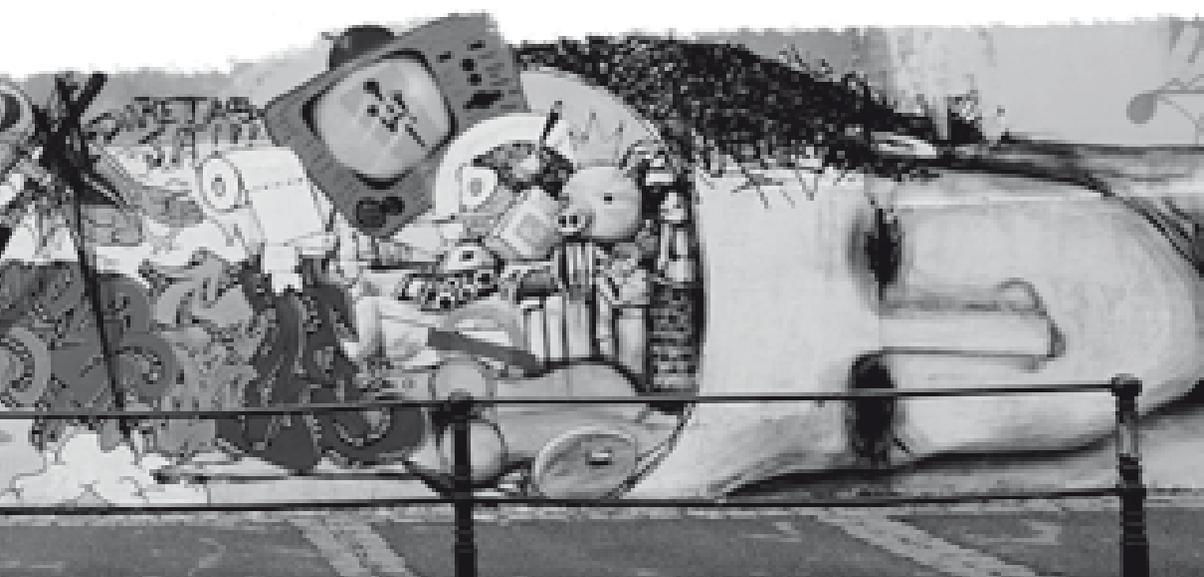
SANTOS, M. L. L. Políticas culturais e juventude. *Análise Social*, v. 26, ano 5, n. 114, p. 991-1009, 1991.

SANTOS, T. M. *O direito à cultura na Constituição Federal de 1988*. Rio Grande do Sul: Verbo Jurídico, 2007.

PERALTA, A. T.; SPOSITO, M. P. Juventude e contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*. Número especial, 1997.

# 10

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





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

Brancolina Ferreira\*  
Fábio Alves\*\*

### 1 APRESENTAÇÃO

A juventude rural,<sup>1</sup> 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 pressagia 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>2</sup> está presente nos atores e nas agências com foco na questão, o que se expressa nas análises e nas propostas contidas em programas governamentais, de organizações da sociedade civil e, até mesmo, do campo acadêmico. Ainda se faz presente, em tais propostas, certa naturalização no uso de termos como *jovem*, *juventude*, *jovem rural*. Em diferentes inserções e enfoques, a categoria *jovem* aparece, muitas vezes, como autoevidente.

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

---

\* Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

\*\* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Ipea.

1. Para as considerações deste texto, é tomada por juventude rural a população residente na zona rural inserida na faixa etária de 15 a 29 anos.

2. Como pode ser visto nos demais textos setoriais que compõem este livro.

Pesquisas recentes indicam que, no Brasil, independentemente do contexto social a que pertençam, os jovens padecem de elevados índices de evasão escolar, violência, gravidez, desemprego, crescente vulnerabilidade a doenças infectocontagiosas e drogas. Para os que vivem no campo, as oportunidades de trabalho e 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 esta 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>3</sup>

## 2 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO JOVEM RURAL

A evolução da população rural total entre 1996 e 2006 é peculiar:<sup>4</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 ou mais) aumentaram, embora em níveis modestos, 0,3% e 7,2%, respectivamente. Nesse período, a população urbana aumentou em todas as faixas etárias, mas, sobretudo, entre os com 60 anos ou mais (51%) e na faixa de 30 a 59 anos (37%), o que confirma outras análises relativas ao envelhecimento da população brasileira. Mas 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 1, os homens rurais são sempre a maioria, o que difere da distribuição por faixas de idade e sexo da população urbana, na qual as mulheres são minoritárias apenas nas faixas de idade de 0 a 14 anos.

---

3. A base conceitual utilizada para a caracterização da juventude rural baseou-se no texto de Bertoncello, Rossi e Badalotti (2006).

4. Para que esta comparação fosse feita, foram eliminados os dados relativos à região Norte, dado que tiveram cobertura diferente nos anos considerados.

TABELA 1  
**Distribuição percentual da participação de cada faixa etária por sexo, segundo situação do domicílio – Brasil, 2007**  
 (Em%)

Faixa etária <sup>1</sup>	Brasil		Urbana		Rural	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
0 a 14 anos	<b>51,2</b>	<b>48,8</b>	51,1	48,9	52,0	48,0
15 a 17 anos	<b>51,3</b>	<b>48,7</b>	50,4	49,6	55,0	45,0
18 a 19 anos	<b>51,0</b>	<b>49,0</b>	50,3	49,7	54,5	45,5
20 a 24 anos	<b>49,8</b>	<b>50,2</b>	49,3	50,7	52,6	47,4
Subtotal 1 – 18 a 24 anos	<b>50,2</b>	<b>49,8</b>	49,6	50,4	53,2	46,8
25 a 29 anos	<b>48,6</b>	<b>51,4</b>	48,0	52,0	51,7	48,3
Subtotal 2 – 15 a 29 anos	<b>49,9</b>	<b>50,1</b>	49,2	50,8	53,2	46,8
30 a 59 anos	<b>47,6</b>	<b>52,4</b>	46,8	53,2	52,3	47,7
60 anos ou mais	<b>44,3</b>	<b>55,7</b>	42,8	57,2	51,7	48,3
<b>Total</b>	<b>48,8</b>	<b>51,2</b>	<b>48,1</b>	<b>51,9</b>	<b>52,4</b>	<b>47,6</b>

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2007/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)/Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Consideram-se três subconjuntos no segmento juventude: jovens-adolescentes, de 15 a 17 anos; jovens-jovens, de 18 a 24 anos; e jovens-adultos, de 25 a 29 anos.

A tabela 1 também mostra uma significativa prevalência de mulheres urbanas com 60 anos ou mais, situação que na zona rural apresenta configuração inversa. A predominância de homens em relação a mulheres na zona rural indica – sobretudo para as faixas de maior idade – a presença do celibato rural masculino. Questões relativas às razões de gênero entre os jovens rurais serão retomadas adiante.

A situação desfavorável da educação entre os jovens rurais é evidente quando comparada com a dos jovens urbanos. De acordo com os dados da PNAD 2007, a taxa de analfabetismo da juventude rural é de 4,08%, mais de seis vezes superior à urbana, que é de 0,64%. O número médio de anos de estudos entre os jovens rurais é de 6,5 anos, enquanto entre os urbanos ultrapassa os nove anos. Se considerarmos somente a zona rural, é notável a diferença de escolaridade entre rapazes e moças. Estas apresentam uma taxa de analfabetismo de 1,45%, contra uma taxa masculina de 6,4%.

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. Outros obstáculos de ordem econômica e cultural estão presentes, destacando-se: a escassez de recursos financeiros da família,

que não lhes permite custear a passagem de ônibus até a cidade; a necessidade da presença mais permanente de 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 não é necessário estudar.

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

Dados da PNAD 2007 mostram que 18,4% da população ocupada vivem na zona rural, compondo um contingente de 16,7 milhões de pessoas. Destas, 71% dedicam-se, predominantemente, a atividades agrícolas. As mulheres residentes em áreas rurais compõem 16% da ocupação feminina total, ou seja, formam um subconjunto de 6,2 milhões de pessoas. A grande maioria delas (64,6%) tem como ocupação principal a execução de atividades agrícolas. Ao considerar somente a faixa etária correspondente à juventude rural, a diferença de gênero na composição das ocupações rurais evidencia-se. Enquanto, entre os rapazes, o percentual de atividades agrícolas como ocupação principal é de 71%, entre as moças, a proporção é de 53%, ou seja, pouco mais da metade.

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 nesses anos. Contudo, como o trabalho no âmbito da agricultura familiar segue uma lógica que nem sempre contempla a remuneração do trabalho, seja feminino, seja 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 32% do total dos ocupados em atividades rurais em 2007. Os denominados *jovens-jovens*, com idade entre 18 e 24 anos, constituem o maior subgrupo, com 48,6% do total de ocupados jovens. Em torno de 35% dos jovens rurais 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, seja para o meio urbano – são insuficientes para refletir especificidades e dificuldades específicas de diferentes ambientes sociais. Até 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, até mesmo, do meio rural que não exercem o trabalho agrícola. As relações sociais que conferem sentido e especificidade aos jovens 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 – ideias, 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. Disto decorre o fato de o trabalho de todos os seus integrantes, inclusive os jovens, não envolver questões salariais, porque tem como finalidade a reprodução social da família e unidade produtiva, tanto no ciclo curto – reprodução biológica –, como no ciclo longo – reprodução geracional –, e não a acumulação de capital. Este processo de trabalho percorre diferentes etapas conforme a evolução do ciclo demográfico da família, o que afeta, ao longo do tempo, as relações entre trabalho e consumo.<sup>5</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 ocorrer a construção de uma unidade produtiva autônoma, após o casamento ou a passagem sucessória do estabelecimento familiar de pai para filho. Desse modo, 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>6</sup>

Ainda que com 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. Também variam no tempo e dependem tanto da autoidentificação 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.

---

5. Ver Chayanov (1974).

6. 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.

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 capital que foi sendo formado com a contribuição do trabalho de toda a família – e com a participação do jovem desde criança.

### 3 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 indicados 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.

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, frequentemente, influi os jovens a considerar a agricultura mais negativa que positiva. Entre os aspectos negativos indicados pelos jovens, destacam-se a ausência de férias, fins de semana livres e horários regulares de trabalho. Ademais, a atividade agrícola é considerada árdua, penosa e difícil, submete os trabalhadores ao calor, ao frio e a posições de trabalho pouco confortáveis, e mais, os rendimentos são baixos, irregulares e aleatórios. Por sua vez, 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, em que não é mais possível a subdivisão da propriedade. A integração no mercado de trabalho urbano não é fácil ou automática para os jovens que abandonam 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 que saem das áreas rurais, o que causa uma relativa masculinização do campo. Vários fatores foram identificados na origem de tal 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>7</sup>

---

7. Ver Brumer (2006).

Em todas as regiões do país – urbanas e rurais – na faixa etária de 0 a 14 anos, os dados das PNADs de 1996, 2001, 2006 e 2007 mostram a predominância do sexo masculino. A circunstância é inversa para as demais faixas de idade – jovens, adultos e idosos –, nas quais prevalece a presença de mulheres na zona urbana, conforme a tabela 2.

TABELA 2

**Razão de sexo – masculino/feminino – da população brasileira, segundo regiões, situação censitária e faixa etária – 2007**

Brasil, grandes regiões e situação de domicílio	Todas as idades	0 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 19 anos	20 a 24 anos	Subtotal – 18 a 24 anos	25 a 29 anos	Subtotal – 15 a 29 anos	30 a 59 anos	60 anos ou mais
<b>Brasil</b>	<b>0,93</b>	<b>1,04</b>	<b>1,02</b>	<b>1,01</b>	<b>0,97</b>	<b>0,98</b>	<b>0,92</b>	<b>0,97</b>	<b>0,88</b>	<b>0,75</b>
Norte	0,95	1,06	0,95	0,91	0,90	0,90	0,88	0,90	0,92	0,81
Nordeste	0,91	1,02	1,00	0,95	0,96	0,95	0,89	0,94	0,85	0,73
Sudeste	0,93	1,05	1,02	1,04	0,99	1,01	0,94	0,98	0,88	0,74
Sul	0,93	1,05	1,05	1,11	0,97	1,01	0,97	1,00	0,89	0,74
Centro-Oeste	0,96	1,04	1,09	1,00	1,02	1,01	0,91	0,99	0,91	0,86
<b>Brasil</b>	<b>1,10</b>	<b>1,08</b>	<b>1,22</b>	<b>1,20</b>	<b>1,11</b>	<b>1,14</b>	<b>1,07</b>	<b>1,14</b>	<b>1,10</b>	<b>1,07</b>
Norte	1,17	1,12	1,28	1,41	1,11	1,20	1,05	1,17	1,18	1,30
Nordeste	1,09	1,07	1,22	1,22	1,15	1,17	1,17	1,18	1,06	1,02
Sudeste	1,08	1,09	1,26	1,04	1,05	1,05	0,97	1,07	1,10	1,01
Sul	1,09	1,11	1,16	1,15	1,05	1,08	0,90	1,04	1,10	1,10
Centro-Oeste	1,16	1,08	1,21	1,24	1,08	1,13	1,06	1,12	1,21	1,39

Fonte: PNAD de 2007/IBGE.  
Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Nas áreas rurais de todas as regiões e para todas as faixas etárias, o sexo masculino é dominante em termos quantitativos. Esta predominância é evidente, principalmente, nas regiões Norte e Centro-Oeste, que apresentam, na faixa etária superior a 60 anos, presenças masculinas maiores que as femininas em 30% e 39%, respectivamente, em 2007.

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 consequências 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 é posta em risco, uma vez que, por diferentes razões, os jovens e, principalmente, as mulheres passam cada vez mais a construir projetos profissionais que indicam ruptura com a agricultura.

Para muitas jovens mulheres, o primeiro movimento para a saída do campo ocorre 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 que 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 configura-se 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 em situações excepcionais não é endógeno.

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 efetua-se com naturalidade, o inverso, ou seja, os jovens contraírem matrimônio fora do meio rural, é mais difícil. Diversas pesquisas revelam serem raros os casos de jovens citadinas 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 de saída do campo destes.

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 como grupo; e à mulher, a da reprodução – privada, autossuficiente e capaz de garantir aos membros da família as condições que possam mantê-los como indivíduos.

Nem sempre é o filho mais velho o que assume as funções de direção das atividades produtivas após a aposentadoria ou a morte do pai. Por vezes, a filha é a única herdeira. Mas todos os estudos indicam a prevalência de um *viés masculino* nos processos sucessórios e a exclusão das mulheres na herança da terra. Elas somente a herdarem caso inexista um filho varão ou quando nenhum filho do sexo masculino tiver interesse na atividade agrícola. Outra possibilidade de as 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 dos mercados de trabalho urbano e rural, de um lado, e pela subordinação da sociedade camponesa à sociedade industrial, de outro. Os 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>8</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 sua vida pessoal – particularmente, o casamento e a família.<sup>9</sup>

#### 4 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* (DESER, 2000), 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 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 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 esporte, 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, muito embora as questões relativas aos jovens fossem discutidas durante o evento. Para a direção do MST, os jovens são uma “prioridade do movimento”, fato que adquiriu maior relevância nos últimos anos, até mesmo porque “a maioria da nossa militância e dos dirigentes é jovem” (SANTOS, 2007).

---

8. Ver Bourdieu (1989).

9. Ver Stropasolas (2004).

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 postos nas últimas posições, ou alocados nos lotes dos pais – quando estes estão presentes e foram assentados –, dado que a prioridade governamental são as famílias com filhos. Para o MST, o assentamento garantiria a permanência do jovem no campo. Esta regra – parte do conjunto de normas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) – dificulta a permanência no campo dos jovens que têm um projeto de autonomia, conduzindo 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” (SANTOS, 2007).

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>10</sup> Mas, de acordo com seus proponentes, viria 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, 2007).

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, de interesse, de união, de organização, de formação, de capacitação profissional, individualismo, 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 construir-se novas relações nas famílias, por mais que isto represente uma mudança cultural na forma tradicional como estas funcionam e organizam-se nas comunidades.

---

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

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

Especificamente direcionados para os jovens rurais, sobressaem-se as seguintes iniciativas do governo federal: Programa Nossa Primeira Terra, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) Jovem e Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) Campo – antigo Programa Saberes da Terra.

### **5.1 Programa Nossa Primeira Terra**

Linha de financiamento – parte do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) – para a aquisição de imóveis e investimentos em infraestrutura 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 crédito de até R\$ 40 mil para projetos comunitários e de infraestrutura.

### **5.2 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\$ 7 mil. Os recursos podem ser aplicados em projetos específicos de interesse de jovens agricultores familiares, em atividades que agreguem renda em novas iniciativas. O prazo de pagamento é de dez anos, com juros de 1% ao ano, e o prazo de carência pode ser de até cinco anos, dependendo da necessidade técnica do projeto.

### **5.3 ProJovem Campo**

O ProJovem Campo 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 –, a qualificação e a formação profissional.

O programa visa garantir aos jovens de 18 a 29 anos da agricultura familiar a conclusão do ensino fundamental em regime de alternância dos ciclos agrícolas. Tal 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 recebem um auxílio mensal de R\$ 100,00 durante 12 meses, quando estiverem exercendo atividades na escola. A formação tem 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, em primeiro momento, um mapeamento da situação social de crianças e adolescentes que vivem em projetos agroextrativistas (PAE) 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.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De um modo geral, o fluxo demográfico do campo para a cidade ocorre em razão de fatores externos e internos à família camponesa, que estão entre si correlacionados. Como fatores externos, podem-se destacar questões culturais como a glamorização da cidade e a desvalorização do ambiente rural. Paira, na sociedade atual, uma dicotomia campo *versus* cidade, em que o primeiro é tido como sinônimo de atraso, enquanto a segunda representaria o moderno. Urbano e rural são, assim, modos de vida antagônicos em processo de valorização no qual o campo está em situação subalterna em relação à cidade.

A educação formal oferecida pelo Estado, além de ser frequentemente precária, está moldada sob uma visão urbana, com conteúdos e métodos de ensino não adequados ao ambiente de vida rural. Portanto, em vez de ser preparado para a vida em seu ambiente de origem, o jovem rural acaba por ser formado para encarar a cidade como opção ideal de vida.

Outro fator externo é a questão do acesso à terra. O ambiente atual da agricultura familiar caracteriza-se pela impossibilidade de divisão da propriedade familiar e dificuldade de aquisição de novas terras em virtude da estrutura fundiária extremamente concentrada. A *falta* de terra reduz as possibilidades de desenvolvimento de atividades agrícolas pelos jovens e, por sua vez, diminui o escopo de opções de trabalho no campo.

Internamente à família rural, o principal fator é a divisão social do trabalho, em que predomina a subalternidade da mulher no desenvolvimento das atividades econômicas, que terá reflexos, inclusive, no processo de sucessão da propriedade familiar. Como resultado, o contingente feminino que migra para as cidades é maior que o masculino.

Tais fatores irão atingir a população em geral. Porém, seus impactos são mais evidentes e acentuados entre os jovens. Isto porque é a juventude o segmento populacional que está ingressando no mercado de trabalho. Com possibilidades diminutas de estabelecerem-se no campo, os jovens passam a construir seus projetos de vida desvinculados do meio de origem, almejando um posto de trabalho urbano. Vivencia-se, deste modo, um duplo processo de esvaziamento do campo e aumento da pressão demográfica nas cidades, com impactos negativos em ambos os espaços.

Diante disso, é função do Estado programar ações que visem mudar a realidade no campo, contribuindo para transformar o rural como ambiente próspero e sustentável, de forma a propiciar aos rapazes e às moças do campo opções viáveis para construir seus projetos de vida em seu ambiente de origem. Não há como realizar isto sem repensar nosso modelo de desenvolvimento.

Assim, é evidente que os atuais 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 uma parcela limitada dos pertencentes a famílias pobres, sem-terra ou com terra insuficiente. Além de ainda serem insuficientes, dependem, em grande medida, de transformações e de ganhos que só podem ser sustentavelmente obtidos pela interação de todo o conjunto de políticas públicas e avanços nos padrões culturais da nossa 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 isso. 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 ser disponibilizados para a criação de novas unidades produtivas.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. *MST propõe criação de agrovilas como parte da reforma agrária*, 15 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/06/14/materia.2007-06-14.4142085492/view>>.

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. Chapecó: Unochapecó, 2006.

BOURDIEU, P. Reproduction interdite: la dimension symbolique de la domination économique. *Études Rurales*, v. 113/114, p. 15-35, jan./jui. 1989.

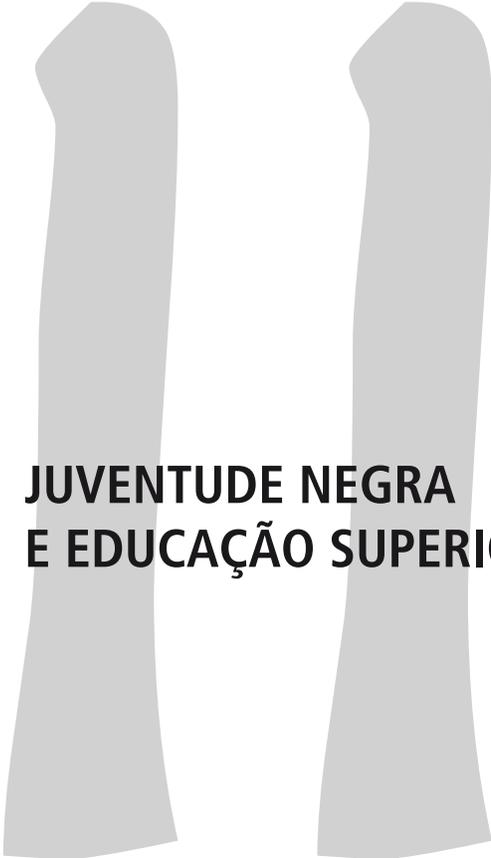
BRUMER, A. A problemática dos jovens rurais na pós-modernidade. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 7. Quito, Equador, 20-24 nov. 2006.

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

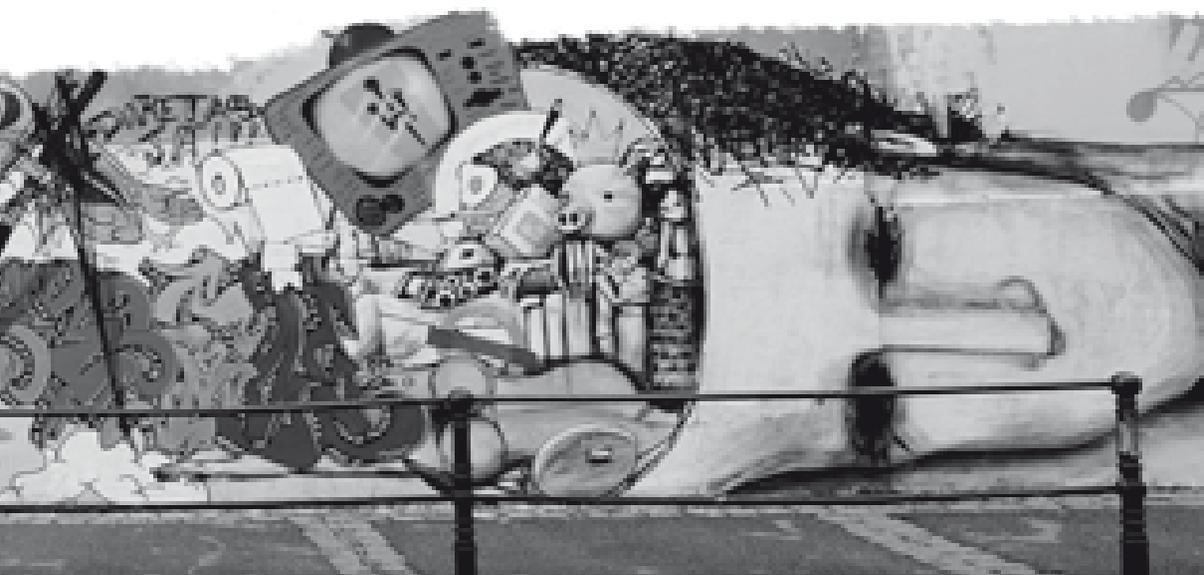
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS RURAIS (DESER). Comissão de Jovens do Fórum Sul dos Rurais da CUT. *Cartilha da Juventude Rural*: abrindo espaços e conquistando direitos. Curitiba, fev. 2000. Disponível em: <[http://www.deser.org.br/pub\\_read.asp?id=61](http://www.deser.org.br/pub_read.asp?id=61)>.

SANTOS, M. Não existe reforma agrária no governo Lula. Entrevista concedida ao Congresso em Foco durante a realização do V Congresso Nacional do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST). Brasília, 11-15 jun. 2007. Disponível em: <<http://congressoemfoco.ig.com.br/QuestaoDeFocoPrint.aspx?id=48>>.

STROPASOLAS, V. L. O valor (do) casamento na agricultura familiar. *Estudos Feministas*, Florianópolis, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e Agricultura de Santa Catarina, v. 12, n. 1, p. 253-267, jan./abr. 2004.



**JUVENTUDE NEGRA  
E EDUCAÇÃO SUPERIOR**





## JUVENTUDE NEGRA E EDUCAÇÃO SUPERIOR\*

Adailton da Silva\*\*  
Josenilton da Silva\*\*\*  
Waldemir Rosa\*\*

### 1 APRESENTAÇÃO

A juventude negra no Brasil enfrenta um importante conjunto de problemas que vem limitando seu acesso a 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 para a juventude negra no país, pode-se lembrar o fato de os jovens negros estarem sobrerrepresentados no segmento de jovens que não trabalham 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 – vêm se refletindo, 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, sua visão de mundo e 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 promover acesso ao ensino superior vêm se destacando como palco de significativos avanços no que se refere ao combate às desigualdades raciais e à ampliação de oportunidades sociais. Atualmente, são 39

---

\* Contribuíram para este trabalho, com análises e sugestões, Luciana Jaccoud e Sergei Soares, também da área de Igualdade Racial da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

\*\* Pesquisadores do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

\*\*\* Técnico de Desenvolvimento e Administração do Ipea.

as instituições públicas de ensino superior que adotam alguma modalidade de políticas de ações afirmativas (AAs) para o ingresso de estudantes negros nos cursos de graduação.<sup>1</sup> Nas universidades públicas, as duas principais modalidades de AAs são as cotas e o sistema de bonificações, o que possibilitou, efetivamente, um ingresso maior 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.

Este capítulo 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 AAs, pode-se desde já assegurar que as experiências têm, efetivamente, representado um importante mecanismo de democratização do acesso ao ensino superior no país e seus impactos são positivos para ampliar o acesso da juventude negra às universidades no Brasil.

## 2 JUVENTUDE NEGRA E EDUCAÇÃO

A educação constitui uma dimensão central para ampliar as chances de uma inclusão promissora no mercado de trabalho. Ela é fator particularmente relevante para o acesso a um mercado de trabalho que, cada vez mais, requer trabalhadores qualificados, capazes de fazer frente à competitividade entre empresas e indivíduos, à demanda crescente de aumento da produtividade e à complexidade dos processos produtivos, incluindo os relacionados à oferta de serviços. A educação também propicia acesso diferencial a outro conjunto de bens e atividades, como os culturais, os tecnológicos e os informativos, todos potencializadores de oportunidades de renda e de ampliação do bem-estar.

1. Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (FAMERP) – SP; Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETEPS) – SP; Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC) – RJ; Universidade de Brasília (UnB) – DF; Universidade de Campinas (UNICAMP) – SP; Universidade Estadual da Bahia (UNEB) – BA; Universidade Estadual da Zona Oeste (Uejo) – RJ; Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) – BA; Universidade Estadual de Goiás (UEG) – GO; Universidade Estadual de Londrina (UEL) – PR; Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG) – MG; Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) – MG; Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) – PR; Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) – BA; Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT) – MT; Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS) – MS; Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) – RJ; Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) – RJ; Universidade Federal da Bahia (UFBA) – BA; Universidade Federal de Alagoas (Ufal) – AL; Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) – MG; Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – SC; Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) – RS; Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) – SP; Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)/Escola Paulista de Medicina (EPM) – SP; Universidade Federal do ABC Paulista (UFABC) – SP; Universidade Federal do Maranhão (UFMA) – MA; Universidade Federal do Pará (UFPA) – PA; Universidade Federal do Paraná (UFPR) – PR; Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB) – BA; Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – RS; Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) – BA; Universidade Estadual do Piauí (UESPI) – PI; Centro Universitário de Franca (FACEF) – SP; Fundação de Ensino Superior de Goiatuba (FESG) – GO; Instituto Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica da Bahia (IFBA) – BA; Universidade Federal de Goiás (UFG) – GO; Universidade Federal de Sergipe (UFS) – SE; e Universidade Federal do Pampa (Unipampa) – RS.

Nesse sentido, a persistência da desigualdade racial no sistema educacional brasileiro configura-se como limitador de acesso a oportunidades sociais para a juventude negra, ao mesmo tempo em que restringe a construção de uma sociedade mais equânime e democrática. Revela-se, assim, ser dramático que os estudos realizados, ao longo das últimas décadas, tenham constantemente reafirmado que, no campo da educação, os negros estão em desvantagem em praticamente todos os aspectos observados. A título de exemplo, pode-se lembrar que a proporção de analfabetos, assim como a de crianças e jovens que não frequentam a escola, é maior entre negros. Estes também detêm as maiores taxas de repetência, defasagem idade/série e abandono escolar.

No ensino superior, a situação é ainda mais grave. Em um quadro marcado por limitado acesso dos jovens brasileiros a este nível de ensino, o problema é ainda agravado pela expressiva diferença entre brancos e negros. Não apenas observa-se grande desigualdade entre a proporção de jovens brancos e negros matriculados no ensino superior, como também esta desigualdade tem crescido, apesar do aumento observado em ambos os grupos.<sup>2</sup> Em 1993, a taxa de frequência líquida na educação superior era de 7,7 para brancos e 1,5 para negros. Em 2007, esta sobe para 19,8 para brancos e 6,9 para negros. Esta trajetória significou que a diferença de 6,2 pontos subiu para 12,9 pontos, mais do que dobrou em 14 anos. Como o aumento nesta diferença é crescente até 2003, não sofrendo significativas alterações a partir daí, os dados sugerem que a política realizada nos anos 1990, de aumento da oferta de vagas no ensino superior a partir da expansão da rede privada de ensino, tenha sido fator de aprofundamento das desigualdades raciais no ensino superior.

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. Neste 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 que o Ministério da Educação (MEC) considera ideal para cursar o ensino superior, ou seja, a faixa de 18 a 24 anos.

O Ipea divulgou estudo que acompanha a trajetória das crianças negras em relação às crianças brancas nascidas nos anos 1987 e 1988, ou seja, o grupo de jovens que, em uma trajetória educacional adequada, estaria iniciando sua formação de nível superior em 2007 – ano da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).<sup>3</sup> Neste estudo, são apresentados dados relativos à participação da geração de 1987-1988 no sistema de ensino e às diferenças encontradas entre

---

2. Ver Ipea, Unifem e SPM (2008).

3. Ver Ipea (2009), capítulo *Igualdade Racial*.

negros e brancos neste percurso. As crianças negras acompanhadas neste estudo, já desde os 10 e 11 anos, quando deveriam estar cursando a 4ª série do ensino médio, encontravam-se em menor número na série adequada. Para aquelas crianças que não se encontravam na série adequada, entre as crianças negras, havia patamares de defasagem significativamente mais importantes do que os de seus colegas brancos. Em 2002, apenas um em cada cinco jovens negros nascidos em 1987 e 1988 conseguiu chegar à 8ª série na idade prevista. A trajetória dos estudantes brancos deste grupo, em que pese também estar francamente defasada, ainda apresenta uma tendência significativamente melhor que a de seus colegas negros. E, da mesma forma que em 1998, em 2002, os patamares de defasagem dos jovens negros com idade entre 14 e 15 anos, para aqueles que não se encontravam na série adequada, eram significativamente mais expressivos do que os dos jovens brancos. Com esta idade, 7% dos jovens negros encontravam-se ainda na 4ª série do ensino fundamental da escola regular contra 3% de jovens brancos; 12%, na 5ª série contra 5% dos brancos; e 14%, na 6ª série contra 8% dos brancos.

No ensino médio, a distância entre os dois grupos cresce ainda mais. Apenas 15% dos estudantes negros nascidos em 1987 e 1988 concluíram este nível de ensino na idade adequada, contra 25% dos estudantes brancos. Enquanto a quase totalidade dos estudantes brancos desta geração que concluíram o ensino médio na idade adequada estavam em um curso superior dois anos depois, apenas a metade dos estudantes negros conseguiu realizar a mesma passagem.

Esse exercício de acompanhamento da trajetória escolar da geração de 1987-1988 a partir da cor revela que esta geração assistiu a uma progressiva diferenciação do grupo de brancos e negros, com resultado cumulativamente pior para o último grupo. O grupo de estudantes negros, sejam homens, sejam mulheres, encontrou-se em desvantagem em relação aos seus colegas brancos em todas as séries analisadas. A diferença entre os dois grupos revelou-se desde o primeiro ano do ensino fundamental e continuou acumulando-se ao longo do tempo, levando a uma surpreendente distância no que diz respeito à conclusão do ensino médio e, mais fortemente, à inclusão no ensino superior. Como resultado final, do total de negros que ingressaram no sistema de ensino em 1995, apenas 1,5 em cada dez estavam cursando o último ano do ensino médio na idade adequada, contra 2,5 em cada dez estudantes brancos desta geração. Entre os negros, 0,7 em cada dez cursavam o ensino superior 12 anos depois, contra 2,2 dos brancos.

Observou-se, assim, a consolidação de um percurso em que, entre alunos negros, o fracasso escolar é mais presente do que as expectativas de sucesso e progressão. Em um mundo em que a demanda de qualificação aumenta de forma ininterrupta, ao mesmo tempo em que esta se torna exigência incontornável para o acesso às posições de maior estabilidade e rentabilidade, o quadro apresentado

revela-se extremamente grave. A distância entre os grupos negro e branco consolidou-se, para esta geração, de forma irreversível no ensino médio e no acesso ao ensino superior, indicando exclusão permanente dos membros negros desta geração, que não chegarão, senão em uma proporção extremamente pequena, ao fim do ensino médio e, ainda em menor número, ao ensino superior.

Em um contexto em que avançam as demandas por aumento de qualificação no mercado de trabalho, os níveis mais altos de ensino (ensino médio e superior) acumulam progressivo aprofundamento da desigualdade entre negros e brancos. Estes níveis, entretanto, configuram-se atualmente como patamares mínimos de educação para os postos de trabalho não precários. Aponta-se, assim, para a consolidação dos jovens negros em situação de menores oportunidades. Neste sentido, faz-se necessário que a política de universalização do acesso à educação, como um princípio constitucional, seja conjugada com políticas específicas de combate às desigualdades raciais no sistema de ensino, as quais são necessárias à construção de uma sociedade mais equânime e democrática. Algumas das experiências de AAs que estão sendo desenvolvidas para o combate à desigualdade racial no ensino superior, o mais estreito gargalo da educação, serão vistas a seguir.<sup>4</sup>

### 3 UM BREVE HISTÓRICO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL

O debate sobre a implementação de políticas de AAs 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, este 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 Brasil. Nas décadas de 1940 e 1950, após o fim do Estado Novo – que havia colocado os movimentos sociais na clandestinidade –, o movimento negro retomou sua pauta de reivindicações e, novamente, a educação reassumiu 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 fim dos anos 1970, instauraram-se como pauta de luta na democratização do acesso à educação e na constituição de uma educação antirracista, 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

---

4. As iniciativas, atualmente em curso, visando reduzir as desigualdades entre estudantes brancos e negros nos demais níveis de ensino ainda são incipientes. Ver Ipea (2009), capítulo *Igualdade Racial*.

(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, com o objetivo de apoiar e articular a juventude negra da periferia de Salvador, colaborando para a entrada de jovens na universidade.

A partir do fim dos anos 1990, o Brasil intensificou suas experiências de AAs no âmbito das instituições de ensino superior (IES).<sup>5</sup> Entre os anos 2001 e 2004, as iniciativas consolidaram-se.

No contexto da emergência da adoção de políticas afirmativas para reduzir as desigualdades raciais – que surgem como recomendações da Conferência de Durban –, o governo brasileiro dá seus primeiros passos com a criação, na segunda metade de 2002, do Programa Diversidade na Universidade, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O objetivo do programa era estimular a criação de cursos pré-vestibulares para jovens negros, visando facilitar sua entrada nas universidades, uma vez que, naquele momento, menos de 3% da população negra possuía diploma universitário. Paralelamente, pesquisas realizadas no ensino básico detectaram a existência de um crescente processo de defasagem e abandono escolar por parte dos estudantes negros, reduzindo as possibilidades de este grupo entrar no ensino superior. O MEC decidiu intervir no problema, apoiando, então, cursinhos pré-vestibulares promovidos por entidades da sociedade civil.

A opção pelos cursos pré-vestibulares como política de enfrentamento das desigualdades raciais na educação reflete o debate sobre o tema à época. De um lado, ampliavam-se as demandas por cotas raciais no ensino superior, medida defendida pela maioria das entidades do movimento negro. De outro, setores políticos e acadêmicos manifestavam sua resistência a esta proposta, entendendo que as provas dos vestibulares representavam uma garantia da prevalência dos critérios de mérito e isonomia no acesso ao ensino superior. Para estes grupos, a ideia de criar cursinhos pré-vestibulares parecia mais adequada do que a entrada direta de negros nas universidades por meio de cotas. Assim, esta iniciativa também atendia, em alguma medida, às demandas do movimento social por políticas educacionais inclusivas.

---

5. Uma experiência inovadora foi o Programa Geração XXI, desenvolvido em São Paulo, em 1999, no qual 21 jovens negros, entre 13 e 15 anos, de famílias com renda *per capita* entre um e dois salários mínimos (SMs), foram selecionados e tiveram seus estudos custeados durante nove anos, da 8ª série do ensino fundamental até o fim da graduação. Ver Silva (2003).

O Programa Diversidade na Universidade foi, assim, uma alternativa ao desenvolvimento de cotas no país e foi adotado em resposta às pressões sofridas pelo MEC no que se refere ao desenvolvimento de políticas de AAs. Cursos pré-vestibulares para estudantes negros e pessoas pobres já vinham sendo promovidos por setores da sociedade civil desde os anos 1990, alguns apresentando muitos bons resultados.<sup>6</sup>

Um marco importante nesse processo foi a constituição do Programa Políticas da Cor (PPCor), um núcleo de estudos e intervenção social do Laboratório de Políticas Públicas (LPP), da UERJ, voltado para o desenvolvimento de pesquisas e 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 AAs desenvolvidos entre 2002 e 2003, em 16 estados do Brasil.<sup>7</sup> Do PPCor emergiu uma grande quantidade de experiências em AAs de acesso e permanência da população negra no ensino superior, largamente divulgadas nos anos subsequentes a 2004.<sup>8</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 AAs, tanto na forma de cotas, como via ProUni, está enraizada em uma demanda histórica pela democratização do acesso à educação e construção de uma sociedade mais equitativa, tanto em termos socioeconômicos quanto da diversidade racial.

#### **4 AÇÕES AFIRMATIVAS PARA A JUVENTUDE NEGRA NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS**

Atualmente, no Brasil, existe uma confusão entre o conceito de AAs e o de sistema de cotas. As AAs 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>9</sup> Tais ações têm como objetivo garantir o acesso a recursos, visando remediar uma situação de desigualdade considerada socialmente indesejável. Para isto, 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.

---

6. Ver Ipea (2007).

7. 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: Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Maranhão, Goiás, Tocantins, Amapá, Alagoas, Santa Catarina, Pernambuco e Piauí.

8. Para mais informações sobre alguns projetos financiados pelo PPCor, ver Santos (2005).

9. Ver Guimarães (2005).

Nesse sentido, as AAs 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 está a já citada experiência dos cursinhos preparatórios para o vestibular destinados a jovens negros. Nas próprias universidades, os sistemas que operam com bonificações têm buscado promover o ingresso de estudantes sem a instituição de reservas de vagas. Contudo, cabe destacar que o sistema de cotas é a modalidade de AA que mais tem se expandido nas universidades públicas brasileiras. Este modelo, como se verá a seguir, vem se expandindo nesta década de 2000 e já opera em 63 universidades, garantindo o acesso de diversos grupos ao ensino superior público no país.

As primeiras instituições brasileiras a adotarem cotas em seus processos seletivos foram a UERJ e a UENF, que, por meio de duas leis estaduais, instituíram cotas para alunos de escola pública, em 2000, e cotas para negros, 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). Grande parte das instituições públicas o fez por iniciativa própria, em que pesem as trajetórias diferenciadas observadas nas universidades municipais, estaduais e federais.

Das cinco instituições municipais que adotam AAs em seus processos seletivos, três<sup>10</sup> o fazem com base na legislação dos respectivos municípios. As outras duas<sup>11</sup> fundamentam-se em resoluções dos conselhos deliberativos das instituições. Entre as 33<sup>12</sup> instituições estaduais que adotaram AAs, 16<sup>13</sup> as estabeleceram seguindo decisão das assembleias legislativas estaduais, enquanto outras 11<sup>14</sup> IES estaduais tiveram nas resoluções de seus conselhos superiores o norteador para o estabelecimento de programas de AAs. Outras seis<sup>15</sup> IES estaduais, todas no Paraná, combinam a legislação estadual com as resoluções de seus conselhos no desenho de seus programas de AAs.

10. Faculdade Municipal de Palhoça (FMP), Centro Universitário Municipal de São José (USJ) – RJ e FACEF.

11. Faculdades Integradas de Mineiros (Fimes) – GO e FESG.

12. UERJ; Ueoz; UENF; FAETEC; UEMG; Unimontes; Universidade do Estado do Amazonas (UEA) – AM; Universidade do Estado do Amapá (UEAP) – AP; UEG; UEMS; Escola Superior de Ciências da Saúde (ESCS) – DF; Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) – RN; Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) – PR; Universidade Estadual do Paraná (Unespar) – PR; Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) – RS; CEETEPS; UNICAMP; FAMERP; Universidade de São Paulo (USP) – SP; UNEMAT; UEFS; UESC; UNEB; UESB; Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) – PB; Universidade do Estado de Pernambuco (UPE) – PE; Uespi; Universidade Veiga de Almeida (UVA) – RJ; UEPG; UEL; Universidade Estadual de Maringá (UEM) – PR; Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) – PR; e Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro) – PR.

13. UERJ, Ueoz, UENF, FAETEC, UEMG, Unimontes, UEA, UEAP, ESCS, UEG, UEMS, UERN, Unespar, UERGS, CEETEPS e UENP.

14. UNICAMP, FAMERP, USP, UNEMAT, UEFS, UESC, UNEB, UESB, UEPB, UPE e Uespi.

15. UVA, UEPG, UEL, UEM, Unioeste e Unicentro.

As IES federais, cujas experiências atingem o idêntico número de 33<sup>16</sup> instituições, o fizeram em decorrência de deliberações dos conselhos universitários. Um caminho utilizado por algumas instituições federais foi a implementação do sistema no ato de sua criação, como foi o caso da UFRB, desmembrada em 2006 da UFBA, e da UFABC, criada no mesmo período na região do ABC paulista. Há também o caso de algumas IES, como a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), que adotaram AAs para adequação às diretrizes do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), do MEC. Este programa, que foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, traz um conjunto de seis diretrizes que equivalem aos principais desafios para a expansão do ensino superior no país. Toda universidade interessada em aderir ao programa deve apresentar um plano de reestruturação e expansão que esteja de acordo com tais diretrizes. O Reuni traz na sua quinta diretriz o desafio *Ampliação de Políticas de Inclusão e Assistência Estudantil*, tornando-se até o momento a única orientação, ainda que vaga, a partir do Poder Executivo federal, para a adoção de AAs nos mecanismos de acesso às IES.

Outra característica marcante do processo de implementação de AAs nas universidades brasileiras é a pluralidade de formatos adquiridos entre os programas adotados pelas instituições, como será mostrado adiante. Além das políticas de reserva de vagas, geralmente tratadas como cotas, também vêm sendo implantados sistemas de bonificação nas notas dos candidatos a uma vaga nas IES públicas.

Na tabela 1, apresenta-se um panorama das experiências de AAs para o ingresso no ensino superior, destacando-se as cotas e as bonificações voltadas para a inclusão da juventude negra.

---

16. IFBA; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE) – PE; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) – RN; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFSE) – SE; Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) – PR; UFABC; Ufal; UFBA; Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) – ES; Universidade Federal Fluminense (UFF) – RJ; UFG; Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) – MS; UFJF; UFMA; Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) – MG; UFPA; UFPE; Universidade Federal do Piauí (UFPI) – PI; UFPR; Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) – AM; UFRB; UFRGS; Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – RN; UFRPE; UFS; UFSC; UFSCAR; UFSM; Universidade Federal do Tocantins (UFT) – TO; Universidade Federal de Uberlândia (UFU) – MG; UnB; UNIFESP; e Unipampa.

**TABELA 1**  
**AAs nas IES brasileiras por tipo de AAs e de IES<sup>1</sup> e critérios das AAs com destaque para os critérios de inclusão da juventude negra**

Tipos de AAs	Critérios das AAs	Tipos de IES			Total
		Federal	Estadual	Municipal	
Bônus	Racial dependente	–	2,0	–	<b>2,0</b>
		–	1,0	–	<b>1,0</b>
	Outros bônus <sup>2</sup>	4,0	1,0	–	<b>5,0</b>
	Subtotal	4,0	4,0	–	<b>8,0</b>
Cotas	Racial dependente	15,0	14,0	–	<b>29,0</b>
		3,0	2,0	2,0	<b>7,0</b>
	Outras cotas <sup>3</sup>	11,0	13,0	3,0	<b>27,0</b>
	Subtotal	29,0	29,0	5,0	<b>63,0</b>
<b>Total</b>		<b>33,0</b>	<b>33,0</b>	<b>5,0</b>	<b>71,0</b>

Fontes: Editais dos processos seletivos para candidatos ingressantes até 2009, manuais, legislações e resoluções correspondentes. Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: <sup>1</sup> Para esta tabela e demais cálculos, a ESCS, IES do Distrito Federal, foi contabilizada como IES estadual.

<sup>2</sup> Outros critérios para concessão de bônus às notas dos candidatos são bônus para candidatos indígenas, adotado por duas IES (UNICAMP e FAMERP); estudantes oriundos da rede pública de ensino, adotado pelas nove IES que concedem bônus; e estudantes procedentes de certa localidade. Esta última modalidade de bônus é praticada em três IES do Nordeste (UFPE, UFRPE e Ufal). Cada um destes critérios aparece de forma combinada e/ou independente aos outros critérios.

<sup>3</sup> Outros critérios bastante utilizados para estabelecimento de reserva de vagas são: o de cotas para candidatos indígenas, adotado por 33 IES; o de cotas para portadores de necessidades especiais, adotado por 18 IES; o de cotas para estudantes procedentes de certa localidade, adotado por 15 IES; o de cotas para estudantes com baixa renda, adotado por nove IES; o de cotas para candidatos oriundos da rede pública de ensino, adotado por 54 IES; e o de cotas para estudantes oriundos de comunidades remanescentes de quilombos, adotado por seis IES. Há ainda uma variedade de outros critérios menos comuns. Cada um destes aparece de forma combinada e/ou independente aos outros critérios.

Conforme mostra a tabela 1, é maioria no conjunto de 71 IES que possuem AAs aquelas que optaram pela adoção de critérios raciais. No entanto, entre as IES que adotaram sistema de bonificação, a adoção de critérios raciais ocorre apenas em três do total de oito casos. Estas três instituições são todas estaduais e localizadas no estado de São Paulo. Outras cinco instituições adotam sistema de bônus sem levar em conta critérios para inclusão racial, sendo uma destas vinculada ao governo estadual e as outras quatro, ao governo federal. Entre as IES que estabeleceram a inclusão da juventude negra por meio de sistema de bonificação, apenas uma instituição (CEETEPS) utilizou o critério racial de forma independente de outros, ou seja, o candidato pode ter direito ao bônus apenas por autodeclarar-se negro. As outras duas IES que adotaram sistema de bonificação para a inclusão da juventude negra (UNICAMP e FAMERP) o fizeram associando o critério racial a outros critérios para acesso às AAs.

Mais da metade das 63 universidades que adotam o sistema de cotas trazem a perspectiva de inclusão para a juventude negra. Entre as 36 IES que adotam cotas raciais, 29 adotam este critério combinado com outros critérios complementares. Tais critérios devem ser observados simultaneamente para o preenchimento das

vagas destinadas a candidatos negros. Na maior parte dos casos, o candidato deve se autodeclarar negro (preto ou pardo, conforme classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) e, ao mesmo tempo, ser egresso de escola pública. Este grupo, que será aqui identificado como aquele que adota cotas raciais dependentes, também inclui instituições que adotam a renda familiar *per capita* como critério. Neste caso, os candidatos devem apresentar uma declaração de renda familiar que comprove a situação de carência social.

As sete instituições que adotaram o sistema de cotas raciais independentes utilizam o critério racial desvinculado de outros para o acesso à reserva de vagas. Neste sistema, para que o estudante concorra pelo sistema de reserva de vagas, basta que ele se declare negro, nos termos definidos nos editais de seleção, apresente documentação ou submeta-se ao processo de avaliação de sua autodeclaração. O estudante não necessita enquadrar-se em nenhum outro critério. Este modelo de cota racial independente pode ocorrer em paralelo com outro sistema de cota adotado na mesma instituição. Nestes casos, configura-se um sistema em que dois ou mais grupos distintos são beneficiados com modalidades específicas de reservas de vagas em um mesmo processo seletivo. O vestibulando pode escolher, por exemplo, uma entre duas modalidades: ou concorrer pelo critério de cotas para alunos de escola pública, independentemente de ser negro ou branco; ou por cotas raciais para negros, não importando se egresso da rede pública ou privada de ensino.

Vinte e nove instituições adotaram outros critérios para adoção de cotas, número idêntico ao de IES que adotaram cotas raciais dependentes. Pela variedade de critérios disponíveis, entre estas outras cotas, é difícil aferir os resultados da inclusão da juventude negra nas AAs implementadas nestas IES, uma vez que esta não é uma variável considerada na implementação da medida.

Em uma primeira comparação entre essas modalidades, é possível observar que entre as instituições que implementaram cotas raciais dependentes de outros critérios, estão aquelas que operam com os maiores percentuais de vagas reservadas, chegando a ficar acima de 30%. As universidades que optaram apenas por cotas raciais independentes 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 do número de vagas reservadas nas universidades que operam com sistemas de cotas voltadas para alunos negros, assim como da quantidade total de alunos negros beneficiados por ano em cada uma das instituições que utilizam sistema de bonificação com critérios raciais, é possível fazer uma estimativa do número máximo de estudantes universitários negros contemplados por cada um destes sistemas. Tal estimativa é apresentada nas tabelas 2 e 3.

TABELA 2

**Estimativa das matrículas de estudantes negros beneficiados por programas de bônus raciais nas universidades públicas brasileiras por tipo de bônus, ano e número de vagas – 2005-2008**

Ano	Matrículas de estudantes negros resultantes do bônus racial dependente	Matrículas de estudantes negros resultantes do bônus racial independente	Novas matrículas para estudantes negros por ano resultantes do bônus racial	Total de matrículas para estudantes negros acumuladas no período resultantes do bônus racial
2005	490,0	–	490,0	<b>490,0</b>
2006	461,0	1.559	2.020	<b>2.510</b>
2007	496,0	1.941	2.437	<b>4.947</b>
2008	509,0	3.019	3.528	<b>8.475</b>
<b>Total</b>	<b>1.956</b>	<b>6.519</b>	<b>8.475</b>	<b>8.475</b>

Fontes: Avaliação do Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social (Paais), da UNICAMP e da FAMERP, feita pela Comissão Permanente de Vestibular (COMVEST);<sup>17</sup> avaliação do sistema de pontuação acrescida no vestibular das Faculdades de Tecnologia (FATECS) feita pelo CEETEPS;<sup>18</sup> e editais dos processos seletivos para candidatos ingressantes até 2008, manuais, legislações e resoluções correspondentes.

Elaboração: Disoc/lpea.

TABELA 3

**Estimativa do ingresso de estudantes negros beneficiados por programas de cotas raciais nas universidades públicas por tipo de cotas, ano e número de vagas – 2002-2009**

Ano	Tipo de AAs por número de instituições			Total de IES acumuladas no período	Novas vagas reservadas para estudantes negros no ano	Total de vagas reservadas para estudantes negros no ano	Total de vagas para estudantes negros acumuladas no período
	Cotas raciais	Cotas raciais independentes	Cotas raciais dependentes				
2002	4,0	–	4,0	<b>4,0</b>	1.848	<b>1.848</b>	<b>1.848</b>
2003	2,0	–	2,0	<b>6,0</b>	2.424	<b>4.272</b>	<b>6.120</b>
2004	4,0	2,0	2,0	<b>10,0</b>	2.191	<b>6.463</b>	<b>12.583</b>
2005	8,0	3,0	5,0	<b>18,0</b>	5.122	<b>11.585</b>	<b>24.168</b>
2006	5,0	1,0	4,0	<b>23,0</b>	2.411	<b>13.996</b>	<b>38.164</b>
2007	4,0	–	4,0	<b>27,0</b>	2.034	<b>16.030</b>	<b>54.194</b>
2008	4,0	1,0	3,0	<b>31,0</b>	1.549	<b>17.579</b>	<b>71.773</b>
2009	5,0	–	5,0	<b>36,0</b>	1.035	<b>18.614</b>	<b>90.387</b>
<b>Total</b>	<b>36,0</b>	<b>7,0</b>	<b>29,0</b>	<b>36,0</b>	<b>1.8614</b>	<b>90.387</b>	<b>90.387</b>

Fontes: Editais dos processos seletivos para candidatos ingressantes até 2009, manuais, legislações e resoluções correspondentes. Elaboração: Disoc/lpea.

17. A avaliação feita pela COMVEST ao Paais traz informações sobre o número total de estudantes pretos, pardos e indígenas (PPIs) matriculados. Este número é considerado aqui como "estudantes negros". Esta é uma estimativa superior ao número real por não haver dados desagregados do quantitativo de estudantes indígenas presentes no conjunto.

18. A avaliação feita pelo CEETEPS à aplicação dos Decretos Estaduais nºs 49.602, de 13 de maio de 2005, e 50.781, de 11 de maio de 2006, e da Deliberação CEETEPS nº 8, que institui o sistema de bonificação no vestibular das FATECS, traz informações sobre o número total de estudantes afrodescendentes matriculados. Este número é considerado aqui como de "estudantes negros".

As três universidades públicas que possuem bônus raciais (UNICAMP, FAMERP e CEETEPS) são IES estaduais, estão localizadas no estado de São Paulo e iniciaram seus sistemas de AAs em 2005 (UNICAMP e FAMERP com bônus dependente) e 2006 (CEETEPS com bônus independente).

As universidades públicas brasileiras realizaram cerca de 330 mil novas matrículas, conforme dados do Censo Educacional de 2007, do MEC. Considerando-se que, nesse ano, o sistema de cotas raciais teria beneficiado cerca de 16.030 calouros negros e o sistema de bônus raciais, 2.437 membros da juventude negra, observa-se que ainda é restrita a relevância numérica das vagas abertas pelos sistemas de AAs para inclusão da juventude negra no ensino superior. As vagas acessadas por estudantes negros correspondem, de acordo com o ano utilizado para o cálculo, a pouco mais de 5% do total das novas matrículas anuais somente nas universidades públicas.<sup>19</sup>

Se a totalidade das vagas potenciais previstas para estudantes negros em ambos os sistemas – cotas raciais e bônus raciais – fosse preenchida entre 2002 e 2007, pouco mais que 59 mil indivíduos teriam sido beneficiados. Este número é pouco expressivo em face do 1,2 milhão de alunos matriculados, em 2007, 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.

Contudo, cabe registrar que esse processo, em que pese ser inicial, tem sido importante no combate às desigualdades raciais e na democratização do ensino superior. Apresentam-se a seguir algumas experiências de AAs 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 AAs adotado. O primeiro modelo apresentado é um em que há apenas cotas raciais independentes, representado pela experiência desenvolvida na UnB. Em seguida, é apresentado um caso em que cotas raciais independentes e de outros tipos estão presentes no mesmo processo seletivo, com a descrição do sistema da UFPR. A experiência de cotas raciais dependentes, associada a outros critérios, é descrita por meio do exemplo da UFBA. Finalmente, é mostrado o caso da UNICAMP, exemplificando o sistema de bonificação que utiliza critérios raciais.

---

19. O Censo Educacional de 2007 está sendo usado aqui por ser o mais recente disponibilizado pelo MEC.

#### 4.1 Processo seletivo apenas com cota racial independente: o caso da UnB<sup>20</sup>

A UnB implementou em 2004 o sistema de reserva de vagas para alunos negros (pretos e pardos), aos quais destinou 20% das vagas em cada um dos seus cursos. O programa não insere nenhum outro 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. Na primeira versão do programa, o vestibulando concorria primeiramente pelo sistema universal e, não sendo selecionado, mas tendo atingido o ponto de corte para o curso pleiteado, seria reavaliado para o preenchimento da porcentagem destinada aos candidatos cotistas. No entanto, no fim de 2007, mudaram os critérios para o ingresso de alunos pelo sistema de cotas raciais. A partir de 2008, os vestibulandos tiveram de optar se desejavam concorrer pelo sistema universal, modo tradicional de vestibular que não leva em consideração o pertencimento racial do candidato, ou pelo sistema de cotas para negros, e o processo de seleção dos dois sistemas ocorre separadamente, em que pese ser mantido o ponto de corte.

O programa de 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% dos estudantes matriculados. Em 2006, o percentual subiu para 12,5%. O impacto social do sistema não é apenas numérico, uma vez que o perfil socioeconômico destes alunos indica um expressivo processo de ascensão educacional neste grupo – aproximadamente 15,3% dos cotistas tinham pais analfabetos ou com o 1º grau incompleto, e entre os não cotistas, o percentual é de apenas 6%. Neste 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 instituição.

No que se refere ao desempenho, não se percebem diferenças significativas entre os alunos aprovados pelo sistema de cotas e o 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%. A experiência de AAs na UnB demonstra, assim, que as cotas raciais não representam uma perda de qualidade do ensino na instituição, como receavam alguns críticos do programa.

---

20. Todas as informações contidas neste trecho 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.

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 ao 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 a finalidade, entre outras, 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 permanente 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 estes. O projeto representa uma iniciativa inovadora, uma vez que foi a primeira instituição pública federal a adotar um sistema de AAs para o ingresso de estudantes negros nos cursos de graduação. Também é inovadora ao reconhecer que a desigualdade racial brasileira assenta-se em amplos processos discriminatórios que justificam a adoção de AAs independentemente de outras vulnerabilidades, como a pobreza, por exemplo. 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.

O Plano de Metas para a Integração Social, Étnica e Racial, no entanto, vem sofrendo uma série de ataques que tem origem fora do corpo da UnB. No episódio mais recente, ocorrido em 20 de julho de 2009, a instituição de cotas raciais na UnB tornou-se objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (APDF) nº 186, ajuizada, com pedido de liminar, pelo partido político Democratas (DEM), no Supremo Tribunal Federal (STF).

Na UnB, além da reserva de vagas para estudantes negros, há outro programa de AAs: a concessão de vagas extras para indígenas. No entanto, esta AA, que também pode ser tratada como uma reserva de vagas, se dá por meio de um processo seletivo feito em separado, tem outro formato, ocorre em outro período do ano e com outro edital. Este processo seletivo é efetuado em parceria com a Fundação Nacional do Índio (Funai).

#### 4.2 Processo seletivo com cota racial independente e também com cota que utiliza outros critérios: 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. Neste sistema, o vestibulando deve escolher, no ato da inscrição, em qual das modalidades de reserva de vagas ele quer concorrer, uma vez que os sistemas são independentes e não se sobrepõem à contabilidade dos dois grupos. 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 de afrodescendentes, indígenas e alunos oriundos de escolas públicas, como um mecanismo para a diminuição das desigualdades existentes na sociedade brasileira.

Em 2007, a UFPR realizou mudanças no processo seletivo, a partir da Resolução nº 17/2007, do Conselho Universitário (Coun), que altera a Resolução nº 37/2004, do mesmo conselho, que definia o Plano de Metas de Inclusão Racial e Social da UFPR. A resolução de 2007 prevê a participação de representantes da sociedade, ao lado de membros da comunidade acadêmica, no grupo que valida as candidaturas para as vagas do sistema de cotas raciais. Outra mudança inserida é que, uma vez não sendo preenchido o total de vagas no sistema de cotas raciais, as vagas ociosas serão remanejadas para outra categoria de inclusão.

Como consequência da implementação do programa, observaram-se mudanças no perfil do corpo discente e no conteúdo programático de disciplinas da graduação, como é o 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,<sup>21</sup> que pautaram o debate sobre as desigualdades sociais e raciais no interior da instituição.

A criação do sistema de cotas significou um aumento da presença de estudantes negros matriculados na UFPR. Conforme Bevilaqua,<sup>22</sup> percebe-se entre 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, o 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.

21. Sobre o programa Brasil AfroAtitude, ver Ipea (2008), capítulo *Igualdade Racial*.

22. Ver Bevilaqua (2005).

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 10.639/2003, 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 UEL.

#### **4.3 Processo seletivo com cota racial dependente de outro critério: o caso da UFBA**

A UFBA implementou, em 2005, 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, do total, 85% deveriam ser para alunos negros e 2% para estudantes indígenas. Os alunos negros que optarem por concorrer a uma vaga pelo sistema têm necessariamente de 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 programa garante uma pontuação mínima para se pleitear uma vaga pelo sistema de cotas na instituição.

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>23</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 1998 e 2004, a 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 os de maior prestígio social, como direito e comunicação social, a maior pontuação foi obtida por alunos egressos de escola pública. Estes dados parecem apontar para um outro efeito positivo dos sistemas de cotas: incentivar a participação nos vestibulares em universidades públicas de alunos negros e egressos de escola pública que não se sentiam confiantes sequer para tentar enfrentar o processo seletivo.

---

23. Ver Santos e Queiroz (2005/2006).

Segundo Reis,<sup>24</sup> os jovens negros cotistas concentram-se na faixa etária de 23 a 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 um a cinco salários mínimos (SMs).

Apesar de implementado há apenas quatro anos, foram realizadas avaliações preliminares 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>25</sup> nos 16 cursos de maior concorrência na UFBA, os alunos cotistas apresentaram coeficiente de aproveitamento igual ou superior aos não cotistas em 11 cursos em 2005 e 2006. O principal ponto negativo do programa parece ser a insuficiência de ações de estímulo à permanência dos alunos cotistas na instituição.

#### **4.4 Processo seletivo com bonificação racial: o caso da UNICAMP**

Em 2004, o conselho universitário da UNICAMP aprovou a criação do 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 (EJA). Prevê também o acréscimo de mais dez pontos aos candidatos que se autodeclararem PPIs.

Tomando como base os dados apresentados pela COMVEST, é possível observar, nos últimos anos, uma lenta e progressiva ampliação na proporção de candidatos PPIs matriculados. Nos dois vestibulares anteriores à instituição do Paais, o número de candidatos pertencentes a estes grupos que chegaram a matricular-se na UNICAMP foi de 294 (10,7% do total de matriculados), em 2003, e de 337 (11,8% do total de matriculados), em 2004. Não é possível obter dados anteriores a esse período porque a informação sobre raça/cor só passou a constar no questionário socioeconômico da UNICAMP em 2003. Entre 2005 e 2009, no processo do vestibular da universidade, o número absoluto de candidatos pretos e pardos sofreu uma ampliação. Foram 460 em 2005, 430 em 2006, 456 em 2007, 429 em 2008 e 547 em 2009 os estudantes PPIs matriculados na UNICAMP. A variação numérica, no entanto, não reflete um aumento na proporção de estudantes destes grupos matriculados no período. Se, em 2005, eles representaram 16% do total de matriculados, esta proporção não mais alcançou tal patamar nos anos seguintes. Os PPIs representaram 14,8 % em 2006, 15,5% em 2007, 14,7% em 2008 e chegaram a 15,8% em 2009, aproximando-se novamente do patamar alcançado em 2005.

---

24. Ver Reis (2007).

25. Ver Santos e Queiroz (2006).

Avaliação ainda menos confortável pode ser encontrada ao levar em consideração apenas os estudantes que participaram do Paais. Os estudantes PPIs participantes do Paais, que chegaram a matricular-se entre 2005 e 2009, representam menos de 9% do total de estudantes ingressantes no período. Em 2005, foram 242 (8,4% do total); em 2006, diminuíram para 229 (7,9% do total de matriculados neste ano); em 2007, cresceram para 245 (8,3% dos matriculados); e, em 2008, alcançaram 303 (8,8% dos matriculados). Ou seja, uma variação em torno de 0,5% no período entre 2005 e 2009 na proporção de estudantes pretos, PPIs que se matricularam em decorrência do Paais.

Observa-se, assim, que com a introdução do Paais ocorreu um leve aumento de matrículas de alunos oriundos do sistema público de ensino, assim como de estudantes PPIs.<sup>26</sup> Contudo, de acordo com os idealizadores e defensores do programa, este é um objetivo que foi tomado como secundário na aprovação do projeto. Entre os principais argumentos utilizados para a implementação deste programa, um era o de que, com o novo instrumento, a UNICAMP e seu processo de vestibular ampliariam suas condições de “buscar as excelências escondidas entre os candidatos da escola pública, além de ampliar a diversidade cultural, étnica e de classes sociais entre (...) estudantes”.<sup>27</sup> Destacava-se ainda que:

(...) se a Unicamp de alguma forma aumentasse o número de egressos de escolas públicas entre seus alunos, o resultado poderia ser positivo em termos de desempenho acadêmico (...). Um mecanismo de ação afirmativa que considera prioritariamente o mérito medido pelo vestibular pode na verdade melhorar o corpo discente da universidade.<sup>28</sup>

Sobre o desempenho dos alunos que ingressaram mediante o programa, dados do Relatório da COMVEST (2006),<sup>29</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. Isto contribui para confirmar a hipótese do Paais de que é possível melhorar a qualidade do corpo discente apostando na escola pública e na diversidade.

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. Esta última proposta parece ser a que melhor se enquadra na formulação proposta pelo Reuni.

26. Ver Pedrosa *et al.* (2007), Tessler (2009) e Kleinke (2009).

27. Ver Kleinke (2009).

28. Ver Tessler (2009).

29. Ver COMVEST (2006).

Observa-se na UNICAMP o mesmo que ocorreu em outras instituições que implementaram programas de AAs, 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 mediante o Paais. Outro elemento a destacar é a ausência de um debate no interior da universidade sobre desigualdades étnicas e raciais e o programa de AAs, 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.

O Paais vem sendo colocado no debate nacional como uma alternativa à reserva de vagas. Outras experiências de bonificação mostram, entretanto, que elas podem ser combinadas ao sistema de cotas, como é o caso das universidades federais UFF e Ufal, que possuem, em seus processos de seleção para a graduação, reserva de vagas com um sistema de bonificação. A UFF, contabilizada nos cálculos deste trabalho de acordo com sua prática de bonificação por meio de critérios não raciais, reserva 20% das vagas nos cursos de licenciatura noturna em matemática – em Niterói –, física e química para professores da rede pública dos estados e municípios de qualquer UF. Já a Ufal, contabilizada neste trabalho a partir de sua condição de IES que pratica cotas raciais dependentes, concede bônus para candidatos que cursaram integralmente o ensino médio no interior de Alagoas, na disputa pelas vagas oferecidas para o *Campus* de Arapiraca. Estes dois casos demonstram não haver qualquer incompatibilidade entre os sistemas de cotas e de bonificações.

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

Segundo Santos,<sup>30</sup> os argumentos contrários à adoção de políticas de AAs no Brasil orientaram-se pela alegação de que tanto as causas como a solução para a ausência de alunos negros e alunos da escola pública nas instituições de ensino superior eram externas a elas. Por isso, não caberia implementar AAs nestas instituições, uma vez que não representariam uma real solução para o problema.

Nesses termos, a ausência de tais alunos era 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 defendia – e ainda defende – que uma política que alterasse o funcionamento das instituições de ensino superior feriria o princípio da autonomia universitária e não representaria uma

---

30. Ver Santos (2006).

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 vêm afirmando 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 impõe-se como uma questão legítima, fundada na necessidade de enfrentamento do progressivo aumento das desigualdades raciais no ensino superior do país. Como já citado, 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 AAs. Outro aspecto que vem sendo destacado é o longo período de 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.<sup>31</sup>

Políticas de AAs e de indução ao acesso de estudantes negros no ensino superior atingem, assim, objetivos fundamentais. Visando promover sua democratização, as universidades brasileiras instituíram sistemas importantes e diversificados de AAs. 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. A proposição do Reuni, a única lei federal que poderia ter tratado do tema, indica que as IES devem ter uma política de inclusão, mas não regulamenta qualquer formato ou grupo a ser incluído. Os modelos são, assim, bastante diferenciados, inclusive em uma mesma UF, considerando-se que as instituições federais, estaduais e municipais de ensino superior também vêm adotando regras específicas.

Alguns debates vêm marcando essa rica experiência de adoção de AAs 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 tais iniciativas. Contudo, o desenvolvimento das diversas experiências permitiu que tal 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 AAs não eliminam o mérito e não comprometem a qualidade do ensino.

---

31. Ver Munanga (2003).

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. As AAs tornaram-se significativas na democratização do acesso ao ensino superior, incrementando de forma expressiva a presença desse 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, a quase totalidade dos alunos oriundos dos programas de AAs.

No campo das ações institucionais, cabe destacar iniciativas importantes, como no caso da UERJ e da UNIFESP/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 na implantação de políticas de permanência.

Por fim, ressaltam-se mudanças institucionais ocorridas em quase todas as universidades, em consequência da implementação de políticas de inclusão da juventude negra. 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 integração dos alunos negros à vida acadêmica, elementos primordiais para que se concretize a permanência com qualidade.

Apesar de muito significativas, as iniciativas de adoção de cotas raciais e bônus raciais ainda são quantitativamente pouco expressivas em face do objetivo de inserção da juventude negra no ensino superior. Isto se deve ao fato de essas instituições públicas representarem menos de 12% das vagas oferecidas para os cursos presenciais na educação superior em 2007. Também contribui para a baixa expressão o reduzido número de instituições que implementaram tais ações – menos de 16% das 249 instituições públicas existentes no Brasil –, conforme o Censo do Ensino Superior de 2007, do MEC.

## **5 PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS**

O ProUni tem como meta a inclusão dos estudantes de baixa renda nas instituições privadas de ensino superior. Nesta seção, serão reapresentados, além dos aspectos referentes ao funcionamento do programa, seus números e a discussão sobre a relevância do ingresso da juventude negra no ensino superior.

### 5.1 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>32</sup> instituições estas que ofertam 80% das matrículas em tal nível de ensino. Com a criação do ProUni, em 2004, ficou estabelecido que as IES que gozam de isenções fiscais<sup>33</sup> deveriam conceder bolsas de estudos na proporção dos alunos pagantes por curso e turno, sem exceção. O programa determina ainda 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, garantindo o direito dos alunos matriculados.

Para que um aluno pleiteie uma bolsa no ProUni, o candidato deve ter uma renda familiar *per capita* de até três 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 três SMs não é exigida.

O ProUni pode ser considerado um importante programa de AAs 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 IES. Em decorrência de tal dispositivo, o programa tem permitido uma expressiva inserção dos estudantes negros no ensino privado brasileiro.

O ProUni operacionaliza-se por meio de dois conjuntos de regras que atuam sobre as instituições e os candidatos.<sup>34</sup> O primeiro determina a adesão das instituições ao programa. Estas devem manifestar interesse em aderir ao ProUni em tempo hábil até o fim de setembro, formalizando sua pré-adesão. O objetivo deste procedimento é avaliar previamente a estimativa da renúncia fiscal.

---

32. Foi instituído pela Medida Provisória (MP) 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 foi institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Desde sua criação, a legislação que regulamenta o ProUni passou por diversas mudanças.

33. 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 Programa de Financiamento Estudantil (Fies).

34. As regras efetivam-se 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 (SisProUni).

A efetivação dar-se-á 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 conjunto de regras 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 inicia-se com a inscrição dos candidatos e sua participação no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). 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. Na 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 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 experiência de inserção da juventude negra no ensino superior.

Cabe lembrar que o ProUni tem sido questionado exatamente em sua dimensão de inclusão racial. Em outubro de 2004, foram apresentadas duas ações diretas de inconstitucionalidade (Adin) no STF contra a MP que cria o ProUni. A primeira, apresentada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas, alegou que a MP não atende aos critérios de constitucionalidade, urgência e relevância para 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 a 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.

## 5.2 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 um SM e meio.<sup>35</sup> A parcial oferece um desconto de 50% na mensalidade e beneficia estudantes com uma renda familiar *per capita* de até três 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 seja de até R\$ 200,00. Esta última modalidade beneficia somente estudantes que possuam uma renda familiar *per capita* de até três SMs.

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 o quesito não seja atendido, ele poderá solicitar, por uma única vez, a renovação da bolsa. Repetindo-se o rendimento insuficiente, o bolsista perderá o benefício.

Em 2005, ano que se iniciou o programa, as matrículas alcançaram 112.275 estudantes bolsistas em 1.142 instituições de ensino superior em todo o país. A meta projetada para 2008 era de serem oferecidas 180 mil bolsas, número que foi superado em mais de 45 mil bolsas, 25% a mais do que o previsto. Em números reais, nos quatro anos do programa (2005-2008), o ProUni ofereceu um total de 639.802 bolsas, sendo 367.729 integrais e 272.073 parciais. Ao se analisar o programa e a sua evolução com relação aos beneficiários, observa-se o aumento expressivo do número de bolsas oferecidas a cada ano. A tabela 4 ilustra estes números.

TABELA 4  
Evolução do número de bolsas oferecidas pelo ProUni por região, ano e tipo de bolsa – 2005-2008

Ano/tipo de bolsa	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil	
2005	Integral	3.269	12.852	5.637	37.030	13.117	<b>71.905</b>
	Parcial	2.504	5.430	3.697	22.335	6.404	<b>40.370</b>
	<b>Total</b>	<b>5.773</b>	<b>18.282</b>	<b>9.334</b>	<b>59.365</b>	<b>19.521</b>	<b>112.275</b>
2006	Integral	5.849	12.467	8.837	51.039	20.506	<b>98.698</b>
	Parcial	1.372	6.073	4.643	18.045	9.837	<b>39.970</b>
	<b>Total</b>	<b>7.221</b>	<b>18.540</b>	<b>13.480</b>	<b>69.084</b>	<b>30.343</b>	<b>138.668</b>
2007	Integral	4.268	16.521	8.147	50.868	17.827	<b>97.631</b>
	Parcial	2.689	8.513	6.998	29.767	18.256	<b>66.223</b>
	<b>Total</b>	<b>6.957</b>	<b>25.034</b>	<b>15.145</b>	<b>80.635</b>	<b>36.083</b>	<b>163.854</b>

(Continua)

35. Especificamente com relação à concessão da bolsa integral, as entidades participantes do ProUni terão de 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).

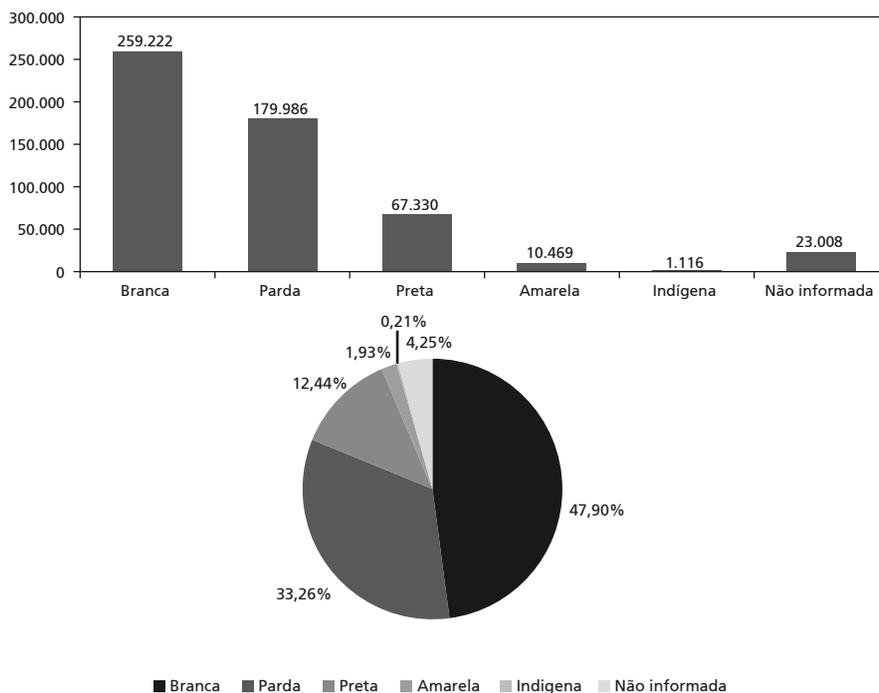
(Continuação)

Ano/tipo de bolsa		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
2008	Integral	5.218	15.789	8.937	51.248	18.303	<b>99.495</b>
	Parcial	4.068	23.067	11.684	65.591	21.100	<b>125.510</b>
	<b>Total</b>	<b>9.286</b>	<b>38.856</b>	<b>20.621</b>	<b>116.839</b>	<b>39.403</b>	<b>225.005</b>
<b>Total de bolsas em quarto anos</b>	<b>Integral</b>	<b>18.602</b>	<b>57.629</b>	<b>31.558</b>	<b>190.185</b>	<b>69.753</b>	<b>367.729</b>
	<b>Parcial</b>	<b>10.633</b>	<b>43.083</b>	<b>27.022</b>	<b>135.738</b>	<b>55.597</b>	<b>272.073</b>
	<b>Total</b>	<b>29.237</b>	<b>100.712</b>	<b>58.580</b>	<b>325.923</b>	<b>125.350</b>	<b>639.802</b>

Fonte: SisProUni/MEC (2008).

Com relação aos alunos negros, de acordo com os dados disponibilizados pelo SisProUni/MEC e apresentados na tabela 4, no período de 2005 até o 1º semestre de 2009, em seu processo seletivo, mais de 247 mil alunos negros (pretos e pardos) foram beneficiados com bolsas de estudos. Isto representa 45,70% do total de bolsistas do programa (gráfico 1). Tendo por base a aplicação das regras do programa com relação à proporcionalidade de alunos negros em cada UF, estima-se que, até 2011, este número ultrapasse 350 mil bolsas, contingente inédito na história do ensino superior brasileiro no que se refere à inserção da população negra.

GRÁFICO 1  
Bolsistas do ProUni por raça – 2005-2008



Fonte: SisProUni/MEC.

O que se constata com esses dados é que o ProUni<sup>36</sup> tem realizado uma efetiva inclusão das camadas menos favorecidas no ensino superior privado do país. Ao conceder mais de meio milhão de bolsas nesse período, certamente, objetiva-se alunos que, sem o programa, provavelmente não teriam condições de frequentar o ensino superior. É frequente a crítica de que muitas das instituições beneficiadas não são reconhecidas como ofertando ensino de qualidade. Contudo, instituições de qualidade vêm, por intermédio do ProUni, democratizando o acesso e a composição de seu corpo discente. Por sua vez, este programa tem garantido que as bolsas ofertadas não sejam garantidas apenas em cursos de menores custos, mas em todos os cursos ofertados pelas instituições, incluindo cursos como medicina, odontologia e as engenharias.

Para o MEC, o impacto do ProUni sobre a qualidade da educação de nível médio e superior será progressivo. Com este programa, efetivou-se a quase universalização do Enem, com a divulgação das notas médias, escola por escola, do ensino médio. Permite-se, com a maior transparência dos resultados, a mobilização da comunidade escolar em prol de uma escola pública de qualidade. O mesmo papel deve ser cumprido pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). O ProUni possui hoje 9.114 cursos credenciados, sendo que 237 deles estão em observação em função dos resultados dos indicadores apontados por este exame.

O ProUni afirma-se, assim, como um programa promissor, se acompanhado de efetivos mecanismos de monitoramento e controle que permitam assegurar a qualidade de ensino ofertada e o cumprimento da regulação no que se refere à seleção dos candidatos. Notícias veiculadas pela mídia no mês de abril deste ano traziam denúncias de que o Tribunal de Contas da União (TCU) havia encontrado indícios de irregularidades com relação a bolsistas contemplados no programa. Segundo estas notícias, o TCU, ao cruzar os dados da lista de beneficiários do ProUni com o cadastro do Registro Nacional dos Veículos Automotores (Renavam), descobriu a existência de mais de mil bolsistas do ProUni que seriam proprietários de carros de luxo, estes beneficiários somam 0,6% dos beneficiários de bolsas integrais do programa. Fazendo ainda o cruzamento com outros cadastros oficiais, foram identificados mais indícios de irregularidades envolvendo 30.627 bolsistas, algo em torno de 8% dos beneficiados. Como iniciativa para preservar o programa, inibindo fraudes, foi firmado, em 12 de maio do corrente ano, um acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Fazenda (MF) e o MEC, objetivando o aperfeiçoamento dos mecanismos de supervisão do ProUni, o intercâmbio de informações e o fortalecimento do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF).

---

36. A Caixa Econômica Federal (CEF) oferece programa de estágio remunerado em suas unidades aos estudantes atendidos pelo ProUni. Com jornada de quatro e cinco horas de trabalho e remuneração de R\$ 465,00 e R\$ 581,00 mais R\$ 66,00 de auxílio-transporte e com as garantias da Lei do Estágio.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dado o curto tempo de vida dos três sistemas de AAs 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 entre 2005 e 2008, no caso do ProUni e das bonificações, e entre 2002 e 2009, no caso das cotas. Se ainda é cedo para julgar os efeitos das AAs 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 deste nível de ensino para a população negra.

O ProUni aparece como tendo um expressivo impacto na composição racial do ensino superior privado no Brasil, como expressaram os números de matrículas até 2009. A experiência das cotas nas universidades públicas representa uma importante conquista, apesar de ser numericamente menos expressiva. Para uma avaliação dos resultados dos programas de AAs, 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. A inserção da juventude negra nas instituições públicas representa mais que um debate quantitativo. Significa também a inserção desta população nos principais centros de pesquisa e de debate sobre os problemas nacionais. Ao mesmo tempo, a presença de tal grupo nas instituições tem permitido avanços na realização do princípio de democratização do acesso à universidade, com consequências na “desracialização” da elite estudantil brasileira. Propicia também uma nova composição do corpo discente sem queda na qualidade de ensino destas instituições, assim como um ambiente novo de debates sobre o enfrentamento dos temas desafiadores da transformação do país, no sentido da promoção de maior igualdade racial.

## REFERÊNCIAS

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). Mimeografado.

COMISSÃO PERMANENTE DE VESTIBULAR (COMVEST). *Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social (Paais)*. Campinas, 2006. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *Estatísticas*. Disponível em: <[www.comvest.unicamp.br/paais/numeros.html](http://www.comvest.unicamp.br/paais/numeros.html)>. Acesso em: 15 de julho de 2009.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (CNPq). *Estatísticas e indicadores do fomento*. Disponível em: <<http://www.cnpq.br/estatisticas/investimentos/instituicao.htm>>.

GUIMARÃES, A. S. A. Argumentando pelas ações afirmativas. In: \_\_\_\_\_. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2005. v. 1. 264p.

IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, n. 13, 2007.

\_\_\_\_\_. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, n. 16, 2008.

\_\_\_\_\_. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, n. 17, 2009.

IPEA; UNIFEM; SPM. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 3. ed. Brasília, set. 2008.

KLEINKE, M. U. *O Vestibular Unicamp e a inclusão social: experiências e perspectivas*. Disponível em: <<http://www.comvest.unicamp.br/paais/artigo7.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2009.

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. (Org.). *Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*. Brasília: INEP/MEC, 2003.

PEDROSA, R. H. L. *et al.* Academic performance, student's background and affirmative action at a brazilian university. *Higher Education Management and Policy*, OECD, v. 19, n. 3, 2007.

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

SANTOS, S. A. (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: SECAD/MEC, Unesco, 2005.

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.

SANTOS, J. T.; QUEIROZ, D. M. Vestibular com cotas: análise em uma instituição pública federal. *Revista USP*, São Paulo, v. 1, n. 68, p. 58-75, dez. 2005/fev. 2006.

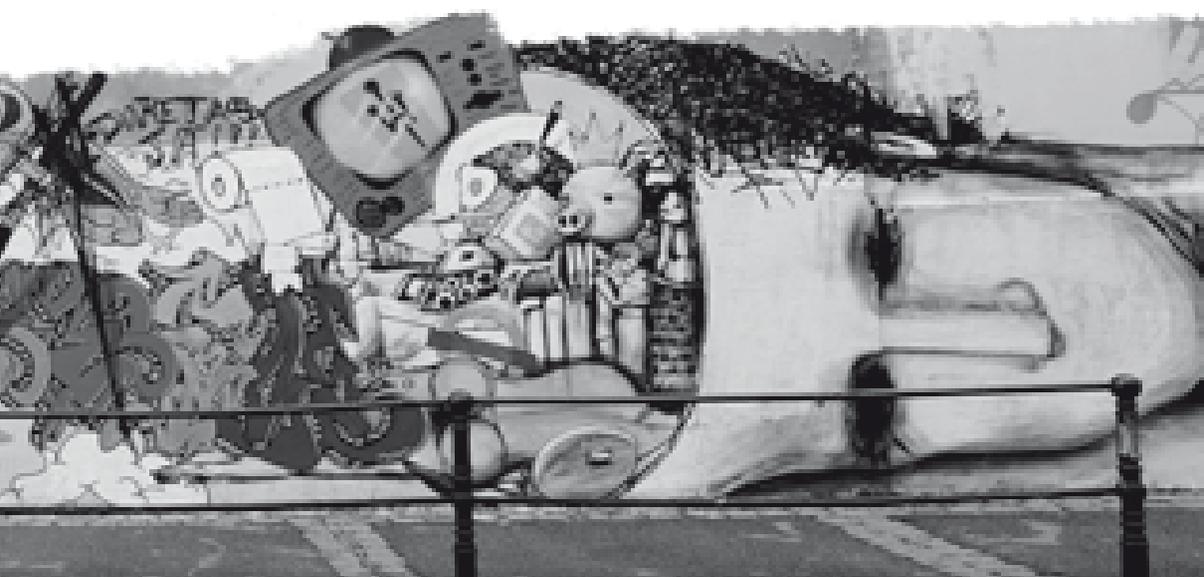
\_\_\_\_\_. Sistema de cotas: um debate. Dos dados à manutenção de privilégios e de poder. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 717-737, out. 2006.

SILVA, C. Geração XXI: início das ações afirmativas em educação para jovens negros(as). In: SILVA, C. (Org.). *Ações afirmativas em educação: experiências brasileiras*. São Paulo: Summus, 2003.

TESSLER, L. R. *Ação afirmativa sem cotas: O programa de ação afirmativa e inclusão social da UNICAMP*. Disponível em: <<http://www.comvest.unicamp.br/paais/artigo1.pdf>>. Acesso em: 15 de jul. 2009.

# 12

**ASPECTOS PREVIDENCIÁRIOS  
DA INSERÇÃO DOS JOVENS NO  
MERCADO DE TRABALHO NAS  
ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS**





## ASPECTOS PREVIDENCIÁRIOS DA INSERÇÃO DOS JOVENS NO MERCADO DE TRABALHO NAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS

Leonardo Alves Rangel\*

Maria Thereza de Marsillac Pasinato\*\*

João Luís de Oliveira Mendonça\*\*\*

### 1 APRESENTAÇÃO

O objetivo deste breve estudo é apresentar alguns aspectos relacionados com o sistema previdenciário referentes à inserção dos jovens no mercado de trabalho e à proteção previdenciária por eles auferida. A delimitação etária dos vários subgrupos populacionais é sempre arbitrária. No caso dos jovens, deve-se acrescentar, ainda, uma grande heterogeneidade e o caráter transitório característico a esta etapa do ciclo de vida.

Apesar da definição usual de juventude adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1985, que estabelece como jovens as pessoas entre 15 e 24 anos e de a Política Nacional de Juventude considerá-la como a parcela da população na faixa etária entre 15 e 29 anos, o presente trabalho, em função de sua preocupação com os aspectos previdenciários, considera como contingente jovem o conformado por indivíduos com idade compreendida entre 16 e 29 anos. A idade inicial de 16 anos foi escolhida por ser a mínima necessária para filiação junto à Previdência Social, já a de 29 anos foi escolhida por assumir-se que a esta idade o jovem tenha completado sua transição e plena inserção no mercado de trabalho. No entanto, a forte heterogeneidade dos jovens faz que sejam necessários, nesta mesma faixa etária, dois recortes de idade: 16 a 20 anos e 21 a 29 anos. O motivo destes recortes é basicamente o fato de que, ao completar 21 anos, o indivíduo deixa de ser dependente previdenciário de seus pais. Desta idade em diante, excetuando-se os casos previstos em regulamento, o indivíduo apenas poderá ser dependente de seu/sua cônjuge.

No plano previdenciário, a importância desse recorte pode ser ilustrada por meio da utilização das informações referentes aos registros administrativos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) voltado para os trabalhadores da

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

\*\* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Ipea.

\*\*\* Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD).

iniciativa privada.<sup>1</sup> Em 2007, por exemplo, as pensões por morte do segurado principal – ou instituidor – devidas aos jovens concentram-se três quartos destas entre os mais jovens – com até 20 anos –, caracterizando o vínculo de dependência ascendente – pais e mães. Entre a população de jovens com idade compreendida entre 25 e 29 anos, observa-se superioridade numérica das mulheres, cujo elo de dependência se dá em relação à sua própria família constituída. No que se refere aos benefícios recebidos pelos jovens em decorrência de sua participação efetiva no mercado de trabalho<sup>2</sup> e contribuição para a Previdência Social, pode-se observar que aproximadamente 90%, tanto entre os homens quanto entre as mulheres, referem-se a benefícios de curta duração, tais como: auxílios-doença, auxílios-acidente e salário-maternidade. O acesso a estes benefícios por parte dos jovens, por sua vez, representou aproximadamente 11% do total destes benefícios entre 1988 e 2007.

É razoável supor que se, por um lado, as mulheres – inclusive as jovens – tendem a ser menos vítimas de acidentes do trabalho, por outro lado, são estas mesmas jovens as maiores beneficiárias de salário-maternidade, em função de seu período reprodutivo. Em 2007, a proporção de mulheres jovens representou aproximadamente 57% do total de beneficiárias de salário-maternidade. Dessa forma, pode-se entender este recorte do contingente jovem como duplamente importante em termos de análise da situação previdenciária dos jovens, pois ao mesmo tempo em que incorpora questões referentes à sua inserção no mundo do trabalho, também incorpora aspectos associados ao processo de constituição de família, no qual a proteção social previdenciária se dá de forma indireta.

Além desta breve apresentação, este trabalho traz outras três seções. Na seção dois, são apresentados os dados de cobertura previdenciária da população jovem para diversos anos; na seção três, os dados de proteção social previdenciária; e na seção quatro, as considerações finais.

## 2 COBERTURA PREVIDENCIÁRIA

Nas últimas duas décadas, o Brasil experimentou importantes mudanças em sua distribuição etária, tendo observado aumento absoluto e relativo do contingente idoso concomitante a uma redução da participação das crianças – com até 15 anos. No entanto, a população de jovens, apesar de apresentar um ligeiro declínio em termos relativos, representou aproximadamente 25% do total da população brasileira ao longo do período. Isto significou um aumento em números absolutos de 10 milhões de indivíduos jovens entre 1987 e 2007. No entanto, nem todos

1. Dados disponíveis para consulta por meio do banco de dados informatizado – AEPS Infologo – em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo>>.

2. Dados referentes à população jovem com 20 anos ou mais, disponibilizados pelo Ministério da Previdência Social (MPS). Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/scripts9/netuno.cgi>>.

estes jovens entraram no mercado de trabalho ao completar 16 anos. Como salientado por Ipea (2006), entre 1980 e 2000, foi observado um aumento do tempo despendido em educação concomitante a uma postergação da idade à entrada no mercado de trabalho. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007, a taxa de participação dos jovens no mercado de trabalho para esse ano foi de aproximadamente 70%. Porém, ao analisar os dois recortes etários propostos, pode-se observar que, para os jovens com idade compreendida entre 16 e 20 anos, a taxa de participação correspondia a 55,9%, enquanto para os jovens mais “adultos”, correspondia a aproximadamente 78%.

Após essa breve digressão sobre o mundo do trabalho juvenil, faz-se necessário esclarecer alguns conceitos mais estritamente relacionados com a questão previdenciária. Cobertura previdenciária é aqui entendida como a razão entre o total de pessoas que contribuem para a Previdência Social – RGPS e diversos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) – e a população economicamente ativa (PEA). Por sua vez, a PEA engloba pessoas de 16 a 59 anos de idade. A idade inicial de 16 anos foi escolhida pelo fato de ser a mínima necessária para filiação à Previdência Social; já a de 59 anos foi escolhida uma vez que o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) definiu que a partir de 60 anos a pessoa pode ser considerada idosa em nosso país. No entanto, este trabalho utiliza o que será chamado de *PEA restrita*, isto é, o conjunto de indivíduos de 16 a 29 anos, os jovens.

Apresentadas as definições dos conceitos utilizados, é importante situar os jovens nas duas faixas etárias trabalhadas em relação à PEA de 16 a 59. Isto é feito na tabela 1, a seguir.

TABELA 1  
Relação entre a PEA restrita e a PEA de 16 a 59 anos  
(Em %)

Posição	1987	1988	1992	1995	2001	2003	2007
16 a 20 anos							
Empr. com carteira	14,1	14,2	11,3	11,6	9,8	8,3	7,8
Func. públ. – incl. militar	7,3	7,1	3,6	3,7	2,4	2,4	1,8
Contr. ind.	1,9	2,1	2,1	2,0	2,3	2,4	4,6
Contribuintes	10,8	10,9	8,7	8,7	7,5	6,5	6,5
Seg. especial	22,8	21,5	17,7	16,7	15,4	15,0	13,5
Cobertos	12,7	12,5	10,8	10,5	8,9	8,0	7,5
Desempregados	32,1	31,9	30,8	31,0	29,1	28,6	27,7
Informais	22,1	22,0	20,9	18,7	15,6	15,0	14,0
Descobertos – não contr.	23,2	23,1	22,6	20,5	18,4	18,1	16,8
<b>Total – PEA 16 a 20 anos</b>	<b>16,5</b>	<b>16,2</b>	<b>15,4</b>	<b>14,6</b>	<b>13,2</b>	<b>12,5</b>	<b>11,4</b>

(Continua)

(Continuação)

Posição	1987	1988	1992	1995	2001	2003	2007
21 a 29 anos							
Empr. com carteira	35,8	35,2	33,6	31,8	32,9	33,4	32,8
Func. públ. – incl. militar	28,1	28,0	22,7	20,8	15,6	15,7	14,7
Contr. ind.	19,8	18,4	17,5	15,9	16,2	15,8	15,1
Contribuintes	31,8	31,0	29,3	27,3	27,6	28,0	27,4
Seg. especial	22,5	23,6	23,2	22,0	19,7	19,8	18,7
Cobertos	30,4	29,9	27,9	26,1	26,2	26,5	26,2
Desempregados	41,1	42,4	35,5	33,3	33,9	34,2	34,7
Informais	27,9	27,4	28,2	26,8	26,4	26,5	25,0
Descobertos – não contr.	29,3	29,0	29,4	27,8	28,0	28,2	27,0
<b>Total – PEA 21 a 29 anos</b>	<b>30,0</b>	<b>29,6</b>	<b>28,5</b>	<b>26,8</b>	<b>27,0</b>	<b>27,3</b>	<b>26,5</b>
30 a 59 anos							
Empr. com carteira	50,1	50,6	55,1	56,6	57,3	58,3	59,4
Func. públ. – incl. militar	64,7	64,9	73,7	75,5	82,1	81,9	83,5
Contr. ind.	78,2	79,4	80,4	82,1	81,6	81,8	80,3
Contribuintes	57,3	58,2	62,0	64,0	64,9	65,5	66,1
Seg. especial	54,7	54,8	59,1	61,4	64,9	65,2	67,7
Cobertos	56,9	57,7	61,3	63,4	64,9	65,5	66,3
Desempregados	26,8	25,7	33,7	35,7	37,0	37,2	37,6
Informais	49,9	50,6	50,9	54,5	58,0	58,5	60,9
Descobertos – não contr.	47,6	47,9	48,0	51,7	53,5	53,8	56,3
<b>Total – PEA 30 a 59 anos</b>	<b>53,6</b>	<b>54,2</b>	<b>56,1</b>	<b>58,6</b>	<b>59,7</b>	<b>60,2</b>	<b>62,1</b>

Fonte: Microdados das PNADs.

Elaboração dos autores.

Obs.: Os segurados especiais de 1987 e 1988 foram definidos com base nas regras instituídas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Da tabela 1, depreende-se que o peso dos jovens da PEA é menor em 2007 comparado a 1987. Em números absolutos, enquanto a PEA de 16 a 59 anos cresceu mais de 37 milhões de pessoas, a PEA de 16 a 29 cresceu menos de 10 milhões entre 1987 e 2007. Tal redução é observada nas duas faixas etárias utilizadas neste trabalho. Esta redução do peso dos jovens na PEA foi mais acentuada entre os mais jovens, cuja participação observou queda de 30% entre 1987 e 2007. Outros fatos, igualmente, também podem ser destacados:

1. Apesar de a participação dos jovens no total de desocupados ter-se reduzido, este ainda é alto. Os desempregados de 16 a 20 anos são

quase 28% do total de desempregados, enquanto, na faixa de 21 a 29 anos este percentual alcançou quase 38% em 2007. Olhando apenas os membros da PEA de 16 a 29 anos, estes representavam em 2007 mais de 60% dos desempregados.

2. O peso da população jovem entre os descobertos reduziu-se ao longo dos anos. Esta redução foi mais importante para a primeira faixa etária do que para a segunda.
3. A participação das duas faixas etárias analisadas na posição de funcionário público ou militar reduziu-se drasticamente de 1987 a 2007.

Em termos de emprego formal, pode-se afirmar que a década de 1990 foi a década perdida. De acordo com Ipea (2009) e Delgado (2007), os primeiros anos da década de 1990 interromperam longa sequência de formalização de mão de obra que vinha de várias décadas anteriores. A tabela 2 apresenta os números absolutos e relativos da cobertura previdenciária da população jovem. Pode-se observar que, chegada a década atual, apesar da recuperação do emprego com carteira, em 2007, o percentual de trabalhadores jovens que contribuiu para os sistemas de previdência foi ainda inferior ao observado nos anos 1980.

Especificamente no caso dos jovens, os dados apontam para a ocorrência de dois movimentos simultâneos: a diminuição dos jovens funcionários públicos e militares e o crescimento do desemprego. Note-se que o desemprego entre jovens, em 2007, alcançou 20,4 % e 11%, enquanto, em 1987, era de 7,1% e 5%, respectivamente, para as faixas de 16 a 20 anos e de 21 a 29 anos.

TABELA 2  
Cobertura previdenciária para a população jovem – diversos anos

Posição	1987	1988	1992	1995	2001	2003	2007
16 a 20 anos							
Empr. com carteira	2.629.005	2.735.225	2.200.055	2.326.314	2.303.122	2.086.126	2.463.905
Func. públ. – incl. militar	355.797	374.667	139.009	164.798	112.482	123.264	104.147
Contr. ind.	91.196	110.605	102.273	107.572	131.308	143.191	339.262
Contribuintes	3.075.998	3.220.497	2.441.337	2.598.684	2.546.912	2.352.581	2.907.314
Seg. especial	1.185.698	1.141.211	1.525.137	1.431.094	1.153.092	1.188.260	1.024.832
Cobertos	4.261.696	4.361.708	3.966.474	4.029.778	3.700.004	3.540.841	3.932.146
Desempregados	616.783	664.287	1.224.681	1.219.208	2.120.765	2.315.846	2.092.035
Informais	3.781.578	3.717.141	4.094.800	4.160.869	4.221.719	4.249.600	4.218.571
Não contr. – descobertos	4.398.361	4.381.428	5.319.481	5.380.077	6.342.484	6.565.446	6.310.606
<b>Total – PEA 16 a 20 anos</b>	<b>8.660.057</b>	<b>8.743.136</b>	<b>9.285.955</b>	<b>9.409.855</b>	<b>10.042.488</b>	<b>10.106.287</b>	<b>10.242.752</b>

(Continua)

(Continuação)

Posição	1987	1988	1992	1995	2001	2003	2007
21 a 29 anos							
Empr. com carteira	6.697.185	6.762.125	6.525.343	6.362.080	7.725.722	8.412.083	10.300.759
Func. públ. – incl. militar	1.375.333	1.470.597	871.286	931.140	741.302	797.675	870.484
Contr. ind.	948.365	953.872	850.670	841.507	939.636	953.026	1.125.762
Contribuintes	9.020.883	9.186.594	8.247.299	8.134.727	9.406.660	10.162.784	12.297.005
Seg. especial	1.167.785	1.254.251	1.992.599	1.885.249	1.470.685	1.571.114	1.419.522
Cobertos	10.188.668	10.440.845	10.239.898	10.019.976	10.877.345	11.733.898	13.716.527
Desempregados	789.495	883.635	1.409.119	1.308.261	2.473.861	2.771.788	2.613.466
Informais	4.772.165	4.619.829	5.525.844	5.975.902	7.165.911	7.478.298	7.530.847
Não contr. – descobertos	5.561.660	5.503.464	6.934.963	7.284.163	9.639.772	10.250.086	10.144.313
<b>Total – PEA 21 a 29 anos</b>	<b>15.750.328</b>	<b>15.944.309</b>	<b>17.174.861</b>	<b>17.304.139</b>	<b>20.517.117</b>	<b>21.983.984</b>	<b>23.860.840</b>
16 a 20 anos							
Empr. com carteira	30,4%	31,3%	23,7%	24,7%	22,9%	20,6%	24,1%
Func. públ. – incl. militar	4,1%	4,3%	1,5%	1,8%	1,1%	1,2%	1,0%
Contr. ind.	1,1%	1,3%	1,1%	1,1%	1,3%	1,4%	3,3%
Contribuintes	35,5%	36,8%	26,3%	27,6%	25,4%	23,3%	28,4%
Seg. especial	13,7%	13,1%	16,4%	15,2%	11,5%	11,8%	10,0%
Cobertos	49,2%	49,9%	42,7%	42,8%	36,8%	35,0%	38,4%
Desempregados	7,1%	7,6%	13,2%	13,0%	21,1%	22,9%	20,4%
Informais	43,7%	42,5%	44,1%	44,2%	42,0%	42,0%	41,2%
Não contr. – descobertos	50,8%	50,1%	57,3%	57,2%	63,2%	65,0%	61,6%
<b>Total – PEA 16 a 20 anos</b>	<b>100%</b>						
21 a 29 anos							
Empr. com carteira	42,5%	42,4%	38%	36,8%	37,7%	38,3%	43,2%
Func. públ. – incl. militar	8,7%	9,2%	5,1%	5,4%	3,6%	3,6%	3,6%
Contr. ind.	6,0%	6,0%	5,0%	4,9%	4,6%	4,3%	4,7%
Contribuintes	57,3%	57,6%	48%	47%	45,8%	46,2%	51,5%
Seg. especial	7,4%	7,9%	11,6%	10,9%	7,2%	7,1%	5,9%
Cobertos	64,7%	65,5%	59,6%	57,9%	53,0%	53,4%	57,5%
Desempregados	5,0%	5,5%	8,2%	7,6%	12,1%	12,6%	11,0%
Informais	30,3%	29%	32,2%	34,5%	34,9%	34,0%	31,6%
Não contr. – descobertos	35,3%	34,5%	40,4%	42,1%	47,0%	46,6%	42,5%
<b>Total – PEA 21 a 29 anos</b>	<b>100%</b>						

Fonte: Microdados das PNADs.

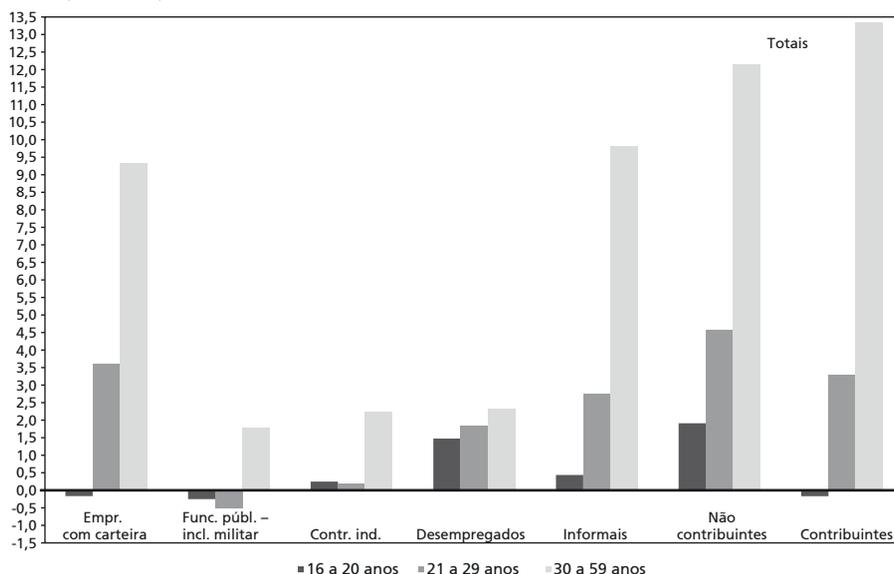
Elaboração dos autores.

Obs.: Os segurados especiais de 1987 e 1988 foram definidos com base nas regras instituídas pela CF/88.

A seguir, são expostos dados sobre a variação da PEA por faixas etárias para dois anos diferentes. A ideia do gráfico 1 é apresentar a variação absoluta de cada categoria, nas três faixas etárias analisadas, entre os anos de 1987 e 2007.

GRÁFICO 1

**Contribuição ao crescimento da PEA 1987-2007, por faixas etárias e diferentes categorias**  
(Em milhões)



Fonte: Dados das PNADs 1987 e 2007.

Elaboração dos autores.

Entre 1987 e 2007, a PEA de 16 a 59 anos passou de 52,5 milhões de pessoas para mais de 90 milhões de pessoas, representando um crescimento de mais de 37 milhões de pessoas. Restringindo a análise para a PEA jovem, destes 37 milhões de pessoas, a faixa etária de 16 a 20 anos contribuiu com aproximadamente 1,5 milhão de pessoas e a faixa de 21 a 29 anos, com 8,1 milhões de pessoas, o que apenas reforça os dados apresentados na tabela 1 sobre a diminuição relativa da PEA restrita frente à PEA de 16 a 59 anos.

Atendo-se aos dados do gráfico 1, observa-se que, do crescimento de mais de 13 milhões de empregados com carteira, os jovens foram responsáveis por 4 milhões destas posições. Nota-se também que em todas as categorias, exceto a dos desempregados, a contribuição dos jovens foi pequena. Entre os desempregados, do crescimento de 6 milhões no período, mais da metade foi entre os jovens, o que resulta na taxa de desemprego de mais de 13,7% para os jovens e de 5% para as pessoas entre 30 e 59 anos em 2007.

Sobre os resultados dos jovens, convém destacar que são diferentes entre as duas faixas etárias analisadas. Os mais jovens apresentaram resultados negativos para emprego com carteira e funcionários públicos – perda de mais de 400 mil postos –, o que auxiliou para a diminuição dos contribuintes no período analisado. Como também aconteceu entre os jovens de 21 a 29 anos, os não contribuintes foram superiores aos contribuintes no período, mas a proporção entre os mais jovens foi muito maior.

Esta seção procurou apresentar dados sobre cobertura previdenciária com enfoque nos jovens. Cotejando-se a evolução da PEA jovem com a da PEA de 16 a 59 anos, verificou-se redução dos jovens contribuintes ao sistema de previdência social. Mesmo adicionando os segurados especiais – categoria considerada não contribuinte, mas coberta pela Previdência Social –, o percentual de jovens cobertos em 2007, apesar da recuperação do emprego formal, é ainda inferior ao observado nos anos 1980.

Por outro lado, o percentual de jovens descobertos em 2007 chega a ser superior, até mesmo, ao analisado nos anos 1990. Tal resultado é consequência direta do crescimento do desemprego entre os jovens. Este, por sua vez, atingiu mais fortemente a faixa etária dos 16 aos 20 anos de idade.

Os dados de cobertura apresentados nesta seção restringem-se à análise da PEA. Ocorre que pode haver casos em que mesmo membros da PEA sejam considerados descobertos por estarem desempregados ou serem trabalhadores informais, mas, por serem dependentes previdenciários de pessoas contribuintes ou que recebem benefícios previdenciários, devem ser considerados protegidos pela Previdência Social. Estas possibilidades serão analisadas na próxima seção.

### 3 PROTEÇÃO SOCIAL PREVIDENCIÁRIA

Na seção anterior, a definição de cobertura previdenciária utilizada estava relacionada à população economicamente ativa. Ao se avançar para a proteção social previdenciária (PSP), o escopo mudará e englobará também a população não economicamente ativa, ou seja, todos os de 16 a 29 anos.

Neste trabalho, a PSP está intimamente relacionada à população que está coberta pela Previdência Social e seus dependentes, também aos recebedores de benefícios da previdência,<sup>3</sup> bem como a seus dependentes.

O objetivo principal é analisar a evolução na forma em que a camada jovem da população se apresenta frente à (des)proteção social previdenciária. Como o período estudado apresenta dados de três décadas distintas, foi possível estudar a evolução da proteção social previdenciária, relacionando-a às mudanças na demografia e na cobertura previdenciária.

---

3. Vale ressaltar que, por um problema de captação dos dados, há alguns beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) que declaram, erroneamente, receberem aposentadoria.

A respeito do conceito de PSP aqui utilizado, tem-se que, em análise mais direta, podem-se classificar os que contribuem e os que recebem benefícios como protegidos pela Previdência Social. Estes porque já recebem benefícios e aqueles porque estão em relações de trabalho formais, ou contribuem para o sistema como contribuintes individuais.<sup>4</sup> A partir daí, podem-se classificar os segurados especiais também como protegidos, pois, apesar de não lhes exigir comprovação de contribuição, os que neste grupo se enquadram gozam de uma série de direitos no âmbito da Previdência Social. Dessa forma, os dependentes dos contribuintes, dos segurados especiais e dos beneficiários também podem ser considerados protegidos, pois, na falta do ente que possui a relação direta com a Previdência Social, terão direito ao benefício da pensão por morte. Por isso, são considerados como cobertos indiretamente pela Previdência Social.

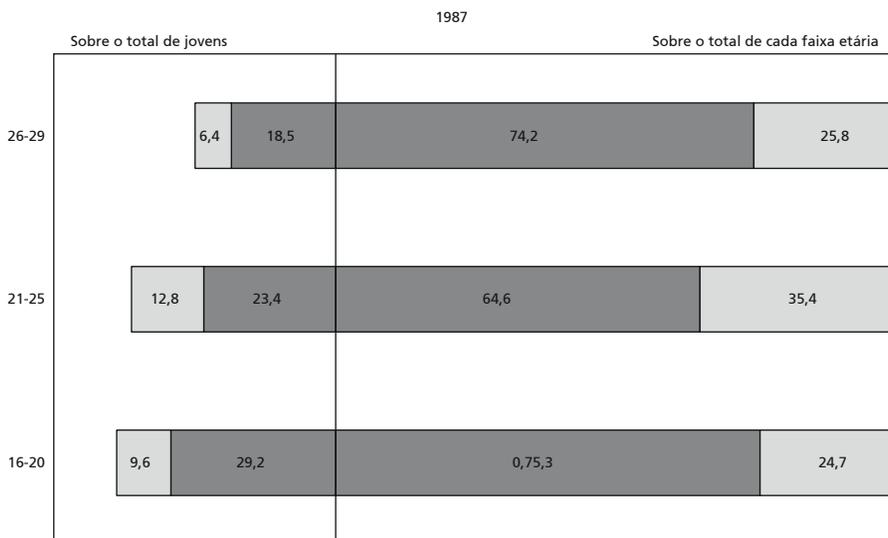
A cobertura indireta, por sua vez, é tão maior quanto maior o número de jovens filhos de pais que são cobertos pela Previdência Social e maior o número de membros da população em idade ativa (PIA), que não fazem parte da PEA ocupada e são dependentes – majoritariamente cônjuges – de pessoas cobertas ou beneficiárias da Previdência Social.

Ainda na análise dos gráficos, a categoria dos sem cobertura forma o grupo dos desprotegidos pela Previdência Social. Fazem parte deste grupo todos aqueles que: *i*) não contribuem para a Previdência Social; *ii*) não são segurados especiais; *iii*) não são beneficiários da Previdência Social; e *iv*) não são dependentes de pessoas que participam dos grupos anteriores.

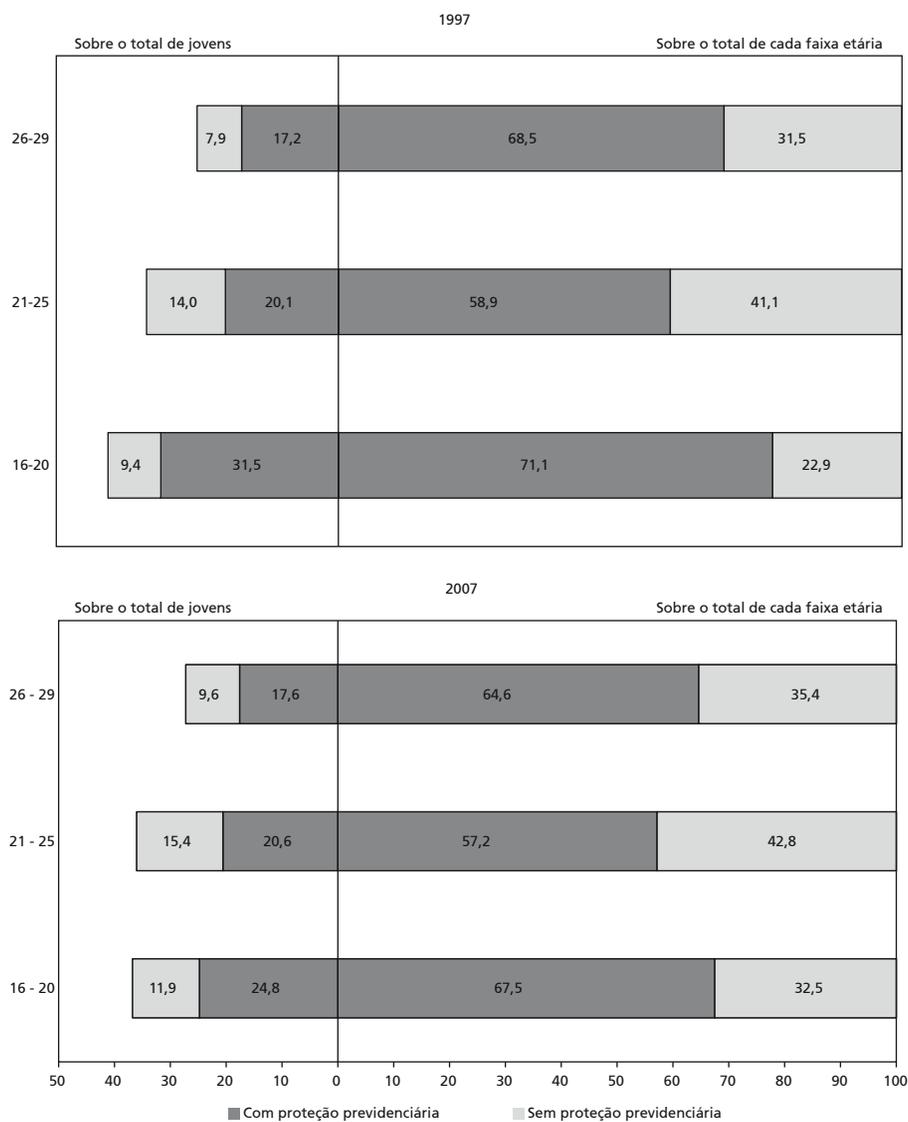
## GRÁFICO 2

### Proteção social previdenciária para a população jovem, por sexo – diversos anos

(Em %)



4. Há também os contribuintes facultativos, mas a PNAD não permite identificá-los.



Fonte: Dados das PNADs.  
Elaboração dos autores.

O gráfico 2 apresenta a evolução da situação da proteção previdenciária para os jovens em diversos anos. Na parte da esquerda, é feita comparação dos jovens de cada faixa etária com o total de jovens, o que facilita também a compreensão do efeito demográfico ao longo dos anos; na direita, é analisada a situação de proteção em cada faixa etária. A comparação direta entre 1987 e 2007 mostra que, nas três faixas etárias trabalhadas, o percentual de

indivíduos sem proteção previdenciária elevou-se. A maior elevação deu-se na faixa de 16 a 20 anos, o que é um reflexo da desfiliação previdenciária de seus pais e da falta de colocações formais para si mesmos.

Cotejando-se os dados de cobertura previdenciária com os de proteção previdenciária para os jovens, fica mais compreensível a piora nos resultados. Dado que a proteção previdenciária é uma condição que pode ser alcançada pelo próprio indivíduo – via filiação ao sistema de previdência – ou por ser dependente ou cônjuge de outra pessoa que possui relação formal com a Previdência Social – filiado ou beneficiário –, quando se observa piora nos indicadores de formalização de jovens, especificamente, e da população, em geral, fica explicada a piora da proteção previdenciária entre os jovens.

Analisa-se agora a situação da proteção social pelas faixas etárias – apresentadas na introdução deste trabalho – e sexo, restrito à clientela urbana da Previdência Social. São duas as faixas etárias, a de 16 a 20 anos e a de 21 a 29 anos. Observar-se-á nos gráficos a seguir uma tipologia de classificação dos grupos populacionais no que diz respeito à proteção social previdenciária. Para compreender os resultados, tem-se proteção via tópicos a seguir:

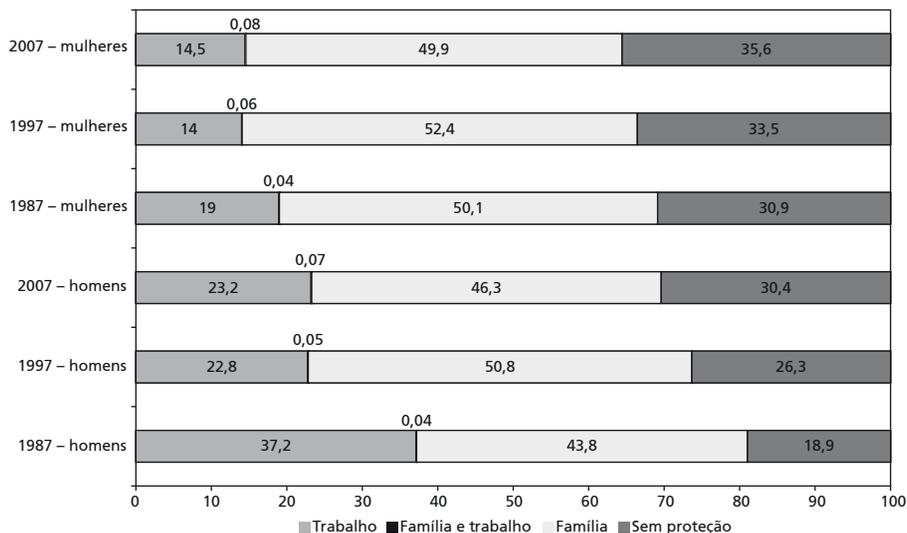
1. Trabalho: este é o grupo cuja proteção é oriunda do trabalho formal no presente ou no passado – aposentados. É composto por contribuintes, beneficiários aposentados que contribuem para a Previdência Social e aposentados não pensionistas.
2. Família e trabalho: este é o grupo cuja proteção é originada simultaneamente pela dependência de membro da família segurado da Previdência Social e pelo trabalho presente ou passado. É formado pelos que recebem simultaneamente aposentadoria e pensão, pensionistas e contribuintes da Previdência Social, e pelos que são aposentados, pensionistas e que contribuem para a Previdência Social.
3. Família: este é o grupo cuja proteção tem origem na relação de dependência econômica presente ou passada, pensionistas. Não há proteção via trabalho formal no presente. É composto por pensionistas e pelos cobertos indiretos.
4. Sem proteção: este grupo é o mais frágil, pois seus membros não possuem qualquer tipo de proteção previdenciária. São as pessoas que não trabalham, ou trabalham sem contribuir para a Previdência Social, não são beneficiários da Previdência Social e nem são dependentes de beneficiários ou de contribuintes para a Previdência Social.

A partir desta tipologia criada, pode-se proceder à análise dos diversos grupos ao longo dos anos selecionados.

GRÁFICO 3

## Proteção social previdenciária – tipologia específica de 16 a 20 anos

(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Elaboração dos autores.

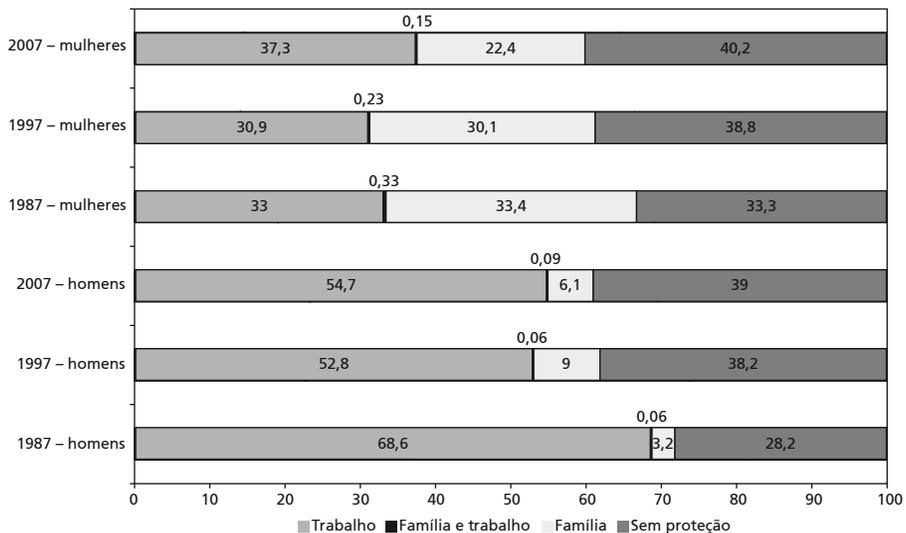
O gráfico 3 apresenta a situação de homens e mulheres de 16 a 20 anos, grupo etário ainda passível de ser dependente previdenciário dos pais. O primeiro aspecto a se destacar é o decréscimo da proteção via trabalho para homens e mulheres. Para os homens, a proteção via família variou positivamente em três pontos de 1987 a 2007, enquanto para as mulheres ficou praticamente estável. O resultado destes dois movimentos foi a elevação da desproteção social para os jovens de 16 a 20 anos. Esta alcançou 30,4% para os homens e 35,6% para as mulheres em 2007.

Os resultados apresentados podem levar a duas interpretações. Primeiramente, o jovem está com menos inserção no mercado de trabalho em 2007 do que 20 anos antes, o que à primeira vista pode ser um sinal positivo, dado que na faixa etária em questão é preferível que ele estude. Por outro lado, a elevação da desproteção deste grupo é fruto da elevação do desamparo de seus pais, pois a variação da proteção via família não foi suficiente para compensar a queda da proteção via trabalho.

GRÁFICO 4

## Proteção social previdenciária – tipologia específica de 21 a 29 anos

(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

Elaboração dos autores.

O gráfico 4 apresenta o grau de PSP do segmento populacional de 21 a 29 anos de idade. Ao comparar o gráfico 3 com o 4, nota-se clara mudança no padrão de proteção social. Se para o grupo de 16 a 20 anos de idade o maior percentual de proteção é via família, para a faixa etária de 21 a 29 anos temos o trabalho como maior fonte de proteção social. Observa-se que para as mulheres, apesar de decrescente, o peso da proteção via família ainda é considerável. Destaque-se também a desproteção, que se elevou para homens e mulheres, alcançando mais de 40% para estas e 39% para aqueles.

### 3.1 Ampliação da cobertura previdenciária *versus* gastos fiscais

Pode-se afirmar que a proteção social oriunda da Previdência Social é resultado da interação entre regras previdenciárias, comportamento do mercado de trabalho e também da evolução da demografia. Este último elemento acaba sendo o responsável pela tendência a longo prazo de qualquer sistema previdenciário estruturado na forma de repartição simples sem fundo de reserva, como é o brasileiro. Cabe ao mercado de trabalho e ao regramento previdenciário, na forma de desenho das condições de filiação e de acesso aos benefícios, gerar as condições necessárias para que o máximo de pessoas seja coberto pelo sistema.

Para o caso de um mercado de trabalho com alta taxa de rotatividade e alta informalidade, como é o caso brasileiro, cabe aos gestores das mais diversas políticas públicas criar condições para que esta população perene ou excluída do sistema previdenciário possa ser incluída. Nos últimos anos, houve algumas medidas tomadas neste sentido. As principais foram a criação do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples) – primeiramente, o federal; e depois, o nacional – e o Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS).

O Simples funciona como um redutor de custos para o empregador, na medida em que a contribuição previdenciária devida pelo pagamento de seus empregados passa a ter outra incidência que não a folha salarial, qual seja, o faturamento. No caso do PSPS, há a possibilidade de contribuintes individuais e segurados facultativos contribuírem com alíquota de 11% sobre seu salário de contribuição, caso abdicuem do direito à aposentadoria por tempo de contribuição e do benefício de aposentadoria superior ao piso previdenciário. Em troca, terão direito a todos os demais benefícios ofertados pela Previdência Social com alíquota de contribuição subsidiada.

Alíquotas subsidiadas para estimular a filiação previdenciária são medidas sempre positivas quando se busca incluir a franja do mercado de trabalho. O objetivo é que, na ausência de capacidade de pagamento da alíquota cheia, uma redução desta possa permitir seu pagamento; este é o caso do PSPS. Para o caso do Simples, busca-se diminuir o peso da tributação sobre as firmas com menor capacidade de geração de valor agregado para que elas possam arcar com os custos que a mão de obra formalizada trará.

Em um contexto de informalidade praticamente estrutural por que passa o mercado de trabalho brasileiro, tais medidas podem acabar resultando apenas como marginais na tentativa de incluir os excluídos. Mesmo assim, a consecução de crescimento econômico acelerado<sup>5</sup>, com subsídio para inclusão previdenciária, pode ser considerada medida responsável pela redução da informalidade e crescente inclusão previdenciária dos últimos anos. Mas ressalte-se: o crescimento econômico é necessário para este movimento.

A inclusão previdenciária via alíquotas subsidiadas tem um custo para a sociedade e este será cobrado no futuro. Dessa forma, faz-se necessário aperfeiçoar constantemente a contabilidade dos regimes de previdência para se deixar explícito quanto custa o subsídio dado em troca de mais inclusão previdenciária.

---

5. Na verdade, como colocado anteriormente neste texto, e destacado em Delgado (2007), além do crescimento econômico, o saldo do comércio exterior positivo e crescente e a manutenção da demanda agregada em altos níveis, devido ao crescimento das transferências governamentais, via seguridade, podem ter sido responsáveis pelo recente movimento de diminuição da informalidade e crescente filiação previdenciária, assim como a inclusão de novos setores no Simples e o PSPS.

Conhecer o tamanho das renúncias previdenciárias é necessário para que não se cobre da Previdência Social no futuro uma conta que não é de sua responsabilidade, mas, sim, de toda a sociedade. E que por ela deverá ser financiada, não apenas pelos trabalhadores filiados ao sistema previdenciário.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi apresentar, com foco na população jovem, a evolução da cobertura previdenciária e da proteção social previdenciária nos últimos 20 anos. A primeira depende fortemente do comportamento do mercado de trabalho, enquanto a segunda resulta do regramento do sistema de previdência social.

A CF/88 teve papel importante na ampliação da cobertura previdenciária, principalmente por possibilitar mais de um benefício previdenciário por unidade familiar. Isto impactou diretamente na população segurada especial potencial que se ampliou, depois de então, para todos a partir dos 16 anos, não apenas o chefe da família.

No entanto, até mesmo a CF/88 não foi suficiente para contrapor o papel que a elevação da desocupação exerceu entre os mais jovens. Para a faixa etária dos 16 aos 20 anos, a taxa de desemprego foi de 7%, em 1987, para mais de 20%, em 2007. E isto no contexto de redução da participação relativa deste grupo na PEA. Em paralelo, para a faixa dos 21 aos 29 anos, o desemprego mais que dobrou, passando de 5% para 11% no mesmo período. Apenas como comparação, a informalidade até reduziu na primeira faixa etária e pouco se elevou na outra, no período de 1987 a 2007. Dado o exposto, o trabalho mostrou que a não cobertura previdenciária entre os jovens se elevou entre 1987 e 2007.

Avançando para a proteção social previdenciária, o trabalho mostrou que também houve elevação da população jovem sem proteção previdenciária, sendo que o movimento foi mais acentuado na faixa etária dos 16 aos 20 anos. Esta representa o segmento que mais depende da proteção via família. Ocorre que, tanto para homens quanto para mulheres, a proteção previdenciária via trabalho reduziu-se e não foi compensada pela proteção via família, o que resultou na elevação da desproteção.

Ao analisar os dados de proteção previdenciária para a faixa etária dos 20 aos 29 anos, é necessário um pouco mais de parcimônia, pois os resultados são diferentes entre homens e mulheres. A proteção via trabalho diminuiu consideravelmente entre os homens e, pelo insuficiente crescimento da proteção via família, resultou na elevação da desproteção previdenciária no período. Entre as mulheres, há até razoável elevação da proteção via trabalho, mas, pela redução da proteção via família, resultou também na elevação do desamparo entre 1987 e 2007.

Cruzando as análises de cobertura previdenciária e proteção social previdenciária, é possível entender a elevação da desproteção previdenciária entre 1987 e 2007. Como apresentado anteriormente, houve forte elevação do desemprego entre todas as faixas etárias, principalmente entre os jovens. Paralelo a isto, tem-se também a sempre alta informalidade que já é marca registrada no mercado de trabalho brasileiro. Os dois fatores contribuíram para a elevação do desamparo no período analisado.

Como forma de se combater essa desproteção, foram criados diversos incentivos econômicos nos últimos anos. Destaque para o Simples federal – e agora nacional –, o Plano Simplificado de Previdência Social e, mais recentemente, a lei que criará a figura do microempreendedor individual. O objetivo de tais medidas é ampliar a filiação e, por consequência, a cobertura previdenciária, reduzindo o custo da formalização do trabalho para as empresas – Simples e microempreendedor individual – e para os indivíduos – PSPS. Estas medidas, entretanto, não são focalizadas nos jovens, segmento que mais sofre com o desemprego e a informalidade. Mas acredita-se que eles podem ser beneficiados, assim como todos os demais trabalhadores.

Em suma, a cobertura e a proteção previdenciária apresentam resultados notadamente ruins entre os mais jovens. Além disso, sua situação piorou ao se comparar 1987 com 2007. Apesar disso, não há políticas previdenciárias focalizadas nas faixas etárias mais jovens. Embora não tenha sido discutido neste texto, os autores acreditam que, além dos incentivos econômicos gerais, tais como Simples, microempreendedor individual e PSPS, poderia haver algum mecanismo de desoneração das contribuições previdenciárias para contratação de mão de obra jovem. Dessa forma, espera-se maior estímulo à contratação de jovens, o que pode reduzir a alta desproteção previdenciária neste grupo.

## REFERÊNCIAS

DELGADO, G. *Diagnóstico do mercado de trabalho para a Previdência Social – 1980 a 2006*. Brasília: Ipea, 2007 (Nota Técnica).

IPEA. A oferta de força de trabalho brasileira: tendências e perspectivas. *In: \_\_\_\_\_*. *Brasil: o estado de uma nação*. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/download.php?arq=en2006c2>>.

\_\_\_\_\_. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 17, 2009. Capítulo sobre Previdência Social (No prelo).



## NOTAS SOBRE OS AUTORES

**Adailton da Silva** – doutorando em Estudos Étnicos e Africanos pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); especialista em Culturas Negras no Atlântico pela Universidade de Brasília (UnB). Desenvolve trabalhos na área de políticas públicas, com ênfase em relações etnorraciais, saúde da população negra, cultura afro-brasileira e violência. Foi pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. É docente da Universidade Federal do Amazonas (Ufam).

*E-mail:* [adailtondasilva@gmail.com](mailto:adailtondasilva@gmail.com)

**Ana Amélia Camarano** – doutora em Demografia pela London School of Economics. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, na qual coordena a área de população e cidadania. Desenvolve trabalhos na área de políticas públicas, com ênfase em envelhecimento, previdência social, juventude e projeções populacionais.

*E-mail:* [ana.camarano@ipea.gov.br](mailto:ana.camarano@ipea.gov.br)

**Andrea Barreto de Paiva** – economista pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Desenvolve trabalhos relacionados às políticas públicas de saúde, com enfoque no financiamento da saúde.

*E-mail:* [andrea.barreto@ipea.gov.br](mailto:andrea.barreto@ipea.gov.br)

**André Gambier Campos** – doutor em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP); especialista em Direito pela Universidade Cândido Mendes (Ucam). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Possui trabalhos desenvolvidos nas áreas de políticas públicas e gestão governamental, principalmente em temas relacionados à previdência social, ao trabalho e à justiça.

*E-mail:* [andre.campos@ipea.gov.br](mailto:andre.campos@ipea.gov.br)

**Ana Luiza Machado de Codes** – doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Desenvolve trabalhos nas áreas de educação e cultura. Dedicar-se a pesquisas sobre temas como pobreza, programas de transferência condicionada de renda, desempenho escolar, formação e valorização de professores e desenvolvimento cultural.

*E-mail:* [ana.codes@ipea.gov.br](mailto:ana.codes@ipea.gov.br)

**Brancolina Ferreira** – mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB); graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), na Coordenadoria de Desenvolvimento Rural da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, em que desenvolve estudos e pesquisas relacionados aos programas de reforma agrária e agricultura familiar.

*E-mail:* brancolina.ferreira@ipea.gov.br

**Carla Coelho de Andrade** – mestre e doutora em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (UnB); mestre em Sociologia pela Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS). Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Tem trabalhos desenvolvidos nas áreas de políticas públicas e gestão governamental, com ênfase em avaliação de políticas públicas, atuando principalmente nos temas juventude, direitos humanos, cidadania, pobreza, exclusão social, violência e segurança pública.

*E-mail:* carla.andrade@ipea.gov.br

**Enid Rocha Andrade da Silva** – economista pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); mestre em Economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional e Urbano (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); doutoranda em Ciências Sociais no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, nas áreas de transformações sociais e políticas públicas nas sociedades contemporâneas. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea desde 1987, na qual desenvolve estudos e pesquisas para subsidiar a elaboração e a adequação de políticas públicas nas áreas de direitos humanos, políticas sociais, Estado e sociedade.

*E-mail:* enid.rocha@ipea.gov.br

**Fábio Alves** – mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Desenvolve estudos na área de desenvolvimento rural.

*E-mail:* fabio.alves@ipea.gov.br

**Frederico Augusto Barbosa da Silva** – antropólogo e doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, na qual coordena a área de cultura. Tem trabalhos desenvolvidos nas áreas de avaliações de políticas públicas, cultura e saúde. É professor do mestrado em Direito e Políticas Públicas no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

*E-mail:* frederico.barbosa@ipea.gov.br

**Helder Rogério Santana Ferreira** – cientista social e mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, da qual é diretor adjunto. Tem trabalhos desenvolvidos nas áreas de avaliação de políticas públicas e segurança pública.

*E-mail:* helder.ferreira@ipea.gov.br

**Herton Ellery Araújo** – economista e técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, desde junho de 1996. Atua em linhas de pesquisa ligadas aos temas de políticas sociais, como acompanhamento e análise das políticas culturais.

*E-mail:* herton.araujo@ipea.gov.br

**João Luís de Oliveira Mendonça** – engenheiro eletrônico e mestre em Engenharia de Sistemas pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia (Coppe) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Tem trabalhos desenvolvidos nas áreas de políticas públicas, previdência social do setor público e privado e educação.

*E-mail:* joao.mendonca@ipea.gov.br

**Joelmir Rodrigues da Silva** – estatístico. Consultor do Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc) da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

*E-mail:* joelmir@cfj.jus.br

**Jorge Abrahão de Castro** – estatístico e doutor em Economia, com concentração em Políticas Sociais, pelo Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Funcionário do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) em exercício no Ipea, no qual é diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc). Desenvolve estudos e pesquisas na área de políticas sociais, com ênfase em seus processos de financiamento e gastos públicos.

*E-mail:* jorge.abrahao@ipea.gov.br

**José Aparecido Carlos Ribeiro** – economista. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea desde 1996. Atua em linhas de pesquisa ligadas aos temas de políticas sociais e finanças públicas, como o acompanhamento e a análise do gasto social federal e o financiamento das políticas de saúde. Membro do Conselho Editorial do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*; mais recentemente, também participa de estudos sobre a questão tributária.

*E-mail:* jose.aparecido@ipea.gov.br

**Josenilton Marques da Silva** – especialista em Capoeira na Escola e em Culturas Negras no Atlântico pela Universidade de Brasília (UnB); graduado em Engenharia Civil e Matemática pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico de Desenvolvimento e Administração da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Desenvolve trabalhos na área de políticas públicas, com ênfase em relações etnorraciais, saúde da população negra e cultura afro-brasileira. É professor da Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEDF).

*E-mail:* josenilton.silva@ipea.gov.br

**José Valente Chaves** – bacharel em Estudos Sociais e especialista em Orçamentos Públicos. Técnico de Desenvolvimento e Administração da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea desde 1979. Atua em linhas de pesquisa ligadas aos temas de políticas sociais e finanças públicas, como acompanhamento e análise do gasto social federal e financiamento das políticas de educação; mais recentemente, participa de estudos sobre a questão tributária.

*E-mail:* valente@ipea.gov.br

**Juliana Leitão e Mello** – doutoranda em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro; mestre em Estudos Populacionais e Pesquisa Social pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Desenvolve estudos sobre os temas juventude e envelhecimento populacional.

*E-mail:* juliana.leitao@ipea.gov.br

**Juliana Rochet Chaibub** – graduada em Direito e doutoranda em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Tem trabalhos desenvolvidos na área de políticas públicas, com ênfase em análise de políticas sociais, atuando principalmente nos temas: proteção social, violência e drogas.

*E-mail:* juliana.rochet@ipea.gov.br

**Leonardo Alves Rangel** – economista e doutorando em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, na qual coordena a área de previdência social. Desenvolve estudos e pesquisas nas áreas de políticas públicas e previdência social. É professor do Centro Universitário Euroamericano (Unieuro).

*E-mail:* leonardo.rangel@ipea.gov.br

**Luana Simões Pinheiro** – socióloga, economista e mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea em exercício na Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). Entre seus temas de interesse e pesquisa estão: gênero, participação política de mulheres, políticas públicas e indicadores sociais.

*E-mail:* luana.pinheiro@spmulheres.gov.br

**Luciana de Barros Jaccoud** – graduada em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB); mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e doutora em Sociologia pela Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS). Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, na qual coordena as áreas de assistência social e promoção da igualdade racial. Atua principalmente nos seguintes temas: políticas sociais, proteção social e desigualdade racial.

*E-mail:* luciana.jaccoud@ipea.gov.br

**Luciana Mendes Santos Servo** – economista pela Universidade de Brasília (UnB); mestre em Economia pela Universidade de São Paulo (USP), com especialização em Economia de la Salud y del Medicamento pelo Instituto de Educação Continuada (IDEC)/Centro de Pesquisa em Economia da Saúde (Cres), da Universidade Pompeu Fabra. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Desenvolve trabalhos na área de saúde, com ênfase em contas de saúde, financiamento, indicadores de saúde, análise das políticas e programas de atenção básica e pesquisas em saúde e segurança do trabalhador.

*E-mail:* luciana.servo@ipea.gov.br

**Luseni Maria C. de Aquino** – mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea desde 1997, tendo atuado em estudos sobre gasto social, direitos humanos, proteção social e direitos da infância e adolescência, proteção social e direitos do idoso, organização do sistema de justiça e promoção do acesso à justiça no Brasil.

*E-mail:* luseni.aquino@ipea.gov.br

**Maria Martha Cassiolato** – economista graduada na Universidade de São Paulo (USP), com especialização em Política Científica e Tecnológica pela Universidade de Campinas (UNICAMP). Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Desenvolve trabalhos na área de avaliação de políticas governamentais, com ênfase no desenvolvimento

de metodologias para monitoramento e avaliação de programas. É professora convidada da Escola de Administração Pública (ENAP), na qual ministra cursos de planejamento governamental e avaliação de programas.

*E-mail:* martha.cassiolato@ipea.gov.br

**Maria Thereza de Marsillac Pasinato** – mestre em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas (FGV) do Rio de Janeiro. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, na qual realiza estudos nas áreas de políticas públicas e previdência social.

*E-mail:* maria-tereza.pasinato@ipea.gov.br

**Natália de Oliveira Fontoura** – mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Nos últimos anos, vem trabalhando com questões relacionadas a políticas para as mulheres e igualdade de gênero e ao tema da segurança pública.

*E-mail:* natalia.fontoura@ipea.gov.br

**Patrícia Dario El-Moor Hadjab** – cientista social com mestrado em Sociologia Política pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, em que acompanha as políticas nacionais de assistência social e segurança alimentar e nutricional. Tem estudos sobre imigração, conflitos socioambientais e desenvolvimento sustentável.

*E-mail:* patricia.dario@ipea.gov.br

**Paulo Roberto Corbucci** – mestre em Educação e doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, na qual coordena a área de educação. Desenvolve estudos na área de educação, com ênfase nos níveis médio e superior.

*E-mail:* paulo.corbucci@ipea.gov.br

**Roberto Henrique Gonzalez** – sociólogo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, na qual coordena a área de trabalho e renda. Desenvolve estudos nos temas de sistema público de emprego, políticas para juventude e monitoramento e avaliação de programas sociais.

*E-mail:* roberto.gonzalez@ipea.gov.br

**Roberto Passos Nogueira** – doutor em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, na qual desenvolve trabalhos nas áreas de políticas de saúde e seguridade social, com ênfase em gestão, relações público – privado e condições de saúde.

*E-mail:* roberto.nogueira@ipea.gov.br

**Sérgio Francisco Piola** – médico, especialista em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)/Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, na qual coordena a área de saúde. Tem trabalhos desenvolvidos nas áreas de financiamento e políticas de saúde. É sócio-fundador da Associação Brasileira de Economia da Saúde (Abres) e ex-membro do Conselho Nacional de Saúde (CNS).

*E-mail:* sergio.piola@ipea.gov.br

**Solange Kanso Elghaouri** – doutoranda em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); mestre em Estudos Populacionais e Pesquisa Social pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Desenvolve trabalhos nas áreas de projeções populacionais, qualidade da informação, juventude e envelhecimento populacional.

*E-mail:* solange.kanso@ipea.gov.br

**Waldemir Rosa** – antropólogo e mestre em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (UnB); doutor em Antropologia Social pelo Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Tem trabalhos desenvolvidos na área de relações raciais em suas interfaces, como os temas das relações de gênero, educação, pobreza e desigualdades e juventudes.

*E-mail:* waldemir.rosa@gmail.com

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **Njobs Comunicação**

#### **Coordenação**

Cida Taboza  
Jane Fagundes  
Fábio Oki

#### **Revisão**

Cindy Nagel Moura de Souza  
Clícia Silveira Rodrigues  
Lizandra Deusdará Felipe  
Luanna Ferreira da Silva  
Regina Marta de Aguiar  
Olavo Mesquita de Carvalho

#### **Editoração**

Andrey Tomimatsu  
Danilo Tavares

#### **Capa**

Andrey Tomimatsu  
Danilo Tavares

#### **Foto**

Angelo José da Silva

#### **Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo  
70076-900 – Brasília – DF  
Tel.: (61) 3315 5336  
Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



