

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

A(S) JUVENTUDE(S) E A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO
BRASIL: AVANÇOS E PERSPECTIVAS

GEÓRGIA PATRÍCIA GUIMARÃES DOS SANTOS

CAMPINAS (SP)
DEZEMBRO/2010

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP
Bibliotecária: Cecília Maria Jorge Nicolau CRB nº 3387**

Sa59j	<p style="text-align: center;">Santos, Geórgia Patrícia Guimarães dos A (s) juventude (s) e a construção das políticas públicas no Brasil: avanços e perspectivas / Geórgia Patrícia Guimarães dos Santos . - - Campinas, SP : [s. n.], 2011.</p> <p style="text-align: center;">Orientador: Marcio Pochmann. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.</p> <p style="text-align: center;">1. Juventude. 2. Políticas públicas – Brasil. 3. Educação. 4. Mercado de trabalho. I. Pochmann, Marcio, 1962- II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.</p>
--------------	--

Título em inglês: The youth generations and the criation of public policies in the Brazil: evolution and perspectives

Palavras chaves em inglês (keywords) :

**Youth
Public policy – Brazil
Education
Labor market**

Área de Concentração: Política, Trabalho e Sociedade

Titulação: Doutor em Ciências Sociais

Banca examinadora: Marcio Pochmann, Marcia Leite, Waldir Quadros, Lucia Bruno, Rejane Andrade

Data da defesa: 24-02-2011

Programa de Pós-Graduação: Ciências Sociais

C.1
W.135

A(S) JUVENTUDE(S) E A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL:
AVANÇOS E PERSPECTIVAS

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Ciências Sociais na área Trabalho, Política e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Marcio Pochmann

Aprovada em 24 / 02 / 2011

Este exemplar corresponde à redação
Final da Dissertação/Tese defendida e
aprovada pela Comissão julgadora em
24 / 02 / 2011

Banca Examinadora:

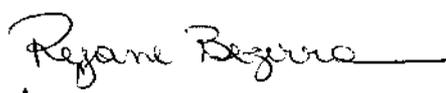
Prof. Dr. Marcio Pochmann (Orientador)

Prof. Dra. Lucia Bruno

Prof. Dra. Rejane Bezerra de Andrade

Prof. Dra. Márcia Leite

Prof. Dr. Waldir Quadros



Suplentes

Prof. Dra. Dóris Accioly

Prof. Dra. Geórgia Sobreira dos Santos Cêa

Prof. Dr. Valeriano Costa

100561102

RESUMO

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter histórico e sociológico, pois buscou contextualizar o momento em que a temática das juventudes foi inserida no universo das medidas governamentais como um problema social, apontando os avanços alcançados e os desafios presentes no que concerne às políticas sociais públicas no âmbito da gestão federal no país. A pergunta de partida está em avaliar quais as respostas dadas por estes atuais programas federais voltados para as juventudes pobres, considerando a complexidade sociocultural e econômica que envolve a faixa etária de 15 a 29 anos e os desafios postos pela chamada “sociedade do conhecimento”. A fim de identificar os programas sociais direcionados para os jovens na esfera federal, utilizou-se da *pesquisa documental*, selecionando relatórios de avaliação dos programas sociais de diversos Ministérios; Planos Plurianuais de Governo (2004-2007/2008-2011); leis, decretos, portarias, entre outros documentos oficiais, que possibilitassem um retrato das ações desenvolvidas. Em seguida, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008, disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), forneceram um conhecimento sobre a realidade das juventudes no país. A *pesquisa bibliográfica* possibilitou um contraponto e um alicerce à leitura destes dados. Diversos *sites* acadêmicos e não acadêmicos serviram de campo para a seleção da bibliografia. Foi, assim, possível não um estudo exaustivo sobre a temática, mas um delineamento do percurso trilhado até a construção de políticas públicas no âmbito federal, em que os jovens aparecem tanto como maiores “vítimas” das expressões da questão social (desemprego, violência, gravidez na adolescência, etc.) quanto como sujeitos de direitos e protagonistas da história, capazes de propor e implementar respostas a esses mesmos problemas, numa perspectiva de mudança social.

Palavras Chave: juventudes, políticas públicas, educação, mercado de trabalho.

ABSTRACT

This is qualitative research, which presents a social and historic character, as one aimed to contextualize the lapse of time in which the themes related to the young generations were inserted of governmental steps as a social problem, indicating obtained advances and the challenges found in respect the public and social policies on the field of federal administration in the country. The starting question implies to evaluate what are the answers provided by the prevailing governmental programs created for poor youngsters, considering the socio-cultural and economic complexity which covers the age-group from 15 to 29 years old, and the challenges set by the so called “knowledge society” . In order to identify the social programs created for the youngsters in the federal sphere, one took advantage of the *documental research methodology*, selecting reports on the evaluation of the social programs from different ministries; multi-years governmental plans (2004-2007/2008-2011); laws, decrees, ordinances, among other official documents, which could make possible a portrait of the developed actions. Next, the data from the Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), made available by the Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), provided information about the reality of the youngsters in Brazil. The bibliographic research enabled a counterpoint and a substructure for the reading of those data. Diverse academic and non-academic sites were used as a field for the selection of the bibliography. It was possible, rather than an exhaustive study, an outline of the course tracked to the creation of public policies in the federal sphere, in which the youngsters showed up as much great victims of the manifestation of the social problems (unemployment, violence, pregnancy in adolescence etc.), as subjects of rights and main characters of history, capable of proposing and carry out solutions for the same problems, in a perspective of social change.

Key-words: youth, public policy, education, labor market.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
CAPÍTULO I: Trajetória Histórico-social das Ações Públicas para a Criança e o Adolescente no Brasil	25
1.1. Caridade e Filantropia no atendimento às crianças abandonadas.....	26
1.2. A assistência ao “menor” entre a caridade e a tutela do Estado.....	33
1.2.1 A medicina higienista: um processo de <i>saneamento social</i> e moral.....	35
1.2.2 Os primórdios da Educação Profissional: disciplina e socialização.....	38
1.2.3 Os primeiros aportes jurídicos: o tratamento da delinquência juvenil.....	43
1.3. A política social entra em cena.....	46
1.3.1 O ensaio de política social: um percurso corretivo-repressivo.....	49
1.3.2 A ampliação das políticas estatais sociais: um viés repressor-assistencial.....	55
1.3.3 Outro <i>olhar</i> da política social: a proteção integral da criança e do adolescente.....	59
1.4 Considerações Gerais.....	66
CAPÍTULO II: O Panorama das Juventudes no Brasil Contemporâneo	73
2.1 O prolongamento da fase juvenil e suas novas experiências.....	74
2.2 Desafios e perspectivas da educação para os jovens.....	84
2.3 Desafios e perspectivas do mercado de trabalho para os jovens.....	95
2.4 Considerações Gerais	103
CAPÍTULO III: As Políticas Públicas para as Juventudes no Brasil Recente	109
3.1 Prioridades dos Planos Plurianuais do Governo Federal para as Juventudes (2004-2011).....	113
3.2 Do Primeiro Emprego ao ProJovem.....	128
3.3 Avanços, controvérsias e desafios dos programas públicos para as juventudes na contemporaneidade.....	148
Considerações Finais	163
Bibliografia	173

INTRODUÇÃO

É, sobretudo, no decorrer desta última década, que o Brasil vem promovendo iniciativas no campo das políticas públicas nas quais os jovens aparecem como sujeitos prioritários das ações sociais. Um período em que outra força política assumiu a gestão do governo federal, na qual surgiram novas expectativas acerca das respostas aos problemas sociais. Isso, na verdade, significa dizer que o país colocou tardiamente o tema da juventude na agenda pública, o que, por um lado, tem trazido uma série de programas no intuito talvez de se “*recuperar o tempo perdido*”; de outro, exigido uma reflexão sobre os caminhos trilhados e as escolhas realizadas.

Embora recente no Brasil, no âmbito das políticas públicas, internacionalmente os estudos sobre a juventude há tempos ganharam espaço na antropologia e nas ciências sociais, tornando-se conteúdo cativo no século XX entre os sociólogos, que nominaram a sociologia da juventude. Um amplo e diversificado levantamento dos trabalhos publicados foi realizado por Cardoso e Sampaio (1995), no qual foram apreciados mais de 200 títulos, entre os quais se encontram tanto indicações de estudos clássicos dirigidos pela Escola de Chicago até pesquisas mais pontuais, de cunho exploratório.

Nessa perspectiva, Levi & Schmitt (1996) chamam atenção para o fato de que se as análises sobre a juventude eram recorrentes entre as diferentes áreas disciplinares, principalmente, nas décadas de 1970 e 1980, poucos foram os que buscaram uma definição de juventude pondo em evidência suas especificidades, capaz de identificar o lugar que os jovens desempenham na história, tomando-os como um segmento que compõe uma fase diferente das outras. Assim, o primeiro problema que se apresentou para os pesquisadores foi a dificuldade de se definir o que seria juventude.

Para as autoras Cardoso & Sampaio (1995), a discussão sócio-antropológica sobre a juventude tem seus primórdios a partir de uma abordagem geracional-biológica, que vai cedendo espaço em favor de outra, histórico-social e cultural. Ou seja, o ritmo das mudanças sociais e os acontecimentos históricos passam a ser vistos como elementos importantes na difusão de novas atitudes e estilos juvenis, fazendo com que essa fase do

ciclo da vida não seja mais tomada como um episódio natural ou automático. Foi também quando, conforme as mesmas autoras, emergiram estudos que associavam juventude com o conceito de cultura, preocupando-se com o posicionamento dos jovens acerca dos valores sociais vigentes, que poderia ser interpretado como um desvio de conduta, uma readaptação ou uma inovação.

Todavia, em torno desta vertente histórico-social e cultural ainda havia a busca por uma unidade geracional, que generalizava os jovens, indicando-os apenas como atores potenciais de mudanças. Surgiram, portanto, diversos trabalhos contrários a essa visão genérica de juventude, que se direcionaram para o aspecto fragmentário e diversificado desse segmento populacional. Conforme Cardoso & Sampaio (1995, p. 18), surgiu o entendimento de que “a experiência juvenil não é um fenômeno meramente geracional, mas que implica fazer parte de grupos sociais e culturais específicos. Ou seja, a juventude só pode ser entendida em sua especificidade, em termos de segmentos de grupos sociais mais amplos”.

De acordo com Levi & Schmitt (1996) e outros autores, a juventude é uma construção social e cultural, marcada por seu caráter de *limite*, situando-se entre a dependência infantil e a autonomia da idade adulta – entre realidades biológicas, papéis sociais e elaborações simbólicas. Como construção social, é uma categoria em que não cabem critérios exclusivamente biológicos ou jurídicos para sua definição, sendo portadora de outros símbolos e valores. As classificações explícitas ou formais sobre as etapas do ciclo da vida (infância, adolescência, juventude) possuem conteúdos semânticos mutáveis a cada época, embora suas nomenclaturas permaneçam as mesmas.

Corti & Souza (2005) defendem que, na verdade, a juventude em nenhum momento histórico obedeceu unicamente a critérios biológicos, orientando-se de modo predominante por parâmetros sociais. As autoras exemplificam:

- a) na Grécia arcaica, os jovens eram representados pela classe dos guerreiros, oriundos da nobreza;
- b) na Roma antiga, a saída da juventude e entrada na vida adulta para os homens era marcada pela inserção na vida pública, no qual se conquistava a toga viril (um tipo de roupa, por excelência dos cidadãos); já as mulheres romanas não tinham classificação etária, simplesmente desempenhavam os papéis de virgem, esposa e mãe;

c) na Itália medieval, os jovens eram aqueles que não atingiam a independência econômica. A morte do patriarca, portanto, significava a passagem à idade adulta.

Assim sendo, Levi & Schmitt (1996) avaliam que existe um contraste de épocas, ou seja, os jovens desempenham várias funções e logram seu estatuto definidor de diferentes fontes: se da cidade ou do campo, do castelo feudal ou da fábrica do século XIX. A desigualdade entre as classes sociais também é relevante, pois torna as condições de vida e as opções culturais da juventude expressões apenas de uma minoria, esquecendo-se dos jovens – escravos, operários, estudantes pobres etc. Além disso, as diferenças de gênero, acentuadas desde a infância, são institucionalizadas na juventude. As formas ou modelos ideológicos de comportamentos, como o de futura esposa e mãe para as jovens mulheres, fundam a desigualdade dos papéis na sociedade e na família.

De acordo com Angelina Peralva (1997), o trabalho pioneiro de Phillipe Áries sobre a história social da infância foi o marco mais importante no sentido de demonstrar que as idades da vida, apesar de ancoradas no desenvolvimento biopsíquico, são fundamentalmente fenômenos sociais e históricos. Desse modo, estes e outros autores referem-se não somente ao problema dos limites etários atribuídos à juventude, mas, principalmente, aos modelos que em todas as épocas são impostos aos jovens.

Novaes (1998), citando a pesquisadora argentina Cecília Braslavsky, indica os diferentes mitos criados que definiam todos os jovens da mesma forma: o “mito da juventude dourada” – “ser jovem” é ter tempo livre para o lazer, não ter responsabilidades nem angústias; o “mito da juventude cinza” – os jovens são responsáveis por todos os males da sociedade, desocupados, delinquentes, irresponsáveis; o “mito da juventude branca” – o jovem é a salvação da humanidade, mais participativo, mais ético. Generaliza-se o que é ser jovem, tomando a parte pelo todo. Ainda hoje, indica-se a “juventude atual”, a “juventude de hoje” ou a “juventude brasileira” como se fosse única socialmente, uma faixa etária objetiva e naturalmente constituída pelos mesmos interesses e problemas.

Ao contrário disso, a juventude não é um grupo coeso, formado por um conjunto de indivíduos de uma mesma faixa etária. Grupos ou segmentos juvenis podem representar parcelas da juventude, mas nenhum representa o conjunto de todos da mesma faixa etária. A juventude como aduz Groppo (2000, p.08) “(...) é uma concepção, representação ou

criação simbólica, fabricada pelos grupos sociais ou pelos próprios indivíduos tidos como jovens, para significar uma série de comportamentos e atitudes a ela atribuídos”.

Para esse autor, a Sociologia não tem colaborado para uma rica definição de juventude, tendo variado entre dois critérios, que não foram ainda conciliados – o etário (advindo das primeiras definições fisiopsicológicas) e o sociocultural. Enquanto o primeiro unifica e homogeniza a identidade dos indivíduos deste segmento social; o outro, enfatiza a diversidade – “(...) a juventude, o jovem e seu comportamento mudam de acordo com a classe social, o grupo étnico, a nacionalidade, o gênero, o contexto histórico, nacional e regional” (GROPPO, 2000, p. 09-10).

Gropo (2000) não só coloca seu conceito de juventude acima dos critérios não-relativistas (etário) e relativistas (sociocultural), como defende que apreender a juventude como categoria social é de crucial importância para a compreensão do funcionamento e das transformações das diversas características das sociedades modernas. Conforme enfatiza Gropo (2000, p.12):

“(...) acompanhar as metamorfoses dos significados e vivências sociais da juventude é um recurso iluminador para o entendimento das metamorfoses da própria modernidade em diversos aspectos, como a arte-cultura, o lazer, o mercado de consumo, as relações cotidianas, a política não-institucional. (...) deve-se reconhecer que a sociedade moderna é constituída não apenas sobre as estruturas de classe ou pelas estratificações sociais que lhes são próprias, mas também sobre as faixas etárias e a cronologização do curso da vida. A criação das instituições modernas do século XIX e XX – como a escola, o Estado, o direito, o mundo do trabalho industrial, etc. – também se baseou no reconhecimento das faixas etárias e na institucionalização do curso da vida”.

A compreensão da categoria social juventude é apreendida, então, como um reflexo dos aspectos relevantes da modernidade, uma vez que, para o autor, “a modernidade é também o processo histórico-social de construção da juventude como hoje a conhecemos” (GROPPO, 2000, p. 12).

Desse modo, com intuito de compreender como a categoria social juventude adentrou no espaço público no Brasil moderno é que o capítulo primeiro desta tese se propõe a reconstituição e análise das políticas públicas sociais voltadas à criança e ao adolescente. Vale explicitar que ao buscar um histórico da juventude no país¹ constatou-se que esta noção moderna demorou a se desenvolver, ganhando maior visibilidade somente

¹ Discussão presente no texto: “Ofício de professor: aprender mais para ensinar melhor”. Módulo 01: O jovem, a escola e os desafios da sociedade atual. Programa de Educação à Distância para professores de 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental e Ensino Médio. São Paulo: Fund. Victor Civita, 2004.

nos fins do século passado. Por isso, a necessidade de se iniciar pesquisando as ações direcionadas à fase da infância e da adolescência.

No período colonial, o percurso da infância para a maturidade acontecia quase que abruptamente. Tinha-se, por exemplo, que logo após a primeira década de vida, os filhos e filhas dos escravos já começavam a trabalhar. Assim, o marco da passagem para a idade adulta não se caracterizava pela entrada na esfera produtiva, mas pela possibilidade de exercer atividades pesadas ou especializadas, de acordo com o desenvolvimento corporal ou pela aquisição de habilidades ocupacionais. Muitas crianças, com cerca de 10 a 12 anos de idade, levavam em seus nomes as tarefas que exerciam – Chico Roça, João Pastor, Ana Mucama.

No Império, os filhos da elite viviam uma situação inversa dos pobres, pois, tornavam-se, em geral, “doutores” advogados. Entravam na escola por volta dos 07 anos de idade e terminavam os estudos, fora ou aqui no país. No entanto, a formação naquela época ocorria em menos tempo do que hoje e muitos destes meninos assumiam precocemente responsabilidades adultas – cita-se o caso de D. Pedro II que para receber a Coroa Imperial teve sua maioridade antecipada aos 15 anos de idade.

Aqueles que não tinham encargos de trabalho e eram mantidos financeiramente pelos pais, deixando suas fazendas e indo morar em pensionatos ou repúblicas estudantis, viveram um período de juventude diferenciado. Caracterizavam-se por suas atitudes idealistas, de críticas à política e de compromisso com o social. Frequentavam bailes, jogos, faziam farras e aproveitavam as atividades culturais, como poesia, teatro, saraus enquanto a diversão dos garotos pobres era vista pelas autoridades e pela população como “vadiagem”.

Para as mulheres, a juventude tornava-se uma preparação para o casamento. Estudavam para gerir o ambiente doméstico. Eram “apresentadas à sociedade” e frequentavam bailes e saraus a fim de encontrarem o marido.

Constata-se, em geral, que na sociedade brasileira agrária o espaço de transição da adolescência para a vida adulta era relativamente muito pequeno tanto porque desde cedo as crianças começavam a trabalhar como também a expectativa de vida não superava os 35 anos de idade (POCHMANN, 2010). Portanto, a possibilidade de haver um tempo identificado como juventude era extremamente reduzida.

A atual concepção de juventude nasce, portanto, nas sociedades urbanas e industriais a partir das novas condições sociais, advindas especialmente das transformações nas relações de trabalho e do prolongamento da escolarização, adquirindo campos simbólicos comuns entre os diversos países, que começaram a ser delineados no século XIX, consolidados e difundidos a partir da segunda metade do século passado.

Inicialmente, a moderna aceção de juventude referia-se àqueles que ocupavam uma posição social privilegiada, aproveitando-se das possibilidades proporcionadas pelo desenvolvimento capitalista – poderiam adiar a entrada na atividade produtiva, dedicando um maior período da vida à educação e à formação profissional. O contexto socioeconômico passou a exigir a ampliação dos anos de escolarização e uma maior profissionalização, da qual grande parte dos jovens das camadas populares ficou à margem, até a massificação do ensino público gratuito.

Na modernidade também outra atividade que delineou um novo conceito de juventude foi o estabelecimento do serviço militar compulsório, pois se tornou para os jovens do sexo masculino mais um elemento de iniciação no mundo adulto.

Nesse âmbito, Corti & Souza (2005) fazem uma importante observação: a de que a modernidade findou consolidando uma concepção de juventude, marcadamente masculina. Afinal, por um longo tempo, a escola, assim como o serviço militar, foi acessível somente aos homens. Eles, no mundo moderno, teriam experimentado primeiramente a condição juvenil e somente após as mudanças acerca do papel social das mulheres, esta condição foi estendida a elas.

É possível também inferir que a modernidade estabeleceu uma noção de juventude bastante associada à ideia de moratória, que pode ser entendida como um momento de adiamento das responsabilidades do mundo adulto. Ou seja, a transição da adolescência para a fase adulta desafia certas tomadas de decisões que interferirão em toda a vida. Alguns eventos contribuiriam para marcar o fim da juventude e a inserção no mundo adulto, tais como o matrimônio, a constituição de um novo arranjo familiar e o nascimento de filhos. No entanto, a moratória é notadamente marcada pela passagem da experiência escolar para o mercado de trabalho, que para alguns jovens é adiado em virtude da continuidade dos estudos na educação técnica ou no nível superior. Já para outros, a necessidade de contribuir com a renda familiar ou de buscar precocemente sua autonomia

financeira leva-os a desenvolver as mais diversas atividades laborais, por vezes informais e até ilícitas, eliminando ou condensando o tempo de moratória.

Assim sendo, Mario Margulis (2004), docente da Universidade de Buenos Aires, conclui que apenas uma parcela dos jovens disporia dessa moratória, que ele a classificou de social, visto que somente para alguns seria facultado o direito de adiamento das exigências da vida adulta, conforme a classe social. Ou seja, os jovens não vivenciam essa passagem da mesma forma. Por isso, o autor questiona: não haveria, então, outros elementos que poderiam caracterizar a juventude? Um homem que tem filhos aos 19, 20 ou 21 anos, constitui família e não estuda, não seria jovem? Em que consiste sua juventude?

Para buscar uma resposta, Margulis juntamente com seu ex-aluno Marcelo Urresti dialogaram com um texto de Pierre Bourdieu – *a juventude não é mais que uma palavra*, que apontou a restrição do conceito de juventude a uma condição de classe. Assim, discutiram que a juventude é sim mais que uma palavra, tem existência material e vital, servindo-se dos significados que a sociedade lhe atribui. Margulis & Urresti (s/d; 2004) chegaram, portanto, aos conceitos de moratória vital e memória social.

Para esses autores, a juventude tem relação com a vida social, cultural e com as circunstâncias históricas. No entanto, há algo em comum entre todos os jovens. Ser jovem é ser portador de uma *moratória vital*, ou seja, um crédito temporal real, pois não se está velho, uma vez que teoricamente se estaria longe da morte, com mais saúde e disposição física, do ponto de vista biológico. Além disso, Margulis (2004) atenta-se para o fato de que pessoas de gerações diferentes foram socializadas em períodos distintos, com linguagens próprias e valores diferentes, caracterizando-se por uma *memória social*.

Pode-se aferir, conforme as análises de Mario Margulis e Marcelo Urresti, postas nos dois textos aqui utilizados, que a juventude é uma condição social e cultural em função da idade (moratória vital), de acordo com a geração a que pertence (memória social incorporada), a classe social de origem (moratória social), o gênero e a família.

Logo, o aspecto principal a ser considerado informa que não é possível referir-se à juventude como uma categoria linear e uniforme. De fato, “as juventudes” existem revelando-se mediante uma multiplicidade de símbolos, linguagens e comportamentos, formando uma série de subcategorias dentro da categoria social “juventude”. Há, portanto, uma diversidade de *modos de ser jovem* (DAYRELL, 2004). Assim, embora ainda haja

rituais ou elementos considerados como de passagem da juventude para a vida adulta, eles, agora, são tomados conforme a condição sócio-histórica do indivíduo.

Deve-se pensar que existe um vasto leque de grupos de pessoas com a mesma faixa etária, relacionando-se entre si e com o mundo de diferentes formas, de acordo com sua inserção no contexto social. As “juventudes”, portanto, retratam os diversos recortes culturais, de classe social, gênero, étnicos, religiosos, urbano/rural de ser jovem. Como sintetizou Novaes (2008, p. 122): “Os jovens da mesma idade vão sempre viver juventudes diferentes”. Desse modo, o “s” traz a obrigação de se pensar a pluralidade de juventudes em suas múltiplas determinações e expressões.

A partir daí, tem-se o que Miguel Abad (2002; 2008), psicólogo argentino, coordenador da área de Organização Juvenil da Corporação Paisajoven, designou como distintos: a *condição juvenil*, modo como uma sociedade constitui e significa essa fase do ciclo da vida; e a *situação juvenil*, considerando os diferentes recortes (social, étnico, cultural, religioso, de naturalidade etc.).

Como analisaram Abad (2002; 2008), Abramo (2005), Sposito (2008), entre outros pesquisadores, a noção de condição juvenil diz respeito ao aspecto de transição entre a infância e a fase adulta. A infância percebida como o período da primeira socialização, início do desenvolvimento corporal (físico, emocional e intelectual), de dependência e de necessidade de proteção. A idade adulta como o ápice do desenvolvimento e da plena cidadania – capaz de sustentar a si próprio e a família (produção), de gerar filhos (reprodução) e de tomar decisões, tendo direitos e deveres (participação). Na condição juvenil, então, abrange-se uma dimensão histórica e geracional. A situação juvenil, contudo, revela como esta condição é vivenciada.

Observa-se que enquanto antes se percebia a juventude como possibilidade de poucos; agora, vale analisar os diferentes modos de viver esta condição. Logo, os jovens pobres podem se pronunciar sobre suas experiências e demandas, sem ter-lhes negado esta identidade. Desse modo, passa-se a compreender as juventudes não como uma passagem para a vida adulta, mas como uma etapa em si mesma, identificando dificuldades e possibilidades específicas para os jovens.

Assim, posto, o segundo capítulo desta tese buscará traçar um panorama sobre a condição juvenil na contemporaneidade, considerando as transformações demográficas,

socioeducacionais, econômicas e do mercado de trabalho que desafiam as diferentes formas de ser jovem. Esse panorama, por sua vez, é o que tem evidenciado os jovens como sujeitos prioritários das ações públicas governamentais na atualidade.

Registra-se que entre os anos de 1930 até 1980 o Brasil vivenciou um ciclo econômico com forte expansão no nível do emprego, especialmente do emprego assalariado. De tal forma que este período, ainda que com dificuldades, ofereceu oportunidades para constituição de uma trajetória profissional, mesmo sendo um país cujo espaço da educação foi relativamente pequeno. Vale lembrar que em 1960 apenas 1% dos jovens entre 18 e 24 anos tinham acesso ao ensino superior, hoje se tem quase 13%, embora ainda represente uma parcela restrita da juventude (POCHMANN, 2010).

As décadas de 1980 e 1990, já foram mais difíceis para os jovens brasileiros, pois economicamente não só o país cresceu menos, como as oportunidades de trabalho foram extremamente reduzidas, sobretudo, o emprego que tradicionalmente voltava-se para os jovens foi sendo ocupado por pessoas não jovens, como ocorreu nos setores bancário e da construção civil.

O primeiro impacto que o início do terceiro milênio herdou foi a dificuldade de se estabelecer uma delimitação etária, uma cronologia para a fase da juventude – entre 15 e 19, 15 e 24 ou 12 a 18 anos de idade? Na contemporaneidade – ou na sociedade do conhecimento, pós-industrial ou pós-moderna, para alguns –, trata-se da juventude como um conceito ainda em construção, dinâmico, fluido e complexo, que envolve as representações da sociedade sobre os jovens bem como a percepção do próprio jovem sobre si mesmo. Mas, que dada essa problematização, a faixa etária considerada jovem no âmbito das atuais políticas públicas atende aos que estão entre 15 e 29 anos de idade.

Logo, se por um lado buscou-se uma definição para a juventude, por outro também se identificaram transformações sociais que complexificam esta fase da vida. Ou seja, há diferentes pontos de partida para que se compreenda o que é a juventude – faixa etária, categoria social, geração, entre outros, porém o que tem sido mais fortemente apreendido relaciona-se com as diferentes formas de ser jovem e as diversas expressões da questão social postas como desafios para este contingente populacional. Por isso, da necessidade de uma investigação teórica e conceitual acerca dessa temática, passa-se para a análise das

especificidades e problemáticas sociais vivenciadas pelos jovens e as possíveis respostas proporcionadas pelo Estado.

Não cabe mais a questão se a juventude seria a *mola propulsora* de mudanças na sociedade. Ela passa a ser vista em suas especificidades. Em que os diversos segmentos juvenis se diferenciam ou se assemelham e quais são as questões que afetam, particularmente, as juventudes contemporâneas? Mais do que um estudo sobre um momento do ciclo da vida, as análises sobre as especificidades juvenis são reflexões temáticas. Desse modo, encontram-se apreciações sobre: juventude e trabalho; juventude e educação; juventude e saúde; juventude e cultura; e outras.

Na busca, portanto, de refletir sobre as ações federais do governo direcionadas aos jovens, objetivo desenvolvido no terceiro capítulo desta tese, identificou-se que as temáticas mais preocupantes e propícias aos investimentos estão referenciadas pelas áreas da educação e do trabalho. Na verdade, grande parte dessas ações está voltada aos jovens pobres, são entendidas como políticas de inclusão social e tem como base a inserção deste público no mercado de trabalho, a elevação da escolaridade e a oferta de qualificação profissional.

Mas, não é sem razão que as políticas públicas federais para os jovens caminham na interlocução entre inclusão social, trabalho e educação. De fato, as mudanças mais amplas no mundo do trabalho, ocorridas mais drasticamente no país nos últimos vinte anos, têm gerado um contexto de desemprego e precarização das relações de trabalho, não somente circunscritas aos jovens, mas que, sem dúvida, os tem afetado de forma mais intensa no que diz respeito às oportunidades de renda e trabalho. A educação, neste sentido, é quase sempre concebida nos discursos governamentais e não-governamentais como aquela que contribuirá para que o jovem obtenha maiores chances de mobilidade social e de ascensão na trajetória ocupacional, superando as condições de vida e de trabalho das gerações anteriores.

As iniciativas governamentais acerca das questões sociais que afetam especificamente o público jovem são muito recentes no país, datam da segunda metade da década de 1990, ampliando-se mais fortemente nos últimos oito anos, como se verá a partir das análises dos dois Planos Plurianuais do Governo Lula da Silva (2004-2007/2008-2011). Todavia, isto não impede que seja identificada qual a tendência vislumbrada pelas políticas

de juventude atualmente no país bem como averiguar as conclusões possíveis a partir de um balanço geral sobre as ações federais implementadas, conforme se pretendeu seguir neste estudo.

Enfim, o objetivo principal desta tese é abordar o debate no cenário brasileiro sobre a construção histórico-social da(s) juventude(s) e a emergência de políticas sociais públicas direcionadas para essa parcela da população, considerando que:

- a) o país demorou a reconhecer a necessidade de uma agenda pública que atendesse às demandas juvenis, porque em cada estágio estrutural (agrário, urbano-industrial, pós-industrial) houve uma definição específica a respeito da juventude, com adoção em maior medida de ações governamentais e não-governamentais, que inicialmente voltaram-se para o atendimento às necessidades das crianças e dos adultos;
- b) a magnitude numérica dos jovens no país, o aumento da expectativa de vida e o agravamento das desigualdades sociais foram os principais fatores que motivaram a construção de uma agenda pública para esse segmento;
- c) o tema juvenil foi construído dentro de uma perspectiva de transição, potencializado e instrumentalizado por políticas sociais públicas transitórias, que não se sustentam na atualidade. Na conjuntura atual, os problemas sociais vividos pelos jovens são os mesmos pelos quais passam os adultos – desemprego, analfabetismo, violência etc. –, o que têm exigido ações cada vez mais permanentes, firmando-se enquanto políticas de Estado e não de governo.

Nessa perspectiva, observe-se que as ações governamentais precisam ser adequadas às demandas contemporâneas dos jovens advindas da nova realidade sócio-histórica, econômica e social.

Assiste-se, em termos globais, à passagem de uma sociedade urbano-industrial para outra em que a economia cresce em torno da oferta de serviços², em um cenário no qual o conhecimento, a informação, as tecnologias, a interação em redes de comunicação e de produção estão na base do desenvolvimento. As novas gerações, portanto, devem estar profissionalmente melhor preparadas para o exercício dessas novas atividades

² Nos Estados Unidos, a indústria emprega pouco mais de 10% e a agropecuária menos de 5% do total dos ocupados. No Brasil, 60% das atividades concentram-se no setor de serviços (POCHMANN, 2006; 2010).

ocupacionais. Exige-se delas, assim, um maior tempo de vida dedicado aos estudos, conseqüentemente um adiamento de sua entrada no mercado de trabalho.

É propício ater-se que, nos padrões civilizatórios anteriores, o principal ativo estruturava-se no trabalho material, havia um produto físico e um esforço manual e/ou intelectual – o trabalho concentrava-se na agricultura, na pecuária, na indústria, na construção civil. Nos dias atuais, o trabalho é predominantemente imaterial. Para exemplificar, recorda-se que houve um período em que os lucros exponenciais das empresas se davam com a produção de computadores – os *desktops*, os *notebooks*. Em seguida, estreou o desenvolvimento de *softwares*, que, hoje, são distribuídos gratuitamente. Foi preciso, então, a oferta de outros serviços ligados à informática para que a rentabilidade permanecesse ascendente.

Desse modo, as aptidões laborativas na sociedade atual prevalecem ligadas ao intelecto, à subjetividade e à criatividade. Isso não significa uma discussão sobre a perda da centralidade do trabalho. Ao contrário, o trabalho é tão presente hoje quanto antes. Na verdade, vale dizer que a maior parte do valor de um produto não está mais congregada em seu componente físico; pois, condensa-se em inovação, *design*, pesquisa e conhecimento – trabalho imaterial que não advém das máquinas, mas do trabalhador.

Todavia, não se pode negar que em países de economia menos dinâmica e produtiva, como o Brasil, há um movimento simultâneo entre as atividades da sociedade rural, industrial e pós-industrial, que requer uma análise inserida em uma discussão mais ampla acerca do desenvolvimento de uma nova Divisão Internacional do Trabalho.

No início do século XX, o comércio mundial definia-se pela exportação de produtos manufaturados pelos países industrializados e importações de matéria-prima daqueles, até então, denominados subdesenvolvidos. Ao final da II Guerra Mundial, iniciou-se um processo de aceleração da internacionalização do capital, que culminou, na segunda metade dos anos de 1980 e nas décadas seguintes, com transformações no papel do aparelho de Estado, aceleração das mudanças técnico-científicas, novos padrões concorrenciais e integração dos mercados. Verificou-se, por conseguinte, um desmembramento da cadeia produtiva em âmbito global, em que uma nova divisão internacional do trabalho tende a reforçar as desigualdades entre os grupos de países.

Assim, identifica-se que nos países de economia mais dinâmica e produtiva concentram-se os elos de trabalho complexo, com investimentos em tecnologia, em qualificação da força de trabalho e em infra-estruturas adequadas, enquanto nos menos dinâmicos e produtivos percebe-se certa especialização em determinados elos da cadeia produtiva global, constituídos por trabalho simples, com uma força de trabalho pouco qualificada. Nos primeiros, são geridos postos de trabalho de concepção, com maior qualidade e remuneração, a partir de bens e serviços de maior valor agregado. Nos segundos, há a disputa pelo menor custo de produção através do trabalho de execução, precário e instável, com elevada carga horária e reduzida remuneração³.

Essa diferente fase da evolução histórica do capitalismo, portanto, trouxe desafios tanto para o sistema público de ensino como para as políticas de inclusão social, visto que a capacidade tecnológica e a geração de conhecimento tornaram-se instrumentos fundamentais nos padrões de concorrência entre as empresas e mesmo entre os países. Todavia, no Brasil, a absorção de trabalhadores altamente qualificados pelo mercado de trabalho tende a ser pequena, na medida em que as práticas empresariais, no geral ainda, recorrem a baixos salários, ao uso de horas-extras, à subcontratação, à precarização dos postos de trabalho, à reduzida capacidade inovativa e de agregação de valor na cadeia produtiva.

Considera-se, então, que essa inserção periférica do país na economia global, que “submete o trabalho ao piso do porão” (POCHMANN, 2006, p. 29) tem afugentado o processo de educação ao imediatismo da formação técnico-profissional restrita. Esse imediatismo e a fragmentação do sistema educacional, a despeito da diminuição das taxas de analfabetismo e do aumento dos anos de escolaridade, têm reforçado, por sua vez, a degradação do mercado de trabalho. Esse é um círculo vicioso presente na relação educação e trabalho que ainda persiste no país e que rompê-lo se traduz em uma das tarefas dirigidas às políticas de inclusão das juventudes na contemporaneidade.

³ POCHMANN, Marcio. O trabalho em três tempos. *Ciência&Cultura*, v. 58, n. 4, São Paulo, out./dez. 2006, p.29-31; BRUNO, Lucia. Reorganização Econômica, Reforma do Estado e Educação. IN: HIDALGO, A.; SILVA, I. (orgs). *Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e Paraná na década de 90*. Londrina: EDUEL, 2001; BRUNO, Lucia. Portas Fechadas. *Revista Foco: economia e negócio*, n. 13, ano 1, São Paulo, 30 nov. 2004; DUPAS, Gilberto. *Economia Global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999; PAQUÉ, Karl-heinz. A reestruturação econômica mundial e suas conseqüências. IN: *Trabalho em extinção? Saídas para superar o desemprego*. Traduções, n. 10. São Paulo: Konrad Adenauer, 1996.

Os jovens são os principais alvos tanto das expressões atuais da questão social relacionadas à degradação do funcionamento do mercado de trabalho quanto das políticas públicas sociais que visam condições mais dignas de vida, como as ações de educação, assistência social e geração de renda. Agora, considerada em sua pluralidade, as juventudes ganham visibilidade e adentram o espaço público na passagem da sociedade urbano-industrial para a pós-industrial.

Vale mencionar novamente que durante a extensa experiência da sociedade agrária⁴ brasileira não se identificava uma etapa do ciclo da vida como de juventude, pois o desenvolvimento humano dava-se tão somente em torno do trabalho e, logo, nos anos iniciais de vida, as crianças já se envolviam na “lida” diária. Nessa época, as mulheres com a exclusiva função social de reprodutora humana eram incumbidas da criação das mãos para o cultivo da sobrevivência, por isso a importância de se ter muitos filhos. A educação nesse momento reservava-se apenas para a elite. O saber necessário para a maior parte da sociedade era aquele transmitido de pai para filho⁵.

A sociedade urbano-industrial, que se desenvolve entre 1930 e 1983 – da Revolução de Trinta à crise da dívida externa –, traz novos horizontes. A juventude aparece como um segundo momento de socialização para o trabalho, pois, considerando as alterações das relações sociais e a complexidade das atividades de produção (produção em massa e avanço tecnológico e organizacional), haveria a necessidade de um tempo de preparação, o qual ficaria sob a responsabilidade de instituições especializadas, como a escola. Inicia-se, assim, uma democratização do ensino a fim de não só preparar os jovens para o mercado de trabalho, mas também discipliná-los, conforme exigia o modelo de produção taylorista-fordista. Diversas medidas públicas foram tomadas para que os filhos das classes trabalhadoras se envolvessem mais com a educação – como a proibição de trabalho para os menores de 15 anos. A educação formal, portanto, é praticamente a primeira política pública específica aos jovens, que os diferenciou das crianças.

Na sociedade atual, alargou-se a distribuição do tempo ao longo do ciclo da vida, pois não se espera mais viver até os 30 anos de idade, como na sociedade agrária. Em

⁴ Presente no país durante a colonização portuguesa (1500-1822), entrando no período monárquico (1822-1889) indo até a República Velha (1889-1930).

⁵ KEIL, Ivete. Do capitalismo industrial ao pós-industrial: reflexões sobre trabalho e educação. Educação Unisinos, vol. 11, n.1, jan./abr. 2007, p. 15-21; POCHMANN, Marcio. Desenvolvimento e Perspectivas novas para o Brasil. São Paulo: Ed. Cortez, 2010.

aproximadamente um século, os anos possíveis de vida praticamente duplicaram. Logo, a fase delimitada como jovem também se prolongou. É evidente que não se trata tão somente de uma ampliação da faixa etária circunscrita à juventude. A transição da adolescência para a fase adulta tornou-se mais complexa que no passado, exigindo uma agenda pública específica para essas novas transformações.

Primeiramente, não se justifica o fato de o jovem ocupar maior parte do seu tempo em atividades de trabalho precário, direcionado à sobrevivência. Por ter mais tempo de vida, o jovem deve ocupar-se com a formação, educação, cultura e lazer para a cidadania, não apenas para o trabalho. Por conseguinte, o Estado para ir ao encontro dessa expectativa deve implementar políticas sociais que proporcionem essa oportunidade a todos os jovens; como também para tornar o país mais dinâmico, produtivo e com autonomia na economia global são necessários investimentos públicos em políticas de educação, tecnologia e geração de conhecimento, capazes de formar os novos trabalhadores. O jovem, de qualquer modo, deve postergar sua entrada no mercado de trabalho, preparando-se melhor para os desafios da sociedade do conhecimento, no qual a relação teoria e prática são mais requeridas.

Não há dúvidas de que do ponto de vista das propostas governamentais e da literatura acadêmica bem como das reivindicações dos movimentos sociais, o país inicia o século XXI com essa clareza acerca da importância do desenvolvimento de políticas sociais públicas voltadas para as juventudes. Todavia, na contracorrente dessa perspectiva, ainda é perceptível a defasagem do sistema educacional brasileiro para os jovens, no qual a maioria não conclui sequer o ensino médio. O diagnóstico é pior ainda se for tratada a questão da qualidade da educação ofertada aos jovens.

Faz-se necessário, então, avaliar quais respostas os atuais programas federais voltados para a juventude pobre têm oferecido para o tamanho do desafio posto por esta complexidade sociocultural e econômica que envolve este segmento?

Se, por um lado, é considerado que o país ainda tem políticas muito aquém da necessidade, só o fato de que pela primeira vez se tem ações voltadas especificamente para o público jovem já se traduz como um aspecto importante. O que, de imediato, justifica a relevância e a contribuição de estudos que visem analisar o quadro dos programas existentes, no intuito de apontar os avanços e identificar os desafios postos.

Nesse sentido, diante do caminho percorrido para a construção desta tese, não se optou pela realização de um estudo aprofundado sobre um programa específico ou de uma dada experiência local, pois entende-se que as instituições executoras de tais programas ainda carecem de um melhor acompanhamento e avaliação das suas ações implementadas. Ou seja, considerando a experiência vivida quando da construção da minha dissertação de mestrado⁶ bem como as dificuldades da pesquisa de campo e dos diagnósticos realizados por outros estudos⁷, tem-se de avaliar um programa a partir de sua execução em determinada localidade, corre-se o risco de se deparar com dados incompletos e não sistematizados. Muito do que estas entidades possuem resume-se à prestação de contas com o órgão financiador e à adoção de medidas que facilitem a entrada de mais recursos.

De fato, esta tese trata-se de uma pesquisa qualitativa, com caráter histórico e sociológico uma vez que buscou contextualizar o momento em que o tema juvenil adentrou o universo das ações públicas como um problema social, apontando os avanços alcançados e os desafios presentes no que concerne às políticas sociais públicas vigentes no país no âmbito da gestão federal. A pergunta de partida está em avaliar quais as respostas dadas por estes atuais programas federais voltados para a juventude pobre, considerando a complexidade sociocultural e econômica que envolve este segmento e os desafios postos pela chamada sociedade do conhecimento.

Primeiramente, a fim de identificar os programas sociais direcionados para os jovens na esfera federal, utilizou-se da *pesquisa documental*, selecionando relatórios de avaliação dos programas sociais de diversos Ministérios; Planos Plurianuais de Governo (2004-2007/2008-2011); leis, decretos, portarias, entre outros documentos oficiais, que possibilitassem um retrato das ações desenvolvidas.

Em seguida, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008, disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), forneceram um conhecimento sobre a realidade da(s) juventude(s) no país. A *pesquisa bibliográfica* possibilitou um contraponto e um alicerce à leitura destes dados, para os quais foram

⁶ SANTOS, Geórgia Patrícia G. dos. Políticas Públicas de Trabalho e Educação Profissional: um estudo sobre o Plano Estadual de Qualificação (PEQ) no Ceará. São Paulo: USP (Dissertação de Mestrado – Faculdade de Educação), 2006.

⁷ Vide, principalmente, as referências bibliográficas utilizadas no terceiro capítulo desta tese.

selecionados estudos e análises realizadas por vários pesquisadores que vêm tratando especificamente deste tema.

Paralelamente, diversos *sites* acadêmicos e não acadêmicos serviram de campo para a garimpagem da bibliografia. Foram visitadas as bibliotecas virtuais de teses e dissertações de diversas universidades públicas e a do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT); os anais dos principais encontros nacionais de pesquisadores (ANPED, ABET, ABEP, SBS, ANPOCS, etc.); o portal de periódicos da CAPES; o *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO), entre outros.

Foi, assim, possível não um estudo exaustivo sobre a temática, mas um delineamento do percurso trilhado até à construção de políticas públicas no âmbito federal, em que os jovens aparecem tanto como maiores “vítimas” das expressões da questão social (desemprego, violência, gravidez na adolescência, consumo de drogas), quanto como sujeitos de direitos e protagonistas da história, capazes de propor e implementar respostas a esses mesmos problemas, numa perspectiva de mudança social.

CAPÍTULO I

TRAJETÓRIA HISTÓRICO-SOCIAL DAS AÇÕES PÚBLICAS PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO BRASIL

Para análise das atuais políticas sociais federais no Brasil direcionadas ao público jovem, atentou-se para a necessidade de antes compreender o momento histórico em que este segmento populacional entrou na agenda pública, ganhando visibilidade e reconhecimento da sociedade e do governo.

Objetivou-se, portanto, reconstituir o caminho traçado por estas políticas, no qual foi possível constatar que, até meados do século XX, não havia no país o reconhecimento da *juventude* como uma das etapas de desenvolvimento do ciclo da vida humana. Na verdade, o segmento *adulto masculino* foi o centro das atenções durante um longo tempo na história brasileira.

Desse modo, direcionou-se o olhar sobre a história social da criança e do adolescente aliada ao curso da assistência aos pobres, apreendendo que, em vários períodos, as ações privadas e públicas no país visavam a *adultização* das etapas de desenvolvimento do ser humano, que, inclusive, encontrou certa afinidade com o padrão civilizatório de cada época.

No palco da sociedade agrária brasileira, por exemplo, o adulto foi a personagem principal, pois, representado pela figura masculina era produtivo, forte, proprietário da riqueza e detentor do saber. A criança, nessa época, não tinha *direito a ter direitos*. Era o trabalho degradante, insalubre e braçal que “dignificava”, “educava” e disciplinava as crianças, sobretudo, até os anos republicanos iniciais no país. Aos cinco ou seis anos de idade, as crianças adentravam o cenário do trabalho, desenvolvendo atividades no ambiente doméstico e na agricultura, contribuindo para que a passagem da infância para a fase adulta, que se denominaria de adolescência e juventude, praticamente inexistisse.

Foi a indignação de parte da sociedade diante da situação vivida por estas crianças que possibilitaram a legitimação primeiro do problema social da infância e da adolescência, para mais tarde, passados alguns anos da redemocratização do país, ocorrer o reconhecimento político da questão social acerca da juventude.

Até o presente momento, foram a caridade, a filantropia e a política social os modos encontrados para as respostas atinentes à questão social da criança e do adolescente pobres no país, o que instiga a reaver os diferentes cenários, reconhecendo os subsídios materiais e ideológico-culturais postos em prática.

Não se pretende aqui esgotar as bibliografias que tratam dessas temáticas (pobreza, infância, juventude, políticas públicas), obviamente, porém se buscará resgatar aspectos importantes sobre o objeto em estudo visando estabelecer um elo entre o passado e o presente a partir de alguns livros clássicos, teses e artigos mais pertinentes. Objetiva-se mapear as políticas públicas direcionadas à(s) juventude(s) brasileira(s) na atualidade, todavia é preciso compreender o trajeto percorrido até elas, considerando as situações sociais, políticas, culturais e econômicas geradoras; os atores e interesses em jogo; os modelos e as concepções vigentes.

1.1 Caridade e filantropia no atendimento às crianças abandonadas

No Brasil, datam dos anos vinte do século XVIII as primeiras ações destinadas às crianças e adolescentes, cujo atendimento voltava-se exclusivamente aos julgados como órfãos, os quais, na verdade, tratavam-se de crianças abandonadas – filhos ilegítimos, frutos indesejados de relações extraconjugais, de padres descontentes com o celibato, de homens de renome que se uniam informalmente às escravas ou, ainda, de mulheres brancas, índias ou mestiças sem marido.

Nos primeiros séculos da colonização, havia poucos casamentos legítimos e sacramentados – ato que se reservava como uma opção quase que restrita à classe dominante e que portanto se concretizava a partir de interesses patrimoniais e de status social. “As paixões ardentes e os casos amorosos eram vividos nos amancebamentos, inclusive entre senhores e escravas. São dessas relações amorosas que surgem os filhos

ilegítimos, bastardos, de procedência duvidosa – ‘filhos do pecado’ para a Igreja” (NASCIMENTO, 2007, p. 69)⁸.

Nessa época, não existiam instituições para acolher e prover o sustento dessas crianças. Elas simplesmente eram postas em lugares isolados, nas escadarias das igrejas, na porta das casas, em lixões, na beira da praia e dos rios; era uma prática corriqueira, inscrita nos costumes daquele período. Jurandir Freire Costa (2004), no clássico *Ordem Médica e Norma familiar*, explana como o filho/a filha ocupava uma posição instrumental, secundária na família, conforme suas palavras:

“A imagem da criança frágil, portadora de uma vida delicada merecedora do desvelo absoluto dos pais, é uma imagem recente. A família colonial ignorava-a ou subestimava-a. (...) O universo cultural dos três primeiros séculos, possuído pelo culto à propriedade, ao passado [saber tradicional] e à religião assim o determinava: ao pai, ao adulto, os louros; ao filho, à criança, as batatas!” (Ibid., p. 155)

A grande importância direcionada ao pai, ao adulto, à propriedade e à religião diminuiu sensivelmente o espaço tanto físico como sentimental à criança neste período. Logo, o problema das crianças abandonadas não se mostrava como uma questão social para o Estado, não se colocava como um assunto de ordem política. As estratégias de mediação desta problemática estavam inscritas no âmbito da caridade, na qual somente o indivíduo poderia de alguma forma abrigar e cuidar destas crianças, conforme relata Nascimento (2007, p. 73):

“(...) acolher e criar um enjeitado, além de buscar o favor de Deus para quem acolhia, atendia amplamente ao dispositivo caritativo: desinvestiam-se as práticas infanticidas e abortivas, dando-se uma alternativas às mães; cuidava-se do corpo da criança com alimento; cuidava-se da alma do inocente providenciando o batismo; favorecia-se para alcançar a tão almejada salvação, a alma de quem pratica boas ações (...)”.

A caridade – prova do “amor a Deus e ao próximo”; reflexo da “generosidade”, da “bondade de coração”, da “compaixão” (BORBA, 2004, p. 241) – foi expressão das primeiras atuações no sentido de atender às crianças, especialmente as pobres, enquanto a maior preocupação do Estado absolutista português estava em gerenciar e defender os interesses administrativos e financeiros da Coroa, não reconhecendo a tarefa de contemplar

⁸ Alcileide Cabral NASCIMENTO em sua tese de doutorado em História (UFPE), intitulada *A sorte dos enjeitados: o combate ao infanticídio e a institucionalização da assistência às crianças abandonadas no Recife (1789-1832)*, investiga o abandono indiscriminado de crianças ao mesmo tempo em que busca compreender a origem dessas crianças e por que eram expostas, muitas vezes para a morte.

os serviços demandados pela sociedade, como amparar os pobres, doentes, órfãos, abandonados, loucos etc.

No entanto, como constata Belluzo e Victorino (2004), a permanência de comportamentos sociais discriminatórios em relação aos filhos ilegítimos e a expansão das cidades, fruto do crescimento demográfico e, posteriormente, da chegada dos imigrantes europeus e dos ex-escravos advindos do meio rural, foram os principais fatores que contribuíram para o aumento significativo do número de crianças declaradas órfãs. O afluente abandono de meninos e meninas em diversos lugares tornou-se um escândalo público e ganhou visibilidade, com clara conotação de atos infanticidas, surgindo, portanto, a necessidade de mecanismos mais efetivos, capazes de abrigá-los.

A caridade, exercida apenas individualmente, na qual cada um faz sua parte, procurando reservar seu lugar no paraíso e seguindo o dito “*Quem dá aos pobres, empresta a Deus*”, vai adentrar o espaço da Igreja Católica, concebida como representante de Deus na Terra. Esta entidade religiosa oficializou suas ações caritativas com base em um sistema criado na Europa Medieval – a “roda dos expostos” ou “roda dos enjeitados”. Segundo este modelo, as crianças rejeitadas ou abandonadas eram acomodadas na parte externa da roda existente na porta de muitos orfanatos e hospitais⁹ que, ao ser girada, levava-as para a parte interna da instituição, sendo recolhidas sem a identificação do depositário nem do receptor.

Vale ressaltar, que não só de filhos ilegítimos cuidava as “Casas da Roda”. Relata Jurandir Costa (2004) que muitas escravas, na busca de dar liberdade aos seus filhos, os abandonavam nas rodas. Além disso, os próprios senhores colocavam os filhos de suas escravas na roda a fim de alugá-las como amas-de-leite e, assim, ter mais uma fonte de renda. Este sistema, na verdade, atendeu tanto a fatores sociais como econômicos das famílias da época.

Durante o período Colonial, três rodas de expostos foram implantadas nas principais cidades brasileiras: Salvador (1726), Rio de Janeiro (1738) e Recife (1789). Em seguida, surgiu pouco mais de uma dezena de instituições em: São Paulo (1825); Porto Alegre, Rio

⁹ Cabe lembrar, conforme Vasconcelos (2003), que até o século XVIII, o hospital não se voltava especificamente ao tratamento das enfermidades; destinava-se, na verdade, a todos que, de acordo com a ordem social vigente, necessitavam ser afastados ou reclusos do convívio social, tais como: os loucos, os doentes, as viúvas, os órfãos, os abandonados, as prostitutas, os “desviados”.

Grande e Pelotas (RS); Cachoeira (BA); Olinda (PE); Campos (RJ); São Luís (MA); São João Del-Rei (MG); Vitória (ES); Desterro (SC) e Cuiabá (MT).

De acordo com as pesquisas de Marcilio (2006), “a roda dos expostos” foi uma das entidades brasileiras de mais longa vida, transcorrendo pelos três grandes regimes políticos da História do país. “Criada na Colônia, perpassou e multiplicou-se no período imperial, conseguiu manter-se durante a República e só foi extinta definitivamente na recente década de 1950!” (MARCILIO, 2006, p. 53)¹⁰.

O objetivo principal para a criação das “Casas da roda” foi o de “humanizar” o abandono, na tentativa de impedir que estas crianças sucumbissem de fome, sede e frio ou que fossem devoradas por animais soltos na cidade, porém, como ressalta Nascimento (2007), mesmo abrigadas por estas instituições, 70% das crianças expostas não viviam até um ano de idade.

Com a Independência do Brasil passaram a vigorar as Ordenações Filipinas, segundo as quais todo o atendimento aos expostos seria obrigação das Câmaras Municipais. As Câmaras, por conseguinte, relutaram em aceitar tal dever, alegando falta de recursos financeiros. Conseguiram, portanto, aprovar a Lei de n.º 1.828, estipulando que elas poderiam usar os serviços das Santas Casas de Misericórdia para a instalação da roda e assistência aos enjeitados, porém, nesse instante, subsidiadas pela Assembleia Legislativa da Província. Formalizava-se, desta forma, a roda de expostos nestas instituições, colocando-as a serviço do Estado. “Perdia-se, assim, o caráter caritativo da assistência, para inaugurar-se sua fase filantrópica, associando-se o público e o particular” (MARCILIO, 2006, p. 62). A filantropia estaria iniciando um processo laico da concepção eclesiástica da caridade.

Até então, tal como indicam as pesquisas de Sposati (1988), a esmola dos ricos para os pobres inscrevia-se como a principal forma assistencial regulada por determinação real. O rei tinha a função de apontar os esmoleres e de estabelecer o cofre dos órfãos para arrecadar as ajudas para os expostos. Entretanto, ao contrário do que se poderia prever, a aproximação do Estado com as Santas Casas não fez com que o poder público assumisse

¹⁰ A professora Maria Luiza MARCILIO, quando diretora do Centro de Estudos de Demografia Histórica da América Latina da Universidade de São Paulo, pesquisou durante dez anos (1984-1994) a assistência à infância abandonada no Brasil, por meio do projeto intitulado *Quatro séculos da História Social da Infância no Brasil*, que mereceu o prêmio internacional John Simon Guggenheim.

suas responsabilidades sob os problemas sociais; estes continuaram, de fato, na esfera da benemerência, da bondade.

Mesmo com o custeio do Estado, as Santas Casas de Misericórdias não conseguiram sustentar os expostos, por isso continuaram reféns do espírito de caridade da população. Alguns, inclusive, preocupados com a salvação de suas almas deixavam parte de sua herança para a criação destas crianças. Em muitas destas Casas, de imediato, tratava-se de levar os recém-nascidos para as amas-de-leite e convencê-las a adotá-los¹¹. Elas, em geral, de baixa condição socioeconômica, por vezes, aceitavam a oferta por receber uma pequena quantia fornecida pelas Misericórdias até que a criança completasse 12 anos de idade, fase a partir da qual se poderia explorar seu trabalho de forma remunerada ou simplesmente em troca de casa e comida. Aquelas que não permaneciam com as amas-de-leite nem retornavam às Santas Casas por falta de recursos das instituições findavam perambulando pelas ruas, entregues à exploração sexual, sobrevivendo de esmolas ou de pequenos furtos (MARCILIO, 2006). Por isso, para abrigar estas que mais uma vez foram “enjeitadas”, fundou-se as “Casas dos Expostos”, no século XVIII.

Belluzo & Victorino (2004, p.09) concluem que “a manutenção destas crianças em instituições similares constituía processo mais complexo, apoiado por determinações e procedimentos da área médica, por concepções e regulamentações jurídicas e por ações de caráter filantrópico, normalmente assumidas pela Igreja Católica”. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que caberia à Justiça julgar quais seriam as crianças órfãs, competiria à medicina diagnosticar dentre estas quais teriam alguma incapacidade física ou mental, que, com efeito, deixariam de ser vistas como prioridade das ações assistenciais por não apresentarem as condições ideais ao trabalho.

Sobre o trabalho no curso Colônia-Império, Kowarick (1987) chama atenção para o fato de que num contexto histórico no qual a escravidão era a forma dominante de trabalho, apenas duas classes sociais mereciam destaque, os *senhores* e os *escravos*. Os livres e pobres viviam em um estado patológico da vida social – a vadiagem e a prostituição – eram tachados de inúteis e desclassificados para o desempenho laboral. Como a atividade exercida pelos escravos revelava-se eminentemente braçal, desenvolveu-se na formação

¹¹ Embora as amas-de-leite fossem contratadas para amamentar os bebês ao peito, muitas davam à criança leite de origem animal, papa e até alimentos sólidos, antes mastigados por elas para facilitar a ingestão no bebê (VASCONCELOS, 2003).

cultural brasileira certa discriminação quanto ao trabalho manual, visto como *coisa de escravo*, ou, como definiu Luiz Antônio Cunha (2000), um *trabalho vil*, considerado reles, ordinário, insignificante, desprezível e, por isso, um ofício infame às classes dominantes. Os livres e pobres só desempenhavam as tarefas que os escravos não podiam fazer e que fossem indignas para a elite. Essas tarefas foram, portanto, compulsoriamente destinadas àqueles que não puderam fazer suas escolhas – os socialmente mais próximos dos índios e africanos: os abandonados, os meninos e as meninas de rua, os *desafortunados da sorte*.

As próprias Casas de Roda buscavam lares que recebessem os meninos como aprendizes de algum ofício (ferreiro, sapateiro, caixeiro etc.) e as meninas como empregadas domésticas. Além disso, eles ainda poderiam ser inseridos nas Companhias de Aprendizes de Marinheiros ou de Aprendizes do Arsenal de Guerra, onde as condições de trabalho mostravam-se aviltantes, como escreve Marcilio (2006, p. 76):

“(…) No estaleiro a criança vivia ao lado de presos, escravos e degredados. Sua alimentação era tão fraca, à base quase só de farinha de mandioca, que acabavam definhando e muitas morrendo. No testemunho de um médico do Rio de Janeiro, que observou as crianças do Arsenal da Marinha, a maioria delas ‘comia terra’ e tinha o corpo enfraquecido pelos parasitas intestinais.”

Estas Companhias, como complementam as análises de Rizzini (2004), tiveram papel muito importante na “limpeza” social das capitais brasileiras durante o período imperial, pois muitos dos internatos eram recolhidos nas ruas pelas polícias das capitais brasileiras, a fim de esconder a pobreza, trancafiando os pobres.

Nos fins do século XVIII, sucederam-se diferentes alternativas, além da “Casa dos Expostos” para o atendimento da criança abandonada no país, sem fugir da perspectiva de formação para o trabalho e dos bons costumes, registra-se: em Salvador (1799), a criação da Casa Pia e do Seminário de São Joaquim; no Pará (1804), a instalação do Colégio de Nossa Senhora do Amparo para as meninas desvalidas; no Maranhão (1855), uma Casa dos Educandos Artífices; no Rio de Janeiro (1861), a fundação do Instituto dos Menores Artesãos; em Niterói (1882), o Asilo para a Infância Desvalida; em 1888, a abertura de uma colônia agrícola, implantada também na Bahia, Fortaleza, Recife e Maranhão (MARCILIO, 2006).

Em meados do século XIX, a roda dos expostos começou a ser vista como imoral e prejudicial aos interesses do Estado, ocasionando um tenso movimento para sua extinção. Os médicos higienistas no Brasil foram os primeiros a questionarem este sistema, uma vez

que se encontravam estarecidos com os altos índices de mortalidade dentro dessas casas. Esse movimento, contudo, não foi suficiente. Na década de 1870, oito pequenas Casas de Roda haviam sido extintas, no entanto, as demais persistiram até o século XX – a do Rio de Janeiro foi fechada em 1938; a de Porto Alegre, em 1940 e as de São Paulo e Salvador duraram até 1950.

Marcílio (2006) atentou para o fato de que as rodas de expostos foram em número muito limitado em comparação à necessidade de todas as épocas pelas quais passaram, ou seja, foram poucas as crianças atendidas dentre o conjunto da infância abandonada no país. Foi, portanto, segundo a autora, “um fenômeno essencialmente urbano e pontual” (MARCÍLIO, 2006, p. 69). O que, na realidade, ocorreu foram omissões, negligências, descaso e indisposição que levaram diversas crianças abandonadas a morrerem por fome, sede, frio ou devoradas por animais.

Sob o modelo da caridade, forma inaugural de assistência, a socialização dessas crianças teve revelada sua fase mais cruel, na medida em que seus destinos, em geral, restringiram-se *do mal ao pior*: jogada ao léu, sua morte era certa; depositadas nas “Rodas”, muitas também morriam vítimas dos maus tratos, da má alimentação, da falta de condições de higiene. Aquelas que encontravam alguma “alma caridosa” passavam por alguns cuidados, porém quando maiores tornavam-se empregadas domésticas e, mais tarde, eram vistas como uma boa companhia a esses “bondosos”, cuja idade avançada lhes trazia alguns prejuízos.

Assim, percebe-se que a sociedade compreendia e tratava a infância, sobretudo a pobre e abandonada, como uma fase esvaziada de direitos e longe de uma perspectiva de formação integral. Os objetivos mais concretos destas primeiras ações seriam o desenvolvimento de mãos mais habilidosas e aptas ao ofício do trabalho, além do interesse em manter a paz e o convívio social, por meio de uma formação moral e intelectual sob a responsabilidade da Igreja. A fase da vida considerada como de juventude praticamente inexistia nessa época.

Entretanto, o modelo assistencial do Brasil colonial e imperial sofreu modificações à medida que a própria economia do país se transformou. O deslocamento das relações de trabalho de uma mão de obra escrava para a utilização de uma força de trabalho livre e capitalista, seguramente, exerceu influência nas mudanças do padrão de assistência. As

ações de cunho mais filantrópico e, até mesmo, de um projeto de uma política social vão ocupando um espaço de destaque, visando ultrapassarem o viés caritativo sob os dogmas da Igreja, assumindo um caráter mais científico, em nome do progresso e da ordem.

1.2 A assistência ao “menor”: entre a caridade e a tutela do Estado

O início do século XIX no Brasil é marcado pela transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro, acompanhada por nobres, diplomatas, funcionários, comerciantes e outras famílias que começaram a se instalar na metrópole, aumentando o contingente populacional e organizando uma nova classe urbana.

Segundo Cano (2002), neste momento, reforçou-se a formação de uma burguesia, que já estava sendo gestada “nos poros da colônia”, como explica o autor: “As principais medidas decorrentes da vinda da família real (1808) anteciparam, na verdade, o processo de independência: a liberação dos portos e a liberdade de comércio e da indústria praticamente liquidava o *estatuto* colonial. A criação do primeiro banco e a maior circulação monetária reforçaram o surgimento de uma burguesia nacional” (CANO, 2002, p.50). Essa burguesia, apoiada pelo Estado, é quem vai promover a competitividade da produção do café no mercado internacional, proporcionando rentabilidade capitalista e dinamizando as exportações brasileiras. Outras novidades sucederam-se no país: a declaração de independência do seu colonizador; a abolição da escravatura; a crise do sistema colonial; o nascimento da República.

Presenciou-se um momento transitório de uma alteração estrutural fundamental, que caracterizou o país no final do Império e início da Velha República – a passagem da economia mercantil escravista para a economia exportadora capitalista. Concomitantemente, o desenvolvimento das cidades despontou com diversas melhorias urbanas, apenas para citar algumas: a pavimentação das ruas; a construção de estradas; a ampliação dos portos; a diversificação da mão-de-obra nas ferrovias e nos comércios.

Esses fatos sofreram significativamente as influências das mudanças ocorridas no mundo ocidental, movidas por novas concepções e práticas gestadas nas duas grandes revoluções – a Revolução Industrial, fundamentalmente econômica, e a Revolução Francesa, fundamentalmente política. Assistiu-se no mundo ao nascimento do pensamento

liberal, no qual a história do homem se interliga ao progresso, ao aperfeiçoamento do indivíduo e da sociedade, partindo da crítica à religião, da crença no poder da razão como instrumento de obtenção do conhecimento e de modificação da realidade, da ênfase aos dados obtidos por meio da observação e da experimentação. O poder monolítico da Igreja começa a dividir espaço com os pensamentos do Humanismo, do Protestantismo, do Iluminismo. A nova classe – a burguesia – ansiava ascender ao poder em substituição à nobreza e ao clero.

As ações de caridade, que salvariam “as almas bondosas” não mais davam conta dos problemas sociais agravados pelo crescimento das cidades, pelo aumento populacional, pelo curso do progresso. As condições espoliativas do trabalho livre, os baixos salários, as amplas jornadas, os rígidos regulamentos agravavam as condições de vida da maioria da população. Quais seriam, portanto, os novos mecanismos de contenção da pobreza?

Colocou-se nos primeiros anos republicanos que as funções assistenciais deveriam ser efetivamente promovidas pelo Estado. O protagonista desta ideia foi o juiz da Corte de Apelação do Rio de Janeiro, Ataulpho Nápoles de Paiva, que tentava trazer da França e de outros países da Europa, como Inglaterra, Itália e Alemanha, uma discussão sobre a assistência pública e a benemerência privada – tema do Congresso Internacional de Assistência Pública e Privada, ocorrido em 1889, em Paris (SPOSATI, 1988). A partir daí, a filantropia foi se consolidando como o modo de organizar as ações e instituições públicas e privadas de assistência aos pobres, sobretudo, à infância.

De acordo com Sposati (1988), passava-se a combater o caráter espontaneísta da “assistência esmolada”, introduzindo uma “organização racional e um saber no processo de ajuda”, características de uma “assistência disciplinada”. A filantropia se ampliaria com o intuito de garantir a ordem e o progresso no Brasil, principalmente adotando medidas de ordenamento do espaço e “limpeza social” das cidades. Suas práticas relacionadas à população não-adulta desenvolveram-se até próximo à década de 1930, em três linhas de atuação, que serão aqui tratados: o crescimento da medicina-higienista; a implementação de um sistema educacional disciplinador e socializador; e a formação de um aparato jurídico-assistencial repressor.

1.2.1 A medicina-higienista: um processo de *saneamento social e moral*

A medicina urbana adotada pelo Estado, embora pudesse garantir certo nível de cuidados com a saúde, por meio de suas campanhas de saneamento, teve, na verdade, a finalidade de disciplinar os pobres e eliminar os riscos que eles representavam à saúde e à propriedade da classe dominante.

Se, de um lado, valendo-se das péssimas condições de saúde da época e dos altos índices de mortalidade infantil, médicos, juristas e engenheiros fortaleceram o movimento higienista por meio de discursos e da imprensa; do outro, o aumento da pobreza, de mendigos, de crianças e adolescentes abandonados peregrinando pelas ruas trouxe certo receio para a República – a ameaça de que a falta de controle sobre os pobres pudesse colocar em risco o projeto de progresso, de construção de uma Nação. Logo, como sintetiza Costa (2004, p. 29): “(...) o Estado aceitou medicalizar suas ações políticas, reconhecendo o valor político das ações médicas”. A razão, o saber científico da medicina, ocuparia-se dos problemas sociais.

O interesse pela infância assumiu, por conseguinte, uma dimensão política, pois se encontrava em consonância com o projeto civilizatório que se norteava para o país. Transformar o país em uma nação civilizada implicava em implantar ações sobre a infância, moldando-a, obviamente segundo objetivos bem delimitados, como enfatiza Rizzini (2008, p. 86): “(...) um povo educado, mas não ao ponto de ameaçar os detentores do poder; um povo trabalhador, porém sob controle, sem consciência do valor de sua força de trabalho; um povo que acalentasse amor à sua pátria, mas que não almejasse governá-la.”

O problema seria como mudar os costumes da época, nos quais o filho-criança não era visto como epicentro da família. Por não ter vivido o bastante e conseqüentemente não ter acumulado o saber tradicional, a criança não ocupava a mesma importância do adulto, vivia-se em quase completa ausência de valorização da vida biopsicossocial da criança. A figura paterna, portanto, foi quem assumiu a função de patrão e protetor, era quem detinha toda a sabedoria e propriedade da época, era a fonte de poder.

Para combater estes preceitos, fazia-se necessário enfrentar a influência religiosa na cultura, para a qual, segundo esclarece Costa (2004, p.159/160):

“(...) o filho representava a incapacidade do homem em renunciar aos prazeres do mundo. (...) a criança, enquanto ser biológico e sentimental, era desprezada pela

religião. (...) A criança só era relevante para o catolicismo enquanto signo de pureza e inocência. Neste caso, o modelo de perfeição espiritual que ela encarnava servia de exemplo e correção à alma pecadora do homem”.

Neste cenário, a família colonial mostrava-se cada vez mais em oposição à infância. Logo, buscou-se a construção de outra organização familiar, compartilhando-se de outros ideais, não mais religiosos, agora científicos. Assim, a categoria médica se apropriou da infância entendendo aquele meio familiar como nocivo para seu bem-estar e tratou de disseminar novas formas de educar e proteger as crianças, por meio de conselhos e normas da boa saúde física e moral.

Passou-se a ter uma visão da criança como sendo o futuro e a salvação do país, porém também como uma forte candidata ao crime e à vadiagem, caso não fosse adequadamente educada. Por isso, as ações públicas não concentraram seus esforços na formação de qualquer criança, mas naquela que tenderia à reprodução do vício e da vadiagem, a filha da pobreza – a criança pobre. Tratou-se, conforme Rizzini (2008), de mudanças atravessadas pelo viés de uma reforma *saneadora*, no intuito de curar ou remediar os males que no país se propagavam.

O médico era o detentor do saber, conseqüentemente, do poder também. Em um país onde o acesso à educação era muito restrito, como no Brasil, a medicina poderia exercer um domínio significativo na população. Nos dizeres de Rizzini (2008, p. 108): “(...) O médico era o salvador encarnado e, de certa maneira, o substituto do padre nas relações cada vez menos cunhadas pela religião, no contexto do século XIX. (...) Entendia-se caber ao médico o papel de zelar pelo futuro de toda a humanidade!”

Escravos, mendigos, loucos, vagabundos, ciganos, tuberculosos, órfãos representavam os exemplos de anti-norma, de casos-limites de infração higiênica. Considerados como elementos inúteis e perniciosos para a sociedade, estes indivíduos teriam de viver isolados do convívio social e deveriam continuar entregues à polícia, ao recrutamento militar, aos espaços de segregação higiênica como as prisões e os asilos (COSTA, 2004), por meio dos quais se concretizava a proposta de zoneamento social do espaço. Procurava-se combater a pobreza isolando os pobres, colocando-os cada vez mais na invisibilidade societária¹².

¹² Este tipo de segregação e isolamento social ainda ocorre hoje quando da adoção das ações de desapropriação de um imóvel ou de indenização dentro dos programas estatais de habitação, por exemplo.

A “polícia sanitária”, nas palavras de Raquel Rolnik, invadia os lares à procura dos “anormais” a fim de encaminhá-los para os hospitais de isolamento e asilos, desinfetando os focos epidêmicos. A casa, de acordo com a Constituição Republicana de 1891, seria o ambiente inviolável do indivíduo, no entanto, os cortiços, onde residia a população pobre, eram julgados como foco de doenças, e como tal deveriam ser eliminados (*apud* SPOSATI, 1988, p.101).

O Doutor Carlos Arthur Moncorvo de Figueiredo Filho foi um dos principais adeptos da medicina higienista no país. Criador do Instituto de Proteção e Assistência à Infância (1891) estabeleceu um projeto médico-assistencial-filantrópico de proteção as crianças pobres bem como os princípios da higiene infantil, apontando que “ao se descuidar da infância, o que se estava fazendo era comprometer não apenas o país, como a raça humana” (*apud* RIZZINI, 2008, p. 112). Adepto do ideário eugenista, para ele, uma Nação evoluída deveria ser habitada por uma raça saudável física, mental e moralmente.

Foram criados, portanto, diversos programas que cuidavam da nutrição, da higiene e que concediam alimentos e medicamentos, além da implantação de unidades de atendimento para gestantes e creches. Algumas entidades filantrópicas distribuía leite para as crianças pobres, por exemplo. Algo similar a isso foi realizado pelo governo federal entre os fins da década de 1980 e início da seguinte. Sposati (1988) relata que em 1907, em São Paulo, 824 crianças foram atendidas com 158.107 vidros de leite anuais, cerca de 4 litros semanais por criança, equivalente aos atendimentos na década de 1980 dos postos de saúde pública no mesmo estado.

Cabe também registrar que datam dos fins do século XIX alguns dos nomes da medicina sanitária, tais como: Oswaldo Cruz, Adolfo Lutz, Carlos Chagas, Emílio Ribas. Tratava-se de enfrentar a febre amarela, a peste bubônica, a varíola, a malária, bem como de instalar a obrigatoriedade da vacinação, o que culminou com a Revolta da Vacina, no Rio de Janeiro em 1904.

Até aqui, é possível notar a forma como as eventuais respostas aos problemas sociais vão atendendo a um determinado sentido político-ideológico. Observa-se que, nos

Muitas vezes, para beneficiar a especulação imobiliária ou para um grande empreendimento público, as famílias pobres são removidas de seus locais de moradias e transferidas para conjuntos habitacionais cada vez mais distantes do centro da cidade. Quando são indenizadas, o valor recebido é insuficiente para arcar com os custos de outra moradia nas proximidades da anterior. Assim, essas famílias ficam mais longe dos bens e serviços públicos, do pólo dinamizador da cidade, enfim, dos postos de trabalho.

anos de 1850, por exemplo, a ameaça social representada pela epidemia de febre amarela não demandou medidas amplas de combate à doença por parte do governo imperial, uma vez que se vivia um contexto marcado pela quantidade suficiente de mão-de-obra escrava e essa doença não atingia drasticamente a população negra. Entretanto, a partir de 1870, quando o momento se mostrava favorável ao trabalho assalariado dos imigrantes brancos, a febre amarela passou a ser um obstáculo ao progresso e à civilização do país, muito mais do que o surto de tuberculose naquela época.

Assim também foi ocorrendo com a necessidade de atendimento às crianças e adolescentes pobres. A própria lógica de desenvolvimento das cidades, a urbanização e a organização do espaço e do trabalho capitalista foram moldando as bases das ações sociais do governo, de acordo com interesses políticos e econômicos.

Ao mesmo tempo em que o Estado tomava as providências para separar os “maus” indivíduos dos pacíficos e civilizados, impondo medidas *saneadoras* para a sociedade, gestavam-se as condições para a industrialização e progresso do país. No entanto, faltavam, ainda, transformar a instrução popular, pois era preciso preparar novos braços para o trabalho e estabelecer um conjunto de leis que buscasse punir e ressocializar aqueles envolvidos nos casos de *anomia social*, como examinado a seguir.

1.2.2 Os primórdios da Educação Profissional: disciplina e socialização

Até o final do Império, de acordo com Moraes (1996), a instrução popular no país era bastante deficitária. Limitava-se ao ensino da leitura e da escrita mediante as ações educacionais dos jesuítas direcionadas às crianças indígenas e de vilarejos, enquanto os filhos das famílias mais abastadas seguiam para os colégios, para os cursos de formação religiosa e de instrução superior. Para ilustrar, a autora relata que das 800 mil pessoas presentes no conjunto da população livre da província paulista, somente 140 mil diziam saber ler e escrever; e da população em idade de ir à escola, estimada em 168.799 crianças, somente 1/8 – aproximadamente 20 mil – a frequentava.

Entretanto, após o ato adicional de 1834, no reinado de D. Pedro II, determinando que a instrução primária fosse de responsabilidade das províncias brasileiras, os governos

criaram algumas escolas e institutos encarregados da educação primária e profissional das classes populares (RIZZINI, 2004).

Autores como Cunha (2000a; 2000b), Moraes (1996; 2003) e Manfredi (2002) revelam como o sistema educacional do país foi construído a partir das relações de produção; dos interesses na formação, na coerção e socialização da força de trabalho. Assim, considerando que quando da vigência das relações escravistas de produção havia um desestímulo para que a população livre executasse o trabalho manual, pois, este era considerado como *coisa de escravo*, o país, então, passou a transformar compulsoriamente homens livres e socialmente mais vulneráveis em operários, sobretudo para formar as guarnições militares e navais.

Crianças e adolescentes pobres, em especial os órfãos, os abandonados, os *desafortunados da sorte* eram encaminhados para as casas de educandos artífices, fundadas entre 1840-1865 e mantidas integralmente pelo Estado, onde recebiam aulas de leitura, escrita, aritmética, álgebra, escultura, desenho, geometria, entre outras matérias e aprendiam tipografia, encadernação, alfaiataria, tornearia, carpintaria, enfim, atividades não exercidas pelos escravos e vistas como aviltantes para a classe dominante.

O mais importante destes estabelecimentos foi o “Asilo de Meninos Desvalidos” no Rio de Janeiro, o qual atendeu crianças entre 6 e 12 anos de idade em estado de mendicância. Quando o aprendiz concluía sua formação, obrigava-se a permanecer asilado por mais três anos, trabalhando nas oficinas, com a finalidade de pagar sua aprendizagem e de receber uma poupança no fim do período (MANFREDI, 2002; CUNHA, 2000a; 2000b).

Para admissão dos meninos pobres nas casas de educandos artífices alguns requisitos deveriam ser obrigatoriamente cumpridos: em primeiro lugar, seriam aceitos os filhos legítimos de voluntários da pátria, de militares, de guardas nacionais e de soldados do cargo policial; seguidos dos órfãos de pai; e, por fim, dos órfãos de pais pobres, ainda que vivos. Os educandos, que deveriam estar entre 10 e 14 anos de idade, teriam de apresentar “condições sanitárias satisfatórias” e ser vacinados. Além disso, viviam num sistema de internato e obedeciam a um regime disciplinar e hierárquico semelhante ao militar, com intuito de incentivar a ‘melhor conduta’ (MORAES, 2003).

Os Liceus de Artes e Ofícios aparecem na segunda metade do século XIX, a partir do aumento da produção manufatureira e por iniciativa das organizações da sociedade

civil¹³ destinadas ao aperfeiçoamento dos trabalhadores livres. O primeiro deles surgiu em 1858 no Rio de Janeiro, seguido por Salvador (1872), Recife (1880), São Paulo (1882), Maceió (1884) e Ouro Preto (1886). Conforme Cunha (2000a), os cursos dos liceus foram gratuitos e, a priori, abertos, exceto para os escravos. As matérias constituintes no ensino estavam divididas em dois grupos – o de ciências aplicadas (aritmética, álgebra, geometria, física, química e mecânica) e o de artes (desenho do corpo humano, desenhos geométricos, de flores e animais, de máquinas, de arquitetura civil e naval, escultura e gravuras). Em 1881, foi inaugurado o primeiro curso destinado às mulheres.

Nos decênios iniciais da República Velha, três principais fatores, frutos da expansão da economia cafeeira, coadunam-se e mudam a estrutura social do país, dando novos contornos ao sistema escolar e a educação profissional – a imigração estrangeira, a urbanização e a industrialização.

Entre 1887 e 1930, entraram no país perto de 3,8 milhões de estrangeiros, tornando-o um dos principais receptores de imigrantes, juntamente com Estados Unidos, Argentina e Canadá. Dentre eles, os italianos formaram o grupo mais numeroso (35,5%), seguidos dos portugueses (29%) e dos espanhóis (14,6%) (FAUSTO, 2004).

A primazia na utilização da mão de obra imigrante em detrimento ao *elemento nacional* (branco, negro, mulato, cafuzo ou mameluco) se explica, pois para os fazendeiros de café, segundo Kowarick (1987), os homens livres e pobres tenderam a não passar pela *escola do trabalho*, preferindo o ócio, a vagabundagem, o vício à disciplina do trabalho das fazendas. “Por que, então, tentar subjugar o contingente livre e liberto, se era mais viável importar trabalhadores que já chegariam material e culturalmente expropriados, isto é, destituídos de recursos, instrumentos produtivos, sem acesso à terra e almejando ‘fazer América’?” (KOWARICK, 1987, p. 71). A opção política pela importação em massa do imigrante, que estava em busca de trabalho e ascensão social, visou, além de atender a demanda do mercado, a constituir uma reserva de mão de obra capaz de garantir níveis salariais em patamares bem baixos.

¹³ Os particulares formavam sociedades tais como: a Sociedade Propagadora de Belas-Artes (RJ), Associação Liceu de Artes e Ofícios (PE), Sociedade dos Artistas Mecânicos (PE), Sociedade Propagadora da Instrução Popular (SP), Associação Protetora de Instrução Popular (AL) e Sociedade Artística Ouropretana (SP). Estas com subsídio do governo mantinham escolas para artesãos e operários.

Durante a Primeira República, não só a produção agroexportadora teve importância para o mercado interno como a indústria paulatinamente se desenvolveu. Os negócios do café possibilitaram ainda a criação de um mercado para produtos manufaturados, além do surgimento de bancos e investimentos em edificações e infraestrutura, acelerando a urbanização.

Novas demandas para a educação e o ensino profissional surgiram. As instituições do ensino compulsório de ofícios artesanais e manufatureiros que se ocupavam dos pobres, desvalidos, vadios abriram espaço para outras preocupadas com a formação da classe trabalhadora assalariada. Tal interesse relacionava-se de forma intrínseca ao surgimento dos movimentos sindicais nas maiores cidades do país, que reivindicavam aumento salarial, limitação da jornada de trabalho e melhorias das condições de trabalho.

“(…) Num clima de movimentos de contestação social e política, o ensino profissional foi visto pelas classes dirigentes como um antídoto contra o apregoamento das idéias exóticas das lideranças anarco-sindicalistas existentes no operariado brasileiro, o qual, na época, era majoritariamente formado por imigrantes estrangeiros (…)” (MANFREDI, 2002, p. 82)

Para atacar os ânimos reivindicatórios dos imigrantes foi necessário repensar a opção no uso da mão de obra estrangeira e admitir a importância do *elemento nacional* para o desenvolvimento do país. Para tanto, a formação desta classe trabalhadora tornou-se condição essencial. Precisava-se disseminar uma cultura do trabalho para os livres e libertos, discipliná-los e socializá-los, em conformidade com as relações entre capital e trabalho, agora, postas.

Desta forma, a mais importante iniciativa de ensino profissional nos primórdios da República foi a criação das escolas de aprendizes artífices, realizada por Nilo Peçanha¹⁴, em 1909, com forte influência das ideias de uma facção das classes dominantes denominada de *grupo dos industrialistas*. Este grupo defendia não só que a indústria significava o progresso, a emancipação econômica, a independência política e a civilização do país, como proclamava a defesa do “trabalho nacional”. “O emprego da população urbana desocupada (que, de outra forma, poderia provocar inquietações e revoltas) e a

¹⁴ Nilo Peçanha iniciou-se na política com a eleição para a Assembléia Nacional Constituinte de 1891. Foi deputado pelo Estado do Rio de Janeiro, senador, ministro, vice-presidente da República e presidente em substituição a Afonso Pena, falecido no cargo (CUNHA, 2000b, p. 17).

criação de condições para seu bem estar eram vistos como a contribuição da indústria para resolver a chamada questão social” (CUNHA, 2000b, p. 15).

Para os industrialistas, o ensino profissional seria um mecanismo de controle dos movimentos operários, tratados como manifestações de desvios das normas sociais, que levavam ao vício, à ociosidade e ao crime. A preparação técnica e intelectual dos operários, portanto, deveria corrigir estas inclinações negativas e estimular o exercício do trabalho proficiente.

Nilo Peçanha criou quatro escolas profissionalizantes no Rio de Janeiro e dezenove escolas de aprendizes artífices, uma em cada estado da federação, exceto no Distrito Federal e no Rio Grande do Sul¹⁵. Tiveram como finalidade formar operários e contramestres, por meio do ensino teórico e prático transmitidos àqueles com idade entre 10 a 16 anos. Foram, ainda, implantados cursos noturnos, um curso para analfabetos e outro de desenho. Durante seu funcionamento, até 1942, essas escolas atenderam a 141 mil alunos, uma média de 4.300 por ano (MANFREDI, 2002; CUNHA 2000b).

Segundo ainda os mesmos autores, apesar do viés *industrialista*, poucas dessas escolas voltaram-se para o ensino de ofícios propriamente industriais ou manufatureiros, a maioria direcionou-se para o artesanato local. Na verdade, foram implantadas em cidades que, em sua maioria, não apresentavam uma dinâmica na produção manufatureira, ocupando-se da aprendizagem de alfaiataria, marcenaria e sapataria. Em geral, essas escolas funcionavam como um meio de barganha política entre as oligarquias dos estados. Como ainda acontecem hoje, os cargos de diretores, secretários, instrutores e até muitos dos alunos eram indicados pelas elites locais.

O mérito das escolas de aprendizes artífices não estava nos seus propósitos ideológicos tampouco pedagógicos. Estes, de fato, continuavam objetivando *formar cidadãos úteis à Nação* por meio da disciplina rígida e dos bons hábitos, cujos destinatários ainda seriam os *desafortunados da sorte* e as classes operárias, que não sofressem de doenças infectocontagiosas nem fossem portadores de deficiências físicas. No entanto, pela

¹⁵ No Rio Grande do Sul já funcionava o Instituto Técnico Profissional da Escola de Engenharia de Porto Alegre e no Distrito Federal também existia o Instituto Profissional Masculino.

primeira vez se implementou um sistema educacional de abrangência nacional¹⁶. “Com efeito, tratava-se de um agregado de estabelecimentos de ensino, dotados de propósitos comuns, cujo funcionamento se regulava por uma mesma legislação, além de estarem afetos à mesma autoridade administrativa e pedagógica” (CUNHA, 2000b, p.66).

De modo geral, salienta-se que as iniciativas educacionais do período imperial-republicano além de apresentarem um viés econômico, de preparação de mão-de-obra, concerniam-se em exercer um papel político e ideológico de controle dos setores mais pauperizados, em busca de reprimir qualquer tipo de movimento contra a ordem e a estrutura social excludente, já semeada nos anos coloniais. Sua principal tarefa foi de constituição e ajustamento do trabalhador assalariado ao desenvolvimento capitalista, à construção de uma sociedade de classes. Neste sentido, as origens e o desenvolvimento do ensino profissional fizeram parte de um processo mais amplo de socialização e disciplinamento da força de trabalho pelo capital.

Os anseios da elite intelectual e política do país de torná-lo uma nação culta e civilizada não contou apenas com o desenvolvimento da medicina-higienista e do ensino profissional, mas teve o apoio complementar da esfera jurídica, a fim de não só punir os indivíduos que não respeitassem as normas relacionadas à *ordem e à paz familiar* como também *ressocializá-los* ao estatuto da moral e do progresso vigente. A perspectiva permanecia a mesma: *disciplinar o povo e sanear a sociedade*.

1.2.3 Os primeiros aportes jurídicos: o tratamento da delinquência juvenil

No ambiente de construção do regime republicano, o país encontrava-se marcado por sentimentos de renovação e expectativas, dado o advento da abolição da escravidão. Temia-se a proliferação do reconhecimento da consciência coletiva e a organização das classes populares, como, de fato, ocorreu mediante os movimentos apontados de “anarquistas”. Colocava-se em questão a necessidade de concretização do projeto civilizatório do país. Era preciso, além de estimular o povo *livre e liberto* a trabalhar em troca de um salário, punir autores de crimes bem como recuperá-los para a vida em

¹⁶ Paulatinamente, o governo de Nilo Peçanha criou uma Rede Federal de Escolas Profissionalizantes que, posteriormente, culminou nas Escolas Técnicas, seguidas de Centros Federais Tecnológicos (CEFET) e, atualmente, de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFT).

sociedade e debelar as prováveis ameaças de instauração da desordem moral, como o abandono e a infração de crianças.

A Justiça, por conseguinte, entra nas discussões e ações sobre a infância, aderindo à ideia de que a criança é a “salvação” do país e de que ela pode pender tanto para o lado virtuoso como vicioso. Ciente de que, na realidade, havia crianças criminosas, debruça-se, portanto, sobre a problemática da delinquência infanto-juvenil.

Com base na ciência criminológica, divulgada particularmente por Ferri e Lombroso¹⁷, a estratégia inicial foi praticamente a seguida pela categoria médico-higienista: mostrar o perigo que a infância abandonada representava para a sociedade, mediante a possibilidade de reprodução dos vícios e do aumento da criminalidade entre a população pobre, cuja culpa se encontrava na família. De agora em diante, esta seria punida moral e judicialmente por seus atos de abandono e maus tratos, uma vez que seria a causa primária da má conduta dos filhos. Analisava-se, contudo, a família por meio de uma abordagem individual e sob o ponto de vista da moral, separada do contexto socioeconômico em que se situava.

Todavia, a solução viria com um conjunto de leis marcado pela busca do controle do comportamento da população pobre, estigmatizando, inclusive pela denominação de “menor”¹⁸, as crianças provenientes das camadas mais pauperizadas. Constituiu-se um aparato jurídico, que pudesse não só enquadrar delinquentes juvenis nas normas de conduta como deixá-los sob a tutela do Estado, a partir do controle de ações sociais (pública e privada) que fossem adequadas para cada caso. Isto porque, de acordo com o Projeto n.º 94

¹⁷ Cesare Lombroso (1835-1909), italiano, considerado o “pai da criminologia”, foi médico-psiquiatra, professor de antropologia criminal, medicina forense e higiene. Entre seus livros estão: *L'Uomo Delinquente* (1876; "O Homem Criminoso") e *Le Crime, Causes et Remèdes* (1899; O Crime, Suas Causas e Soluções). Uma de suas principais teorias foi sobre a definição do *delinquente nato*, segundo a qual existiria uma diferença biológica entre os delinquentes e não-delinquentes, como o formato do nariz, a espessura dos lábios, o comprimento dos braços, o tamanho das mãos, além da descrição de características mais subjetivas daqueles que estariam mais propensos à delinquência: insensibilidade à dor, aplicação de tatuagens, cinismo, vaidade, crueldade, preguiça excessiva, falta de senso moral, caráter impulsivo. Enrico Ferri (1856-1929), italiano, foi advogado criminalista, aluno de Lombroso, mas, ao contrário do mestre, que buscava fatores fisiológicos da criminalidade, objetivou incluir também nos estudos sobre os criminosos fatores econômicos e sociais. Suas principais obras foram: *A imputabilidade humana e a negação do livre arbítrio e Sociologia criminal* (1884); *Socialismo e Ciência Positiva* (1894); *Escola Positiva e Criminologia* (1901); *Sociologia Criminal* (1905).

¹⁸ Durante o século XIX, o termo *menor* ou *infância* foi indistintamente usado para designar aquele que não tivesse completado 21 anos de idade, momento a partir do qual se atingiria a maioridade penal. A partir do século XX, o uso corrente do *menor* refere-se a uma categoria jurídica e socialmente construída para denominar a *infância pobre abandonada e delinquente* (ver RIZZINI, 2008).

de 1912, analisado por Rizzini (2008), a criança¹⁹, após uma longa investigação sobre sua história (naturalização, filiação, residência, precedentes, estados físico e mental etc.) e de sua família, seria classificada conforme seu “grau de perversão” – se abandonada ou delinquente; com vícios; se portadora de má índole; vagabunda ou pervertida.

Foram também criados tribunais especiais para esse público, no qual aos juízes, entre outras atribuições, não caberia tão somente impor penas ou castigos, mas estabelecer medidas voltadas à reforma, à reeducação dos criminosos ou abandonados, visando evitar um futuro pouco promissor. Além disso, as instituições asilares ou carcerárias para a infância foram reestruturadas e implementado um sistema de *liberdade vigiada*, destinado a manter parte dos menores fora das instituições, porém sob constante vigilância (FÁVERO, 1999). A estratégia adotada não se limitava à segregação do “mau elemento” da sociedade, mas a busca de adequá-lo às normas vigentes ao bom convívio na sociedade. Assim, recolhidos pela polícia, deveriam ser direcionados para o juiz, que o encaminharia para alguma instituição de abrigo para “menores”. A *institucionalização* das crianças foi a forma adotada de tratamento e prevenção da “delinquência”, como elucida Rizzini (2008, p. 137):

“Foram arquitetadas, neste período, diversas modalidades de estabelecimentos, desde instituições ‘*de refúgios*’ ou ‘*depósito*’, onde o menor aguardaria o destino legal ditado pelo Tribunal, até estabelecimentos que os abrigariam por tempo indeterminado, com uma proposta de ‘*regime educativo*’ (...)”.

Dentro deste “regime educativo” estavam as *Escolas de Prevenção e Preservação* e os *Patronatos Agrícolas*, para meninos e meninas *moralmente abandonados*, ou seja, os não viciosos ou pervertidos. Para os “menores delinquentes”, indicava-se a *Escola de Reforma* (RIZZINI, 2008).

Surgiram diversos outros artigos sobre a regulamentação da assistência e proteção à infância abandonada e delinquente no país até que se promulgou, em 12 de outubro de 1927, o primeiro Código de Menores, sancionado pelo Presidente da República Washington Luís Pereira de Sousa e que vigorou por 52 anos.

Conhecido também como Código Mello Moraes, em homenagem a José Cândido de Albuquerque Mello Moraes, primeiro Juiz de Menores do país (e da América Latina) no Rio de Janeiro, esse texto jurídico nomeava de *infantes expostos* as crianças até 7 anos de

¹⁹ Ainda não se fazia uma distinção entre infância, adolescência e juventude, por isso se fala em *criança* referindo-se, na verdade, à população não-adulta em geral.

idade, encontradas em estado de abandono, sendo sua admissão à assistência recomendada de forma direta, excetuando o sistema de roda. Os maiores de 14 e menores de 18 anos definidos como *delinquentes* seriam submetidos a processo especial. Aqueles até 14 anos de idade não responderiam a nenhum tipo de processo penal, mas teriam todas as informações de sua vida e de sua família registradas pela autoridade competente (FÁVERO, 1999; VASCONCELOS, 2003; RIZZINI, 2008).

Este Código também regulamentou diversas matérias que já vinham sendo debatidas desde o final do século XIX, tais como: a obrigatoriedade dos pais enviarem seus filhos à escola; a proibição do trabalho infantil aos menores de 12 anos de idade e aos que estivesse entre 12 e 14 anos sem a instrução primária concluída; a normatização do ensino profissional, como forma de introduzir o *hábito do trabalho* precocemente. Além disso, de acordo com a situação de risco poderia se estabelecer a destituição do pátrio-poder, repreensão, guarda dos menores a outras pessoas consideradas como idôneas e a internação em “escolas de preservação”.

Estas crianças e adolescentes, sem um amparo de uma política social mais contundente que contemplasse suas necessidades básicas, estavam à mercê do controle estatal. Até a década de 30 do século passado, não só a questão do “menor”, como todos os problemas sociais, estavam associados aos *casos de polícia*, direcionados por um ideário de *correção* e *repressão*. Logo, sem a perspectiva de que estes meninos e meninas eram sujeitos de direitos e de dignidade, o processo de *institucionalização* somente os colocava numa situação de risco social ainda maior.

1.3 A política social entra em cena

Inserida numa arena de conflitos de interesses, na qual se associa poder, autoridade, força, repressão, persuasão, leis, afeto, ambições, a política social, como uma *espécie* do *gênero* política pública (Pereira, 2008), é tomada como resposta às expressões multifacetadas da questão social, cuja origem se realiza nas relações de exploração e desigualdade do capital sob o trabalho. Neste sentido, não há como falar em política social sem reconhecer a mobilização e organização da classe trabalhadora em torno da ampliação de seus direitos sociais.

As reivindicações e os problemas sociais vividos, sobretudo nos países de economia mais dinâmica, aprofundavam-se. O cunho repressivo e policialesco do Estado não era mais suficiente, as condições insalubres de trabalho e de vida exigiam outras medidas. Eventos mundiais trágicos durante o século XX, tais como as duas Guerras Mundiais e a Depressão Econômica de 1929 contribuíram para necessidade de uma maior intervenção estatal. Passava-se a pensar no Estado como provedor mínimo de um serviço público de proteção social.

Cada país, no entanto, estabeleceu suas trajetórias e mecanismos de intervenção social, definindo padrões próprios de *Welfare State*. Ainda que fossem análogos em seus aspectos formais, uma vez que corresponderam ao estabelecimento de sistemas previdenciários, assistenciais e de saúde, apresentaram muitas diferenças operacionais, diversas formas de financiamento, cobertura, tipos de programas e acesso. Na verdade, os modelos de proteção social variaram conforme o nível de industrialização e urbanização de cada Estado, a capacidade de pressão da classe trabalhadora e as características do regime político.

No Brasil, os estudos têm mostrado que efetivamente neste país não se configurou um estado de bem-estar social, a política social aqui se desenvolveu de modo peculiar: primeiro, porque não deixou de incorporar sinais do *coronelismo*, da *tutela* e do *favor*, característicos do período colônia-império. O país que desde sua colonização voltou-se para o desenvolvimento *dos de fora*, mesmo com a Independência manteve-se o vínculo de subordinação e dependência à ordem econômica internacional, o que impôs limites ao seu desenvolvimento sócio-econômico. Além disso, ao contribuir para concretizar a pauta de reivindicações dos movimentos populares, buscou também legitimar as classes dominantes, sobretudo, num ambiente de restrições de direitos políticos e civis (BEHRING & BOSCHETTI, 2007).

A Europa chegava aos 40 anos de experiência em políticas sociais do Estado²⁰ quando o Brasil introduziu suas primeiras ações nessa área de forma mais sistematizada. A

²⁰ Segundo Elaine Behring e Ivanete Boschetti (2007) entre 1883 e 1914, todos os países europeus haviam implantados um sistema de seguros como forma de compensação da renda aos trabalhadores; 11 dos 13 países da Europa introduziram seguro de saúde e 9 legislaram sobre pensão aos idosos; em 1920, 9 países tinham algum tipo de proteção ao desempregado. Este último só foi criado no Brasil em 1986, inicialmente como seguro-desemprego e, ainda, com uma baixa cobertura sobre os demitidos sem justa causa, pois não havia uma fonte permanente de financiamento.

problemática social já existente no país, com reflexos de pobreza e desigualdade, especialmente com a dificuldade de congregar os libertos no mundo do trabalho após a abolição da escravidão, só se colocou como questão política com as primeiras manifestações de trabalhadores no início do século XX. Mesmo assim, as políticas iniciais se ocuparam de parcela da população pobre e urbana²¹, daqueles que de alguma forma encontravam-se inseridos no mundo do trabalho. Para exemplificar, cita-se, de acordo com Carvalho (2008), aquela que foi a primeira lei eficaz de assistência social – a de Eloy Chaves de 1923, que instituiu a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) apenas para as categorias de trabalhadores estratégicas no processo de produção e circulação de mercadorias (como dos ferroviários e marítimos), excluindo os trabalhadores rurais, que naquela época ainda eram maioria. A concepção de política social serviu-se, portanto, de certo privilégio e não do direito.

Assim, a partir da estratificação ocupacional, o Estado foi conferindo o estatuto de cidadania no país. Na classificação elaborada por Carvalho (2008), o período de 1930 a 1945 marcou a era dos direitos no país, uma vez que foi neste interstício que se implantou o grosso da legislação trabalhista e previdenciária enquanto que os 19 anos subsequentes se caracterizaram pelo oposto: ampliação dos direitos políticos e lentidão dos direitos sociais. Nos governos militares, a tática estadonovista se repetiu e no processo de redemocratização do país, a Constituição de 1988 ampliou, mais do que qualquer uma de suas antecedentes, os direitos sociais.

Nestes contextos, segundo ainda o mesmo autor, os benefícios sociais não foram sendo tratados como direitos de todos, mas como resultados de pressões e negociações de cada grupo com o governo, o que pode ser identificado inclusive durante o processo de elaboração da atual constituição – um exemplo foi quando os movimentos sociais se organizaram em defesa dos direitos da criança e do adolescente, formando uma comissão constituinte, culminando com a aprovação do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), em 1990.

²¹ Fora da zona urbana, a única assistência social que existia era a fornecida pelos coronéis – em troca do trabalho e da lealdade, o trabalhador recebia proteção e amparo nos momentos de necessidades, como alimentos, remédios, consulta médica. Este paternalismo dava legitimidade à dominação exercida pelos coronéis (CARVALHO, 2008).

Mas, como apresentado a seguir, a construção da política social para estes segmentos populacionais específicos ainda passou por duas fases baseadas nas estratégias de repressão, uma mais corretiva, a outra voltada para o assistencialismo.

1.3.1 O ensaio da política social: um percurso corretivo-repressivo

Foi no regime do Estado Novo, sob a égide do governo Vargas, que as primeiras ações próximas de uma política social tentaram contemplar a problemática das crianças e dos adolescentes pobres no país. Embora a Carta Constitucional de 1934 já obrigasse o Estado a assegurar o amparo a eles, além de fixar alguns dos tributos à maternidade e à infância, a primeira medida legal só ocorreu a partir da criação do Departamento Nacional da Criança (DNCr) em 1940²², órgão do Ministério da Educação e Saúde (MES). Sua principal função foi instalar alguns equipamentos públicos, onde as mães recebiam orientação médica desde a gravidez, iniciando-se nos Postos de Puericultura e seguindo na fase escolar para a Casa da Criança.

De acordo com Pereira (1999), ao contrário do que os tempos da ditadura proporcionavam, o DNCr buscou estimular a participação ativa, pelo menos de parte dos atores sociais, como médicos, professoras, mulheres e autoridades públicas, apesar de ter sido atribuído certa espontaneidade e naturalidade nessas ações.

Conforme ainda o autor, os prefeitos e juízes, por exemplo, trabalhariam na Junta Municipal da Infância com o objetivo de envolver as elites locais nas discussões e soluções da problemática infantil sem, contudo, onerar o município. O esforço individual seria o cerne da política social. Não havia muita preocupação com o perfil técnico de quem fosse atender este público. O interesse altruísta do profissional pelo outro bastava ao governo. Assim, via-se o médico como um benfeitor, um desbravador cumprindo sua missão, na qual não havia necessidade de recursos sofisticados para melhor alcançar o diagnóstico, sua presença física se mostrava suficiente à prevenção da doença. As professoras não necessitariam de preparo pedagógico, uma vez que sua própria condição feminina, boa vontade e iniciativa, de imediato as habilitavam para o cuidado com o aluno.

²² Só extinto em 1968.

Sobre o papel da mulher, analisa Corrêa (2006), ela ocupou uma posição muito importante, desempenhando funções estratégicas para o Estado, como as de mãe e professora, na medida em que sob a influência do discurso higienista, as professoras foram convocadas a examinar os “alunos-problema” tal como as mães foram chamadas a observar os desvios de personalidade de seus filhos.

Nessa perspectiva de atuação, outra profissão eminentemente feminina que surge neste período é a de assistente social. A necessidade de formação técnica especializada nesta área originou-se, inclusive, de um setor específico da Assistência Pública, o Juízo de Menores. Logo, por iniciativa do Juiz de Menores do Rio de Janeiro, Dr. Burle de Figueiredo, e da Deputada D. Carlota Pereira de Queiroz foi fundado em 1936 o Laboratório de Patologia Infantil, onde se planejou a estruturação da Associação Brasileira de Assistência Social, que abrangeu um centro de estudos e um curso de formação técnica de assistentes sociais, a fim de auxiliar os serviços sociais do Juízo de Menores. Neste mesmo ano, realizou-se um curso intensivo de serviço social, com duração de três meses, cujas palestras informavam sobre temas sociais, legais, educacionais e médicos, com ênfase à “infância abandonada”²³.

A incorporação das mulheres (da elite) nas políticas sociais do Estado tomou maior significado com o advento da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942²⁴, instituição de apoio ao “esforço de guerra”, que prestou auxílio às “famílias dos convocados”. Órgão federal que marcou a relação, até hoje presente, entre a assistência social e as primeiras-damas, desenvolvendo uma série de programas destinados à maternidade e à infância (inicialmente aos órfãos da guerra) sob o encargo da esposa do Presidente, Darcy Vargas.

²³ Sobre a história do serviço social no Brasil ver Marilda IAMAMOTO e Raul CARVALHO, *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 13ª Ed., São Paulo: Cortez, 2000. Conforme os autores, o Serviço Social surge como desdobramento da Ação Social e da Ação Católica no âmbito da caridade. As instituições assistenciais da época, como a Associação das Senhoras Brasileiras (RJ - 1920) e a Liga das Senhoras Católicas (SP - 1923), possuíam já uma diferenciação perante as atividades tradicionais de caridade. São obras que desde o princípio são desenvolvidas por famílias da grande burguesia carioca e paulista e, às vezes, pela própria militância feminista, logo, mais próximas dos aportes materiais do Estado, possibilitando sua execução com maior eficiência técnica.

²⁴ A LBA foi extinta no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, não tendo escapado das denúncias de “lavagem de dinheiro”. Na mesma época, criou-se o Programa Comunidade Solidária também dirigido por uma primeira-dama, Ruth Cardoso.

As análises de Rosemberg (2006) revelam que o discurso da LBA para o exercício junto à infância pobre comportou um forte elemento preventivo, aparecendo com conotações eugênicas a partir da defesa da raça e, posteriormente, com o intuito de evitar a ociosidade e a mendicância, vistas como conseqüências do abandono infantil e da decadência moral do meio. Sua estratégia nacional de execução abrangia órgãos centrais, estaduais e municipais, visando coordenar as entidades particulares e públicas, repassando verbas e buscando suprir as brechas apresentadas pela “rede” assistencial.

Na verdade, o que no governo Vargas poderia ser chamado de inovador revelou-se como uma política de incentivo à assistência privada e filantrópica, mediante o mecanismo de subvenção, delegando à sociedade civil a responsabilidade pelos problemas sociais e a possibilidade de resolvê-los por meio também do trabalho voluntário, especialmente, o feminino.

As frentes de ação voltavam-se para dois tipos de assistência: material e moral. Para o primeiro construíram-se os estabelecimentos médicos, como os Postos de Puericultura, os Lactários, as Gotas de leite²⁵ e as Missões da infância feliz²⁶. Entre o segundo, as instituições educacionais – escolas primárias, casas da criança e parques infantis (Pereira, 1999). Nestes últimos foram instituídos a escola maternal para crianças de 2 a 4 anos de idade e o jardim de infância para as de 4 a 7 anos. Suas propostas pedagógicas direcionavam-se a estimular bons hábitos higiênicos e uma disciplina racional às crianças, tornando-as adultas saudáveis.

Conforme os estudos de Duarte (2000), a principal preocupação da intervenção do poder público na área da educação estava relacionada à construção do “cidadão-trabalhador”, de forma que a entrada no campo restrito da cidadania dar-se-ia pela inclusão no regulado e controlado mundo do trabalho. Assim, depois dos Parques infantis, as crianças entre 7 e 14 anos seguiam para os Clubes de Menores Operários.

“Os objetivos dos clubes são inequívocos: continuar a perene obra iniciada nos parques infantis, produzir um profissional apto, um corpo dócil, disciplinado e submisso, criar cidadãos recolhidos ao espaço privado dos lares, esvaziando a esfera pública de qualquer ação política contestatória. Nobres pais preparados para educar seus filhos nas normas permitidas por uma sociedade corporativa;

²⁵ O objetivo dos Lactários e das Gotas de Leite estava em não só distribuir o leite mas em ministrar palestras sobre a amamentação mais segura e higiênica, visando substituir as amas de leite.

²⁶ Sua missão seria distribuir alimentos balanceados às crianças pobres, prestando orientações às mães sobre o que preparar para os filhos.

dignos maridos voltados para o lar e compenetrados do bem-estar físico e moral da família; mulheres fiéis, vivendo exclusivamente para o marido e para os filhos. E todos vivendo para o engrandecimento da pátria.” (DUARTE, 2000, p. 173)

O interesse pelas crianças e adolescentes revelou-se também através da fundação dos Lares do Menor Trabalhador, Casas do Pequeno Jornaleiro, do Lavrador e da Casa das Meninas (Vasconcelos, 2003; Duarte, 2000). Todos objetivavam a oferta de educação básica e a possibilidade de geração de trabalho e renda.

Pela primeira vez, o Estado, por meio da Constituição de 1937, determinou que empresas e sindicatos mantivessem escolas de formação profissional, os primeiros para seus aprendizes e os segundos para os filhos dos seus associados. Dizia o Artigo nº 129:

“O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos estados, dos municípios ou associações particulares e profissionais. É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo poder público” (apud CUNHA, 2000c, p. 28).

A política de educação estadonovista seguiu com o intuito de reforçar a separação entre o trabalho manual e o intelectual, legitimando uma estrutura educacional que encaminhava os filhos da elite para o ensino secundário propedêutico, preparatório ao ensino superior, enquanto as classes menos favorecidas seguiam para os ramos profissionais do ensino médio, segundo alude Cunha (2000c, p. 41):

“(1) O *ensino primário*, com quatro ou cinco anos de duração, destinava-se a todas as crianças de 7 a 12 anos (Decreto-lei n. 8.529, de 2 de janeiro de 1946).
(2) O ensino médio, para jovens de 12 anos ou mais, compreendia cinco ramos. O ensino secundário (Decreto-lei n.4.244, de 9 de abril de 1942) tinha o objetivo de formar os dirigentes, pelo próprio ensino ministrado e pela preparação para o superior. Dizia a exposição de motivos ao anteprojeto de reforma, que ‘o ensino secundário se destina à preparação das individualidades condutoras, isto é, dos homens que deverão assumir as responsabilidades maiores dentro da sociedade e da nação, dos homens portadores das concepções e atitudes espirituais que é preciso infundir nas massas, que é preciso tornar habituais entre o povo’.”

É fundamental ainda esclarecer que dentro desta organização educacional nem todos os adolescentes pobres teriam acesso ao ensino profissionalizante. Eles seriam selecionados. Logo, uns iriam para cursos mais promissores; outros, para os menos reconhecidos; e, alguns (aliás, muitos!), ainda ficariam de fora do ensino educacional.

Não se pode deixar de assinalar também que foi durante o Estado Novo o lançamento da construção dos Sistemas Nacionais de Aprendizagens, que embora geridos pela iniciativa privada, desde o seu implemento são mantidos com recursos públicos. Deste modo, diferentemente dos programas governamentais até aqui mencionados, o Sistema “S”²⁷ surgiu pelo imperativo de atender a necessidade do capital na formação da força de trabalho pertinente a sua reprodução ampliada. Como bem explica Cunha (2000c), o Estado se atenta para este fato antes mesmo do próprio empresariado, revelando seu protagonismo como indutor da iniciativa privada, inclusive, sendo capaz de ocupar seu lugar quando ela faltava, protegendo seus interesses.

Contudo, o que se pode inferir é que as políticas públicas sociais voltadas à infância e adolescência continuaram pulverizadas, fragmentadas, objetivando frear a marginalidade diretamente associada à pobreza. As políticas mais efetivas foram sendo desenvolvidas no campo da educação, que se tornou o principal mecanismo a partir do qual os adolescentes podiam constituir itinerários de mobilização social ascendente. Tal como analisa Bango (2008), a década de 1950, por exemplo, na América Latina de modo geral, revelou uma incorporação maciça de adolescentes nos ensinos primário e médio, na busca de integrá-los aos processos de modernização dos países. Contudo, as maiores ofertas educacionais ainda continuaram reservadas aos filhos das camadas médias e altas. A partir do momento, em que este processo de segmentação, de certo modo, é superado, adentra-se em um processo de deterioramento na qualidade da educação distribuída.

Para os muitos filhos de pobres que permaneceram à margem desse sistema – porque não eram selecionados, mas que também deveriam ser *disciplinados*, principalmente ao trabalho – restou a justiça, como única via de “correção” dos desvios morais. As práticas desnecessárias da *institucionalização* de crianças e adolescentes pobres, mesmo os que contavam com suas famílias, tornou-se cada vez mais comum. A internação e o trabalho precoce seriam métodos eficazes de repressão da delinquência infanto-juvenil. O Serviço Social de Menores em São Paulo, por exemplo, incentivou a instalação tanto do ensino

²⁷ O Sistema é composto: no setor industrial – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social da Indústria (SESI); comércio e serviços – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC); setor agrícola – Serviço Nacional de Aprendizagem Agrícola (SENAR); nos transportes – Serviço Nacional de Aprendizagem de Transporte (SENAT) e Serviço Social em Transportes (SEST); e mais – Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE) e o Serviço Social das Cooperativas de Prestação de Serviços (SESCOOP).

primário e técnico-profissional como de pensionatos, fazendas-modelo para o abrigo e a educação de adolescentes.

De acordo com Faleiros (2009), várias instituições para internamento e atendimento dos “menores” foram incorporadas, a partir de 1941, ao Serviço de Assistência ao Menor – SAM, tais como: o Instituto Sete de Setembro; a Escola Quinze de Novembro; a Escola João Luís Alves; os Patronatos Agrícolas Arthur Bernardes e Wenceslau Braz. Seu objetivo era prestar amparo social aos “menores”, abandonados e infratores da lei penal, seguindo uma política de caráter corretivo-repressivo.

O SAM subordinado ao Ministério da Justiça pelo Decreto nº 3.799/1941, tinha como competências: “orientar e fiscalizar educandários particulares, investigar os menores para fins de internação e ajustamento social, proceder ao exame médico-psicopedagógico, abrigar e distribuir os menores pelos estabelecimentos, promover a colocação de menores, incentivar a iniciativa particular de assistência a menores e estudar causas de abandono” (FALEIROS, 2009, p. 54). Se o adolescente fosse autor de ato infracional deveria ser encaminhado aos reformatórios ou casas de correção; se fosse “menor” abandonado se dirigiria aos patronatos agrícolas ou escolas de ofícios.

No limiar da década de 1950, as políticas sociais públicas se voltaram prioritariamente para a profissionalização, ocupação produtiva do tempo livre e educação dos adolescentes. A perspectiva era atender a lógica desenvolvimentista retratada no *slogan* “50 anos em 5”. O adolescente deveria tornar-se um adulto produtivo, logo, o incentivo ao trabalho permaneceu. Já se concebia, contudo, uma diferenciação entre as fases de desenvolvimento: infância; adolescência; juventude. Todavia, a noção de ser jovem não se construía pelo presente, mas se projetava no pensamento de o jovem como o adulto no futuro (CASTRO & ABROMAVAY, 2003).

Se nos anos de 1940/1950 testemunhou-se uma organização dos serviços de assistência e proteção ao “menor” pela via do internamento, bem como a uma ampliação na oferta dos ensinamentos educacionais, embora segmentado; a situação sociopolítica dos anos de 1960/1970 demandou soluções mais autoritárias para a mediação dos conflitos e o tratamento das questões sociais infanto-juvenis. De um lado, as classes média e alta organizavam os movimentos estudantis secundaristas e universitários, assumindo uma postura evidentemente contestatória e desafiante ao sistema político vigente. As respostas à

participação social destes movimentos, logo vieram com o controle, supressão e repreensão da mobilização juvenil. De outro, as ações que limitavam a socialização de crianças e adolescentes pobres nos espaços públicos se tornavam mais severas, aperfeiçoando as *instituições totais*²⁸, como será posto a seguir.

1.3.2 A ampliação das políticas sociais: um enfoque repressor-assistencialista

No desenrolar dos *Anos de Chumbo* no país observava-se que se, por um lado, ocorria a redução arbitrária dos direitos civis e políticos; por outro, diversos direitos sociais eram afirmados, por meio da ampliação das políticas públicas. Evidentemente, as adotadas privilegiavam o controle autoritário e centralizado, tanto na formulação quanto na implementação. Nesse sentido, a questão social passava a ser tratada por um viés economicista bem como pela coerção e violência, tendo, portanto, a assistência à infância e adolescência acompanhado essa mesma vertente.

Com base em um relatório da Comissão Especial da Assembléia Legislativa da Guanabara e de denúncias de desvios de verbas e corrupção, uma das primeiras reformas sociais posta foi a de substituir, depois de 23 anos em funcionamento, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e pelas respectivas entidades estaduais (FEBEMs).

Conforme Irma Rizzini (2009), na realidade, o “*Sem Amor ao Menor*” - SAM não estabelecia critérios para a formação da rede de educandários regionais tampouco para a definição de “desvalido”, o que resultava no envio de recursos para instituições que, de fato, não atendiam a meninos e meninas órfãos, bem como em casos nos quais famílias abastadas que, por meio de “pistolão” ou da corrupção, internavam seus parentes nos melhores educandários mantidos pelo serviço.

Além disso, tanto no imaginário popular como na opinião de parlamentares e na imprensa, o SAM, em geral, era definido como “escola do crime”, “fábrica de delinquentes”, prisão para “menores transviados” (FALEIROS, 2009; RIZZINI, 1995). Os

²⁸ As *instituições totais* ou *totalitárias* são locais fechados que funcionam em regime de internação, funcionando como espaço de moradia, trabalho e lazer, por meio de alguma atividade terapêutica, correcional ou educativa – são os abrigos, internatos, os centros educacionais, as prisões. Para aprofundamento ver a literatura de Michel Foucault e Erving Goffman.

que de lá saiam por vezes cometiam infrações mais graves. Iam e voltavam dessas instituições terrivelmente estigmatizados e temidos pela sociedade.

Desse modo, a FUNABEM – entidade participante do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), no governo Castelo Branco – objetivou “formular e implementar a Política Nacional do Bem Estar do Menor, mediante o estudo do problema e o planejamento das soluções, a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executam essa política” (art. 5º/Lei n.º 4.513 de 01/12/1964).

Pela Lei citada anteriormente e por seu Estatuto (art. 8º/Decreto nº 83.149 de 08/02/1979), a Fundação deveria priorizar os programas que buscasse integrar a criança e o adolescente na comunidade, respeitando e valorizando o núcleo familiar, inclusive apoiando a adoção e a colocação em lares substitutos. Sua perspectiva deveria conferir uma orientação pedagógica e assistencial no “atendimento às necessidades básicas do menor atingido por processo de marginalização social”. A assistência prestada se desenvolveria junto à própria família ou em instituições criadas e adaptadas com características próximas das que informam a vida familiar. O internamento, assim, somente seria admitido em casos excepcionais.

O regime militar, entretanto, colocou em prática o contrário da Lei, moldando as atividades da Política Nacional do Bem Estar do Menor em conformidade com sua proposta de segurança nacional e controle social, resgatada da ditadura Vargas. A preocupação estaria em conter a ameaça comunista e os atos subversivos, logo, a tarefa da FUNABEM passou a ser a de zelar para que o número crescente de “menores” abandonados não se transformasse em seguidores das ações e pressões contrárias ao ordenamento social vigente. Esse período autoritário e tecnocrático interrompeu um processo de debates acalentados no decorrer da década de 1950, que objetivavam reformular a legislação infantil, sendo inclusive estimulados com a aprovação, em 20 de novembro de 1959, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos da Criança.

As FEBEMs que deveriam se ocupar da reeducação dos meninos e meninas transformaram-se verdadeiras penitenciárias. A intenção, portanto, de não se admitirem internações sem amplas e concretas justificativas não foi o modelo difundido. Segundo Rizzini (1995), foi intensificada a prática antiga do recolhimento de crianças que vagavam

pelas ruas, pedindo esmolas, vendendo bugigangas e roubando para sobreviverem. A pobreza *tão às claras*, de fato, trazia insegurança e tornava-se um incômodo político. A problemática da criança e do adolescente, portanto, só foi reconhecida pelo Estado, uma vez que atingiu ou poderia atingir a ordem pública pela violência e criminalidade.

Faleiros (2009) comenta que as novas práticas da FUNABEM, articulando ainda estatal e privado, traduziram-se na instalação de Centros de Recepção e Triagem para diagnóstico, separando os meninos e meninas atendidos em carentes e os de conduta antissocial, que seriam encaminhados para as unidades educacionais comuns ou para as de reeducação, nas quais algumas destas foram implantadas sob a forma de “unidades lar” para abrigo de crianças, com programas de adoção e de colocação familiar.

De uma estratégia *corretiva-repressora* para outra *repressiva-assistencialista*, além da extinção do SAM e a construção das FEBEMs, foi preciso a reformulação do Código de 1927. Desta forma, em comemoração ao Ano Internacional da Criança, instituído pelas Nações Unidas, promulgou-se a Lei nº 6.697, em 10/10/1979.

O Código de Menores de 1979 faz menção à necessidade de proteção e assistência às crianças e adolescentes. No entanto, o que *a priori* poderia se revelar numa possibilidade de efetivação de direitos tornou-se ferramenta de restrição de suas garantias e de estigmatização dos pobres, uma vez que se instituiu formalmente a categoria do “menor em situação irregular”, na qual a criança é mais uma vez penalizada por sua condição de pobreza, segundo pode se entender sobre seu artigo 2º:

“Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:
I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:
a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;
b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;
II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;
III - em perigo moral, devido a:
a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;
IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;
V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;
VI - autor de infração penal”.

Assim sendo, as medidas de proteção, assistência e vigilância seriam aplicadas aos menores de 18 anos que se encontrassem em *situação irregular*, o que daria ao Juiz o poder

de retirar de seus lares crianças e adolescentes, tão somente por seus pais ou responsáveis não possuírem condições financeiras suficientes para suprir suas necessidades de alimentação, saúde, moradia e educação. Além disso, de acordo com essa Lei, receberiam o mesmo tratamento tanto aqueles que praticassem atos infracionais como os que estivessem sob a condição de maus-tratos familiar ou em estado de abandono pela sociedade. Mais uma vez, portanto, a tentativa de enfrentar a pobreza, penalizando os pobres – a vítima é transformada em réu. O novo Código formalizou o que cotidianamente já se fazia.

A situação da criança brasileira acompanhou o agravamento das péssimas condições de vida da época, sobretudo em decorrência do arrocho salarial e da severa concentração de renda. A miséria impôs a necessidade do trabalho às crianças. A lei garantiu a condição de aprendiz aos maiores de 12 anos de idade e as empresas foram obrigadas a ministrarem cursos de aprendizagem, incentivando a entrada precoce de adolescentes no mercado de trabalho. A FUNABEM também firmou convênios com o SENAC e SENAI. O governo experimentou uma reforma educacional (Lei nº 5.692/1971) para instalar o ensino profissional no 2º grau e mais uma vez indicou o ensino universitário para as elites, discriminando o trabalho manual. Estas concepções e atitudes excludentes, obviamente, não resolveram o problema.

Outros caminhos e paradigmas foram tornando-se necessários, inclusive em virtude do processo de redemocratização do país, a partir de meados da década de 1980. Pretendia-se a saída da vertente corretiva-assistencialista da política pública social para a entrada numa trajetória mais educativa e promotora de direitos. Assim, se o Código de 1927 introduziu a discussão em torno da necessidade de um sistema de proteção e assistência ao “menor”, sua consolidação, contraditoriamente, ocorreu durante o regime militar, porém a garantia integral dos direitos dos meninos e meninas somente se concretizou, pelo menos de forma legal, 63 anos mais tarde, com o estabelecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

1.3.3 Outro *olhar* da política social: a proteção integral de crianças e adolescentes

Até os fins dos anos de 1980, as ações sociais públicas do Estado fundaram-se na representação das crianças e dos adolescentes pobres como mero objeto da proteção social, do disciplinamento, do controle e da repressão. Todos recebiam quase o mesmo tratamento e eram vistos como um problema – ou eles tinham seus direitos violados ou violavam os direitos dos outros –, por isso a doutrina da *situação irregular*.

Contudo, não foi sem resistência que as práticas e políticas corretivas, repressoras e assistencialistas do Estado se perpetuaram. O longo século XX denota várias tentativas de busca de melhorias efetivas das condições de existência desta parcela da população, em especial, no contexto internacional que influenciaram, embora tardiamente, o cenário brasileiro. O marco inaugural dessas iniciativas localiza-se no ano de 1924, por ocasião da apresentação da Declaração de Genebra, adotada pelos países-membros da extinta Liga das Nações²⁹ e elaborada pela organização não-governamental *International Save the Children Alliance*³⁰. Consoante esta Declaração:

“(...) os homens e as mulheres de todos os países reconhecem que a humanidade deve dar à criança o que ela tem de melhor; afirmar seus deveres à margem de qualquer consideração de raça, nacionalidade e crença.

I – A criança deve obter condições de se desenvolver de maneira normal, material e espiritual.

II – A criança com fome deve ser alimentada; a criança doente deve ser assistida; a criança atrasada deve ser estimulada; a extraviada deve ser conduzida; o órfão e o abandonado devem ser recolhidos e socorridos.

III – A criança deve ser a primeira a receber socorro em época de calamidade.

IV – A criança deve ser dotada de meios com que ganhar a vida e deve ser protegida contra qualquer exploração.

V – A criança deve ser educada no sentimento de que suas melhores qualidades devem ser postas a serviço de seus irmãos”. (In: GRÜNSPUN, 1985, apud VASCONCELOS, 2003, p.113/114, na 44ª nota de rodapé).

Ao analisar esses cinco princípios, nota-se a referência ao direito de proteção integral, sem qualquer tipo de distinção. O que só foi indicado legalmente no Brasil mais de

²⁹ A Liga das Nações, também conhecida como Sociedade das Nações, foi uma organização internacional idealizada em 1919, na qual as potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial se reuniram para negociar um acordo de paz. Com o advento da Segunda Guerra Mundial e consequentemente o fracasso do acordo, em 1942 a Liga foi extinta.

³⁰ *Save the Children* surgiu em 1919, em Londres, pela educadora inglesa Eglantyne Jebb e sua irmã Dorothy Buxton, com o objetivo de prestar assistência às crianças vítimas das consequências da Primeira Guerra Mundial (Fonte: <http://www.savethechildren.net/alliance/index.html>. Acesso 05/08/09).

60 anos depois, com os artigos 227 e 228 da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com sua regulamentação mediante a publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990.

Em 10 de outubro de 1948, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas editou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, estabelecendo às crianças o direito “a cuidados e assistência especiais” desde sua gestação, inclusive enfatizando a equivalência entre as nascidas dentro e fora do matrimônio (artigo XXV).

Pouco mais de uma década depois, a mesma Assembleia que outrora havia reservado apenas um artigo à proteção as crianças, proclamava, com dez princípios, a Declaração dos Direitos da Criança, da qual o Brasil foi signatário, atribuindo-se a responsabilidade de fomentar e defender as seguintes garantias³¹:

“1º Todas as crianças, absolutamente sem qualquer exceção, serão credoras destes direitos, sem distinção ou discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição, quer sua ou de sua família.

2º A criança gozará proteção especial e ser-lhe-ão proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei e por outros meios, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade (...).

3º Desde o nascimento, toda criança terá direito a um nome e a uma nacionalidade.

4º A criança gozará os benefícios da previdência social [alimentação, saúde, assistência social, moradia] (...).

5º À criança incapacitada física, mental ou socialmente serão proporcionados o tratamento, a educação e os cuidados especiais exigidos pela sua condição peculiar.

6º Para o desenvolvimento completo e harmonioso de sua personalidade, a criança precisa de amor e compreensão (...).

7º A criança terá direito a receber educação, que será gratuita e compulsória (...). Ser-lhe-á propiciada uma educação capaz de promover a sua cultura geral e capacitá-la a, em condições de iguais oportunidades, desenvolver suas aptidões (...).

A criança terá ampla oportunidade para brincar e divertir-se (...).

8º A criança figurará, em quaisquer circunstâncias, entre os primeiros a receber proteção e socorro.

9º A criança gozará proteção contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração (...).

10º A criança gozará proteção contra atos que possam suscitar discriminação racial, religiosa ou de qualquer outra natureza. Criar-se-á num ambiente de compreensão, de tolerância, de amizade entre os povos, de paz e de fraternidade universal e em plena consciência que seu esforço e aptidão devem ser postos a serviço de seus semelhantes.” (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1959)

³¹ Declaração dos Direitos da Criança (1959) disponível no site: <http://www.nepp-dh.ufrj.br/onu4-10.html>. (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos – UFRJ). Acesso em 06/08/09.

Ampliando o escopo dos direitos, inúmeras outras manifestações foram publicadas com a finalidade de, pelo menos, colocar em debate e exigir providências mais enérgicas sobre a situação dramática vivida por crianças, adolescentes e jovens pobres. É possível elencar ainda algumas mais significativas. Citam-se³²:

a) A *Declaração sobre a Promoção entre os Jovens dos Ideais de Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre os Povos*, proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 07 de dezembro de 1965, cujos seus seis princípios reconhecem e ressaltam a importância dos jovens para o desenvolvimento da humanidade;

b) O artigo 24 do *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*, assinado em 16 de dezembro de 1966, que garante a toda criança, sem nenhuma discriminação de qualquer espécie, o direito às medidas de proteção que sua condição peculiar de ser em desenvolvimento requer por parte da família, sociedade e Estado. Além de assegurar o registro de nascimento e a aquisição de uma nacionalidade;

c) O *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, criado também na mesma data do anterior e ratificado pelo Brasil somente em 24 de janeiro de 1992, no qual seu artigo 10 veda o emprego assalariado da mão de obra infantil e restringe o trabalho de adolescentes, proibindo-os de exercer atividades que lhes sejam nocivas à moral, à saúde e ao seu desenvolvimento;

d) A *Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto San José da Costa Rica)*, aberta para assinatura em 22 de dezembro de 1969 e só validada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992, reafirma a igualdade dos direitos entre os filhos nascidos dentro e fora do casamento (art. 17, §5) e a responsabilidade da família, da sociedade e do estado no que diz respeito às medidas de proteção às crianças;

e) A *Declaração sobre a proteção da Mulher e da Criança em Estados de Emergência e de Conflito Armado*, de 14 de dezembro de 1974, que busca conscientizar os Estados sobre sua responsabilidade pelo destino das novas gerações bem como pelo das mães, cujo papel é de suma importância para a sociedade, as famílias e os filhos;

f) A proclamação do *Ano Internacional da Criança* em 1979, pela ONU, em comemoração aos 20 anos da Declaração dos Direitos da Criança;

³² Para a enumeração destes documentos e ações foram consultados a dissertação de Vasconcelos (2003) e o site do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos (UFRJ) – www.nepp-dh.ufrj.br.

g) As *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing)*, adotadas em 29 de novembro de 1985 (Resolução 40/33 da ONU), que tinham como preocupação principal promover o bem-estar da criança, do adolescente e de sua família, com foco nos jovens infratores. Nesse documento, tentou-se uma definição geral de *jovem*, tomando-o como “toda criança ou adolescente que, de acordo com o sistema jurídico respectivo, podia responder por uma infração de forma diferente do adulto” (Princípios Gerais, item 2.2a);

h) O *Ano Mundial da Juventude*, em 1985, marcado por uma série de eventos, dos quais o principal foi o Congresso Mundial da Juventude, organizado pela UNESCO e ocorrido em Barcelona. Nesta ocasião, no Brasil, o estado de São Paulo também instituiu a Comissão Estadual do Ano Internacional da Juventude (Decreto nº 23.697/22.07.85), em consonância com a criação da Comissão Nacional (Decreto Federal nº 89.785/13.06.84), considerando que o Estado ao investir na juventude, estaria garantindo o seu próprio desenvolvimento;

i) A *Convenção Internacional dos Direitos da Criança*, assinada em 20 de novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil em 20 de setembro do ano seguinte. Ainda não se estabelecia a distinção entre as diversas fases da vida, definindo a criança como “(...) todo ser humano menor de 18 anos de idade” (art. 1º).

j) Os *Princípios das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil - (Princípios Orientadores de Riad)*, em 1990, dentre os quais já se indicava o debate em torno da importância do protagonismo juvenil, na medida em que estabelece em seu §3º que “os jovens devem ter um papel ativo e colaborador dentro da sociedade e não devem ser considerados como meros objetos de medidas de socialização e de controle”. Incentivam a participação dos jovens na concepção, elaboração e execução de planos e programas governamentais. Ressaltam também que “a colocação dos jovens em instituições deve ser uma medida que deve durar o mínimo necessário, devendo o interesse do jovem ser o fator de consideração essencial” (§46);

k) As *Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade*, adotada em 14 de dezembro de 1990, trouxeram três preocupações em especial: i) a de que os jovens privados de liberdade são vulneráveis aos maus-tratos, vitimização e violação de seus direitos; ii) muitos sistemas não diferenciam adultos e jovens nos vários estágios da

administração da justiça; iii) o fato de os jovens serem detidos em prisões e outros estabelecimentos com adultos.

Esse conjunto marcou o século XX como o de lutas e preocupações com as questões infanto-juvenis. No cenário nacional, além de ordenamentos institucionais e aparatos jurídicos, o país assistiu, nos fins desse período, a um avanço dos movimentos sociais e das reivindicações da sociedade para a ampliação dos direitos civis, políticos e sociais. Em 1984/1985, a população reclamou por eleições diretas para presidente, que só se concretizaram em 1989. Um presidente civil, naquele momento, foi eleito de forma indireta pelo Congresso Nacional – Tancredo Neves –, inaugurando o que ele definiu de Nova República. Com sua morte prematura, assumiu José Sarney.

As pressões sociais pelos direitos da criança se reforçaram constantemente. Várias instituições entraram em cena – a Pastoral do Menor, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, entidades de Direitos Humanos, organizações não-governamentais, que apresentaram ementas para a defesa dos direitos da criança e do adolescente, com base nos documentos internacionais. Além disso, com o apoio do UNICEF, diversos grupos passaram a se reunir e a trocar experiências, compondo o projeto *Alternativas de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua* (RIZZINI, 2004).

Em 1984, realizou-se o *I Seminário Latino-Americano de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua*; no ano seguinte, o *I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua*, ambos realizados em Brasília. Pela Portaria nº 449, criou-se a Comissão Nacional *Criança e Constituinte*; multiplicaram-se, então, os fóruns em Defesa da Criança e do Adolescente; cresceram as parcerias. Constituiu-se, portanto, uma bandeira contra a *doutrina da situação irregular*, regulamentada pelo Código de 1979. Despontaram investigações e estudos sobre as consequências e os elevados custos da *institucionalização* de crianças e adolescentes para o Estado e a sociedade (VOGEL, 2009; FALEIROS, 2009; VASCONCELOS, 2003; RIZZINI, 2004).

Neste interstício de 1985 a 1989, alguns programas do governo federal, pontuais e de caráter populista e clientelista, foram desenvolvidos, inclusive reafirmando a estratégia de encaminhamento dos adolescentes ao trabalho e de profissionalização das classes populares. Destacam-se: *i) Programa Bom Menino*, no qual as empresas teriam isenções fiscais, caso contratassem pessoas com idade entre 12 e 18 anos, que estariam obrigadas à

frequência escolar e em troca receberiam uma “bolsa de iniciação ao trabalho do menor assistido”³³. Seu principal *slogan* era – “melhor trabalhar que estar na criminalidade”; ii) *Programa Recriação*, mediante o qual diversas oficinas de educação física, lazer e formação profissional foram desenvolvidas em diferentes regiões do país, sob a incumbência do Ministério da Previdência e Assistência Social, com a pretensão de estimular a recreação e a iniciação ao trabalho (FALEIROS, 2009; BAZÍLIO, 1996).

Cabe observar que os programas executados nos anos de 1990, inclusive os mais recentes, apresentam aspectos muito similares aos da década anterior, voltados a ocupar de modo produtivo a população através do trabalho. A diferença está basicamente nos objetivos declarados: as ações desenvolvidas durante a conhecida *Década Perdida* buscavam o enfrentamento da pobreza e a prevenção do delito; as dos anos seguintes passaram a se preocupar, em especial, com a inserção dos jovens no mercado de trabalho.

Mas, se a década foi perdida pela estagnação da economia, pelos elevados índices de inflação, aumento do desemprego, perda do poder de consumo da população, atingindo drasticamente o segmento juvenil, mostrou-se ser um período de calorosos debates e articulações em torno da defesa dos direitos sociais, que culminaram com a promulgação da Carta Magna de 1988. Outros *olhares*, então, começaram a surgir preocupados com a inclusão social das crianças e dos adolescentes no país.

A introdução do artigo 227 na *Constituição Cidadã* garantiu o dever da família, da sociedade e do Estado de assegurar à criança e ao adolescente o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. O grande destaque, no entanto, chegou em 1990 com o documento que substituiu o Código de Menores de 1979 – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – um exemplo da capacidade propositiva e de organização da sociedade civil.

A essência desta Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, foi a instauração do paradigma de proteção integral da criança e do adolescente, que constituiu outro significado para a fase de vida destes segmentos ao tomá-los enquanto pessoas em desenvolvimento,

³³ Toda a empresa com mais de 05 empregados obrigar-se-ia a ter 5% de seu pessoal com esta forma de contrato (utilização de força de trabalho de crianças e adolescentes), com jornada máxima de 4 horas e remuneração de meio salário mínimo.

com prioridades absolutas, em oposição à *doutrina da situação irregular do menor* e suas atribuições depreciativas para com as crianças pobres.

Contudo, quase vinte anos depois da sua aprovação, o desafio maior da efetivação do Estatuto ainda continua, pois sua proposta impõe não só que as crianças e adolescentes tenham preferência na formulação e na implementação de programas e projetos sociais como pressupõe uma infra-estrutura de instituições e serviços adequados a esse atendimento. Cada direito reconhecido implica na execução de uma política pública, conforme se apresenta abaixo, em linhas gerais:

Quadro 01: Aspectos Fundamentais do Estatuto da Criança e do Adolescente

Direitos Fundamentais	Foco central	Políticas Públicas
à vida e à saúde	<i>Sobrevivência</i>	<i>SAÚDE</i>
à liberdade, ao respeito, à dignidade, à profissionalização	<i>Desenvolvimento pessoal e social</i>	<i>EDUCAÇÃO, LAZER E CULTURA</i>
à convivência familiar e comunitária	<i>Integridade física, moral, psicológica e social</i>	<i>PROTEÇÃO ESPECIAL</i>

FONTE: ECA (1990). Elaboração própria.

Desse modo, se, por um lado, presenciou-se a instituição de um aparato formal-jurídico capaz de possibilitar um novo exame às demandas de crianças e adolescentes, valorizando-os enquanto sujeitos de direito e rompendo com a tutela do Estado; por outro, o Brasil ainda testemunha circunstâncias e comportamentos sociais que revelam o descaso com as garantias conquistadas.

Todavia, as dificuldades enfrentadas pela população infanto-juvenil não se restringe a não-efetivação dos direitos legais, elas se ampliam com o aprofundamento das vulnerabilidades sociais nas décadas posteriores à promulgação do ECA, que irão também trazer à tona a questão social da juventude.

Será a difícil condição socioeconômica do país, aliada ao baixo crescimento econômico, à instabilidade e precariedade na inserção no mercado de trabalho, com reflexos na quase ausência de perspectivas quanto à mobilidade social das novas gerações, que colocará na pauta dos debates não-governamentais e governamentais a problemática social da juventude.

1.4 Considerações Gerais

A recuperação histórica da introdução da temática da juventude entre as ações do Estado mostrou-se exclusivamente relacionada ao tratamento das questões afeitas à infância e à adolescência. Nesse primeiro capítulo, foram brevemente percorridos quase 300 anos de história para que fosse possível a identificação dos primeiros passos em busca de uma *juventude cidadã*, ou melhor, da cidadania das diversas juventudes brasileiras. Não obstante, chegou-se com a certeza de que os avanços até aqui empreendidos revelaram-se insuficientes e que a questão social acerca das demandas juvenis estaria em um “estado de coisas”, como definiu Rua (1998). Isto é, os jovens estavam sendo atingidos por situações diversas, porém estas, ainda, seriam incapazes de mobilizar as autoridades públicas, não atingindo o patamar de problemas políticos.

Como foi possível notar, as próprias condições socioeconômicas, políticas e culturais do século XVIII aos meados do século XX contribuíram para a invisibilidade dos problemas juvenis e foram elas também que nos primórdios do século XXI exigiram a construção de uma agenda pública para este grupo populacional jovem.

Observou-se que no Brasil-Colônia somente as classes de senhores e escravos mereceram destaque. As crianças eram simplesmente abandonadas nas ruas ou preparadas para o trabalho braçal, pois compreendiam a infância e a adolescência das classes pobres como fases da vida esvaziadas de direitos e que deveriam ser submetidas aos interesses da sociedade. O Estado Absolutista português, por sua vez, reservou-se ao atendimento dos interesses administrativos e financeiros da Coroa, não cabendo o papel de implementar serviços sociais à população. A pobreza era uma questão tratada pelas ações individuais de caridade.

Todavia, o abandono crescente e desumano de crianças assumiu contornos de atos infanticidas, foi quando, a fim de abrigá-las, o sentimento de ajuda ao próximo permitiu a importação da utilização da “Roda dos Expostos” para o país. Por conseguinte, o crescimento das cidades, a urbanização, o reordenamento do espaço e do trabalho capitalista exigiram a intervenção estatal. O desamparo às crianças foi tornando-se um problema social visível.

A princípio, o público e o privado se uniram nas ações filantrópicas, o governo assumiu parte da responsabilidade com a ampliação do uso das “Rodas”, criando também a “Casa dos Expostos”. Porém, outras providências foram necessárias, levando o governo a três linhas de atuação gestadas durante a Primeira República: *i*) um processo de saneamento social e moral com a contribuição da medicina-higienista; *ii*) o desenvolvimento da disciplina e da socialização para o trabalho por meio do ensino profissional; e *iii*) o tratamento da delinquência juvenil com o apoio do aparato jurídico.

A educação, a saúde e a justiça, entretanto, não deram respostas efetivas às questões de cunho estrutural que foram ao longo dos anos posteriores se avolumando. Tratava-se da adoção de uma abordagem repressiva e coercitiva contrária ao amparo e reconhecimento dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Discursos e práticas não deixaram de surgir, alguns reformulados pelas experiências anteriores, outros novos ou aparentemente novos, porém com o objetivo sempre de buscar resolver ou remediar problemas sociais antigos que se somavam aos atuais. Com isso nem a caridade, com sua vertente de bondade, amor e espiritualidade, tampouco a filantropia, com sua base científica, forneceram respostas suficientes à questão da infância pobre. Uma não substituiu a outra, mas conviveram e estão, até hoje, dividindo espaço com a vigente protagonista – política social pública.

Potyara Pereira (2008) explica que a política social pública refere-se às ações estatais desenvolvidas diante das demandas e necessidades sociais, desde que o Estado tornou-se crescentemente interventor. Mas não é só isso. Nela está incluso um conjunto de decisões e ações resultantes, ao mesmo tempo, de ingerências do Estado e da sociedade. O público, portanto, não é sinônimo de estatal. Para a autora, é assim que é construída uma relação cada vez mais estreita entre o reconhecimento dos direitos de cidadania e o surgimento e ampliação da política social pública: “(...) os direitos sociais declarados e garantidos nas leis são, de regra, conquistas da sociedade e só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas, as quais, por sua vez, operacionalizam-se por meio de programas, projetos e serviços” (PEREIRA, 2008, p. 95).

Foi, contudo, no desenrolar do primeiro Governo de Getúlio Vargas que a política social pública alçou sinais de existência, capaz de viabilizar algumas alterações no atendimento às crianças pobres. O período de 1930 a 1945 destacou-se pela introdução da

legislação social, embora fosse um contexto de quase nula participação política e de precária legitimidade dos direitos civis.

Aliás, é oportuno lembrar que não só o estabelecimento dos direitos sociais no Brasil ocorreu antes dos direitos políticos e civis, mas também os maiores avanços sociais realizaram-se em momentos históricos autoritários e ditatoriais. Foi em 1943, por exemplo, que se assistiu a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Outro exemplo seria o do direito dos trabalhadores rurais à aposentadoria, pensão e assistência médica, só alcançado no auge da repressão, em 1971, no Governo do general Médici, com a criação do Fundo de Assistência Rural - FUNRURAL (CARVALHO, 2008).

A introdução de uma legislação social no país, portanto, não significou tão somente um avanço no reconhecimento do trato político às expressões da questão social, trouxe consigo também aspectos da exclusão social. A concepção de política social em seu nascimento pendeu mais para o lado do privilégio do que para o do direito. Os benefícios sociais iniciais apenas atingiram aqueles que faziam parte da estrutura sindical corporativa do Estado, ficando à margem as trabalhadoras domésticas, os trabalhadores autônomos e os rurais; enfim, aqueles que compunham a maior parte da força de trabalho. Os direitos nesse período limitavam-se à esfera trabalhista (do emprego de carteira assinada), legitimados e praticados de forma regulada³⁴.

Logo, unindo autoritarismo com paternalismo social, as primeiras alterações no atendimento às crianças e adolescentes diziam respeito mais a um percurso corretivo, repressivo e assistencial do próprio Estado do que mesmo o entendimento sobre as especificidades e demandas das diferentes fases da vida. Percebiam-se as carências relacionadas à questão infanto-juvenil como associadas ao estado de pobreza familiar, levando as ações de amparo da maternidade à adolescência.

Entretanto, a partir da década de 1940, ocorreram avanços no reconhecimento das fases do ciclo da vida que levaram, junto a instituições de menores abandonados e/ou infratores, a criação de outras entidades de controle e repressão, como o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), depois a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor

³⁴ Como explicitado na tese de Wanderley dos Santos no clássico *Cidadania e Justiça: Política Social na Ordem Brasileira*.

(FUNABEM), bem como as de promoção e amparo social, como a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o surgimento do Sistema “S” – SENAI, SESI, SENAC.

O componente trabalho permaneceu no centro do desenvolvimento das ações sociais também direcionadas ao público infante-juvenil. Tomado como um *mal* necessário para redenção dos pecados, o trabalho foi um meio de obtenção da dignidade, de afastamento dos riscos do ócio e um mecanismo de disciplinamento.

O trabalho de crianças, nos tempos da caridade, era formalmente indicado, sobretudo como retribuição às amas de leite por terem permanecido com elas. As tarefas domésticas eram as mais frequentes. Para os meninos, a exploração do trabalho precoce se daria nas oficinas e casas dos mestres de ofício. Nos orfanatos, meninos e meninas obrigavam-se a executar diversos serviços para pagar a assistência prestada.

Para o progresso e desenvolvimento do país, a filantropia elencou as regras para a disciplina do corpo individual e coletivo mediante o trabalho nas fábricas, nas escolas, institutos e colônias de aprendizagem. Médicos, juristas, pedagogos, educadores e demais higienistas defendiam o trabalho precoce para a construção da Nação. Àqueles que não se adequassem as normas vigentes outros espaços seriam oferecidos: para os “menores”, os recolhimentos e internatos; aos adultos (pobres), as prisões. As leis eram mais aplicadas por fatores econômicos do que por infrações penais e permaneceram desse modo durante muito tempo (e muitas vezes ainda é assim!). A reclusão compulsória do convívio social foi utilizada como método de resolver os problemas decorrentes da pobreza enquanto a sociedade se auto-avaliava como vítima dela.

Mas, o processo de redemocratização do país, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ampliou os horizontes da cidadania e dos direitos sociais, extrapolando a esfera trabalhista. As condições precárias, principalmente, das periferias urbanas bem como o peso das desigualdades sociais contribuíram para elencar uma longa lista de direitos, complementada por emendas populares. Por isso, foram referenciados os direitos à seguridade social, à cidade, de assistência ao idoso, às crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, entre outros.

As conquistas e garantias legais representaram a possibilidade de um novo tratamento às demandas postas nas diferentes etapas do ciclo vital, na perspectiva da valorização dos indivíduos enquanto sujeitos, viabilizando romper, inclusive, com a

tradição histórica de tutela sobre o segmento populacional infanto-juvenil. É com esse intuito que há vinte anos tem vigorado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Outrossim, é também nítido o fosso entre as formalidades e a realização prática, aprofundado pelo agravamento das necessidades socioeconômicas na década de 1980, ampliação do desemprego e desmonte das políticas sociais públicas na década seguinte. Sucedeu-se uma combinação paradoxal – ampliação dos direitos econômicos, políticos, sociais e difusos com adoção de políticas recessivas e redução nos investimentos sociais, resultando no recrudescimento das desigualdades.

Na proposta dos anos de 1990, cunhada de neoliberal, defendeu-se a retirada do Estado enquanto agente econômico produtivo e empresarial para a qual a privatização das empresas estatais serviu de estratégia. O Estado caracterizava-se como ineficaz e ineficiente, o inverso do setor privado, este, por sua vez, seria o único portador de “racionalidade” e “aptidão” propícias ao crescimento econômico (SOARES, 2001).

A apregoada “superioridade” do setor privado estendeu-se, inclusive, para a área social, como educação e saúde. O receituário indicado foi o de estabelecimento de um “Estado Mínimo”, comprometido somente com algumas funções essenciais, o que levou, nos dizeres de Soares (2001), a “pauperização” das políticas sociais. De tal sorte que as preocupações já em vigor na sociedade acerca da problemática social juvenil, como a do desemprego³⁵, não ocuparam impetuosamente espaço na agenda pública.

Colocou-se um breque nas conquistas legais dos direitos das maiorias, que voltaram à tona somente após as eleições de 2002, listam-se algumas delas: o Estatuto do Idoso (2003); a Política Nacional da Assistência Social (2004); a Lei Maria da Penha (2006), em benefício das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar; e, ainda, a implantação de políticas afirmativas direcionadas para os afrodescentes. Decerto que, similarmente, se

³⁵ Como analisa Pochmann (2007), houve uma pressão expressiva dos jovens no mercado de trabalho entre as décadas de 1940 a 1980, conquanto foi a partir desse hiato que a expansão da população economia ativa (PEA) com idade entre 15 a 24 anos revelou-se superior ao total da população ativa. Para o autor, o esgotamento do ciclo de industrialização nacional e a implantação de um novo modelo econômico no país pós-1990 resultou na queda da expansão da economia, implicando em consequências desastrosas no mercado de trabalho do jovem no Brasil. “Entre as décadas de 40 e 80, a evolução do mercado de trabalho foi marcada pelo movimento de estruturação, responsável por oito empregos assalariados a cada grupo de dez postos de trabalho gerados (assalariados, por conta própria, autônomo e de empregador), sendo sete com registro de carteira. A partir da década de 80, contudo, a situação do mercado de trabalho passou a sinalizar desestruturação, com forte desemprego e geração de postos de trabalho precário. Em 1990, por exemplo, somente 24% do total de jovens de 15 a 17 anos ocupados tinham o registro formal; na faixa de 20 e 24 anos de idade, este número subia para 39%” (POCHMANN, 2007, p. 43).

construiu, embora com atraso, um espaço no qual também foram inclusos os debates, as iniciativas, as propostas acerca das demandas das diferentes situações juvenis e das especificidades atinentes à condição de ser jovem.

Em síntese, somente nos anos pós-2000 é que o contexto político-econômico-social e cultural mostra-se propício ao desenvolvimento das políticas sociais públicas para o segmento populacional jovem, observa-se que:

- a) passou-se ao fortalecimento e reconstrução das políticas sociais públicas, na contrarreforma da proposta neoliberal;
- b) as garantias legais guiadas pelo critério das diferenças concretas que distinguem os sujeitos entre si foram ampliadas, daí a inclusão dos jovens como beneficiários das ações sociais públicas;
- c) houve uma maior visibilidade das pesquisas e das discussões no Brasil acerca do significado e das especificidades do ser jovem;

Por fim, tornou-se mais evidente as situações de vulnerabilidades sociais pelas quais os jovens há mais de uma década vinham perpassando e que aliadas ao contexto de inserção do país numa nova Divisão Internacional do Trabalho exigiram uma tomada de decisão política acerca da atual condição juvenil. Em outras palavras, o trânsito não-linear e assimétrico dos jovens entre família-escola-trabalho; o florescimento da chamada *sociedade do conhecimento* e as implicações do *bônus demográfico*, conhecido também como *onda jovem* tem constituído uma nova condição juvenil na sociedade brasileira e gerado novos desafios às políticas sociais públicas.

O segundo capítulo desta tese, pois, versará sobre essa nova condição juvenil na contemporaneidade, buscando um diálogo entre a literatura pertinente às transformações socioeconômicas, culturais e políticas vigentes neste primeiro decênio do século XXI no país e os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008, disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

CAPÍTULO II

O PANORAMA DAS JUVENTUDES NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

A trajetória histórico-social das políticas sociais públicas para a população não adulta revela que até meados dos anos de 1990 praticamente inexistiam ações direcionadas ao jovem no Brasil. Foram as reivindicações pelo reconhecimento legal e legítimo dos direitos das crianças e dos adolescentes que, até então, haviam conquistado mais espaço na cena política, inclusive na ocasião da elaboração e aprovação da Constituição de 1988. Sem dúvida, este reconhecimento foi de importante relevância e de extrema necessidade para o avanço da cidadania e da democracia no país e, ainda, comporta grandes desafios para a sua aplicabilidade.

Nesse sentido, ao mesmo tempo em que o país ainda caminha com o objetivo de efetivar no cotidiano institucional e nas práticas coletivas e individuais os direitos das crianças e adolescentes, surge a prerrogativa do atendimento aos anseios de uma população que não está diretamente contemplada nos preâmbulos do Estatuto da Criança e do Adolescente tampouco está inserida no contexto das responsabilidades, exigências e oportunidades da fase adulta.

Na verdade, os jovens brasileiros, que vivenciaram sua condição de criança e de adolescente ainda de forma precária no que diz respeito à concretização de seus direitos, experimentam, na virada do milênio, sérios desafios e paradoxos de inserção e mobilidade social. Contraditoriamente, as juventudes têm presenciado um momento de importante inclusão, proporcionado pela conexão das maciças fontes de informação e comunicação; entretanto, sofrido um processo de exclusão, advindo da histórica deficiência qualitativa da educação; das dificuldades de acesso ao mercado de trabalho e aos benefícios econômicos, entre outras problemáticas.

É a complexidade das questões sociais relacionadas às juventudes que as levam para o ambiente de debates acadêmicos, governamentais e da sociedade civil, adentrando a temática na agenda pública, capaz de fomentar uma série de iniciativas, programas e políticas para esse público específico.

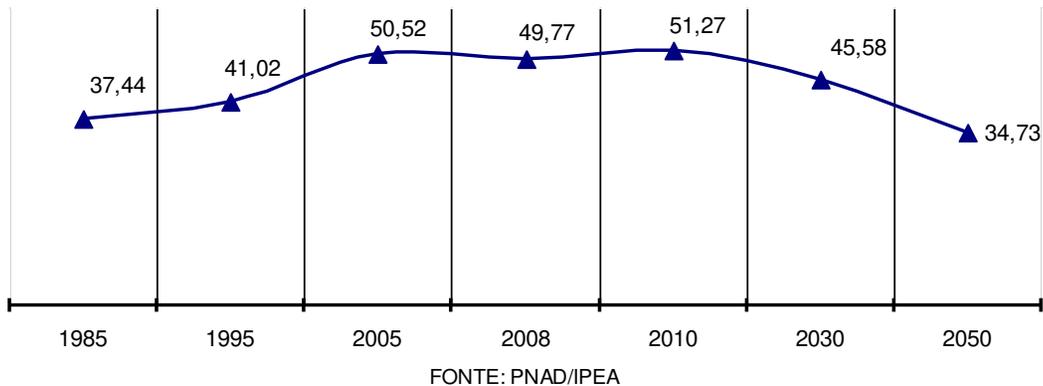
Deste modo, o capítulo que se segue visa identificar e contextualizar o panorama contemporâneo dos jovens, retomando e analisando publicações, informações e dados recentes sobre a juventude brasileira, principalmente os que indicam sua situação socioeconômica e educacional³⁶. A perspectiva é de compreender o lugar dos jovens na conjuntura nacional, dada a dimensão de sua problemática social.

2.1 O prolongamento da fase juvenil e suas novas experiências

O debate acerca da problemática social juvenil ganhou maior visibilidade com a ideia de uma explosão demográfica, haja vista que o Censo do IBGE, em 2000, mostrou que havia no país 47 milhões de pessoas entre 15 e 29 anos. Não obstante, se por um lado os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), sistematizados no gráfico a seguir, constataram no país um aumento populacional permanente nesta faixa etária, por outro, registraram certa estabilidade de crescimento na primeira década do século XXI, entrando nas décadas seguintes, supostamente, em um processo de declínio da magnitude numérica deste segmento.

³⁶ Grande parte dos dados estatísticos deste capítulo foi fornecida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base nos dados da PNAD. Agradeço a disponibilidade do Prof. Marcio Pochmann. Aproveito a oportunidade para agradecer ao Júnior Macambira, diretor de estudos e pesquisas do Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT) de Fortaleza (Ce), por também ter disponibilizado alguns dos dados aqui analisados.

Gráfico 01: População de 15 a 29 anos - BRASIL (em milhões)

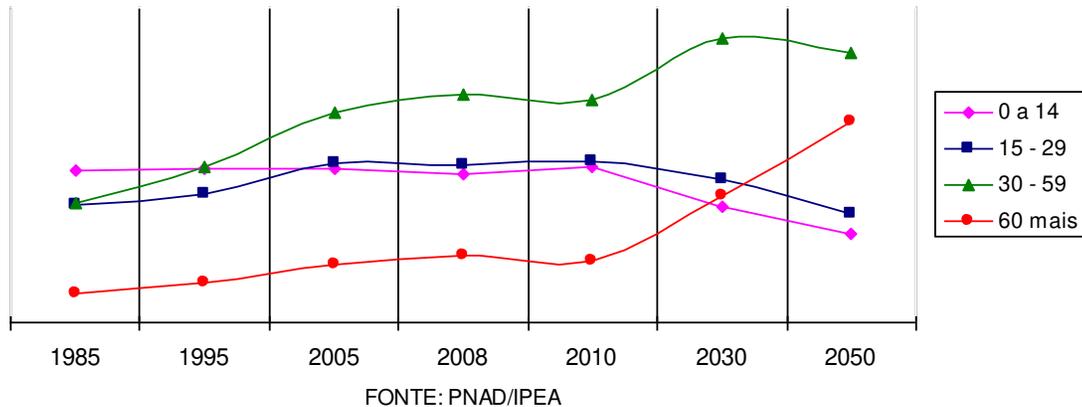


Observa-se que enquanto entre 1985 e 2008 houve um aumento populacional de mais de 30% nesta faixa etária, o período de 2010 a 2030 poderá registrar um decréscimo nesta mesma proporção, retornando praticamente ao número de jovens de meados dos anos de 1980.

Para complementar estes dados, o gráfico seguinte ressalta o que várias pesquisas publicadas nos encontros nacionais de estudos populacionais têm constatado: as transformações na estrutura etária do país indicam uma queda da fecundidade, uma diminuição da mortalidade³⁷ e uma irreversível entrada num processo de envelhecimento.

³⁷ Este declínio não se refere apenas ao da mortalidade infantil, pois, segundo Carvalho (2005), este fenômeno só contribuirá para o envelhecimento populacional quando se concentrar nas idades acima de 50 anos, fato este que está sendo observado nos países de economia mais avançada e ao que indica o autor também aqui no Brasil. Ver CARVALHO, José A. Mais velho, Brasil quer ser mais cidadão. *Diversa Cidadania*. Revista da UFMG, n. 8, ano 3, out. 2005, disponível em: <http://www.ufmg.br/diversa/8/artigo-maisvelhobrasilquersermaiscidadao.htm> Acesso em: 03/02/2010.

Gráfico 02: Crescimento Popacional por faixa etária - BRASIL



Pela representação gráfica, percebe-se que quando se inicia um período de queda da taxa populacional infanto-juvenil, há, no primeiro instante, um aumento considerável de adultos e, posteriormente, um peso relevante na quantidade de idosos.

Neste âmbito, Camarano *et.all.* (2006a), ao analisar as principais mudanças ocorridas no ciclo da vida, examina que o brasileiro presencia um aumento da esperança de vida ao nascer. Esta, desde 1980, cresceu em torno de 10 anos, passou de 62,5 para 72,7 anos de idade, em 2007. Muito diferente do início do século passado, quando a expectativa ao nascer encontrava-se pouco acima dos 30 anos de vida.

Hoje completar 30 anos de idade representa ainda ser *jovem*, para uns (e poucos!) é o início de uma carreira profissional promissora e de uma realização pessoal; para outros (e muitos!), é a inquietação de um caminho ainda longo e árduo a procura de oportunidades. De qualquer forma, uma pessoa que completou 30 anos, não viveu metade de sua vida, poderá esperar viver ainda cerca de 40 anos. Assim, é possível indagar conforme Camarano *et.all.* (2006a, p. 32): (...) *se o ciclo da vida se alongou, as várias fases da vida se alongaram?*

Para esta autora, a juventude se estendeu, prolongando a passagem para a vida adulta. Ou seja, há pouco tempo, o segmento jovem estava circunscrito à faixa etária de 15 a 24 anos; hoje, trabalha-se com o interstício de 15 a 29 anos. Alguns autores como Pochmann (2004) identificam que o alargamento do conceito de juventude já pode ser expandido a algo entre 16 e 34 anos de idade; todavia, outros, como Sposito (2008), alertam para o fato de que no Brasil muitas crianças – crianças pobres, aliás –, por necessidade de

sobrevivência, se inserem no mundo do trabalho precocemente e, por isso, é possível, antecipar a entrada na fase juvenil ao contrário de postergá-la.

Retomando a trajetória das políticas públicas, delineada no capítulo anterior, compreende-se que a sociedade agrária brasileira não fazia referência ao conceito de juventude, uma vez que desde muito pequena, a criança ainda com 5 ou 6 anos de idade envolvia-se com os trabalhos domésticos e do campo pela condição de pobreza da família. Nesta situação, a fase juvenil quase que inexistia, tornava-se adulto prematuramente mediante a responsabilidade do sustento da família e pelo imperativo do trabalho. Neste sentido, não existia uma intervenção pública, estas questões eram tratadas no âmbito privado. Na passagem da sociedade agrária para a urbano-industrial, serão algumas ações públicas direcionadas à proibição do trabalho infanto-juvenil que proporcionarão maiores contornos às etapas do ciclo vital.

De fato, a divisão do desenvolvimento humano em fases é antiga e dinâmica, variando conforme cada época, considerando as transformações econômicas, sociais, políticas, culturais e biológicas. Assim, se a classificação tradicional indicava três etapas etárias – infância/adolescência, vida adulta e velhice –, mais recentemente, pode-se falar em sete fases – infância, adolescência, juventude, idade adulta ou madura, meia idade, terceira e quarta idades (CAMARANO, *et.all.*, 2006a). Dessa forma, observa-se que o caminho clássico seguido da adolescência para a fase adulta, previsto em 09 anos, passa a ser insuficiente, dado a complexidade recente do ciclo da vida.

Estudiosos da demografia como Bruno & Alves (2006), Wong & Carvalho (2006) e Camarano *et. all.* (2006a) se debruçam sobre o significado dessas mudanças etárias para o desenvolvimento do país e concluem que essas alterações no padrão demográfico constituem umas das mais importantes transformações ora ocorridas na sociedade brasileira. O aumento em termos absolutos e relativos da população em idade ativa aliado à diminuição da participação de crianças e jovens bem como ao pequeno aumento da população mais velha tem constituído o que estes pesquisadores chamam de *janela de oportunidades* ou, para outros, de *bônus demográfico*.

Se a atenção fosse voltada apenas para essa questão etária, de imediato seria possível alertar que se está diante de uma oportunidade única de investimentos públicos no segmento considerado jovem. São essas crianças e jovens que estarão na composição da

população potencialmente produtiva, a quem competirá gerar recursos para sustentação da crescente proporção de idosos.

Contudo, é preciso considerar que os jovens da atualidade nasceram em meio às vicissitudes do processo de reestruturação produtiva³⁸, da maior precarização e flexibilização do mercado de trabalho³⁹, das *metamorfoses da questão social*⁴⁰, da *era da informação*⁴¹. É discutido, portanto, de que forma é possível pensar sobre o futuro destes jovens, se não são proporcionadas alternativas e oportunidades frente a estas adversidades do presente.

Para melhor visualizar este contexto de transformações, cita-se um trecho de Sennett (2001), quando o autor analisa a história de Enrico e Flávia:

“(...) O que mais me impressionou em Enrico e sua geração foi ver como o tempo era linear em suas vidas: ano após ano trabalhando em empregos que raras vezes variavam de um dia para o outro. E, nessa linha de tempo, a conquista era cumulativa: toda semana, Enrico e Flávia conferiam o aumento de suas poupanças, mediam a vida doméstica pelas várias melhorias e acréscimos que haviam feito na casa de fazenda. Finalmente, o tempo que viviam era previsível. As convulsões da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial haviam se esfumado, os sindicatos protegiam seus empregos; embora tivesse apenas 40 anos quando o conheci, Enrico sabia exatamente quando ia aposentar-se e o pecúlio que teria” (SENNETT, 2001, p. 14 – grifos meu).

Certamente que os jovens de hoje não se identificam com a trajetória de Enrico e Flávia, uma vez que a sociedade adentrou o século XXI sem as mesmas linearidades, perspectivas e previsibilidades do passado. Na conjuntura passada, o modelo tradicional de transição para a vida adulta pregava uma sequência unidirecional de eventos e etapas que ordenavam o caminho de vida dos jovens: eles concluíam o ensino escolar, ingressavam no mercado de trabalho, saíam da casa dos pais, casavam-se, tinham filhos e, dessa forma, constituíam suas novas famílias; enfim, se aposentavam e envelheciam. Admite-se, entretanto, que a passagem da adolescência para a fase adulta apresenta-se nas últimas décadas bem mais complexa do que anteriormente, assumindo, inclusive, contornos diferenciados de acordo com a classe social, cor/etnia e gênero dos jovens.

³⁸ ANTUNES, Ricardo. Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2000.

³⁹ PICCINI, V.; HOLZMAN, L., *et.all.* O Mosaico do Trabalho na Sociedade Contemporânea: persistências e inovações. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

⁴⁰ CASTEL, R. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

⁴¹ CASTELLS, R. A Sociedade em Rede. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

Os resultados de um estudo sobre as transições para a vida adulta dos jovens da região metropolitana do Rio de Janeiro, por exemplo, apontaram uma expressiva prorrogação na idade de saída da escola entre os jovens, em geral, independente do sexo e das condições socioeconômicas. Constatou-se também, entre as mulheres, um adiamento na idade de inserção no mercado de trabalho, em contrapartida entre os homens, os dados mostraram uma ligeira antecipação. No que diz respeito ao processo de constituição de família, a análise indica uma variação conforme os diversos segmentos de renda, isto é: entre as mulheres jovens com renda mais baixa, há uma antecipação da idade mediana em que elas saem da casa de seus genitores e têm filhos, indicando uma precocidade no seu processo de transição; por outro lado, as mulheres com renda mais elevada passaram a ficar mais tempo na casa dos pais e adiaram o momento em que têm filhos (LEITÃO E MELLO, 2006).

Sobre os jovens da região metropolitana de São Paulo, outra pesquisa também sobre a transição juvenil alerta para o expressivo contingente de jovens que não estuda e nem trabalha, quer tenha iniciado ou não os demais eventos de transição relativos à constituição do núcleo familiar próprio. Este determinado grupo de jovens certamente merece mais atenção dos gestores públicos (VIEIRA, 2006).

Diante do exposto, atenta-se para o fato de que o adiamento da entrada na vida adulta ocorre não somente pelo aspecto etário ou biopsicológico, com o aumento da expectativa de vida, na realidade, esse fenômeno é marcado por transformações históricas, políticas, socioculturais, econômicas, os quais trazem outros desafios e novas experiências para as/os jovens, segundo Camarano (2006a, p. 32):

“(...) Vive-se atualmente uma revolução eletrônica, econômica (SHEEHY, 1996), tecnológica e de condições de saúde. Estas afetam e são afetadas pelas transformações no mercado de trabalho, nos modelos de relações afetivas, tais como casamentos, dissoluções, recasamentos e não-casamentos, e pelo aumento da escolaridade. Esses processos atingem, embora de forma diferenciada, todos os segmentos populacionais, modificando o mapa da vida”.

Desse modo, é de suma importância que as políticas públicas sociais sejam capazes de apreender esse alargamento do período denominado como juventude, preparando os jovens para uma vida futura, todavia, contemplando as dificuldades e experiências da atualidade. Várias são as possibilidades de vivências abertas ao segmento etário de 15 a 29 anos de idade, que não podem ser ignoradas, quais sejam: jovem trabalhador; jovem

estudante e trabalhador; situação de desemprego; condição de pai ou mãe; estudante residindo com os pais e dependente deles; estudante distante dos pais, mas, ainda, dependente deles; estudante independente dos pais e com família própria, entre outras experiências.

Nestas circunstâncias, ser jovem não representa tão somente a saída do sistema escolar e, conseqüente, entrada no mercado de trabalho. Muitos adultos com formação escolar e profissional definida não vivenciam de imediato uma condição de independência econômica da família genitora. A ausência de percepção dos fatores que complexificam e prolongam o período de dependência de considerável parte dos jovens pode gerar certos conflitos intergeracionais na família.

De um lado, os pais que, anteriormente, quando se encontravam em torno dos 30 anos de idade, foram capazes de constituírem suas famílias e exercerem uma profissão, que seria para a vida toda e suficiente para o sustento de todos; hoje, sentem-se na obrigação de compreender por qual razão seus filhos não conseguem trilhar a mesma sequência “natural” dos eventos do curso da vida. Por outro lado, os filhos, angustiados com a instabilidade do mercado de trabalho, buscam ansiosamente a escolha profissional perfeita, quando ela não existe; sofrem as dificuldades de romperem com a reprodução da pobreza advinda de seus antecessores; não compreendem o alongamento da fase juvenil nem o aumento da expectativa de vida, pois desejam aos vinte e poucos anos serem, finalmente, independentes economicamente. É assim que as indefinições sobre o futuro, dadas as atribulações do presente, contribuem para a existência de conflitos e tensões entre pais e filhos.

Acresce-se também o fato de parte destes jovens, com uma situação socioeconômica ainda incerta e dependente, lançarem-se à responsabilidade de se tornarem mães e pais, sem antes completarem a passagem da adolescência para a fase adulta, o que tem imposto maior enredamento à unidade familiar e ao que simboliza hoje ter uma vida familiar própria. São jovens que antecipadamente alcançaram sua autonomia reprodutiva sem, contudo, estarem independente economicamente.

Calazans (2005), ao refletir sobre a sexualidade e a saúde reprodutiva dos jovens participantes da pesquisa nacional Retratos da Juventude Brasileira, constatou que 40% dos jovens com filhos os tiveram até os 17 anos de idade, os quais podem ser classificados como adolescentes, conforme as definições etárias estabelecidas pelo Estatuto da Criança e

do Adolescente (ECA, Lei n.º 8.069/1990). Todavia, caso fossem considerados os parâmetros etários da Organização Mundial da Saúde (OMS) definidores da adolescência como a faixa entre 10 a 19 anos de idade, a autora afirma que, dessa maneira, 70% dos jovens com filhos os tiveram nessa fase da vida.

“A maior parte dos jovens que têm filhos, no entanto, os têm entre os 17 e os 19 anos (47% dos jovens com filhos), sendo que 23% os têm antes dos 17 anos (11% antes dos 15 anos e 12% aos 16 anos) e 29% depois dos 19 anos. A idade média em que os jovens entrevistados experimentaram sua primeira gravidez foi aos 18 anos e 2 meses” (CALAZANS, 2005, p. 237).

A gravidez na adolescência é outra questão, além da explosão demográfica, a qual contribuiu para a entrada do tema da juventude na agenda pública e que tem incrementado as pesquisas sobre a transição para a vida adulta. Vale ressaltar: mesmo com a redução tímida das taxas de gravidez entre os jovens, constatada pelo último Censo, os debates são recorrentes.

Um dos motivos desta pauta, apontado por Camarano (2009), é o de que a fecundidade ocorre com mais frequência entre as adolescentes brasileiras das camadas de baixa renda e de menor escolaridade, avolumando-se com outros problemas sociais – evasão escolar, inserção precoce e em piores condições no mercado de trabalho e aumento da vulnerabilidade social. No entanto, a autora salienta não haver uma discussão sobre se a fecundidade na adolescência resulta da pobreza ou se, na verdade, ela desencadeia a pobreza. O fato é que gravidez nesta fase da vida é, em geral, considerada uma questão social relevante.

Para Fontoura (2009), outros pressupostos ou preconceitos também despertam o interesse da sociedade por essa temática: *i)* a ideia de que determinada faixa etária não é apropriada para reprodução; *ii)* o discurso de que cada vez mais as pessoas têm acesso aos métodos contraceptivos e há mais informações sobre eles, portanto não haveria razão para relações sexuais sem proteção; *iii)* a conclusão de que se as mães adolescentes não tivessem tido filho, teriam melhores oportunidades profissionais e seriam mais bem-sucedidas; *iv)* a noção pela qual filhos de pais adolescentes não serão bem orientados e poderão representar maior risco social; *v)* o pensamento pelo qual toda gravidez na adolescência é indesejada e não planejada.

Destaca-se que estas e outras autoras, como Silva & Abramovay (2008), não rejeitam o caráter problemático que possivelmente assume um elevado percentual de

gestações na juventude, sobretudo quando se avalia a precariedade dos serviços de saúde (pré e pós-natal, partos, planejamento familiar, aborto etc.). Porém, alertam para o cuidado com as abordagens funcionalistas dos fatos sociais, que apoiam suas análises na antinomia bom/ruim, certo/errado, tudo/nada; afastando-se dos fundamentos históricos, sociais, políticos e psicológicos. Nota-se que a idade hoje considerada precoce para a gravidez foi, durante um longo período no país, a mais adequada para se ter filhos, uma vez que as meninas casavam-se tão logo menstruavam. Observa-se também que a gravidez vista como “não desejada” ou “não planejada” entre jovens, também pode acontecer entre mulheres adultas. Além disso, tem-se o desempenho da maternidade como um papel social valorizado, dessa forma é possível que as jovens, principalmente as de baixa renda, busque-a como uma forma de identidade, acolhimento e reconhecimento por parte da família e da comunidade.

Nessa direção, concebe-se que antes de se atingir a idade adulta é presumível ocorrerem novos arranjos familiares que não ensejam necessariamente na saída da casa dos pais ou ainda que os filhos sigam para seus próprios lares, a dependência com relação aos genitores permanece. Sugere-se, portanto, que as fases da vida são marcadas por trajetórias não lineares, nas quais os filhos podem chegar antes da união conjugal ou o convívio marital antes da inserção no mercado de trabalho, por exemplo.

Desse modo, a rede familiar ou de parentesco estabelecida torna-se fundamental para o enfrentamento das fragilidades e vulnerabilidades nesta conjuntura, tanto no tocante à ajuda econômica quanto aos arranjos cotidianos. Logo, para melhor compreensão da instituição família entre os jovens, é preciso inicialmente se despir do conceito tradicional de família.

Para Bruschini (1989), a realidade empírica em torno da instituição família revela-se diversa do modelo nuclear estabelecido pela sociedade ocidental moderna e consolidado por volta do século XVIII, cujo padrão predominante é formado pelo marido, esposa e filhos. Neste arquétipo, a relação conjugal mostra-se como o elo mais valioso, superior aos vínculos consanguíneos e aos laços fraternos.

O cotidiano, por sua vez, apresenta uma elasticidade, uma mutabilidade e uma multiplicidade do conceito de família, ou seja, não existe um padrão de família, mas famílias do tipo ampliadas, as quais se modificam ao longo do tempo histórico.

Simplesmente, um grupo pode transpor esse modelo nuclear tanto pela incorporação de parentes ou agregados quanto ficar aquém, como no caso de casais sem filhos.

O significado de família vem assumindo uma diversidade de definições, de acordo com o esboço teórico e disciplinar adotado. Segundo explana Bruschini (1989, p. 09), a literatura antropológica tem privilegiado a noção de família como “*grupo de pessoas ligadas por relações afetivas construídas sobre uma base de consangüinidade e aliança*”. Assim sendo, este conceito abrange a convivência instituída para além da mesma moradia, ampliando as acepções frequentemente postas pela demografia, sociologia e economia que consideram família como um grupo de pessoas atreladas por laços de parentesco, nos limites de um domicílio comum.

Bruschini (1989) elucida que os campos disciplinares geralmente baseiam seus estudos em dados coletados por meio de pesquisas domiciliares (Censos, PNAD, PED/DIEESE) e, por isso, muitas vezes não é possível uma abordagem sobre o desempenho das redes ampliadas de consanguinidade para as estratégias familiares de sobrevivência. Essas pesquisas não apreendem, por exemplo, os parentes que moram no mesmo prédio, nos fundos de um terreno comum ou em bairros vizinhos.

Significa dizer que, na ausência de políticas públicas sociais mais efetivas ofertadas pelo Estado, a família provavelmente é a única fonte de apoio para determinados grupos sociais, aumentando as chances do atendimento às necessidades básicas cotidianas e potencializando os laços de solidariedade, obrigação e cooperação, tornando-os mais fortes, conseqüentemente, mais tensos (CAMARANO *et. all.* 2006b; VIEIRA, 2006). No fim, são as redes familiares ou de parentesco que tentam remediar as conseqüências provenientes da autonomia precoce sobre a função reprodutora de parcela dos jovens, que, casados ou não, em domicílio diferente dos provedores ou coabitando com as outras gerações de sua família, ainda precisa de auxílio por não lograr de uma total autonomia financeira.

É visível, por conseguinte, que os jovens atualmente passam por maiores dificuldades para vivenciarem um processo de mobilidade social e, assim, atingirem condições de vida e trabalho superiores às de seus genitores. Percebe-se, como se verá adiante, que apesar dos jovens brasileiros alcançarem maior nível de escolaridade e obterem maior formação profissional do que as gerações predecessoras, encontram-se

perante os desafios do desemprego recorrente, da precarização e baixa remuneração do mercado de trabalho, os quais obstaculizam sua ascensão social.

2.2 Desafios e perspectivas da educação para os jovens

Desde os fins de 1980, com maior ênfase durante a década de 1990, que se constrói no país um debate acerca da relação entre inovação tecnológica, educação e qualificação profissional. Apontam-se que as transformações nos processos de produção e organização do trabalho serem decorrentes, principalmente, de um maior incremento científico e tecnológico, da necessidade de se buscar novas linhas de produto e nichos de mercado, ampliadores dos padrões de concorrência empresarial para uma escala mundial, que determinariam alterações nos conteúdos de trabalho e conduziriam à (re)qualificação da força de trabalho. As novas configurações tecnológicas, organizacionais e relacionais produziram, desse modo, impactos não somente na dinâmica do modo de produção, mas diretamente no trabalho e na educação; exigir-se-ia, de forma generalizada, ao trabalhador, mais treinamento, maior escolaridade, novos atributos, habilidades e competências.

Segundo Ferreti (2004), no limiar destas discussões, se pôs um confronto entre os educadores que vinham em defesa de uma educação capaz de oferecer uma formação plena e não apenas técnico-profissional e a perspectiva cada vez mais forte de que essa educação plena não era defendida apenas por esta parcela de educadores, mas pelo próprio capital, na proporção em que as mudanças no âmbito do trabalho estariam também demandando trabalhadores mais bem educados.

Sem conduzir um balanço exaustivo, Ferreti (2004) menciona que se seguiram vários estudos e pesquisas da sociologia do trabalho sobre a requalificação profissional do trabalhador, que também adentrou a área educacional, buscando a apropriação e o aprofundamento do novo conceito de qualificação. Desencadearam-se análises, cujo campo empírico voltou-se para as empresas ao invés das escolas, preocupadas com as novas formas assumidas pelo capital, suas relações com os novos processos de trabalho, sua organização nas empresas flexibilizadas e suas consequências para a sociabilidade e qualificação do trabalhador. Houve, afinal, uma aproximação entre diversos profissionais e

áreas do saber – educadores, sociólogos do trabalho, economistas, administradores, engenheiros, psicólogos, assim como sindicalistas.

Em geral, os discursos políticos, ideológicos e governamentais, a partir de então, passaram a priorizar as reformas no sistema educacional como modo de preparar melhor os trabalhadores com novos conhecimentos e uma educação básica geral, aparentemente coerentes com o esquema da produção flexível ou pós-fordista do atual modelo de reprodução capitalista, uma vez que já não fazia sentido a dicotomia entre teoria-prática, concepção-execução, trabalho manual-trabalho intelectual.

Logo, conforme indica Fogaça (2003), é inegável que esta recente etapa do capitalismo estabelece certa fissura no modelo de relação entre educação e trabalho, cujo molde vigorou desde o início do século passado e que, embora tenha formado a mão de obra necessária naquele momento, representou também um fraco desempenho no sistema escolar. Para a autora, buscou-se como base para a atual relação educação-trabalho:

“Um novo conceito de qualificação profissional, não mais pautado em habilidades específicas, típicas de um determinado posto de trabalho ou ocupação, mas sim numa base de educação geral, sólida e ampla o suficiente para que o indivíduo possa, ao logo de seu ciclo produtivo, acompanhar e se ajustar às mudanças nos processos produtivos, que deverão se tornar cada vez mais freqüentes” (FOGAÇA, 2003, p. 56).

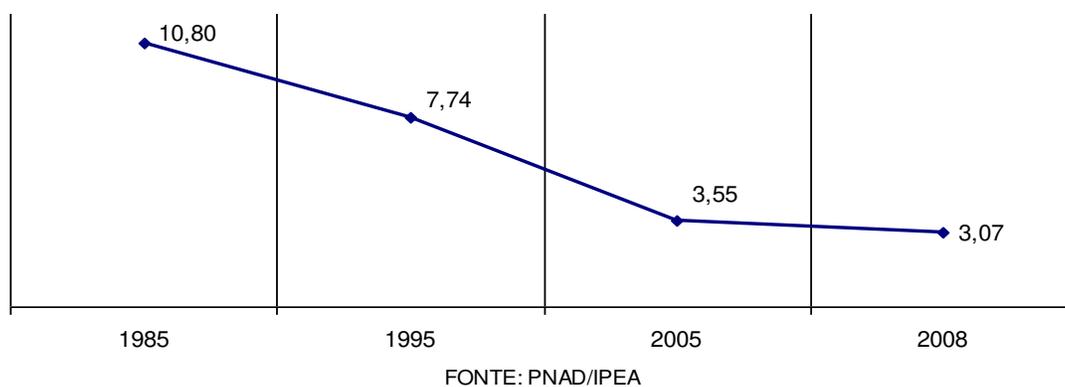
Haveria, portanto, uma crescente necessidade de aproximação entre escola e trabalho, na qual os conhecimentos gerais do ensino formal tornar-se-iam condição *sine qua non* para posterior aquisição de diversas qualificações. Todavia, no caso brasileiro, este novo requisito para a entrada no mercado de trabalho se transformaria em uma preocupante dificuldade na medida em que o perfil de escolaridade da população brasileira, inclusive do jovem trabalhador, permanece aquém do demandado.

Assim, três indicadores foram selecionados para melhor compreensão da situação educacional das juventudes no país, capazes de contribuir com esta visão panorâmica: o analfabetismo; a frequência ao ensino regular; e a evolução na quantidade de anos de estudos. Além disso, foram incluídas as desigualdades regionais perpassadas por cada um desses indicadores e que, desse modo, exigem políticas públicas e investimentos diferenciados.

No tocante ao analfabetismo, de acordo com os dados da PNAD 2008 (gráfico 03), a população de 15 a 29 anos de idade apresentou uma taxa de pouco mais de 3%, bem

inferior ao registrado há duas décadas, entretanto, é oportuno destacar a existência ainda de 1.525.703 jovens sem os conhecimentos básicos da leitura e da escrita. Esses representam uma parcela importante da juventude que, dada às novas exigências qualificacionais e de escolaridade do mercado de trabalho, estão condenados a uma situação permanente de vulnerabilidade social ou, como definiria Bauman (2005), são jovens na condição de “redundantes”⁴², supondo-se haver na sociedade em geral a ideia segundo a qual a educação universitária se tornou a única, e assim mesmo duvidosa, alternativa de alcance de uma vida mais digna e menos insegura.

Gráfico 03: Analfabetismo juvenil (15-29 anos) - BRASIL (%)



Não obstante, nota-se, conforme tabela a seguir, as significativas diminuições da taxa de analfabetismo nas faixas etárias mais jovens.

⁴² Na compreensão de Bauman (2005, p. 20): “Ser ‘redundante’ significa ser extranumérico, desnecessário, sem uso – quaisquer que sejam os usos e necessidades responsáveis pelo estabelecimento dos padrões de utilidade e de indispensabilidade. Os outros não necessitam de você. Podem passar muito bem, e até melhor, sem você. Não há uma razão auto-evidente para você existir nem qualquer justificativa óbvia para que você reivindique o direito à existência. Ser declarado redundante significa ter sido dispensado pelo fato de ser dispensável – tal como a garrafa de plástico vazia e não-retornável, ou a seringa usada, uma mercadoria desprovida de atração e de compradores, ou um produto abaixo do padrão, ou manchado, sem utilidade, retirado da linha de montagem pelos inspetores de qualidade. ‘Redundância’ compartilha espaço semântico de ‘rejeitos’, ‘dejetos’, ‘restos’, ‘lixo’ – com refugio. O destino dos desempregados, do ‘exército de reserva da mão-de-obra’, era serem chamados de volta ao serviço ativo. O destino do refugio é o depósito de dejetos, o monte de lixo”.

Tabela 01: Analfabetismo entre os jovens segundo faixa etária - BRASIL (%)

Faixa Etária	Ano			
	1985	1995	2005	2008
15 – 17	10,62	6,79	2,10	1,98
18 – 24	10,14	7,35	3,07	2,62
25 – 29	12,05	9,10	5,30	4,39

Fonte: PNAD

Elaborado por: IPEA

Assim, em 1985, se na idade de 15 a 17 anos 10,6% dos jovens eram analfabetos, entre 25 e 29 anos essa taxa ultrapassou 12%. Em 2008, a tendência permaneceu: menos de 2% da juventude de 15 a 17 anos não são alfabetizados, enquanto esta taxa mais que duplica entre os de 25 a 29 anos.

Contudo, não se pode negligenciar o fato de as gerações mais novas vivenciarem uma menor incidência de analfabetismo, certamente isso demonstra um aspecto relevante para o futuro deste primeiro segmento de jovens; porém, há uma vasta distância entre jovens e idosos concernentemente à alfabetização. As pessoas com 60 anos de idade ou mais são a grande maioria de analfabetos no país – 32,16% em 2008, segundo a PNAD. Esta constatação só reforça a necessidade e urgência da ampliação de investimentos nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. Caso contrário, o Brasil só terá vencido o analfabetismo quando esses idosos findarem seu ciclo de vida.

Além disso, valem ressaltar as disparidades regionais nas taxas de analfabetismo ainda muito significativas, como pode ser percebido pela próxima tabela:

Grandes Regiões e Regiões Metropolitanas	Ano			
	1985	1995	2005	2008
Sudeste	5,25	3,56	1,75	1,94
São Paulo	4,25	2,43	1,56	1,54
Rio de Janeiro	3,35	3,26	1,45	2,12
Belo Horizonte	3,34	2,91	1,30	1,47
Sul	5,22	3,50	1,89	1,98
Porto Alegre	2,70	2,49	1,45	1,55
Curitiba	2,96	2,77	1,24	1,69
Nordeste	24,29	16,72	6,97	5,13
Fortaleza	6,74	7,03	3,61	3,10
Recife	9,93	6,03	2,74	2,37
Salvador	9,48	4,53	2,08	1,62
Norte	5,54	6,18	4,25	3,62
Belém	2,96	2,80	2,24	1,95
Centro-Oeste	7,85	4,90	2,15	2,39
Distrito Federal	4,18	3,13	1,64	2,09

Fonte: PNAD
Elaborado por: IPEA

De acordo com a PNAD 2008, se nas regiões Sul e Sudeste algo em torno de 2% dos jovens ainda não sabem ler nem escrever, no Nordeste esta taxa é quase três vezes maior. Mais de 60% do total dos jovens não são alfabetizados; destes, aproximadamente 876 mil pessoas, encontram-se na região Nordeste, especialmente na Bahia, Pernambuco, Ceará e Maranhão, os quais concentram 547 mil analfabetos de 15 a 29 anos de idade. Das regiões metropolitanas selecionadas na Tabela 02, Fortaleza apresenta maior número de analfabetos jovens.

Em contrapartida, a tabela anterior também revela ser o Nordeste, ao longo de duas décadas, a região que tem apresentado maiores quedas na taxa de analfabetismo juvenil. Se em 1985 mais de 24% da população jovem desta região não era alfabetizada, em 2008 este percentual caiu para pouco mais de 5%. Salvador foi a cidade que apresentou melhor resultado em matéria de diminuição do analfabetismo juvenil, tendo Fortaleza, no decorrer do mesmo período, também indicado avanços nesse sentido. Mas é salutar registrar que

apesar desses progressos, as disparidades regionais permanecem, o que indica a premência de se ampliar e fortalecer as políticas públicas, priorizando o Norte e Nordeste do país.

De forma mais geral, conforme a PNAD/2008, é possível constatar que mais de 529 mil jovens não alfabetizados (34,7%) moram na zona rural, que, por sua vez, concentra menos de 16% dos jovens do país. A zona rural apresenta uma taxa de analfabetismo juvenil (6,83%) aproximadamente três vezes maior que da zona urbana (2,37%). Alguns fatores mais propícios da área rural podem contribuir para esta desigualdade: as poucas oportunidades de acesso a cursos de alfabetização; a relativa qualidade desta oferta; as maiores limitações socioeconômicas dos estudantes que interferem na permanência nos cursos e na continuidade dos estudos; bem como as dificuldades de deslocamento na zona rural e a sazonalidade das atividades agrícolas.

Outro fator relevante é que o analfabetismo tem maior incidência entre a população de jovens classificada como *não branca*⁴³ (3,95%), sendo em torno de duas vezes maior do que o analfabetismo entre os jovens *brancos* (2,06%). Isto considerando que 46,1% da população jovem se autodefine como *branca*; 45,9% como *parda*; somente 7,3% se reconhecem como de etnia *negra*; 0,5% *amarela* e 0,2% *indígena*⁴⁴.

Ressaltar estas desigualdades, tão comumente diagnosticadas e analisadas nas pesquisas das ciências humanas, só reforça a ideia de que é preciso uma articulação efetiva na implementação e execução entre políticas públicas universais e de focalização. Isto não significa contemplar um determinado público e excluir outro, mas contribuir para que uma parcela específica da população tenha oportunidades e meios equitativos de alcançar melhores condições de vida. A dívida social do Brasil é histórica e, ainda, resta um longo caminho a percorrer e o país começa tarde nesta empreitada, principalmente no que diz respeito ao atendimento das questões juvenis.

As disparidades regionais, as desigualdades entre as etnias e as diferenças socioeconômicas entre o urbano e o rural só serão equacionadas quando os olhares se voltarem para aqueles que historicamente ou lhe tem sido negado ou lhe tem sido oferecido um sistema de serviços sociais públicos muito precário – *para pobres, políticas públicas*

⁴³ Negros, amarelos, pardos e indígenas, segundo classificação da PNAD.

⁴⁴ Neste aspecto, Frigotto (2004) chama a atenção sobre a forma das estatísticas oficiais classificarem a população, ressaltando que, historicamente, no Brasil há uma tendência ideológica ao embranquecimento populacional. Assim é que os pardos são considerados *não-negros*, pois, do contrário, ter-se-iam 53,2% da população jovem classificada como negra (pretos e pardos) e 46,1% como branca.

pobres. Este tem sido o percurso muitas vezes escolhido pelo país para responder as demandas sociais.

No entanto, fica mais evidente que não é o programa social que deve determinar o perfil do público a ser atendido, mas as necessidades sociais, educacionais, econômicas e culturais da população específica que deve estabelecer qual é o programa mais adequado, de que forma deve ser desenvolvido e qual o montante financeiro necessário para tanto. Ou seja, não é o recurso financeiro alocado para tal projeto que deve estruturar sua execução, mas é a distância entre a atual condição de existência da população a ser atendida e aquela almejada que dará parâmetros sobre qual é a quantia a ser investida. Isso mesmo: *recursos investidos, e não gastos*, pois, ao contrário do senso comum, política pública social não é gasto, é investimento.

Dessa forma, quando se analisa a situação educacional da população brasileira de 15 a 29 anos de idade, a começar pela taxa de analfabetismo, como visto anteriormente, é preciso considerar que há avanços, porém as dificuldades e os desafios persistem, muitas vezes, de modo reiterado e acumulativo.

Destaca-se como uma das principais melhorias ocorridas o fato de, num intervalo de quase duas décadas, os jovens dispensarem mais tempo na escola e alcançarem maior escolaridade. Em 1985, a média de anos de estudos entre pessoas de 15 a 29 anos era 5,6. Dez anos depois foi de 6,20, atingindo em 2008 uma média de 8,8 anos de estudos. Nas primeiras análises sobre a PNAD 2008, o IPEA destaca que entre os *jovens* adultos (25 a 29 anos), a média chega a 9,2 anos de estudo, o que representa 3,2 anos de estudos a mais que a população acima de 40 anos de idade⁴⁵.

A este respeito, as disparidades regionais ainda despontam: o Norte e Nordeste apresentam-se abaixo da média nacional em anos de estudos, respectivamente 8,1 e 7,7; já o Sudeste, Sul e Centro-oeste mostram-se acima da média com 9,5; 9,4 e 9,1 anos de estudos, respectivamente.

A PNAD/2008 revela ainda que em torno de 64% dos jovens estão fora da escola e destes 1.339.631 nunca a frequentaram. Por faixa etária, observe-se que: quase 1,5 milhões de jovens entre 15 e 17 anos de idade não estão na escola; de 18 a 24 anos são mais 15,6

⁴⁵ IPEA. Comunicado à Presidência, nº. 36, 03 de dezembro de 2009. Disponível em http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/09_12_03_ComunicaPresi_36_PNAD2008_juvenDesigual.pdf. Acesso: em 29 de abr. 2010.

milhões sem estudar; e na faixa de 25 a 29 anos já passam de 13,5 milhões de jovens afastados do sistema de ensino regular. O mais importante a destacar neste aspecto refere-se que, em 2008, existiram mais jovens entre 18 e 24 anos sem estudar do que entre as idades de 25 e 29 anos, contrariando a assertiva de que quanto mais velho menos interesse e disponibilidade para os estudos.

Este fato indica, na realidade, que há um retorno do jovem ao ensino formal, porém, o mais preocupante é que muitos destes jovens (mais de 8 milhões) desistiram de estudar sem ter completado sequer o ensino fundamental e, em sua maioria, não são estes que estão voltando às carteiras escolares. Entre as idades de 25 a 29 anos, os jovens que estudam são os que já concluíram o ensino médio e almejam o diploma universitário – são mais de 1,2 milhões destes jovens (64,13%) no curso superior em contrapartida são menos de 710 mil (35,86%) nos outros níveis de ensino (fundamental, médio e educação de jovens e adultos). Da idade de 18 a 24 anos, são mais de 5,7 milhões de jovens (83,81%) no ensino médio e superior, enquanto pouco mais de 1 milhão (16,18%) nos outros graus de escolaridade.

Paradoxalmente, quando o assunto é o número de jovens que frequentam a escola, as disparidades regionais quase desaparecem ou se invertem: o Norte é a região onde os jovens mais se envolvem na escola, 37,6%; em seguida, conta-se com o Centro-Oeste (36,1%); no Nordeste são 35,3% dos jovens no ensino formal; depois se registra o Sul (35,2%); e, por fim, invertendo as desigualdades regionais, coloca-se o Sudeste (34,3%). Este último, inclusive, contém o maior número de jovens residentes do país, são pouco mais de 5 milhões. Com este resultado, é desanimador reconhecer que em nenhuma das regiões e estados brasileiros sequer metade dos jovens estudam.

É possível também inferir que na região onde há menor número de jovens estudando, estes, ao menos, alcançam maior nível de escolaridade em comparação àquelas nas quais existem mais jovens na escola, porém a abandonam antes de concluírem o ensino médio. Assim, as diferenças regionais novamente atingem de forma negativa o Norte e Nordeste do país. No Sudeste, Sul e Centro-oeste respectivamente 36,26%, 31,29% e 31,04% dos jovens pararam de frequentar a escola no ensino médio, ou porque concluíram este grau de escolaridade ou por algum motivo interromperam antes de seu término. No Nordeste e Norte menos de 30% atingiram este nível de ensino antes de suspenderem os

estudos. A maior parte dos jovens nordestinos e nortistas, respectivamente 30,12% e 27,92%, não prosseguiu com os estudos ainda no ensino fundamental.

Acresce-se também o fato de quando os jovens não estão fora da escola, uma grande parte deles está na série inadequada a sua idade, em virtude ou do ingresso tardio na escola, da repetência ou, ainda, da evasão. A frequência ao ensino médio na idade correspondente abrange apenas a metade dos jovens brasileiros de 15 a 17 anos (50,4%) e cerca de 40% ainda não concluíram o ensino fundamental.

Ressalta-se, contudo, que o número de estudantes entre 18 e 24 anos de idade que cursam o ensino superior cresceu, passou de 5,8%, em 1995, para 13,8%, em 2008, enquanto em outros níveis de ensino houve decréscimo ou um leve aumento do total de estudantes. É possível que, em parte, isto esteja relacionado à mudança demográfica do país, como o envelhecimento populacional, bem como à procura mais intensa, em comparação com as décadas anteriores, por cursos universitários, dado às maiores exigências do mercado de trabalho. A proliferação de faculdades privadas assim como a implementação de programas de financiamento também facilitaram o acesso ao curso de nível superior, mas, ainda, de modo desigual. As taxas de frequência ao ensino universitário são maiores no Sul, Centro-oeste e Sudeste do país, estando o Distrito Federal muito acima da média nacional em 2008, praticamente o dobro da taxa do país. Vejam-se os dados da tabela seguinte:

Tabela 03: Taxas de frequência da população de 18 a 24 anos no ensino superior				
Grandes Regiões e Regiões Metropolitanas	Ano			
	1985	1995	2005	2008
Brasil	4,90	5,80	11,20	13,70
Sudeste	6,50	7,70	13,70	16,50
São Paulo	7,90	10,90	15,40	18,90
Rio de Janeiro	9,30	9,20	17,00	18,10
Belo Horizonte	7,30	7,00	13,50	18,00
Sul	5,20	7,40	16,20	18,70
Curitiba	9,80	11,90	16,80	20,30
Porto Alegre	9,60	7,60	17,20	19,60
Nordeste	2,50	2,90	5,90	8,10
Fortaleza	7,10	5,10	11,30	14,10
Recife	5,80	6,80	11,70	12,70
Salvador	7,40	6,20	10,00	13,30
Norte	3,30	3,20	7,00	9,80
Belém	8,20	8,90	10,20	13,40
Centro-oeste	4,00	5,10	13,90	16,20
Distrito Federal	8,80	9,90	19,80	26,00

Fonte: PNAD.
Elaborado por: IPEA.

Em suma, conclui-se que existem progressos no acesso à educação embora a estrutura das desigualdades persista – prevalecem as diferenças entre brancos e não brancos, áreas urbanas e rurais e as diferentes regiões do país, sem aprofundar aqui, ainda, as diferenças entre pobres e ricos, mulheres e homens.

A despeito destas diferenças regionais e diante dos avanços, principalmente, quantitativos presentes na educação (redução do analfabetismo, aumento do nível médio de escolaridade, maior acesso ao nível superior) e das mudanças organizacionais, tecnológicas e relacionais nos processos de trabalho que requisitam outro tipo de formação para o trabalhador, cabe acrescentar que a relação educação-trabalho não se desenvolveu da forma tão virtuosa como se almejou.

Com a redemocratização do país, a educação brasileira passou por acentuadas alterações, com ênfase para a promulgação da Constituição Federal de 1988, que garantiu

um conceito original e avançado de educação⁴⁶, tomando-a como direito social inalienável, bem como o compartilhamento das responsabilidades entre os entes federados e a vinculação constitucional de recursos para a educação⁴⁷.

Neste sentido, a educação geral deveria ocupar o centro das preocupações e responsabilidades diretas das ações do Estado, capazes de uma boa qualidade na oferta do ensino básico, haja vista a referência constitucional e as exigências das novas oportunidades profissionais. Esperar-se-ia por uma valorização, ainda que morosa, do sistema educacional brasileiro, incluindo maiores investimentos em infraestrutura, modernização dos recursos didáticos e dos conteúdos ministrados, melhores condições salariais e de trabalho para professores e demais funcionários etc. Investimentos que pudessem modificar o perfil educacional da sociedade brasileira e em particular dos trabalhadores, para os quais fossem possíveis não somente a elevação da capacidade produtiva, mas, especialmente, a melhoria da qualidade de vida da população.

No entanto, a constituição e trajetória dos processos de organização e gestão da educação básica nacional têm sido historicamente marcadas pela ausência de um planejamento mais amplo e contínuo, impossibilitando sua consolidação como uma política efetiva de Estado e limitando-se a uma política conjuntural de governos.

De forma paralela, o desempenho tímido e, durante um longo período, desfavorável do mercado de trabalho, como os das décadas de 1980 e 1990, estimulou a precarização e flexibilização dos contratos de trabalho bem como o aumento do desemprego, atingindo sobretudo os jovens pobres, contribuindo para excluí-los dos empregos, mesmos aqueles

⁴⁶ A CF/88 no art. 205 define a intencionalidade e reconhece a importância da educação escolar: “a educação, direitos de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Com isso, criou as condições para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei n.º 9.394/96) estabelecer em seu art. 22 que “a educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”. Além disso, a LDB, no art. 21, congrega e articula três etapas para este conceito de educação básica: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

⁴⁷ Desde a CF/88, as propostas governamentais de financiamento da educação se consubstanciaram, especialmente, na política de fundos – FUNDEF (1997-2006) e FUNDEB (2007-2020). O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Substituto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), o Fundeb, regulamentado pela Emenda Constitucional n.º 53/06, tem seu vínculo com a esfera Federal (a União participa da composição e distribuição dos recursos), a Estadual (os Estados participam da composição, da distribuição, do recebimento e da aplicação final dos recursos) e a Municipal (os Municípios participam da composição, do recebimento e da aplicação final dos recursos).

jovens mais qualificados. Conforme menciona Pochmann (2004), o aumento da escolaridade esbarrou na incapacidade do país de produzir novos postos de trabalho, em virtude da dificuldade de superação da crise do desenvolvimento econômico, aliado ao processo de financeirização da riqueza e estagnação dos investimentos, principalmente nos setores mais intensivos em tecnologia.

Desse modo, as possibilidades de exercício laboral dos jovens são atingidas pelos reflexos das mudanças mais amplas ocorridas no mundo do trabalho, que não estão necessariamente circunscritas a esta população específica, mas que a afetam de forma mais profunda em termos de oportunidades e perspectivas de trabalho.

2.3 Desafios e perspectivas do mercado de trabalho para os jovens

É consenso que o mercado de trabalho, em qualquer país hoje, não apresenta as mesmas possibilidades de ascensão social ou até mesmo de trabalho decente das primeiras três décadas do pós-segunda guerra mundial. Grande parte dos empregos gerados, a partir de então, tem sido de curta duração, comumente de baixa remuneração e sem muitas garantias sociais. A par disso, muito se tem discutido sobre o que fazer para a geração de trabalho e renda.

Num ambiente de *salve-se quem puder*, jovens e adultos tem competido de modo desigual os escassos empregos existentes. Os primeiros, mesmo com o grau de escolaridade e as qualificações necessárias pecam pela falta de experiência; os segundos, embora cobertos pela sabedoria tácita, pecam pelo afastamento dos bancos escolares. Ambos sofrem preconceito, uns por serem jovens demais; outros, por terem atingido *certa idade*. Todavia, neste *cabo de guerra*, constata-se que os jovens enfrentam uma precariedade do trabalho superior à dos adultos – vivem uma situação com maiores taxas de desemprego, maior informalidade e menores rendimentos⁴⁸, o que torna os itinerários ocupacionais imprecisos, instáveis. Se, por um lado, as constantes transformações do mundo do trabalho exigem, de modo crescente, novas qualificações, sob a prerrogativa de rapidamente serem ultrapassadas; por outro, os jovens pela necessidade de sobrevivência obrigam-se a relações

⁴⁸ Ver: CONSTANZI, Rogério N. A evolução e a situação da juventude no Brasil. Informações FIPE, jan. 2008; POCHMANN, Marcio. Situação do jovem no mercado de trabalho no Brasil: um balanço dos últimos 10 anos. São Paulo: fevereiro de 2007 (mimeo).

de trabalho precárias, comprometendo sua possibilidade de escolha: estudar ou trabalhar. A isso, soma-se o fato de, por não lograrem uma independência financeira, dado aos incertos e poucos salários, os jovens se distanciam do acesso aos bens culturais e educacionais essenciais na sociedade atual.

Nota-se que a segunda categoria etária juvenil (18-24 anos) é a que mais sofre com o desemprego (10,75%) em comparação ao desemprego entre os jovens adolescentes (15-17 anos) que é de 7,54% e os jovens adultos (25-29 anos) cujo desemprego atinge 7%, conforme revela a PNAD/2008. Castro & Aquino (2008) aduzem que as famílias, principalmente com jovens do segundo grupo, não possuem condições de mantê-los fora do mercado de trabalho, pelo menos, até completarem o ensino médio, o que frustra a possibilidade que o jovem poderia ter de permanecer exclusivamente estudando.

Vale lembrar que a Pesquisa sobre o *Perfil da Juventude Brasileira*⁴⁹, realizada em 2003, por iniciativa do Instituto de Cidadania, mostrou que mais de 60% dos jovens de 15 a 24 anos de idade trabalhavam por necessidade. Esta pesquisa também contemplou a renda familiar destes jovens e diagnosticou que 69% dos que trabalhavam por necessidade viviam com até 2 salários mínimos; 61% estavam entre 2 a 5 salários mínimos; 57%, de 5 a 10 salários; só aquelas famílias que recebiam acima de 10 salários mínimos contavam com a maioria dos jovens (57%) que trabalhavam por independência financeira.

Desse modo, a partir das análises sobre a PNAD 2007, Gonzalez (2009) concluiu que a possibilidade de um jovem dedicar-se integralmente aos estudos é diretamente proporcional a renda – especialmente, entre os jovens adolescentes. A probabilidade dos jovens estarem fora da escola e desempregados ou inativos é três vezes menor entre as famílias de renda *per capita* maior que um salário mínimo do que nas famílias com até meio salário mínimo *per capita*.

Não obstante, alguns estudos indicam que, apesar das dificuldades, os jovens têm buscado elevar a escolaridade combinando-a com o exercício de uma atividade laboral, apontando que no Brasil há muitos jovens que trabalham e estudam simultaneamente. Pochmann (2007), ao propor um balanço sobre a situação do jovem no mercado de trabalho

⁴⁹ Tal pesquisa originou dois livros: ABRAMO, Helena W.; BRANCO, Pedro Paulo M. (orgs). Retratos da Juventude Brasileira. São Paulo: Instituto de Cidadania/Fundação Perseu Abramo, 2005. NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (orgs.). Juventude e Sociedade. São Paulo: Instituto de Cidadania/Fundação Perseu Abramo, 2004.

no decênio de 1995 a 2005, constatou que enquanto a tendência dos países de economia mais dinâmica é o adiamento do ingresso dos jovens no mercado de trabalho para a ampliação da escolarização, no Brasil cerca de 7 a cada 10 jovens de 15 a 24 anos encontravam-se no mercado de trabalho. Gonzalez (2009) apresentou semelhante conclusão, ao denotar que o avanço da escolarização entre os jovens tem sido mais rápido que o retardo da entrada no mundo do trabalho e que a concomitância entre estudo e trabalho é maior entre os jovens com idade de 15 a 17 anos, do sexo masculino.

Esta perspectiva persiste quando, ao relacionar dados da PNAD 2008 com os do INEP sobre a educação básica brasileira, observa-se que mais de 2 milhões e 800 mil jovens de 15 a 24 anos, estudantes do ensino médio, também trabalham. Ou seja, quase 37% dos jovens desta faixa de idade matriculados no ensino médio buscam conciliar estudo e trabalho.

Significa, então, que em um contexto de difícil inserção produtiva de melhor remuneração tanto para os jovens como para os adultos, os pais se sentem inertes diante da necessidade de financiamento das atividades de estudo, lazer e cultura dos filhos. Logo, se os rendimentos dos pais não proporcionam condições para arcarem com as despesas socioeducacionais dos filhos; e se estes não têm recursos próprios suficientes para custearem tais atividades, aumenta-se a responsabilidade do Estado em ofertar políticas públicas que sejam capazes de contemplar tal demanda. Não é sem razão, portanto, que os governos das últimas décadas têm se debruçado nas ações de qualificação, trabalho e renda para os jovens, ocupando-se, sobretudo, com a redução do desemprego juvenil.

Como foi possível observar no capítulo anterior sobre a trajetória das políticas públicas para crianças e adolescentes, a temática do trabalho sempre esteve presente na sociedade, em geral, devido à recorrente preocupação com a ociosidade desta parcela da população. De certo modo, as políticas públicas se valeram, e ainda se valem, da ideia do senso popular de que melhor estarem neste programa governamental do que na rua, desocupados. Esta inquietação revela o medo de que a desocupação aumente a violência e a pobreza, numa visão unidirecional e equivocada de causa e efeito entre desemprego, pobreza e criminalidade. É mais complexo e menos conveniente pensar no crescimento da violência como consequência da segregação nas regiões metropolitanas, da diminuição da intervenção estatal nas questões sociais, do aumento de estratégias individuais (ao invés de

coletivas) de sobrevivência, entre outras causas. Vale acrescentar ainda que o trabalho foi, e ainda é, utilizado como meio “disciplinador” dos pobres, numa tentativa de desviar os jovens – *os jovens pobres* – que, em tese, estariam mais propícios a prática do crime.

Ademais, o tema trabalho aparece constantemente entre os assuntos de maior importância e interesse para as juventudes no país. Considerando novamente a pesquisa sobre o *Perfil da Juventude Brasileira* (2003), dentre várias indagações feitas aos jovens, muitas das respostas versavam sobre trabalho/emprego/educação. Estas perguntas giravam em torno de:

- a) os problemas que mais preocupam atualmente: segurança/violência (1º lugar), emprego/profissional (2º lugar);
- b) assuntos que mais interessam: emprego/profissional (1º), educação (2º);
- c) piores coisas de ser jovem: falta de trabalho/renda (4º);
- d) assuntos que gostaria de discutir com os pais ou responsáveis: educação (1º), futuro profissional (2º), violência e drogas (3º);
- e) assuntos que considera mais importante para serem discutidos pela sociedade: educação (1º);
- f) principais problemas no Brasil hoje: desemprego (1º), segurança/violência (2º);
- g) principais motivos para achar que a vida pessoal vai melhorar: conseguir trabalho/emprego melhor (1º);

Não há dúvidas, portanto, da necessidade de se colocar em pauta a questão do trabalho entre os jovens, até mesmo pelo fato do desemprego juvenil ter se tornado um problema social, sobretudo por sua magnitude. No período de 1995 a 2008, observa-se, mediante os dados das PNADs, que a proporção de jovens entre o total de desempregados, em diversas regiões metropolitanas, tem se mantido em patamares elevados, em geral acima de 60%.

Regiões metropolitanas	1995	2005	2008
São Paulo	60,80	61,44	61,41
Rio de Janeiro	57,63	57,49	54,02
Belo Horizonte	66,74	63,36	58,98
Curitiba	59,32	60,38	58,44
Porto Alegre	62,34	65,17	64,32
Fortaleza	65,87	65,51	67,49
Recife	67,14	60,20	60,38
Salvador	64,28	63,73	64,56
Belém	63,13	63,38	64,98
Distrito Federal	68,36	68,83	65,47

Fonte: PNADs.
Elaborado por: IPEA

Considera-se que entre os jovens de 15 a 29 anos de idade, a taxa de desemprego em 2008 foi de 8,8%, mais do que o triplo do desemprego entre as pessoas acima de 30 anos de idade. Ao correlacionar estes dados nacionais com os coletados por regiões, de acordo com a tabela a seguir, constata-se que o sudeste apresenta taxas de desemprego em praticamente todas as faixas etárias juvenis superiores às demais regiões e também maiores do que o diagnóstico em nível nacional.

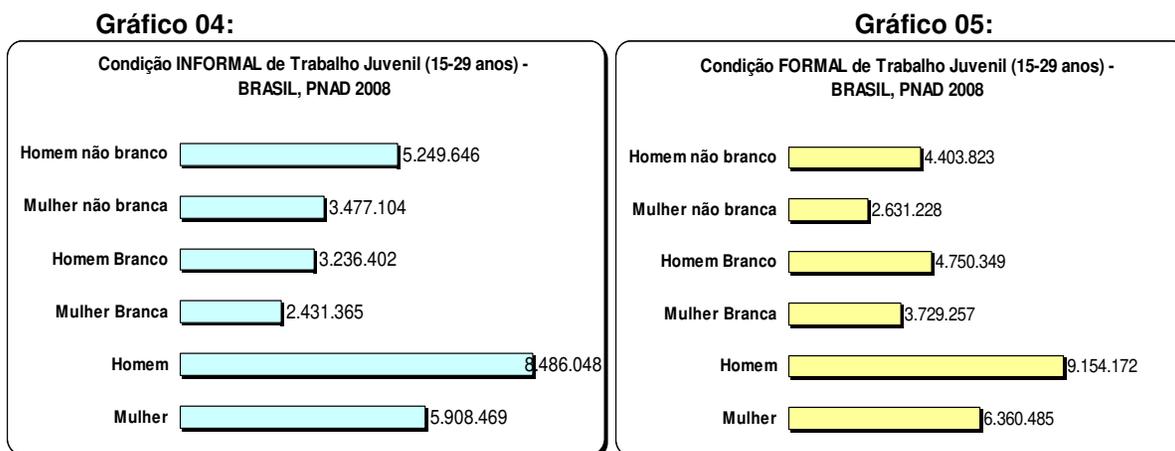
	15-29	15-17	18-24	25-29
BRASIL	8,86	7,54	10,75	7,0
Sudeste	9,97	9,89	11,93	7,32
Sul	6,88	8,06	7,88	4,70
Nordeste	8,71	5,07	11,09	7,56
Norte	7,06	4,41	8,70	6,54
Centro-Oeste	9,33	8,89	10,62	9,53

Fonte: PNAD 2008
Elaborado por: IPEA

O fato de o sudeste ser a região mais industrializada e desenvolvida economicamente do país não significa necessariamente maior geração de postos de trabalho e menor desemprego juvenil. Castro & Aquino (2008) esclarecem que para as empresas a

demissão dos trabalhadores mais jovens representa um valor menor das indenizações, ou seja, proporciona menores custos. Além disso, a saída dos trabalhadores com pouca experiência não representa uma perda tão importante quanto a dos trabalhadores com longo tempo de permanência. Os autores ainda complementam afirmando que, embora os jovens em média tenham melhores atributos de escolaridade em comparação aos trabalhadores adultos, o que contribui para uma melhor adaptação às rápidas transformações nos processos produtivos, a redução no ritmo de geração de novas ocupações tende a atingi-los mais negativamente, sobretudo aqueles que não possuem as características mais elencadas pelas empresas – os de baixa escolaridade, as jovens mulheres (principalmente as que tem filhos), os moradores da periferia.

A esse respeito, é interessante mencionar as desigualdades também existentes no mercado de trabalho com relação ao gênero e a etnia. Ou seja, o nível de escolaridade, a experiência profissional e a classe social não são os únicos fatores que influenciam no momento da contratação. A PNAD/2008 revela que o desemprego juvenil atinge mais de 10% das mulheres enquanto entre os homens esta taxa é em torno de 7,5%. Logo, embora seja visível o avanço das mulheres na conquista por maiores oportunidades de trabalho, trazendo-lhes mais autonomia e realização pessoal, as desigualdades na divisão sexual do trabalho ainda são evidentes.



Destaca-se ainda que os homens brancos possuem maior facilidade de obter sucesso na conquista de uma vaga de trabalho do que as mulheres não brancas. Para os homens jovens e brancos, o desemprego é menor que 7% enquanto para as mulheres jovens não

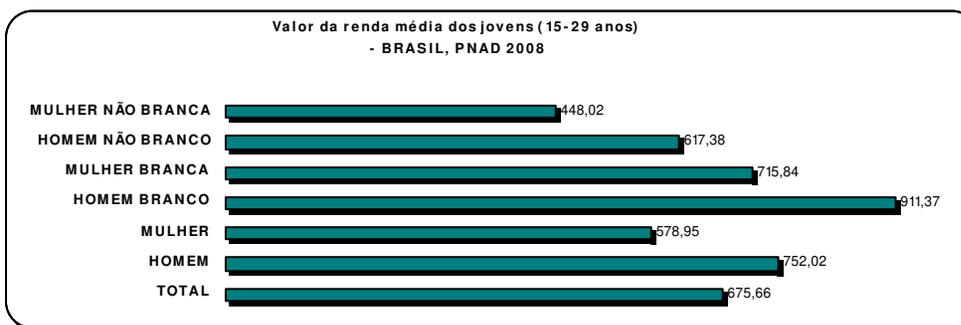
brancas ultrapassa os 11%. A representação gráfica anterior aponta que o mercado de trabalho jovem tanto formal como informal é predominantemente masculino e que a informalidade além de sua definição de gênero, possui cor, na medida em que é formada de modo preponderante por homens e mulheres não brancos.

Outrossim, constata-se que entre a proporção de jovens (15-29 anos) com renda própria há um maior número também de pessoas do sexo masculino e de pele branca. Além destes também serem os recebedores das maiores rendas.

Gráfico 06:



Gráfico 07:



Pelas médias salariais entre os jovens, registra-se que o homem recebe o valor de R\$ 304,00 a mais do que a mulher não branca e esta possui renda média de R\$ 267,82 a menos do que as pessoas do mesmo sexo, mas de pele branca.

Quando o assunto se remete a renda tornar-se mais aviltante as diferenças do rendimento mensal familiar destes jovens entre os estados brasileiros. Tomados os números da PNAD/2008, no país há 2.855.747 de jovens com renda familiar de até meio salário mínimo, mais da metade destes vive na região nordeste. Daqueles com renda familiar de 5 a 10 salários mínimos e acima de 10 salários mínimos mensais indica-se que mais da metade

mora na região sudeste. A maior parte das famílias dos jovens brasileiros concentra-se em duas faixas de renda: aproximadamente 28% recebem de ½ a 2 salários mínimos e 37,5% estão entre 2 a 5 salários mínimos. Na primeira faixa estão predominantemente os nordestinos; na segunda, os sudestinos.

Nota-se que as mesmas desigualdades do *mundo adulto* perpassam o *mundo jovem*, evidenciando mais uma vez que a problemática juvenil não se limita apenas a uma questão de faixa etária. Na verdade, o jovem carrega consigo diversas questões socioculturais históricas no país, as quais não discutidas e contempladas nas políticas públicas do Estado permanecerão se reproduzindo desde a infância à velhice.

Retomando a desigual divisão sexual do trabalho, vale mencionar que, a despeito das transformações geradas na constituição familiar, do maior acesso feminino aos bancos escolares, ao ensino superior e ao mercado de trabalho, persiste quase que intocável a responsabilidade da mulher pelas atividades domésticas, como se pode detectar pelas análises dos dados da PNAD 2008, divulgadas no Comunicado do IPEA n.º 40, de 8 de março de 2010:

Responder pelo cuidado de filhos e filhas, idosos, pessoas com deficiência e familiares doentes, além de cuidar de todas as tarefas relacionadas à limpeza da casa, higiene e à alimentação constitui trabalho cotidiano e indispensável para a reprodução da sociedade. Este trabalho cultural e historicamente ainda é atribuído às mulheres. A exclusividade feminina de gestar, parir e amamentar se estende, portanto, a todas as demais tarefas para as quais não importaria o sexo de quem as realiza. Cabe lembrar, ainda, que nem todas as mulheres vivem a maternidade e que, no caso das famílias com filhos, essas tarefas exclusivamente femininas acabam por não tomar tanto do decurso do tempo das famílias hoje em dia, especialmente com a redução do número de filhos (IPEA, 2010, p. 05).

Os números da PNAD/2008 indicam que 86,3% das mulheres realizam atividades domésticas contra menos da metade dos homens (45,3%). Com esse acúmulo de responsabilidades, a mulher passa a ter menor disponibilidade para o mercado de trabalho e a ser mais seletiva para ocupar um posto de trabalho, pois se deve atentar para algumas condicionalidades que sua dupla jornada impõe: trabalhar próximo da moradia ou da escola dos filhos, não poder dormir no trabalho (no caso, da empregada doméstica), não assumir extensa carga horária etc.

Todavia, estas questões estão sendo postas em debates desde o fortalecimento dos movimentos feministas no final dos anos de 1980, a dificuldade é que as questões sociais se avolumam e, nesse caso, soma-se o fato de ser mulher com o de ser jovem, e as políticas

públicas não incrementam efetivamente estes desafios em suas ações. Os discursos governamentais e da sociedade civil indicam a ampliação da inserção das mulheres no mercado de trabalho, mas é o momento também de se colocar em quais condições isso deve ocorrer. Homens e mulheres são iguais perante a lei, desde que respeitadas suas particularidades.

O resultado mais comumente observado limita-se à utilização de estratégias individuais para driblar este problema essencialmente social e coletivo, recorre-se à delegação do trabalho doméstico a outras mulheres, trabalhadoras que são mal remuneradas, desvalorizadas e estão em situação de forte precariedade.

É indispensável que as propostas a estes desafios comecem a serem não só avaliadas, mas prontamente colocadas em prática, pois, caso contrário, as gerações futuras virão com outras demandas que se somarão às atuais e *a bola de neve* permanecerá em rolo crescente. Se o tempo despendido nas atividades domésticas entre homens e mulheres ainda é desigualmente distribuído, é necessária a formulação de políticas públicas capazes de propiciar às mulheres a articulação do trabalho fora e em casa. Neste sentido, não convém fragmentar mais ainda as políticas – programas para jovens, ações para jovens mulheres etc. –, porém vale fortalecer uma rede de cooperação entre as instituições executoras, elegendo prioridades sociais e articulando as políticas de assistência social com as demais políticas setoriais.

2.4 Considerações Gerais

O panorama posto ressalta as especificidades que tornam evidente o conceito de juventudes, mostrando que, de fato, não há um segmento coeso e homogêneo, exigindo-se, portanto, uma análise menos fragmentada acerca da atual condição juvenil e das políticas públicas sociais propostas nesse campo.

Observa-se que os jovens vêm ocupando um largo espaço nos discursos e debates dos governos e na sociedade por apresentarem-se como o segmento populacional mais atingido pela desestruturação do mercado de trabalho, e além disso, estarem também entre as principais vítimas dos crimes de violência.

Sobre a relação violência e juventude – ainda não mencionada, mas de suma importância – Jacob Waiselfisz (2010) no décimo volume de uma série publicada desde 1998, traz uma *anatomia dos homicídios no Brasil*, concluindo, de forma inequívoca, que há uma exclusiva participação juvenil no drástico crescimento da violência letal do país, afirma o autor: “(...) a história recente da violência homicida no Brasil é a história do desenvolvimento de sua questão juvenil. Uma não terá solução sem a outra” (WASELFSZ, 2010, p. 146).

Conforme esse estudo, entre os 12 e 15 anos de idade, a cada ano de vida praticamente duplicam o número e as taxas de homicídios. A faixa de 15 a 24 anos concentra os maiores índices de homicídios do país. Em 2007, essa faixa de idade representava 18,6% da população brasileira e concentrava 36,6% dos homicídios. Nesse mesmo ano, 54,7% das vítimas de homicídios tinham entre 15 e 29 anos.

Aprofundando a análise, Weiselfisz (2010) mostra que no período de 1997 a 2007 diversas Unidades da Federação tiveram um crescimento superior a 300% no número de homicídios entre os jovens de 15 a 29 anos, como: Alagoas (+324,7%), Maranhão (+325,2%) e Minas Gerais (+302,4%). Outros estados como Pará, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraná mais que duplicaram esse número.

Segundo ainda o autor, o estado de Alagoas, por exemplo, sai de uma situação moderada, em 1997, ocupando a posição 16 na escala desse ano e passa a ocupar o primeiro lugar do *ranking*, com uma taxa, em 2007, de 122,7 homicídios a cada 100 mil jovens. Em menor medida, observa-se o mesmo fenômeno no Paraná, Bahia e Pará. Ao contrário disso, em estados como São Paulo, as taxas caem de forma significativa – passam de 77,9 para 30,1 homicídios em 100 mil jovens, o que permite a essa Unidade ir da 4^a para a 24^a posição. Amazonas, Acre e Roraima também apresentam índices declinantes, revelando posições consideravelmente diferentes na década (1997 - 2007).

No período em evidência, esse Mapa da Violência (Waiselfisz, 2010) registra que a região metropolitana do Rio de Janeiro apresenta uma queda de 25,8% nas taxas de homicídios contra jovens. Por outro lado, Belo Horizonte indica um aumento de 284,7% assim como Belém (+154,1%), Curitiba (+173,6%) e Fortaleza (+127,6%). Recife, Vitória e Salvador aparecem no topo do *ranking* das regiões metropolitanas quanto à taxa de homicídios entre jovens de 15 a 29 anos em 2007.

Todavia, de maneira geral, Waiselfisz (2010) indica que após 2003, o país vem revelando uma tendência inédita de declínio dessas taxas. Até esse ano tinha-se um período de crescimento anual de cerca de 5% nos homicídios praticados contra jovens. Dois fatores para o autor explicam essa reversão a partir de então: *i*) o Estatuto do Desarmamento, em vigor desde os fins de 2003, implicando na maior rigidez com relação às penas por porte e/ou posse de armas de fogo, bem como a Campanha do Desarmamento, no início do ano seguinte, que possibilitou a diminuição na circulação de armas pela entrega voluntária com contraprestação financeira; *ii*) e o desenvolvimento ainda que focalizado de algumas políticas estaduais, em virtude de seu peso demográfico para o país, incidindo de forma significativa nas taxas nacionais.

Outro fenômeno, não indicado pelo autor, porém possível com a concentração dessas políticas públicas em apenas algumas regiões geográficas, seria o deslocamento da criminalidade de uma área para outra, o que explicaria em parte o fato de que estados antes com taxas moderadas, encontram-se atualmente no topo do *ranking* dos homicídios juvenis.

O Mapa da Violência no Brasil (Waiselfisz, 2010) não só traz o diagnóstico de mais um dos problemas que tem atingido radicalmente a população jovem, como reforça as especificidades da condição juvenil conforme o local de moradia (estado, região e município), indicando que uns jovens estão mais propícios à violência.

Como mencionado, outras questões emblemáticas na condição juvenil, como as voltadas para a educação e o trabalho, também são vivenciadas de modo diferenciado pelos jovens, de acordo com as particularidades de cada região, estado ou município, contribuindo para tornar mais evidente o recente conceito plural de juventudes.

Há, portanto, um comportamento distinto entre as cinco regiões do país que indicam a existência de uma diversidade juvenil, não só em termos educacionais, de trabalho, mas também populacionais. Vê-se que os maiores acréscimos da população entre 15 e 29 anos, durante pouco mais de uma década (1995-2008), conforme dados das PNADs, ocorreram no Norte, seguido do Centro-Oeste, Sudeste, Nordeste e, por fim, o Sul. Nessa primeira região, o segmento jovem mais que dobrou nesse período.

Entre sete regiões metropolitanas selecionadas, Fortaleza é a que apresentou maior aumento populacional juvenil, indo de 751.606 jovens em 1995 para 1.029.194, em 2008, ou seja, mais de 35%. Em seguida, tem-se Salvador com quase 30% de acréscimo de jovens

no mesmo interstício, depois Belo Horizonte (+21,9%), Porto Alegre (+21,75%), São Paulo (+14,09%), Recife (+10%) e, por fim, Rio de Janeiro com menos de meio por cento de incremento da população jovem.

Desse modo, é dito que se há disparidades regionais em termos populacionais em relação ao tema juventudes, as diferenças não se restringem a isso. O maior ou menor envolvimento com a escola e/ou com o trabalho também são destaques.

Os jovens, apesar de ainda vivenciarem uma situação perversa de analfabetismo, de apresentarem baixa frequência escolar, de persistirem na elevada distorção idade-série, estão cada vez mais próximos da escola. Este aspecto é retratado, sobretudo, nas regiões mais pobres do país, uma vez que, em comparação com o sul e sudeste do país, os jovens nordestinos e nortistas têm se envolvido mais com a escola, embora não consigam atingir níveis mais elevados de escolaridade. A variação percentual entre os jovens de 15 e 17 anos que passaram a frequentar o ensino médio entre 1996 e 2007, conforme Corbucci *et. all.* (2009), foi de 170% no Nordeste e 127% no Norte contra 86% no Sudeste e 69% no Sul. Em termos relativos, nota-se uma redução da disparidade entre as regiões no acesso à escola, mas uma clara diversidade juvenil com níveis de escolaridade e de conhecimento diferenciados.

Do lado oposto, era de se pensar que pela maior oferta de postos de trabalho na região, os jovens do sudeste estivessem mais envolvidos com o mercado de trabalho em comparação aos nordestinos. Na verdade, estão. No entanto, essa tendência volta-se mais para uma conciliação entre trabalho e estudo do que mesmo uma opção unívoca e “desinteressada” pela escola, pois o que mais tem assolado os jovens nessa *dessincronização das passagens*⁵⁰ é a grave eminência do desemprego. A escola, a busca por mais anos de estudos, por um ensino profissional ou superior, tem se relacionado à possibilidade de angariar maiores chances de entrada e permanência no mercado de trabalho com a expectativa de obter melhores condições salariais, inclusive.

O desemprego juvenil, nesse sentido, não é compreendido como um fenômeno tão somente regional ou nacional, sua expressão tem ocorrência em todos os países, não

⁵⁰ *Desincronização das passagens* é uma característica da faixa etária jovem comentada por Pais *et. all.* (2005) na qual o prolongamento da fase juvenil tem combinado tanto as transições ocorridas na esfera pública (escola-trabalho) como na privada (conjugalidade e permanência na casa dos genitores). Vivencia-se uma mescla entre as experiências típicas do universo jovem e as responsabilidades do mundo adulto. Ampliam-se as trajetórias de vida possíveis e desorganizam-se a compreensão tradicional de passagens para a vida adulta.

importa quão dinâmica seja sua economia. Como escreveu Castro & Aquino (2008, p. 47): “Não se trata de uma situação típica do Brasil ou da América Latina, (...) é um fenômeno global”.

Os dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) deixam claro que, de fato, o desemprego juvenil pronunciado não é um especificidade brasileira, o mundo atingiu o recorde de 81 milhões de pessoas entre 15 e 24 anos de idade sem emprego, em 2009 – 13% dos jovens, o que corresponde a um crescimento de 1,1% (7,8 milhões de indivíduos) em relação a 2007, segundo o estudo⁵¹ realizado.

O relatório *Tendências Globais de Desemprego* (OIT, 2010) também concluiu que 45% do aumento do desemprego entre jovens nos dois anos investigados (2008 -2009) atingiu os países de economia mais dinâmica, que contemplam apenas 10% da força global de trabalho jovem. Nos Estados Unidos, o desemprego juvenil atingiu 18% no período pesquisado, crescendo oito pontos percentuais. A Alemanha, cuja taxa de desemprego entre os jovens foi considerada moderada na comparação internacional, chegou a 11% e a Espanha alcançou 20% de desemprego juvenil.

Essa pesquisa também alertou que mesmo com “boa formação”, os jovens estão encontrando mais dificuldades para entrar no mercado de trabalho do que as gerações anteriores. Os salários e as condições de trabalho também pioraram, contrariando as expectativas juvenis. Constatou-se que cerca de 152 milhões de jovens – o correspondente a 28% da população mundial de jovens economicamente ativos – trabalham, mas nunca ganham o suficiente para sair da linha da pobreza.

Acresce, ainda, que as mulheres, de acordo com a OIT (2010), foram ligeiramente mais afetadas que os homens, isto é, em 2009, o desemprego entre as moças foi de 13,2% enquanto o verificado entre os rapazes chegou a 12,9%. Essas distinções de gênero, de classe e outras retratam a diversidade juvenil, embora a construção sociológica dessa categoria social tenha origem a partir das atitudes estruturadas pelo efeito cronológico de idade (PAIS *et. all.*, 2005).

O singular *juventude* versus o plural *juventudes* tem trazido à tona não somente a diversidade desse segmento populacional, mas a própria desigualdade que os tem

⁵¹ OIT/International Labour Office. *Global employment trends for youth: special issue on the impact of the global economic crisis on youth*. Geneva: ILO, August, 2010. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/topic/employment/doc/jovens_2010_184.pdf Acesso em 21.11.2010.

acompanhado. Se o aspecto geracional é capaz de possibilitar uma definição de juventude específica a essa *condição*, existem diversas e desiguais formas pelas quais ela é vivida entre os jovens, conforme as *situações* socioeconômicas (origem social, renda familiar e nível de desenvolvimento do local de moradia) e os padrões socioculturais (discriminações e preconceitos) em vigor, incidindo nas oportunidades disponíveis a cada um (CASTRO & AQUINO, 2008).

Retomando, assim, a compreensão sobre *condição/situação* juvenil: conforme Abramo (2005), Abad (2003), Sposito (2003), entre outros, a *condição juvenil* seria o significado, a partir da dimensão histórico-geracional, constituído e atribuído pela sociedade a esse momento do ciclo da vida enquanto *situação juvenil* traduz-se no modo como tal condição é vivenciada por cada um, a partir dos diferentes recortes sociais – classe, gênero, etnia etc. Daí esse segundo capítulo ter apontado a complexidade da atual condição juvenil e suas diferentes situações, impressas pelas transformações socioeconômicas, no mundo do trabalho, no campo dos direitos e da cultura.

Ressalta-se que este panorama baseou-se em um momento em que várias medidas públicas voltadas para a temática juvenil no país foram sendo adotadas, revelando um esforço significativo por parte dos governos, porém indicando resultados ainda insuficientes frente aos desafios postos. Logo, o capítulo seguinte tem a pretensão de mapear os programas no âmbito federal, identificando quais as respostas e os caminhos trilhados para o atendimento às questões sociais do público jovem.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS JUVENTUDES NO BRASIL RECENTE

No capítulo anterior, a partir das análises dos dados da PNAD, além do diálogo com outros estudos e pesquisas, identificou-se que a notoriedade recente das políticas públicas para as juventudes vem se desenvolvendo considerando, em geral, quatro principais aspectos: *i*) um período de *boom* demográfico, caracterizado por uma *onda jovem*; *ii*) as vulnerabilidades negativas as quais os jovens estão mais submetidos, como as pautadas entre a inserção no mercado de trabalho e o tempo de estudo; *iii*) a maior responsabilidade do Estado com a sustentabilidade social das futuras gerações; e *iv*) por fim, a cobrança da sociedade civil para que os direitos dos jovens (de acesso ao lazer, à cultura, à saúde, à educação etc.) sejam colocados em prática, tomando-os como sujeitos das políticas públicas sociais.

O jovem inicialmente foi sendo contemplado pelas ações do Estado por meio das políticas públicas universais, como as de educação e saúde, que se destinam a todas as faixas etárias. No entanto, a complexidade das questões sociais que perpassam o segmento juvenil vem exigindo, além das políticas universais, ações específicas. Não se está aqui defendendo o rompimento com essas políticas, mas afirmando que elas sozinhas não abarcam a pluralidade da condição juvenil.

Somente na década de 1990, o jovem começou timidamente a ocupar um espaço específico no rol dos programas sociais do governo federal. A experiência mais antiga, na verdade, data de 1989, desenvolvida pelo Ministério da Saúde, no Programa Saúde do Adolescente. Conforme Sposito & Carrano (2003, p. 22), as ações deste programa mostravam-se “institucionalmente orgânicas, racionalmente focalizadas, refletidas teoricamente e articuladas com redes governamentais e da sociedade civil”. No entanto, as

autoras completam que outras experiências, posteriormente implantadas neste decênio, como as do Ministério dos Esportes, demonstraram “baixa capacidade de coordenação de suas ações, incipiente reflexão sobre a problemática juvenil e baixíssima sinergia com atores coletivos da sociedade”.

As discussões, então, acerca desta problemática, embora tardias, tornavam-se prolíferas. A partir das pesquisas bibliográfica, documental e da garimpagem em *sites*, descobriu-se que, em 1995, ocorreu o I Encontro Nacional de Técnicos em Juventude⁵², promovido pela Fundação Movimento Universitário de Desenvolvimento Econômico e Social (MUDES) – instituição sem fins lucrativos e de utilidade pública. Neste evento, discutiu-se a adoção da faixa etária de 15 a 24 anos como a definida para o segmento jovem da população bem como a proposta de construção de uma política nacional para a juventude⁵³, que, de fato, só se concretizou quase dez anos mais tarde.

Neste Encontro, conforme Resende (2001, p. 74), das 125 sugestões colhidas, três foram significativamente importantes e que permanecem como frente de ação das políticas atuais: “a) considerar a juventude rural e urbana como variável estratégica para o desenvolvimento sustentado; b) considerar os anseios dos jovens na formulação de uma política de juventude; e c) descentralizar e operar as ações para a juventude por meio de organismos governamentais e não governamentais”.

Em meados da década de 1990, também chegou à tona, por solicitação da Casa Civil à MUDES, a indicação de um conselho interministerial para os assuntos juvenis, diretamente vinculado à Presidência da República, todavia o assunto não logrou êxito.

Em 1996, aconteceu o II Encontro Nacional de Técnicos em Juventude, no Rio de Janeiro, tratando da questão do emprego e da capacitação para os jovens. No ano seguinte, o Encontro Internacional sobre Juventude e Emprego na América Latina foi promovido pela MUDES e pela Organização Internacional da Juventude (OIJ), com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e dos Ministérios do Trabalho, Emprego (MTE) e da Educação (MEC).

⁵² Pesquisar em <http://www.mudes.org.br/home/institucional/default.asp?ID=93&P=27>

⁵³ RESENDE, Marcio. Experiências de Geração de Renda para os jovens. IN: PEREIRA, A.; BOLZON, A.; PORTO, V. Fórum Jovem Século XXI: educação, formação profissional e empregabilidade. Brasília: OIT Brasil, 2001. Disponível: <http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=31> Acesso: 08 set. 2010.

O período de 1997 a 2002 foi marcado pela intensificação do processo de debates e pela construção de ações específicas para as juventudes no país. É criada, em âmbito federal, uma Assessoria de Juventude vinculada ao Gabinete do Ministério da Educação; a UNESCO organiza um departamento específico para este assunto; a temática da violência juvenil ganha espaço na imprensa brasileira⁵⁴ e o reconhecimento do desemprego e o aprofundamento do processo de exclusão provocam o surgimento dos programas de inclusão dos jovens pobres no país.

Foi implementado, portanto, por iniciativa da ex-primeira dama, Ruth Cardoso, a Comunidade Solidária⁵⁵, a qual atuava em três principais programas: Alfabetização Solidária, Universidade Solidária e Capacitação Solidária. Esta com o objetivo de oferecer cursos profissionalizantes e estágios para os jovens das regiões metropolitanas do país, mediante financiamento de empresas, governos, organismos nacionais e estrangeiros.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), os jovens também foram considerados público prioritário no desenvolvimento do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), cuja execução ocorria mediante os Planos Estaduais de Qualificação (PEQ)⁵⁶, com a finalidade de elevar a escolaridade, oferecer qualificação profissional e se inserir no mercado de trabalho.

Sposito & Carrano (2003) elencam mais de três dezenas de ações direcionadas aos jovens durante a gestão FHC, cujos objetivos orientavam-se para o controle social do tempo livre e pela ideia da prevenção, buscando atender especialmente os moradores da periferia

⁵⁴ A partir do assassinato do índio pataxó Galdino, em abril de 1997, por jovens de classe média da cidade de Brasília bem como do crescimento das mortes juvenis por homicídios, vários programas destinados aos jovens foram desenvolvidos pelo Ministério da Justiça.

⁵⁵ Comunidade Solidária foi criada em janeiro de 2005, constituindo-se de duas instâncias: a) uma Secretaria-Executiva, subordinada à Casa Civil da Presidência da República, encarregada de coordenar ações governamentais de combate à fome e à pobreza; b) um Conselho Consultivo presidido por Ruth Cardoso e formado por 10 Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil. No início do 2º mandato de Fernando Henrique Cardoso há um redesenho institucional da Comunidade Solidária e nasce o Programa Comunidade Ativa e a composição do Conselho é modificada. Com o fim do último governo de Fernando Henrique Cardoso, para que as ações da Comunidade Solidária não paralisassem, criou-se uma nova organização da sociedade civil, autônoma e independente, intitulada Comunitas. Além disso, implantou-se uma rede interligando os projetos e programas promovidos e apoiados pela Comunidade Solidária – *RedeSol* (Comunitas, Programa Voluntários, Capacitação Solidária, Artesanato Solidário, Comunidade Ativa, Rede de Informações para o 3º Setor, Universidade Solidária, Alfabetização e Rede Jovem). Ver: CARDOSO, Ruth; OLIVEIRA, Miguel Darcy de; FRANCO, Augusto de; LOBO, Thereza. Comunidade Solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento, Comunitas, 2002.

⁵⁶ Ver: SANTOS, Geórgia Patrícia Guimarães dos. Políticas Públicas de Trabalho e Educação Profissional: um estudo sobre o Plano Estadual de Qualificação (PEQ) no Ceará. São Paulo: USP, Faculdade de Educação (Dissertação de Mestrado), 2006.

das regiões metropolitanas. Entretanto, as autoras evidenciam a baixa capacidade coordenadora do governo federal naquele momento em relação aos programas e projetos desenvolvidos, haja vista a quase inexistência de registros sobre a avaliação e o acompanhamento dessas políticas.

Houve também, segundo as autoras, uma falta de consenso, no âmbito federal, sobre a necessidade de definição de políticas específicas e coordenadas para a juventude bem como pouco referencial teórico sobre a temática, uma vez que se voltava de modo indistinto a atender crianças, adolescentes e jovens.

Desse modo, Sposito (2008) conclui que a diversidade dos cenários acerca das políticas públicas para os jovens, durante o período de 1995 a 2002, mostra como as ações eram fragmentadas, desenvolvidas sem uma interlocução com os próprios jovens, persistindo na construção da cidadania sob tutela do Estado.

A maioria das propostas foi executada mediante a transferência de recursos ao executivo municipal ou estadual, ONGs ou fundações empresariais, que, na verdade, não identificavam o caminho que estava sendo percorrido e o espaço que o jovem estava ocupando dentro das políticas sociais e do desenvolvimento do país. O governo federal, todavia, aparece como um ator importante, indutor e financiador dessas ações, assegurando algumas diretrizes.

Os anos iniciais da primeira gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ainda são de fraca estruturação das ações para as juventudes, no entanto ao longo do percurso algumas institucionalidades são criadas e é proporcionada uma discussão em torno da construção de uma política nacional da juventude, capaz de alinhar os procedimentos existentes e de fomentar uma concepção ampla dos jovens como sujeitos de direitos e partícipes dessa construção.

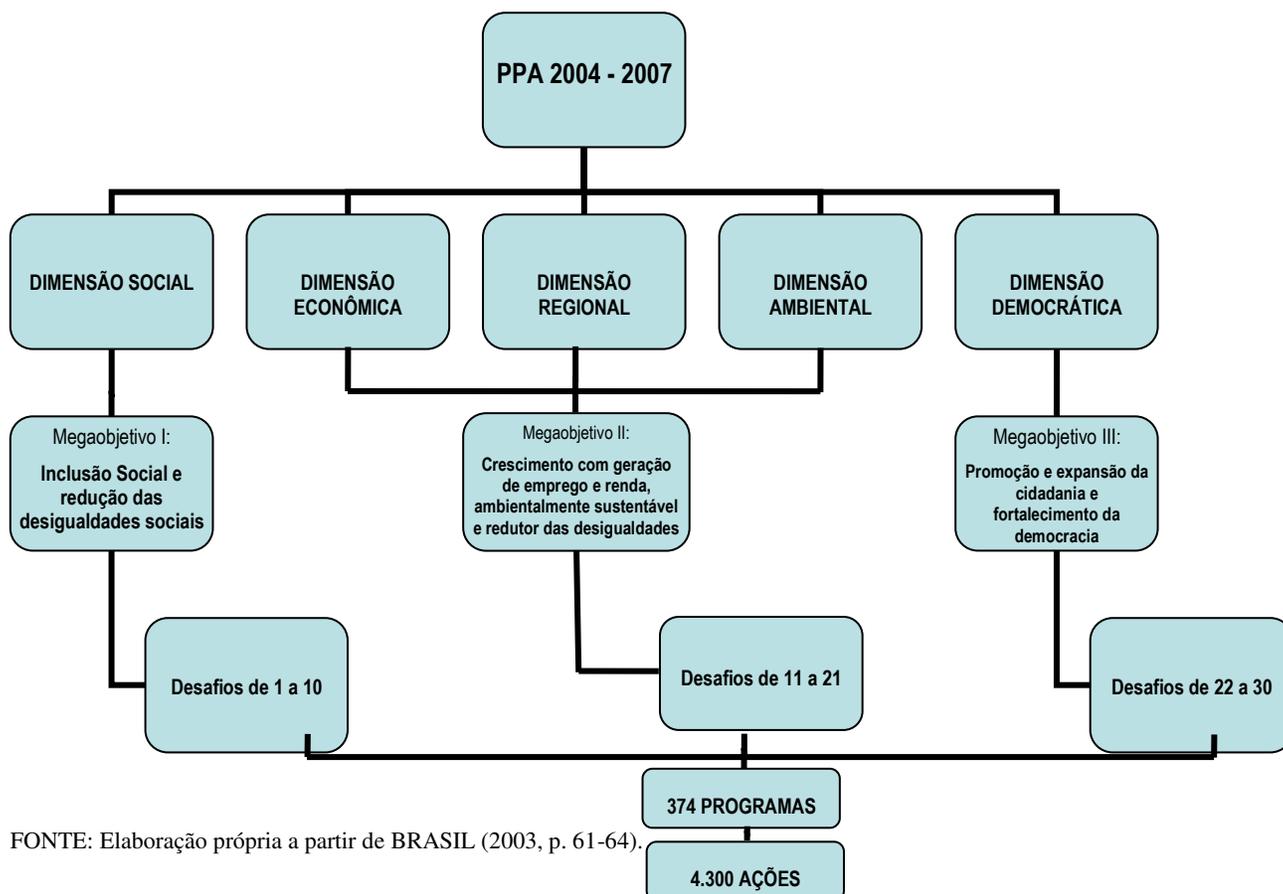
Logo, cabe questionar quais são as diretrizes, os conceitos e as estratégias que têm permeado as atuais políticas destinadas aos jovens? O que há de novo? Esse caminho será analisado a seguir, a fim de mapear as políticas públicas vigentes atualmente para os jovens, seus objetivos, finalidades, metodologias e abrangência. Além de perceber, dialogando com outros estudos empíricos realizados, de que forma tais ações têm atendido as demandas postas para o segmento juvenil, considerando também o panorama anteriormente diagnosticado.

3.1 Prioridades dos Planos Plurianuais do Governo Federal para as Juventudes (2004-2011)

Em 2003, o Brasil vivenciou um momento de grande expectativa face ao início de uma nova gestão de governo, na qual outra força política assumiu, pela primeira vez, a direção no plano federal. No referente ao espaço da sociedade civil, essas expectativas, sem dúvida, estavam em torno de quais seriam os rumos a serem seguidos em matéria de políticas sociais.

No que diz respeito às estratégias do Governo Lula em sua primeira gestão, estas foram expressas no Plano Plurianual “Brasil de Todos”, elaborado para o quadriênio de 2004 a 2007, e se desdobraram em cinco dimensões, articuladas em três mega-objetivos, que se direcionavam para 30 desafios, os quais identificavam os públicos que deveriam atingir para promover o desenvolvimento do país. Foram elaborados 374 programas, que contemplavam cerca de 4.300 ações para o enfrentamento desses desafios.

FIGURA 01: Orientação Estratégica de Ação do Governo Lula



FONTE: Elaboração própria a partir de BRASIL (2003, p. 61-64).

O Plano Plurianual (PPA) é um dos instrumentos de planejamento, regulamentado pela Constituição Federal de 1988, que organiza os principais objetivos, diretrizes e metas da administração pública federal para um período de quatro anos e que deve orientar os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais. Desta feita, os dispêndios do PPA anterior, “Brasil de Todos”, foram divididos por tipo de programa, agrupados em quatro grandes conjuntos, conforme a sua finalidade:

- Programas Finalísticos: destinam-se a atender diretamente às demandas e necessidades da sociedade;
- Programas de Gestão de Políticas Públicas: cobrem as ações de Governo relacionadas à formulação, supervisão e avaliação de políticas públicas;
- Programas de Serviços ao Estado: têm por finalidade a produção de bens e serviços tendo o próprio Estado como beneficiário, por instituição criada para esse fim (exemplos: o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO e da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP);
- Programas de Apoio Administrativo: reúnem as ações de apoio administrativo para suporte à implementação dos demais programas, compreendendo principalmente custos de pessoal não passíveis de alocação direta aos programas finalísticos ou de gestão de políticas públicas (BRASIL, 2003, p. 44).

Do total de recursos previstos para o desenvolvimento desse PPA, 90,4%, ou seja, mais de um trilhão e quinhentos milhões de reais estavam designados aos programas finalísticos. Apenas um dos 30 desafios, descritos entre os três mega-objetivos, insinuava o tema da juventude afirmando: *reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos* (BRASIL, 2003, p. 62 – desafio n.º 7). Das 16 metas prioritárias⁵⁷ deste PPA, somente em uma – *educação* – se fazia alusão ao jovem, em termos de direcionar recursos ao ensino médio e a educação de jovens e adultos. Dos 374 programas propostos, segundo o levantamento realizado por Costa (2009), 56 estavam relacionados da seguinte forma a temática da juventude: alguns se dirigiam explicitamente ao adolescente e/ou ao jovem; outros tinham foco difuso entre crianças e adolescentes ou jovens e adultos; outros ainda se voltavam para a população jovem apenas de modo incidental.

De acordo com a compreensão de Costa (2009), os programas destinados à criança e ao adolescente situavam-se na perspectiva de cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Os programas voltados exclusivamente para os jovens, conforme esta

⁵⁷ 1. Emprego, PIB e Exportação; 2. Educação; 3. Saúde; 4. Saneamento; 5. Habitação; 6. Assistência Social – Transferência de Renda; 7. Reforma Agrária; 8. Ciência & Tecnologia; 9. Tecnologia da Informação e Inclusão Digital; 10. Agricultura e Pecuária; 11. Microempresa e Pequenas Empresas; 12. Meio Ambiente; 13. Energia Elétrica; 14. Petróleo e Gás; 15. Transportes; e, 16. Recursos Hídricos.

pesquisadora, além dos parâmetros definidos pelo ECA, contemplavam a indicação de uma política nacional de juventude.

Logo, não obstante as campanhas de governo e os debates da sociedade civil em torno da necessidade de construção de uma política pública voltada para os jovens, no Plano “Brasil de Todos” a juventude não encontrou prioridade. Vale ressaltar que foi ainda neste período que se iniciaram as bases para a implementação do Plano Nacional de Juventude (PNJ) e do ProJovem, que se consolidaram apenas no PPA seguinte.

Na segunda gestão do Governo Lula, a estruturação do PPA, designado para o quadriênio de 2008 a 2011, é mais concisa, visando duas dimensões – a estratégica e a tática-operacional –, nas quais o número de programas propostos é menor do que o PPA anterior. No entanto, aumentam-se o número de ações e os jovens ganham maior visibilidade, embora a prioridade se direcione para o atendimento das vulnerabilidades sociais perpassadas pela família, principalmente no âmbito da assistência social.

Com o objetivo de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades sociais, as ações no PPA em vigor organizam-se em torno de três eixos: *i)* crescimento econômico; *ii)* agenda social e *iii)* educação com qualidade, a fim de atenderem aos dez principais objetivos de Governo:

- 1) “Promover a inclusão social e a redução das desigualdades;
- 2) Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de emprego e distribuição de renda;
- 3) Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
- 4) Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidade com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
- 5) Implantar uma infra-estrutura eficiente e integradora do Território Nacional;
- 6) Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional;
- 7) Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;
- 8) Elevar a competitividade sistêmica da economia com inovação tecnológica;
- 9) Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos;
- 10) Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando seu caráter democrático e a descentralização” (PPA 2008-2011, pp. 46-47).

Para a viabilização desses 10 objetivos de Governo, este PPA apresenta 306 Programas, os quais se agrupam de acordo com o dispêndio em dois conjuntos: 215 Programas Finalísticos – voltados para oferta de bens e serviços diretamente à sociedade; e 91 Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais – direcionados a prestação de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo. Cada

Programa atende também a um determinado objetivo setorial e é composto por um aglomerado de ações.

FIGURA 02: Orientação Estratégica de Ação do Governo Lula (2008-2011)



FONTE: Plano Plurianual do Governo Federal (2008-2011), p. 46 (com adaptações)

Dentre os três eixos de ação do Governo Federal para este último quadriênio, a agenda social e a educação de qualidade contemplam os 25 programas direcionados ou de modo específico ou em geral aos jovens. Aqueles que explicitamente elegem a juventude como o público a ser atendido relaciona-se sobremaneira à área educacional, seguida dos direitos humanos, esportes e desenvolvimento agrário. O tema do trabalho para este segmento específico aparece como um apêndice ao campo da educação. Acresce ainda que dos 10 objetivos de Governo elencados, 08 deles contemplam programas e ações destinados à população juvenil – dirigindo-se aos jovens e/ou adolescentes; aos alunos ou estudantes do ensino médio, superior ou profissionalizante; e, ainda, aos indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

Desse modo, buscou-se construir um quadro com os principais programas identificados no PPA 2008-2011 que, dentre a especificação do público alvo, indicam diretamente ou de modo contextual o atendimento à população juvenil. O intuito é ater-se a um panorama dos serviços federais voltados a juventude, delimitando sua maior área de atuação nesta temática.

Conforme Costa (2009, p. 83), “no Plano Brasil de Todos, o tema da juventude não aparece explicitamente no rol dos setores/áreas, dos mega-objetivos, nem dos desafios, mas encontra-se diluído neles e como título de alguns programas”. Entende-se, portanto, que no PPA vigente há uma maior atenção às questões pertinentes ao público jovem, mediante a redefinição dos programas e uma maior clareza no detalhamento do público a ser contemplado.

QUADRO 02: Programas direcionados aos jovens, descritos no PPA 2008-2011

Objetivo de Governo ❶: Promover a inclusão social e a redução das desigualdades. (3 Programas)

Objetivo Setorial: *Promover a ciência e a tecnologia para o desenvolvimento social.*

1. Programa Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social

Órgão Responsável: Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)

Público: População excluída rural e urbana; pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida; povos indígenas e comunidades tradicionais; mulheres e comunidades negras; participantes do programa da juventude; pessoas com insegurança alimentar e nutricional; pequenos produtores; micro e pequenas empresas; populações de regiões deprimidas social e economicamente, especificamente, população de catadores de materiais recicláveis e suas famílias; e empreendimentos econômicos solidários.

Objetivo Setorial: *Promover o desenvolvimento humano e a inclusão social por meio do esporte e do lazer, em todas as suas dimensões.*

2. Programa Inclusão Social pelo Esporte

Órgão Responsável: Ministério dos Esportes (ME)

Público: Detentos cumprindo pena no sistema penitenciário, adolescentes e jovens em conflito com a lei e populações em situação de vulnerabilidade social.

Objetivo Setorial: *Democratizar e universalizar o acesso ao esporte e ao lazer, em todas as suas dimensões.*

3. Programa Vivência e Iniciação Esportiva Educacional - Segundo Tempo

Órgão Responsável: Ministério dos Esportes (ME)

Público: Crianças, adolescentes e jovens que participam ou não do sistema de ensino regular, prioritariamente os que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Objetivo de Governo ❷: Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de emprego e distribuição de renda. (2 Programas)

Objetivo Setorial: *Promover a reforma agrária, dar acesso à terra e propiciar conhecimento para produção de alimentos, renda e cidadania no campo.*

4. Programa Crédito Fundiário

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

Público: Famílias sem-terra, arrendatários, parceiros, meeiros, jovens sem-terra e filhos de agricultores familiares.

Objetivo Setorial: *Promover a reforma agrária, dar acesso à terra e propiciar conhecimento para produção de alimentos, renda e cidadania no campo.*

5. Programa Educação do Campo (PRONERA)

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

Público: Jovens e adultos assentados da Reforma Agrária; agricultores familiares; e profissionais egressos de cursos de áreas afins à Reforma Agrária.

Objetivo de Governo ❸: Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade. (9 Programas)

Objetivo Setorial: *Universalizar o acesso à educação de jovens e adultos e dar-lhes oportunidade de continuidade nos estudos.*

5. Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos

Órgão Responsável: Ministério da Educação (MEC)

Público: Jovens e adultos de 15 anos ou mais de idade não alfabetizados ou com baixa escolaridade.

Objetivo Setorial: *Ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação básica*

6. Programa Brasil Escolarizado

Órgão Responsável: Ministério da Educação (MEC)

Público: Crianças, adolescentes e jovens.

Objetivo Setorial: *Reestruturar a educação pública superior federal e ampliar o acesso a esse nível de ensino.*

7. Programa Brasil Universitário

Órgão Responsável: Ministério da Educação (MEC)

Público: Alunos e professores das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, bem como bolsistas das IES privadas.

Objetivo Setorial: *Estimular a produção, a difusão e o acesso da população aos bens e serviços de natureza cultural.*

8. Programa Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania

Órgão Responsável: Ministério da Cultura (MinC)

Público: Populações com baixo acesso aos instrumentos de produção, fruição e difusão cultural, ou com necessidade de reconhecimento da identidade cultural e crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social.

Objetivo de Governo ③: Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade.

Objetivo Setorial: *Possibilitar a inclusão e o atendimento educacional das pessoas com necessidades especiais nos sistemas de ensino*

9. Programa Desenvolvimento da Educação Especial

Órgão Responsável: Ministério da Educação (MEC)

Público: alunos com necessidades educacionais especiais.

Objetivo Setorial: *Ampliar a oferta da educação profissional levando em conta sua articulação com os demais níveis e modalidades de ensino*

10. Programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica

Órgão Responsável: Ministério da Educação (MEC)

Público: Jovens e adultos que buscam formação profissional técnica, e superior tecnológica e professores da Educação Básica e da Educação Profissional.

Objetivo Setorial: *Formar recursos humanos altamente capacitados e fortalecer as bases científicas, tecnológicas e de inovação do país, com ênfase na redução dos desequilíbrios regionais.*

11. Programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica

Órgão Responsável: Ministério da Educação (MEC)

Público: Alunos de Pós-Graduação, professores de ensino superior, pesquisadores, bem como o cidadão graduado que demonstre interesse em capacitação pós-graduada.

Objetivo Setorial: *Promover a educação para a diversidade e o fomento ao exercício da cidadania como direito público subjetivo*

12. Programa Educação para a Diversidade e Cidadania

Órgão Responsável: Ministério da Educação (MEC)

Público: Alunos de todas as idades, seus familiares e os profissionais da educação

Objetivo Setorial: *Ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação básica*

13. Programa Qualidade na Escola

Órgão Responsável: Ministério da Educação (MEC)

Público: Alunos e Professores da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio)

Objetivo de Governo ④: Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantias dos direitos humanos. (5 Programas)

Objetivo Setorial: *Garantir a transparência e controle dos gastos públicos*

14. Programa Educação Fiscal

Órgão Responsável: Ministério da Fazenda (MF)

Público: Professores e alunos da educação básica e superior das escolas públicas e privadas, funcionários de órgãos governamentais, de empresas públicas, privadas e de sociedades de economia mista, integrantes e pessoas atendidas por fundações públicas e privadas, entidades sociais e organizações não-governamentais.

Objetivo Setorial: *Promover, defender e proteger os direitos humanos de crianças e adolescentes*

15. Programa Enfrentamento da Violência Sexual contra crianças e adolescentes

Órgão Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH)

Público: Crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade em relação à violência, ao abuso e à exploração sexual e respectivas famílias.

Objetivo Setorial: *Garantir a articulação do governo com a sociedade civil*

16. Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem

Órgão Responsável: Gabinete da Presidência da República

Público: Jovens entre 15 e 29 anos de idade

Objetivo Setorial: *Proteger e Promover os direitos humanos de grupos vulneráveis*

17. Programa de Proteção a Pessoas Ameaçadas

Órgão Responsável: Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH)

Público: testemunhas de crimes, vítimas de violência, defensores de direitos humanos, crianças e adolescentes ameaçados de morte.

Objetivo Setorial: Promover, defender e proteger os direitos humanos de crianças e adolescentes

18. Programa Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei (Pró-SINASE)

Órgão Responsável: Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH)

Público: adolescentes em conflito com a lei

Objetivo de Governo ⑥: Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional. (1 Programa)

Objetivo Setorial: *Promover a articulação institucional e a cidadania ambiental por meio do fortalecimento do SISNAMA, da educação ambiental, da participação e do controle social.*

19. Programa de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis

Órgão Responsável: Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Público: Educadores ambientais, profissionais do ensino, estudantes, gestores, técnicos, profissionais da mídia e voluntários atuantes na área ambiental e usuários e manejadores diretos de recursos ambientais.

Objetivo de Governo ⑦: Elevar a competitividade sistêmica da economia e inovação tecnológica (1 Programa)

Objetivo Setorial: *Expandir e consolidar o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*

20. Programa Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Ciência, Tecnologia e Inovação

Órgão Responsável: Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)

Público: Pesquisadores; estudantes de nível médio e superior; instituições de ensino e pesquisa; centros de pesquisa; e recursos humanos inseridos em atividades técnico-científicas nos setores público e privado.

Objetivo de Governo ⑧: Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos (1 Programa) (1 Programa)

Objetivo Setorial: *Fortalecer e integrar as instituições de segurança pública e justiça*

21. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)

Órgão Responsável: Ministério da Justiça (MJ)

Público: Adolescentes e jovens vítimas da violência, em situação de risco social ou em conflito com a lei, e suas famílias; operadores de segurança pública e as comunidades residentes nos territórios de descoesão social.

Objetivo de Governo ⑩: Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização. (4 Programas)

Objetivo Setorial: *Fortalecer a gestão do SUS nas três esferas de governo, de modo a melhorar e aperfeiçoar a capacidade resolutiva das ações e serviços prestados à população.*

22. Programa de Aperfeiçoamento do Trabalho e da Educação na Saúde

Órgão Responsável: Ministério da Saúde (MS)

Público: Gestores federais, estaduais, municipais, trabalhadores da saúde, sindicatos, entidades representantes dos trabalhadores da saúde e estudantes da área de saúde.

Objetivo Setorial: *Consolidar o sistema único de assistência social e ampliar a rede de proteção e promoção social.*

23. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Público: Crianças e adolescentes de até 16 anos incompletos em situação de trabalho, bem como suas famílias.

24. Programa de Proteção Social Básica

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Público: Famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e/ou risco social decorrentes da pobreza, privação, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, intempérie ou calamidade, fragilização de vínculos de pertencimento social decorrente de discriminação etária, étnica, de gênero, por orientação sexual, por deficiência, entre outros.

25. Programa de Proteção Social Especial

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Público: Indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social, com direitos violados, vínculos familiares e comunitários fragilizados ou rompidos e situações de contingência.

FONTE: Plano Plurianual do Governo Federal (2008-2011), Anexo 1.

Comparativamente ao quadriênio anterior, observa-se também que enquanto antes os programas tratavam os jovens como um grupo de 15 a 24 anos de idade, em *situação de vulnerabilidade social*, hoje há uma ampliação dessa faixa etária para até 29 anos, indicando um intercâmbio entre as políticas governamentais, as pesquisas acadêmicas, as transformações e anseios da sociedade.

No entanto, a ação pública persiste voltada para um duplo recorte – etário e econômico-social, como bem evidenciou Sposito (2003) ao examinar os projetos sociais federais no período de 1995 a 2002. A diferença atual é que se buscou contemplar indivíduos que, apesar da maioridade legal, permanecem no campo possível de ações, pois ainda vivem efetivamente uma condição juvenil.

Neste sentido, do PPA de 2004 a 2007 para este de 2008 a 2011, alguns programas passaram por modificações em seu formato – ou se articularam, se unificaram ou foram extintos –, no sentido de melhor corresponder as aspirações juvenis, embora o campo de atuação tenha predominado na área da educação.

Logo, é possível mencionar que no Plano vigente as áreas da cultura, do esporte e lazer conquistam maior espaço de atuação junto aos jovens; as perspectivas de inclusão digital e de preparação para o mercado de trabalho das novas gerações unem-se a demanda de ampliação e melhoria da educação básica, superior, profissional e tecnológica; a juventude rural desponta como público importante e específico dos programas de desenvolvimento agrário e as famílias com jovens adolescentes recebem destaque nos programas de transferência de renda.

Além disso, foi elaborada a Política Nacional de Juventude e está em execução um programa exclusivamente para jovens, ProJovem, que vem possibilitando a instituição de

espaços de discussão e participação com os jovens, mediante os conselhos e as conferências da juventude.

Todavia, vem ocorrendo nesta gestão da administração federal a necessidade de reavaliação constante das ações direcionadas aos jovens, devido à persistência de vários indicadores que mostram as elevadas taxas de fracasso escolar, a falta de acesso à escola, os altos e duradouros níveis de desemprego e de trabalho precário, associados às condições de vida, à família, à moradia e ao local onde residem. Tomada estas questões, os jovens continuam sendo visto como aqueles que necessitam de contribuições para o desenvolvimento da sua autonomia e emancipação bem como de iniciativas que equacionem as intempéries existentes entre o estudo e o trabalho.

Nos últimos oito anos, o que parece ter ocorrido, pelos menos no que diz respeito aos registros documentais do Governo Federal disponíveis nos *sites* oficiais, foi uma preocupação diante do conjunto amplo e heterogêneo de ações direcionadas à juventude que, a priori, não estabeleciam conexões entre si, tanto em nível inter-institucional como inter-setorial, reduzindo de modo significativo as chances de atingirem com maior qualidade os objetivos propostos.

Neste aspecto, cabe lembrar que desde meados da década passada tem sido recorrentes as críticas sobre a intermitência, o fracionamento e a desarticulação das políticas públicas sociais em andamento naquela ocasião. Antes mesmo do início deste século, as análises de Rua (1998) de pronto alertavam para o fato de que, no Brasil, estas políticas desenvolviam ações que revelavam:

- a) o aspecto da *fragmentação*, mediante linhas rígidas, nem sempre consensuais e respeitadas, de demarcação das áreas de atuação de cada uma das políticas;
- b) o viés da *competição inter-burocrática* por meio de superposições de políticas entre as mais diversas agências, que levam à baixa racionalidade e ao desperdício de recursos;
- c) a *descontinuidade administrativa*, uma vez que cada mudança na direção dos cargos públicos, sem exceção, provoca mudanças nas políticas em desenvolvimento;
- d) a conclusão de que a intervenção dessas políticas quase sempre é pensada a partir da oferta e muito raramente são efetivamente consideradas as demandas;

e) que após o processo decisório de uma política pública, sua implementação é tomada como dada, ou seja, a formulação/decisão e implementação é expressa de forma equivocada a partir de uma perspectiva linear, vertical e planificadora da política.

Estes aspectos foram se desenvolvendo nos períodos de estruturação e ampliação das políticas sociais no Brasil e evidenciados pelas investigações acadêmicas das diferentes áreas disciplinares, que passaram a delinearlos como barreiras para o alcance mais efetivo e qualitativo dos objetivos propostos por tais ações públicas. Contudo, ainda não é possível inferir que essas falhas foram superadas, mas vale ressaltar que os próprios relatórios de avaliação do PPA 2004-2007⁵⁸, elaborados por cada ministério, referente ao ano base de 2005, reconheceram algumas dificuldades na execução de alguns dos programas, sobretudo, devido ao contingenciamento orçamentário.

Estas avaliações apontaram que os gestores públicos elaboram os programas, calculam os valores necessários para sua implantação e desenvolvimento, aprovam-nos na lei orçamentária; porém não existe, na realidade, um caráter impositivo para o uso efetivo desses recursos. Há tão somente uma autorização, o que permite ao governo federal usar ou não a totalidade da verba que foi destinada. Isso tem gerado incertezas com relação ao financiamento bem como problemas com o cronograma de execução dos programas, na medida em que, na maioria das vezes, ocorrem atrasos no fluxo de repasse dos investimentos.

Outros fatores mencionados nas avaliações do PPA passado relacionavam-se à necessidade de ampliar o número de pessoas a serem atendidas, o que, de certo modo, não foi indicado como viável haja vista a limitação dos recursos alocados, a quantidade insuficiente de equipamentos, a infra-estrutura inadequada e a reduzida equipe de técnicos e pessoal de apoio, conforme constatado nas próprias análises do Ministério da Educação (MEC) sobre os programas *Brasil Alfabetizado* e *Brasil Escolarizado*.

A forma descentralizada de execução dos programas também foi questionada nos relatórios de avaliação do PPA 2004-2007. Apesar de essa forma possibilitar as

⁵⁸ Os relatórios de avaliação do PPA 2004-2007 estão disponíveis no site www.planobrasil.gov.br, que foi acessado em 14/03/2008. Os que foram mais utilizados aqui se referem aos programas do Ministério da Educação e o do Trabalho e Emprego, disponíveis em:
www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/relatorio_anual_2006/cadernos_setoriais/Caderno%2006%20-%20MEC.pdf
www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/relatorio_anual_2006/cadernos_setoriais/Caderno%2022%20-%20MTE.pdf

organizações não governamentais e outras instituições se manifestarem sobre o desenho, a implantação e a avaliação das políticas sociais públicas, existe a necessidade de uma maior integração entre os diferentes entes (federal, estaduais e municipais) bem como entre os setores afins para um alcance mais qualitativo dos resultados pretendidos.

Após a enumeração das dificuldades, dos desafios e das possibilidades acerca do desenvolvimento das políticas sociais, descritas no PPA anterior, buscou-se também analisar os relatórios setoriais de avaliação do PPA em execução nos campos de atuação dos Ministérios da Educação e do Trabalho⁵⁹, uma vez que estas são as áreas que mais se relacionam com o tema das juventudes no país. Procedeu-se a uma comparação entre as críticas e sugestões anteriormente relacionadas com as modificações e apreciações atualmente realizadas. Desse modo, os relatórios de avaliação analisados, mesmo que superficialmente, não deixaram de indicar que diversos problemas antigos na execução dos programas sociais ainda resistem, quais sejam:

- a) atraso ou impedimento do início dos projetos;
- b) dificuldades operacionais, estruturais e orçamentárias;
- c) necessidade de ampliação dos programas, sobretudo nas regiões norte, nordeste e centro-oeste;
- d) deficiência na articulação com outros atores que possuem ações similares, proporcionando ações concorrentes que evidenciam a ausência de sinergia na atuação;
- e) carência de servidores bem como desmotivação de funcionários terceirizados.

Verificou-se que os relatórios de avaliação do PPA (2008-2011), referente ao ano base de 2008, além também de tornarem-se mais concisos e objetivos, direcionaram o foco do exame e das sugestões para os assuntos de cunho quantitativo, dando ênfase aos demonstrativos físicos e financeiros dos valores acerca das ações desenvolvidas. Se de um lado, esta iniciativa traz uma melhor compreensão e transparência para a prestação de contas à sociedade; por outro, inibe uma reflexão mais aprofundada, qualitativa e estrutural sobre as políticas públicas sociais, escamoteando problemas anteriormente observados.

Apresentou-se nestas avaliações a execução orçamentária dos programas sob a responsabilidade de cada ministério, no período do PPA 2008-2011, comparando os valores

⁵⁹ http://www.mte.gov.br/dados_estatisticos/Caderno_Setorial_Aval_2008.pdf
Acessar: portal.mec.gov.br

previstos e realizados. No que diz respeito, ao Ministério do Trabalho e Emprego, nota-se que nenhum dos programas obteve 100% de utilização do orçamento previsto. Apenas os Programas de Microcrédito Produtivo e de Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda aproximaram-se desse ideal, investindo respectivamente 99,5% e 97,9% dos recursos presumidos. O Programa de Qualificação Social e Profissional, que indiretamente coloca o jovem como o beneficiário mais importante dessas ações, utilizou pouco mais de 30% da verba estimada.

Os programas executados na área educacional alcançaram melhores resultados em termos de utilização do orçamento estipulado para o ano de 2008. O Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos bem como o Programa Brasil Escolarizado, elencados como uns dos que mais aludem à população juvenil, tiveram um aproveitamento de quase 98% dos recursos previstos.

Estes relatórios também procuraram avaliar se os desenhos destes programas sociais em execução estão sendo capazes de contemplar temas transversais, levando em consideração as vulnerabilidades relacionadas ao público alvo referentes às desigualdades de raça e gênero, além da prioridade que deve ser dada à pessoa com deficiência, às crianças e aos jovens.

Nesse sentido, há um indicativo nesta avaliação de que os programas do Ministério do Trabalho possibilitam o atendimento à população jovem, mais especificamente faz-se destaque ao Programa Jovem Empreendedor bem como de uma linha de crédito, FAT – Profissional Liberal, que abarca jovens recém-formados em nível superior com qualificação técnica. Entretanto, não há maiores questionamentos sobre o impacto dessas ações na inserção desse jovem no mercado de trabalho tampouco uma análise sobre o perfil socioeconômico dos jovens atendidos.

Ainda no âmbito do Ministério do Trabalho, ressalta-se no relatório de avaliação do PPA (2008-2011) que “das políticas que visam resolver o problema da falta de trabalho e renda de grande parte da população brasileira, a que vai mais fundo na busca de soluções definitivas, é a de economia solidária” (MTE, 2009, p.29). Todavia, a cobertura do público alvo a ser atendido pelo Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento foi abaixo do esperado. Mas, vale registrar que umas das parceiras nas ações de formação em economia solidária tem sido a área de Educação de Jovens e Adultos do Ministério da

Educação (MEC), particularmente a que ocorre junto ao ProJovem Campo (Saberes da Terra) e o Projeto Escola de Fábrica⁶⁰. Essa estratégia induz a conclusão de que existem iniciativas governamentais de articulação interministerial e intersetorial, embora ainda apresentem adversidades.

Dentre os programas do Ministério da Educação (MEC) que atingem a população juvenil e ganharam destaque durante o Governo Lula é possível identificar a importante expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)⁶¹ e o Programa Universidade para Todos (ProUni)⁶².

Esses dois últimos programas vieram ao encontro da crescente demanda de jovens concludentes do ensino médio, que surgiu após a política de democratização do acesso à educação básica, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Além disso, tem sido uma tentativa de responder à principal questão que paira sobre a política de ensino superior: como ampliar o acesso a este nível educacional e, ao mesmo tempo, alcançar maior equidade social com formação de qualidade?

Com o REUNI surgiram treze novas universidades federais e mais de cem novos *campi* no país, principalmente nos municípios do interior dos estados. Não se pode negligenciar, portanto, o ganho que a sociedade teve com o aumento de vagas no ensino superior público, com a criação de novos cursos de graduação, sobretudo no período noturno, concurso público para docentes e técnicos administrativos, reforma e ampliação da infra-estrutura dessas instituições⁶³.

O ProUni, com a finalidade de conceder bolsas de estudo integrais (para alunos com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio) e parciais (para alunos com renda familiar *per capita* de até três salários mínimos) em cursos de graduação de instituições privadas com ou sem fins lucrativos, tem possibilitado que estudantes da escola pública e/ou de baixa renda também tenham acesso ao ensino superior. Inicialmente, em 2005, foram oferecidas 112.275 bolsas de estudos. Em 2009, o Programa aumentou esta

⁶⁰ No tópico seguinte estes programas serão detalhados.

⁶¹ Instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, é uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

⁶² Instituído pela Lei n.º 11.128, de 28/06/2005, e também integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

⁶³ Ver www.reuni.mec.gov.br

oferta para 247.643 bolsas concedidas⁶⁴. O ProUni também alargou o escopo de atendimento, seguindo o viés das ações afirmativas, contemplando preferencialmente pessoas afro-descendentes.

As análises sobre estes programas dividem opiniões e assinalam a necessidade de avaliações, de ajustes e de fiscalização das ações, num olhar atento a questão da parceria público e privado. Cunha (2007) em seu artigo faz um resgate de que é histórico no país o incentivo do Estado à maior atuação do mercado na área educacional. De acordo com o autor, desde o regime militar (1964/1985), o apoio governamental para os empreendimentos empresariais neste campo se dá por meio da imunidade fiscal, garantia de pagamento das mensalidades dos alunos, mediante bolsas de estudo distribuídas pelo poder público, e até mesmo pela inibição de iniciativas governamentais de criação e/ou ampliação de escolas, para disporem de uma espécie de reserva de mercado. Mais do que isso, as instituições privadas educacionais receberam incentivos fiscais para financiar diretamente suas atividades.

Cunha (2007) demonstra que como ao longo dos tempos foi diminuindo o aporte de recursos públicos para o ensino fundamental privado, a busca da acumulação de capital deslocou-se ainda mais fortemente para o nível superior, que já mostrava crescente rentabilidade desde a segunda metade da década de 1960. Em suma, conclui o autor que o ProUni está para o setor privado assim como o REUNI está para o segmento federal do setor público.

No que se referente à rede federal de educação profissional e tecnológica, composta pelos Centros Federais de Educação Tecnológica - CEFET's e outras instituições isoladas ou vinculadas às universidades federais, o governo Lula revogou o Decreto de nº 9.649/1998, pelo qual a expansão da oferta desta modalidade educacional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderia ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações, que passariam a ser os responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino. A partir de então o governo implantou uma política de expansão da rede federal de ensino profissionalizante, cuja principal inovação foi a criação dos Institutos Federais de

⁶⁴ Dados divulgados pelo site www.prouni.mec.gov.br

Ciência, Educação e Tecnologia (IFET) que devem oferecer ensino médio integrado ao profissional, cursos superiores de tecnologia, bacharelado em engenharias e licenciaturas.

Vis-à-vis ao avanço que estes programas trouxeram para a política de educação deve ser considerado suas ambiguidades e limitações. Ou seja, persiste a divisão entre instituições públicas de ensino de boa qualidade com poucos estudantes, ao lado de um grande número de instituições privadas de qualidade duvidosa com muitos alunos. Pior ainda é que nas primeiras estão jovens das classes sociais financeiramente mais privilegiadas enquanto as outras são absorvidas como única alternativa para os jovens da escola pública e de baixa renda. Há, portanto, uma evidente cisão entre as políticas públicas que são para os ricos, as que se voltam para a classe média e as dos pobres.

Contudo, percebem-se algumas iniciativas que revelam o interesse de equalizar o acesso ao ensino superior, tal como a adoção este ano do Sistema de Seleção Unificado (SISU)⁶⁵. Trata-se de um sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação, por meio do qual são selecionados, com base nos resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas participantes. Espera-se que com esse sistema haja nas universidades públicas uma maior diversidade socioeconômica e cultural de alunos, principalmente oriundos da escola pública.

De forma paralela a estes programas voltados para uma educação formal e profissional em longo prazo, outros programas cumprem o papel também de educar e profissionalizar, porém em um menor prazo de tempo, jovens que, em sua maioria, não conseguem adentrar e/ou permanecer na escola e no mercado de trabalho por diversas dificuldades, dentre elas, por seu perfil socioeconômico e familiar. Por isso, que são jovens conceituados como “em situação de vulnerabilidade social” e engajados também nos programas da área da assistência social.

Enquanto os programas anteriormente mencionados (Brasil Escolarizado, ProUni, REUNI, SISU) contemplam a juventude como parte do amplo conjunto de destinatários, os programas que especificam de modo explícito o jovem como público prioritário indicam não só a faixa etária como a situação social em que deve está inserido. Tomam-se também outros indicadores, aliada a questão da baixa renda familiar, para que os jovens das

⁶⁵ MEC, Portaria Normativa n.º 02, de 26 de janeiro de 2010.

camadas populares sejam inseridos como público alvo desses programas, tais como: defasagem escolar, não alfabetizado, baixa escolaridade, trabalho precário, informal ou desempregado, pouca qualificação profissional, conflito com a lei, dificuldade de acessos as tecnologias de comunicação e informação.

Observa-se, portanto, uma mescla entre as ações de caráter universal e aquelas de corte focalizado, resultando na seleção dos sujeitos usuários, a partir de uma situação de maior pobreza e vulnerabilidade social.

Se for considerado, por exemplo, o ensino superior público é possível notar que este tem se restringido ao seletivo grupo de jovens da classe média e alta, que ingressam nas universidades públicas, enquanto aos jovens das camadas populares restam as vagas nas faculdades particulares via concessão de bolsas e financiamento estatal.

Nessa mesma perspectiva, percebe-se que segue a educação profissional e tecnológica pública. Quando se refere a melhores oportunidades de formação profissional para os jovens em situação de vulnerabilidades sociais, a opção são programas aligeirados, pontuais e descontínuos.

Logo, os programas transformam-se mais em uma alternativa de amenizar as disparidades decorrentes da pobreza do que mesmo em um meio de garantir um direito social. Dessa maneira, vale aprofundar as análises sobre os programas inseridos nas propostas que ofertam educação, qualificação e inserção no mercado de trabalho. Falar-se-á, então, dos programas públicos federais exclusivamente para os jovens pobres, desenvolvidos durante o período do governo Lula da Silva.

3.2 Do Primeiro Emprego ao ProJovem

O *Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE)*⁶⁶, em 2003, foi um dos programas mais propagados pelos meios de comunicação, visto como prioridade do

⁶⁶ O PNPE teve início em apenas 10 cidades, onde a taxa de desemprego dos jovens é muito elevada – São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Salvador, Distrito Federal, Goiânia, Belo Horizonte, Belém, Fortaleza e Porto Alegre. Foi coordenado, executado e supervisionado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e surgiu a partir da adaptação do Programa Primeiro Emprego realizado no Rio Grande do Sul no governo de Olívio Dutra. Recebeu o acompanhamento do Banco Mundial (BIRD), da OIT e da UNESCO. A Lei que o regulamentou foi a de n. 10.748/2003, algumas alterações foram feitas com a Lei n.º 10.940 – 27/08/2004 e pela Medida Provisória n.º 186/2004.

Governo Lula da Silva, passou por várias mudanças em seu formato até não possuir a mesma expressividade da ocasião de sua implantação.

O PNPE destinou-se a qualificação e inserção no mercado de trabalho de jovens entre 16 e 24 anos, que preenchesse alguns requisitos de caráter cumulativos, inseridos no âmbito da *vulnerabilidade social*, quais sejam: *i*) renda familiar *per capita* de até ½ salário mínimo; *ii*) condição de desemprego involuntário; *iii*) sem experiência anterior de trabalho formal; *iv*) matriculado e frequentando estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou ter concluído o ensino médio. A proposta deste Programa, dessa forma, não foi apenas de inserir o jovem no mercado de trabalho, mas de estimular a continuidade dos estudos, elevando o nível de escolaridade.

Os jovens poderiam permanecer no PNPE por um período mínimo de 12 meses, mediante um convênio entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e as empresas, que deveriam contratá-los respeitando a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Logo, a fim de incentivar a participação empresarial no Programa, o governo subsidiava (subvenção econômica) os empregadores com seis parcelas bimestrais no valor de R\$ 250,00 por cada vaga criada, desde que as empresas se encontrassem em dia com os impostos e tributos federais (contribuição ao INSS, à Secretaria da Receita Federal e das parcelas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço).

Assim, pode-se denominar o PNPE como uma *política ativa* de geração de emprego e renda, na medida em que objetivou influenciar a demanda por trabalho no setor privado. O intuito do Governo Lula, portanto, foi o de amenizar os obstáculos ao primeiro emprego e, conseqüentemente, reduzir o desemprego juvenil. Foi, sem dúvida, uma forte estratégia política em resposta ao debate público acerca do desemprego e à pressão social por novas condições ocupacionais para os jovens.

Entretanto, os empresários não aderiram à proposta como se esperava. Com base nos dados obtidos junto à Coordenação Geral de Preparação e Intermediação de Mão-de-obra Juvenil do Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude do Ministério do Trabalho, Bastos (2009)⁶⁷ constatou que, no acumulado de outubro de 2003 a

⁶⁷ BASTOS, Raul Luís Assumpção. A experiência do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens no âmbito do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre. Textos para Discussão FEE, n. 051 (2009).

abril de 2007, somente 2.081 empresas participaram do PNPE. Também nesse aspecto, o autor verificou diferenças acentuadas entre os estados. Observando as parcelas relativas dos estados no total de empresas que participaram do programa no país, sobressaíram-se Rio Grande do Sul (30,4%), Minas Gerais (14,2%), São Paulo (8,3%), Goiás (6,5%) e Paraná (5,2%). Em sentido contrário, Sergipe, Roraima, Amazonas, Pernambuco, Piauí, Maranhão, Alagoas, Acre e Amapá detinham cada um menos de 1,0% do total de empresas que aderiram ao programa.

Para Bastos (2009), a maior receptividade dos atores sociais do Rio Grande do Sul ao Programa reside no fato deste estado ter vivenciado anteriormente uma experiência similar bem sucedida⁶⁸, durante o governo de Olívio Dutra, entre 1999-2002. Além disso, o autor também ressalta que os critérios de admissão do jovem ao Primeiro Emprego (PPE) no Rio Grande do Sul também eram menos restritivos e mais adequados às exigências empresariais do que foi no PNPE, o que estimulava o interesse do empregador ao Programa e facilitava o ingresso do jovem no mercado de trabalho.

“(…) o PPE não exigia que o jovem, para nele se inscrever, estivesse desempregado, bem como também, que ele não houvesse tido vínculo formal de emprego anterior; no que se refere a esse aspecto, o PPE colocava o requisito de que o jovem não tivesse tido uma relação formal de emprego superior a seis meses. No que diz respeito à frequência escolar, o PPE exigia, no prazo de até seis meses após a inscrição no programa, que o jovem comprovasse a matrícula e a frequência escolar; o PNPE, de forma distinta, já colocava, no momento da inscrição, a necessidade de ambas. Quanto ao nível de educação formal, o PPE abria a possibilidade de que nele se inscrevessem jovens com escolaridade superior incompleta, o que não acontecia com o PNPE, que era limitado a jovens que tivessem, no máximo, educação média completa (BASTOS, 2009, p. 15).

Todavia, o inexpressivo interesse empresarial do restante do país pelo Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, conforme o autor supõe, estaria relacionado às exigências de caráter legal, transformando-se em um obstáculo administrativo e de custos adicionais. Portanto, algumas mudanças foram feitas para que houvesse uma adequação

Disponível: http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/publicacoes/pg_tds.php. Acesso em 03/07/2010. Também publicado XI Encontro da Associação Brasileira de Estudos sobre o Trabalho, em 2009.

⁶⁸ O Programa Primeiro Emprego (RS) contou com a participação de 10.270 empresas no estado, no período de setembro de 1999 até junho de 2002, tendo viabilizado a contratação de 18.802 jovens no Estado. Para se ter uma referência comparativa, o PNPE do Governo Federal contou com a participação, no plano nacional, de 2.801 empresas, no período outubro de 2003 até abril de 2007, e proporcionou a contratação de 10.250 jovens. Ou seja, em um período de 34 meses de execução do PPE no Rio Grande do Sul, ele teve resultados muito mais expressivos do que o do PNPE, em 43 meses, no âmbito nacional (BASTOS, 2009).

aos interesses dos empregadores. Mas, vale ressaltar que essas mudanças não perpassaram pelos processos burocráticos.

A primeira lei do PNPE (n.º 10.748/2003) destacava que só poderiam participar do programa aqueles que ainda não tinham completado o Ensino Médio, porém em virtude das exigências empresariais passou-se a atender também jovens com Ensino Médio completo. Mas, para que as vagas não fossem preenchidas unicamente pelos concludentes do ensino médio, estabeleceu-se que 70% dos empregos criados no âmbito do Programa seriam destinados aos que não tivessem concluído o ensino fundamental ou médio.

Para evitar que os jovens do PNPE obtivessem um posto de trabalho em detrimento do emprego de trabalhadores outrora ocupados, a lei estabeleceu um limite de contratação: empresários que possuíssem até 4 funcionários poderiam contratar apenas um jovem; aqueles que tivessem entre 5 e 10 empregados contratariam até 2 jovens; nos demais casos o limite se fixava até 20% do respectivo quadro de pessoal.

Outra estratégia para dificultar a demissão de funcionários para substituí-los por jovens, cujos custos seriam menores, foi exigir que os empregadores mantivessem o número médio de empregados igual ou superior a quantidade de empregos existentes na empresa no mês anterior ao da assinatura do termo de adesão, excluído os participantes do PNPE. O MTE se responsabilizaria pelo monitoramento do quadro de pessoal das empresas que viessem a participar do programa. Esse monitoramento ocorreria por meio do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), no qual se acompanharia a taxa de rotatividade do setor em que a empresa participante do programa estava inserida, assim como da região em que ela se localizava. De acordo com o que estipulou o Programa, caso a empresa evidenciasse uma taxa de rotatividade da sua força de trabalho acima daquela observada no setor e na região em que se encontrava, isto traria como decorrência o cancelamento de seu contrato ao PNPE. No entanto, devido à falta de adesão dos empregadores ao PNPE e às pressões empresariais, a Medida Provisória n.º 186/2004⁶⁹ os eximiu de seguir essa cláusula. O que possibilitou a substituição de trabalhadores adultos por jovens.

O PNPE também atuava na qualificação profissional, cujos jovens recebiam uma bolsa no valor de R\$ 150,00 para frequentarem os cursos oferecidos por organizações não

⁶⁹ Posteriormente, transforma-se na lei n.º 10.940 de 27 de agosto de 2004.

governamentais, durante quatro meses. A meta era inserir no mercado de trabalho 30% a 40% dos que concluíssem a formação profissional.

Para analisar o impacto do PNPE na diminuição da taxa de desemprego juvenil, Ribeiro e Juliano (2005) constataram pelos dados da PNAD 2003 que existiam 6.310.670 jovens residentes em zonas urbanas que nunca havia tido emprego formal e eram membros de famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Destes, 1.271.103 procuravam trabalho no período de referência da PNAD 2003, sendo este, portanto, o número de jovens que corresponderiam aos quesitos do PNPE naquela ocasião. Esse número representava cerca de 35% do contingente total de mais de três milhões de jovens urbanos desocupados quando da pesquisa por amostra de domicílio. Logo, 65% dos jovens urbanos desempregados teriam ficado à margem do Programa. As autoras ainda acrescentam que o objetivo do PNPE para 2004 foi de contemplar 80 mil jovens, o que reduziria o total de desocupados juvenis para 3.567.016, diminuindo a taxa de desemprego entre os jovens de 16 a 24 anos de 21,49% para 21,02%, em 2003. Ou seja, o Programa atendeu um público muito aquém da demanda existente de potenciais beneficiários, não causando efeitos relevantes do ponto de vista da geração de trabalho e renda aos jovens.

Todavia, para melhorar a abrangência de atuação do PNPE, o governo resolveu ampliar os gastos e as ações na área da qualificação e propôs a constituição dos *Consórcios Sociais da Juventude* (CSJ) como instrumento para a consolidação da parceria governo-sociedade e para integração das políticas públicas de emprego e renda. Os Consórcios se tornariam uma das linhas de ação do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego com foco em dois eixos de organização: fomento à geração de postos de trabalho formais e preparação para o primeiro emprego. Além de constituírem em atividades complementares às ações do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e das Delegacias Regionais do Trabalho⁷⁰.

A intervenção do CSJ envolveu a realização de 200 horas-aula voltadas à formação profissional; 200h/a para noções de cidadania, inclusão digital, valores humanos e éticos; 100h/a de serviço voluntário à comunidade e à intermediação para o mercado de trabalho. Essas atribuições seriam executadas por organizações não governamentais juntamente com um Conselho Deliberativo e Consultivo constituídos com a função de monitorar, fortalecer

⁷⁰ MTE. Portaria n.º 196. Termos de Referência Consórcio Social da Juventude. Brasília, 30/11/2006.

e propiciar uma maior transparência e efetividade social. Uma instituição, denominada de “entidade âncora” se responsabilizaria por conveniar ou contratar outras ONGs para a realização das atividades previstas no plano de trabalho do Consórcio. Havia também o Conselho Jovem, representado por um participante de cada projeto das entidades executoras⁷¹, com o papel de garantir o protagonismo juvenil na construção desta política bem como avaliar as ações dos projetos, socializar experiências, mobilizar os jovens e ser um elo entre eles e o consórcio. O CSJ, assim, teve como objetivos:

- I - inserir jovens no mundo do trabalho por meio da intermediação de mão-de-obra e promoção de atividades autônomas;
- II - preparar os jovens para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda;
- III - proporcionar qualificação e atividades que possam despertar o espírito empreendedor dos jovens;
- IV - elevar a auto-estima e incentivar a participação cidadã da juventude na vida social e econômica do País;
- V - fomentar experiências bem-sucedidas da sociedade civil organizada;
- VI - constituir um espaço físico, denominado "Centro de Juventude", como ponto de encontro das ações desenvolvidas pelas entidades da sociedade civil consorciada em sua base social;
- VII - incentivar a prestação de serviço voluntário e social pelos jovens; e
- VIII - estimular a elevação da escolaridade (MTE, 2006, p.02).

Nesse escopo, o *Consórcio Social da Juventude* almejou, pelo menos em seus documentos oficiais, a integração entre as diversas políticas públicas; a responsabilidade social das empresas com emprego dos jovens; as ações de “empreendedorismo” juvenil e de trabalho comunitário bem como o investimento da formação profissional, com intuito de construir um sistema nacional do *trabalho decente*⁷² e de políticas de juventude, associados, em particular, à área de educação.

⁷¹ Corresponde às entidades da sociedade civil que implementam as ações específicas articuladas no plano de trabalho e executadas com o acompanhamento do conselho gestor e secretaria executiva.

⁷² O trabalho decente é definido pela Organização Internacional do Trabalho como “um trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, sem quaisquer formas de discriminação e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivem de seu trabalho. Os quatro eixos centrais da Agenda do Trabalho Decente são a criação de emprego de qualidade para homens e mulheres; extensão da proteção social, a promoção e fortalecimento do diálogo social e o respeito aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, expressos na Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho da OIT, adotada em 1998” (IN: www.oit.org.br/trab_decente_2.php; Acesso em 05/03/2007).

O Consórcio buscou atender os jovens com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho, como aqueles com deficiência física, adolescentes em conflito com a Lei, jovens mães, afro-descendentes e indígenas. O Programa tinha duração de seis meses e os jovens recebiam um auxílio financeiro mensal no valor de R\$ 150,00, vale transporte e lanche. Foi implantado em praticamente todo o país, porém seis foram os projetos-pilotos, desenvolvidos em 2003, nas seguintes cidades: ABC Paulista; Belo Horizonte; Distrito Federal; Fortaleza; Rio de Janeiro e Salvador.

Conforme um estudo do IPEA (CARDOSO Jr., 2006), dos projetos-pilotos foi em Fortaleza que se apresentaram iniciativas pioneiras, além de ter sido um dos poucos Consórcios a atingir as metas previstas de inserção dos jovens no mercado de trabalho.

Em sua primeira edição em 2004 no Ceará, o Consórcio, formado por uma rede de 30 entidades executoras, atendeu 1.063 jovens em Fortaleza e Região Metropolitana, nos quais 41,58% inseriram-se no mercado de trabalho – 102 jovens em empregos formais, 195 em formas alternativas geradoras de renda, 53 como menores aprendizes e 92 em estágios – , ultrapassando tanto a meta estipulada em torno de 30% como a média nacional de inserção de jovens de aproximadamente 37% em 25 estados. Em 2005, o Consórcio também continuou superando estas metas, tendo inserido no mercado de trabalho cearense 45% dos 2.000 jovens contemplados. Grande parte tem sido absorvida pelos setores de hotelaria, restaurante e comércio (CARDOSO Jr., 2006).

A partir do CSJ-CE foram criadas duas iniciativas pioneiras no país:

- i) o prêmio *Troféu Visão Social*, em que diversas empresas são homenageadas por empregarem mais de 05 jovens, participantes do programa⁷³;
- ii) e a *Agência de Inserção em Rede* (AGIR), responsável por selecionar, qualificar e encaminhar para o mercado de trabalho cearense jovens capacitados e orientados, incluídos em um banco de dados à disposição dos empregadores. Logo, é possível supor que esse novo arranjo institucional tem contribuído para as altas taxas de inserção obtidas no estado, conforme é indicado na avaliação do IPEA:

⁷³ Em 2005, 25 empresas no Ceará foram homenageadas por terem inserido 05 ou mais jovens no mercado de trabalho e 120 empresários e gestores foram certificados com o título *Empresa Cidadã/Organização Cidadã*, por apoiarem a inserção de até 04 jovens. Em 2006, esses números saltaram para 36 empresas homenageadas e 230 certificadas.

(...) como a missão da inserção laboral não costuma fazer parte das atividades cotidianas e objetivos tradicionais das organizações sociais, torna-se necessário – para o cumprimento das metas conveniadas de inserção – todo um esforço imaginativo no sentido de estruturar ações específicas como parte de uma estratégia ativa de inserção profissional juvenil no mundo do trabalho. Dentre os CSJs visitados, fica claro que as estratégias mais bem-sucedidas foram aquelas de Fortaleza e Rio de Janeiro, que optaram por priorizar uma estratégia de inserção centralizada a partir da entidade-âncora (caso do CSJ/RJ) ou a partir do Centro Social da Juventude (Ateliê da Juventude, caso do CSJ/Fortaleza). Ainda que em ambos os casos as entidades executoras tivessem participado individualmente do processo de inserção, captando vagas e/ou intermediando a mão-de-obra juvenil, o aspecto crucial nos dois casos era o da existência de uma unidade de comando central com equipe própria e postura ativa – para o conjunto de ações de inserção (CARDOSO JR. *et al.*, 2006, p. 77).

Após três anos de execução, 15% dos jovens atendidos pelo PNPE no país participaram do CSJ, dos quais 6% foram inseridos no mercado de trabalho. O CSJ atendeu cerca de 400 mil jovens, destes 142 mil obtiveram uma ocupação (não necessariamente assalariada) ao se desligarem do programa (CARDOSO JR. & GONZÁLES, 2007).

Outras ações, a partir de então, por intermédio do PNPE, foram sendo desenvolvidas, objetivando a qualificação profissional em detrimento da subvenção econômica, inclusive em áreas não pertencentes às regiões metropolitanas. Surgiram, assim, os seguintes programas: *Soldado Cidadão; Juventude Cidadã; Responsabilidade Social; Jovem Empreendedor; Serviço Social Voluntário e Trabalho Comunitário*; além do incentivo a contratação de jovens aprendizes.

Com financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o *Jovem Empreendedor* incentiva a criação de pequenos negócios para jovens de baixa renda, priorizando aqueles com necessidades especiais, mulheres, afro-descendentes, indígenas e os egressos de sistemas penais. Caracteriza-se como uma linha de crédito especial denominada PROGER – Jovem Empreendedor⁷⁴, disponibilizada pelo governo federal para qualificar 16.000 jovens anualmente, por meio da parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), pelo qual é oferecida uma capacitação mínima sobre gestão do próprio negócio.

Inicialmente, ocorre a inscrição gratuita do jovem no Programa, em um dos postos de atendimento do SEBRAE. Em seguida, realiza-se uma capacitação sobre empreendedorismo e planos de negócios, com duração de 75 a 80 horas, ministrada pelo

⁷⁴ Resolução n.º 339, de 10 de julho de 2003, institui linha de crédito especial para os jovens no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER).

SEBRAE. Depois, deve-se elaborar um plano de negócio, com auxílio e acompanhamento técnico também desta instituição, incluindo informações e dados necessários para a implantação do empreendimento. Se aprovado, há possibilidade de uma assessoria pós-crédito, durante um período de três anos.

O propósito do *Jovem Empreendedor* é combater o desemprego juvenil, por meio do trabalho por conta própria, inserindo os jovens em empresas, cooperativas e associações. Para Drewinski (2009)⁷⁵, autora de uma tese de doutorado que examinou o discurso pedagógico do empreendedorismo, este Programa busca, mediante a qualificação profissional, o desenvolvimento de competências no âmbito da subjetividade, definindo as finalidades, os objetivos e as metas com base em um processo que incentiva a autonomia, a criatividade, a pró-atividade, enfim, a constituição do ser “empregável”. Neste sentido, a responsabilidade pela inserção no mercado de trabalho recai sobre o comportamento individual do sujeito. Há, portanto, uma ideia de protagonismo juvenil, que percebe o jovem como aquele que gosta de enfrentar riscos, capaz de “aprender a aprender” e de buscar solucionar os problemas. Logo, a fase jovem do ciclo da vida se adequaria a natureza dinâmica da gestão do próprio negócio.

O PNPE, no âmbito dos Consórcios Sociais da Juventude, desenvolveu também o *Serviço Social Voluntário*, através de convênios entre o MTE e os governos municipais e estaduais, oferecendo cursos profissionalizantes e de cidadania aos jovens atendidos, especialmente, aos egressos das unidades prisionais ou àqueles que se encontravam cumprindo medidas socioeducativas⁷⁶. Esses jovens recebiam bolsas mensais de R\$ 150,00 e podiam permanecer no projeto durante 6 meses, onde também recebiam orientação profissional e encaminhamento ao mercado de trabalho. Eles deveriam ainda desenvolver

⁷⁵ DREWINSKI, Jane Maria de A. Empreendedorismo: o discurso pedagógico no contexto do agravamento do desemprego juvenil. Curitiba: Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Educação, UFPR, 2009.

⁷⁶ Os artigos 100 a 125 do ECA apresentam os mecanismos legais a que crianças e adolescentes em conflito com a lei devem ser submetidos. As crianças respondem por seus atos junto a seus pais ou responsáveis, o que se chama de medidas de proteção. Estas são: encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; orientação, apoio e acompanhamento temporários; matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; abrigo em entidade; colocação em família substituta. Os adolescentes respondem por atos infracionais junto ao Juizado da Infância e da Juventude, através de medidas chamadas de socioeducativas, que são: advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida; inserção em regime de semi-liberdade; internação em estabelecimento educacional.

trabalhos comunitários em órgãos públicos ou entidades sem fins lucrativos, sobretudo em áreas relacionadas à educação, saúde, combate à pobreza, assistência social e cultura.

O *Soldado Cidadão* foi lançado em 2004 e se caracterizou pela inclusão de um número adicional de jovens do sexo masculino ao serviço militar, visando ampliar suas chances de entrada no mercado de trabalho mediante cursos de formação profissional e cívica, com 160h/a de carga horária mínima. Até o final de 2008, haviam sido beneficiados 119.152 jovens na Marinha, no Exército e na Aeronáutica⁷⁷.

O *Juventude Cidadã* é um convênio entre o MTE, prefeituras e governos estaduais, com o propósito de oferecer oportunidades de profissionalização, formação para a cidadania, prestação de serviços comunitários e aumento da escolaridade de jovens originários do sistema penal ou de instituições socioeducativas, de famílias de baixa renda, com baixa escolaridade e em situação de risco social. O curso tinha duração de cerca de 400 h/a e os jovens recebiam um auxílio financeiro no valor de R\$ 600,00 divididos em cinco parcelas, mediante comprovação de frequência e prestação de serviço voluntário à comunidade.

A *Responsabilidade Social* também foi estimulada no PNPE, com o intuito de que empresas privadas ou de capital misto realizassem parcerias com o MTE para promoverem ações de capacitação dos jovens. Ou ainda, para que optassem por não receber a subvenção econômica na contratação de jovens inscritos no PNPE em troca de serem reconhecidas publicamente através do selo de responsabilidade social - *Empresa Parceira do PNPE*.

O Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego, desse modo, incorporou uma gama de ações, que envolviam diferentes órgãos governamentais das diversas instâncias, o que não implicou diretamente em uma articulação institucional e setorial. Mas, de qualquer forma, conferiram ao PNPE o estatuto de principal programa governamental no sentido de estimular a contratação de jovens, tornando-se prioridade do MTE. Entretanto, as dificuldades para atingir as metas persistiram. Entre outubro de 2003 e dezembro de 2004, almejava-se gerar 250 mil empregos para jovens, no entanto, até julho de 2005 apenas 38.930 postos de trabalho tinham sido criados. Dessa forma, alguns desses programas foram sendo extintos, uns agrupados e outros surgiram.

⁷⁷ Acessar para maiores informações: https://www.defesa.gov.br/projeto_soldado_cidadao/index.php

Em paralelo às ações do PNPE, contou-se, ainda, com o desenvolvimento de mais três ações – o *Agente Jovem*, o *Saberes da Terra* e o *Escola de Fábrica*.

O *Agente Jovem* teve início em 2001, ainda no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998/1999-2002), sob a responsabilidade da Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, sendo, posteriormente, coordenado pela Secretaria Nacional de Assistência Social, subordinada ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sua execução ocorreu de forma descentralizada por intermédio das Prefeituras dos municípios atendidos. Seus principais objetivos foram: o estímulo ao protagonismo juvenil; a inserção e permanência na escola; a integração à família, à comunidade, à sociedade; a diminuição dos índices de violência, do uso de drogas, das doenças sexualmente transmissíveis e da gravidez precoce. Os sujeitos usuários deste Projeto tinham idade entre 15 e 17 anos, pertencentes à família com renda *per capita* de até meio salário mínimo, com prioridade àqueles que estivessem fora da escola, egressos de programas sociais ou em cumprimento de medida socioeducativa e/ou protetiva. Suas ações voltaram-se para a capacitação social nas áreas de saúde, cidadania e meio ambiente. Exigia-se frequência mínima de 75% na escola e nas aulas de capacitação teórica e prática. Os jovens permaneciam no programa por um ano, entretanto, a critério do Conselho Tutelar ou o de Assistência Social, era possível prorrogar a permanência por mais dois anos, tendo seu desligamento obrigatório do programa ao completar 18 anos. Eles recebiam como benefício uma bolsa mensal de R\$ 65,00. A atuação do *Agente Jovem* se deu em todas as capitais e municípios que: *i*) possuem menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em situação de emergência; *ii*) sejam habilitados na gestão municipal da assistência social; *iii*) apresentam indicadores envolvendo a juventude na agenda social; *iv*) tenham em desenvolvimento programas sociais e possuam comunidades indígenas, quilombos e assentamentos.

A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) em parceria com as Secretarias da Agricultura Familiar (SAF); de Desenvolvimento Territorial (SDT); de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) e a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) desenvolveram o Programa Nacional de Educação de Jovens e Adultos para Agricultores integrada com Qualificação Social e Profissional: *Saberes da Terra*.

O programa se destinou ao desenvolvimento de uma política que fortalecesse e ampliasse o acesso e a permanência de jovens agricultores de 15 a 29 anos no sistema formal de ensino oferecendo oportunidades de elevação de escolaridade, qualificação social e profissional e o desenvolvimento da solidariedade e da cidadania. Desenvolvido em parceria entre os entes federados estaduais ou municipais com a participação efetiva de organizações não governamentais e movimentos sociais do campo com experiência na integração em Educação de Jovens e Adultos e qualificação social e profissional.

O *Projeto Escola de Fábrica*⁷⁸ foi implementado em 2005 pelo Ministério da Educação (MEC) e executado pelas empresas privadas em parceria com organizações não governamentais. O objetivo era promover formação profissional inicial e continuada para jovens com idade entre 16 e 24 anos, matriculados na educação básica, incluindo alfabetização de jovens e adultos, que possuíssem renda familiar mensal per capita de até um salário mínimo e meio. Suas ações contemplam cursos com carga horária mínima de 600 horas/aula, neste período os jovens não poderiam trabalhar e receberiam uma bolsa-auxílio de 150 reais mensais. A proposta foi de implantar espaços educativos nas fábricas.

Diante de inúmeras ações, do fracasso no alcance das metas traçadas, da pressão da sociedade pela efetividade e eficácia das políticas públicas, o Governo Federal, no decorrer de 2004, instituiu o *Grupo Interministerial da Juventude*, composto por 19 Ministérios, algumas secretarias e órgãos técnicos especializados, com o propósito de produzir um diagnóstico sobre a juventude brasileira e mapear as ações governamentais direcionadas especificamente aos jovens ou que contemplam segmentos juvenis, tendo em vista a indicação de referências para uma política nacional de juventude.

Esse Grupo teve o auxílio de técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) na produção de informações estatísticas pertinente, congregou análises de pesquisas e consultas realizadas pela UNESCO e pelo Projeto Juventude do Instituto Cidadania bem como participou do trabalho desenvolvido pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados designada a acompanhar e estudar propostas de Políticas Públicas para a Juventude. De acordo com o Relatório Final deste Grupo foram identificadas 131 ações

⁷⁸ Lei n.º 11.180, de 23 de setembro de 2005.

vinculadas a 45 programas. Destas, apenas 19 estavam direcionadas especificamente para o tema da juventude⁷⁹.

O relatório final de avaliação do Grupo Interministerial da Juventude elencou uma série de recomendações para que fosse implantada no país uma política nacional voltada para a juventude, capaz de dispor sobre o arcabouço normativo de orientação para a implementação destas políticas. Nesse sentido, foram indicadas: a importância do diálogo permanente com os diversos setores da sociedade, sobretudo com os segmentos organizados da juventude, incentivando o protagonismo juvenil; a necessidade de se definir um arranjo institucional capaz de coordenar as ações governamentais voltada para este público específico; o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação das ações destinadas aos jovens; a realização de um mapeamento dos equipamentos de atendimentos aos jovens, visando desconcentrá-los territorialmente; entre outras sugestões.

Foram também listados nove desafios para o desenvolvendo da política nacional de juventude: 1. ampliar o acesso e a permanência na escola; 2. erradicar o analfabetismo entre os jovens; 3. prepará-los 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 de informação; 7. promover os direitos humanos e as ações afirmativas; 8. estimular a cidadania e a participação social; e 9. melhorar a qualidade de vida dos jovens no meio rural e nas comunidades tradicionais.

A Política Nacional para a Juventude (PNJ) articulou suas diretrizes, estratégias e conceitos em torno de três Câmaras Temáticas – *i*) desenvolvimento integral; *ii*) qualidade de vida; e *iii*) vida segura – a fim de contemplar as dimensões mais importantes da juventude brasileira bem como efetivar a transversalidade do tema, buscando integrar políticas emergenciais, estruturais e específicas⁸⁰.

A partir daí, a implantação da Política Nacional para a Juventude (PNJ), aprovada em 2005, passou a ser compreendida:

⁷⁹ [http://www.planalto.gov.br/secgeral/juventude/arquivos_projovem/Apresenta%E7%E3o%20Beto%20Cury%20\(22-set-05\)1.ppt#391,3,Slide 3](http://www.planalto.gov.br/secgeral/juventude/arquivos_projovem/Apresenta%E7%E3o%20Beto%20Cury%20(22-set-05)1.ppt#391,3,Slide 3). Acesso 12/07/2010

⁸⁰ NOVAES, Regina (org.). Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas. São Paulo: Conselho Nacional da Juventude; Fundação Friedrich Ebert, 2006.

1) pelo *Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (ProJovem)*⁸¹, a cargo da Secretaria Nacional da Juventude, subordinada ao secretário-geral da Presidência da República, executado pelas prefeituras, com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)/MEC. O ProJovem tem a finalidade de oferecer condições para a inserção dos jovens no mercado de trabalho por meio: a) da elevação da escolaridade, visando à conclusão do ensino fundamental; b) da qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva cidadã; c) e do desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local. O público a ser atendido por este Programa compreendia os jovens de 18 a 24 anos, sem vínculo formal de emprego, com pelo menos até a quarta série do ensino fundamental, mas que não tivesse concluído o ensino fundamental e não estivesse frequentando a escola. Suas ações organizavam-se em 860h/a de elevação de escolaridade, 340h/a de qualificação profissional e 400h/a semanais de serviço comunitário, com acompanhamento de assistentes sociais. Os jovens receberiam um auxílio de R\$ 100 durante 12 meses. A proposta era de o Programa assumir, ao mesmo tempo, um caráter emergencial, atendendo um segmento que tem necessidade de chegar ainda jovem ao ensino médio, e um caráter experimental no curso de formação, que pretendia tratar de forma integrada a formação geral, a qualificação profissional e o engajamento cívico⁸²;

2) pela *Secretaria Nacional de Juventude* para: a) formular, supervisionar, coordenar, integrar e articular políticas públicas para a juventude; b) articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados para a implementação de políticas para a juventude.

3) pelo *Conselho Nacional da Juventude (Conjuve)*⁸³, órgão colegiado integrante da estrutura básica da Secretaria-Geral da Presidência da República, composto por representantes de órgãos governamentais, organizações juvenis, organizações não governamentais e personalidades reconhecidas pelo seu trabalho com jovens. Suas finalidades são: a) assessorar a Secretaria Nacional de Juventude na formulação de diretrizes da ação governamental; b) promover estudos e pesquisas acerca da realidade

⁸¹ Lei Nº. 11.129, de 30 de junho de 2005.

⁸² Decreto nº 5.557, de 05 de outubro de 2005, que regulamenta o ProJovem.

⁸³ Regulamentado pelo Decreto n.º 5.490, de 14 de julho de 2005.

sócio-econômica juvenil; c) assegurar que a Política Nacional de Juventude do Governo Lula seja conduzida por meio do reconhecimento dos direitos e das capacidades dos jovens e da ampliação da participação cidadã.

Nos primeiros seis meses de existência da Secretaria Nacional da Juventude formou-se o Conselho Nacional da Juventude; iniciou-se a implantação do ProJovem; ocorreram cerca de 75 eventos, entre palestras, seminários e debates, além de mais de 100 reuniões com os membros da sociedade civil. Revela-se, então, o empenho e a mobilização para que aquelas recomendações não ficassem restritas ao papel timbrado.

No fim de 2007, o ProJovem transformou-se em núcleo aglutinador das políticas sociais públicas para a juventude, estando presente no Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008-2011. A partir de então, os programas existentes se atrelaram (*Agente Jovem, Saberes da Terra, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica*) e resultaram em quatro subdivisões: *ProJovem Urbano, ProJovem Campo, ProJovem Trabalhador e ProJovem Adolescente*⁸⁴. A perspectiva dessa junção foi de integrar ações, ampliar a escala de atendimento, otimizar recursos e aumentar a eficácia.

Quadro 03: Programa Unificado – ProJovem 2008

Agente Jovem	ProJovem Adolescente
Projovem	ProJovem Urbano
Saberes da Terra	ProJovem Campo
Consórcio Social da Juventude	
Juventude Cidadã	ProJovem Trabalhador
Escola de Fábrica	

FONTE: www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sec_geral/.arquivos/apresentacaoprojovem.pdf

Este novo formato estabelece a ampliação da faixa etária dos sujeitos participantes destes Programas, que antes se fixava entre 15 e 24 anos de idade e, agora, se estende para até os 29 anos. Houve também a criação de um Conselho Gestor (COGEP), coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria Geral da Presidência da República e composto pelos secretários executivos e secretários nacionais representantes de cada ministério responsável pela execução do ProJovem. O COGEP objetiva monitorar,

⁸⁴ Medida Provisória n.º 411, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005, altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências.

acompanhar e avaliar a execução do ProJovem. O quadro seguinte sintetiza melhor a estrutura do novo ProJovem.

Quadro 04: Caracterização do ProJovem Atual

Modalidades	Idade	Objetivo Central	Ações	Duração	Auxílio	Órgão Responsável/Recursos
Urbano	18 a 29	Elevar a escolaridade	Qualificação profissional; Trabalho comunitário	20 meses	Até 20 x 100,00	Secretaria Geral da Presidência/ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Campo	18 a 29	Elevar a escolaridade	Qualificação Profissional	24 meses	Até 12 x 100,00	Ministério da Educação/ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Trabalhador	18 a 29	Inserção no mercado de trabalho	Qualificação profissional; intermediação p/ mercado de trabalho	6 meses	Até 6 x 100,00	Ministério do Trabalho e Emprego
Adolescente	15 a 17 Famílias do Bolsa Família	Reduzir os índices de violência, da gravidez precoce e do uso de drogas	Atividades socioeducativas	24 meses	-	Ministério do Desenvolvimento Social/Fundo da Assistência Social da União e dos municípios

FONTE: Lei n.º 11.692, de 10 de junho de 2008; Decreto n.º 6.629, de 04 de dezembro de 2008 e outros documentos oficiais. Elaboração Própria

Além de preparar o jovem para inserção no mercado de trabalho, o *ProJovem Trabalhador* prevê a formação para as ocupações alternativas geradoras de renda, por meio da qualificação profissional e social. Esta modalidade atenderá jovens em situação de desemprego, de famílias com renda mensal *per capita* de até 01 salário mínimo e que estejam: a) cursando ou que tenham concluído o ensino fundamental; b) cursando ou que tenham concluído o ensino médio e não estejam cursando ou tenham concluído o ensino superior. Esta modalidade conta com quatro submodalidades, que possuem as mesmas finalidades, ações e públicos, diferenciando-se apenas pelo tipo de entidade parceira e executora, conforme indica o quadro seguinte:

Quadro 05: ProJovem Trabalhador

Submodalidades	Convênio da União com
Consórcio Social da Juventude	Entidades privadas sem fins lucrativos
Juventude Cidadã	Estados, Distrito Federal e municípios
Escola de Fábrica	Empresas privadas
Empreendedorismo Juvenil	Qualquer tipo de entidade

FONTE: Lei n.º 11.692, de 04/11/2008; Decreto n.º 6.629, de 27/11/2008. Elaboração Própria.

A qualificação profissional e social do ProJovem Trabalhador será efetuada por cursos ministrados com carga horária de 350 horas, distribuídas em 24 semanas, sendo 100 horas de qualificação social e 250 horas de qualificação profissional. A meta mínima de inserção no mercado de trabalho de 30% dos jovens beneficiados, admitindo as seguintes formas de trabalho: a) emprego formal; b) estágio e c) formas alternativas geradoras de renda.

Os cursos de qualificação social do ProJovem Trabalhador terão como conteúdo: inclusão digital (40hs.); valores humanos, ética e cidadania (10hs.); educação ambiental, higiene pessoal, promoção da qualidade de vida (10hs.); noções de direitos trabalhistas, formação de cooperativas, prevenção de acidentes de trabalho (20hs.); estímulo e apoio à elevação da escolaridade (20hs.). E os cursos de qualificação profissional terão como base arcos ocupacionais referentes às áreas de administração; agro-extrativista, alimentação; arte e cultura; beleza e estética; comunicação e marketing; construção e reparo; educação; esporte e lazer; gráfica; joalheira; madeira e móveis; metalmecânica; pesca/piscicultura; saúde; serviços domésticos; serviços pessoais; telemática; transporte; turismo e hospitalidade; vestuário; gestão pública; meio ambiente. Tais arcos também nortearão os demais programas⁸⁵.

O *ProJovem Adolescente* integra a Política Nacional de Assistência Social⁸⁶ e está voltado para os jovens (i) pertencentes a família beneficiária do Programa Bolsa Família – PBF; (ii) egressos de medida socioeducativa de internação ou em cumprimento de outras medidas socioeducativas em meio aberto, conforme disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – ECA; (iii) em cumprimento ou egressos de medida de proteção, de acordo com o ECA; (iv) egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; ou (v) egressos ou vinculados a programas de combate à violência, ao abuso e à exploração sexual.

⁸⁵ MTE. Portaria n.º 991, de 27 de novembro de 2008 e Portaria n.º 2.043, de 22 de outubro de 2009.

⁸⁶ A assistência social é uma política pública não contributiva que compõe o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) se materializa por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), composto por uma rede de programas, projetos, serviços e benefícios socio-assistenciais. Esta Política é ainda dividida em proteção social básica (que visa o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e a prevenção dos riscos sociais) e a proteção social especial (que atende os indivíduos e as famílias em situação de violência, abandono, exploração sexual etc.).

Este Programa, como um serviço socioeducativo, se apoia em dois importantes pilares do Sistema Único da Assistência Social: 1) a matricialidade sociofamiliar – que considera a capacidade protetiva e socializadora da família em relação aos jovens em seus processos peculiares de desenvolvimento; 2) a territorialização – que determina a oferta do serviço nas proximidades da moradia dos jovens, no território de abrangência dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)⁸⁷ (MDS, 2009b).

Nesse sentido, três são os tipos de modalidades das ações socioeducativas desenvolvidas pelo ProJovem Adolescente:

1. Encontros: realizam-se pesquisas, estudos, reflexões, debates, experimentações, visitas a equipamentos institucionais, públicos ou privados do território e ações na comunidade. Os encontros são semanais e organizam-se em torno os temas transversais;
2. Oficinas: momentos de lazer, esporte, de manifestação cultural e artística;
3. Formação Técnica Geral: atividades teóricas e práticas sobre o mundo do trabalho.

A figura a seguir indica os eixos orientadores e os temas transversais desenvolvidos durante as ações do ProJovem Adolescente:

FIGURA 03: Eixos Estruturantes e Temas Transversais do ProJovem Adolescente



FONTE: MDS (2009, p. 28)

⁸⁷ “O Serviço Socioeducativo do ProJovem Adolescente integra-se a outras estratégias de ação voltadas para as famílias, tais como o Programa Bolsa Família – PBF e o Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família – PAIF, implementados no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, e aos programas e serviços de proteção social especial executados pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, voltados aos jovens, às famílias e à comunidade. Essa integração se dá de forma complementar e não substitutiva, de modo a proporcionar alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social decorrente das condições de pobreza e de desigualdades sociais, as quais afligem milhares de famílias nas diversas regiões do Brasil” (MDS, 2009, pp. 8-9).

A equipe técnica profissional responsável pela execução do ProJovem Adolescente refere-se a um profissional de nível superior – vinculado ao Centro de Assistência Social (CRAS); um Orientador Social, responsável pelos encontros semanais; Facilitadores de Oficinas Culturais, de Esporte e Lazer e um Facilitador da Formação Técnica Geral para o mundo do trabalho.

Do ponto de vista metodológico, o ProJovem Adolescente estrutura-se em dois ciclos anuais, organizados a partir de percursos socioeducativos, conforme indicado abaixo:

Quadro 06: Metodologia do ProJovem Adolescente

Ciclo I: “Convivência Social” – 600 hs/a em 03 meses	
Ações:	que facilitem o entrosamento e o engajamento dos jovens, a coletividade
Objetivo:	tornar o Coletivo um espaço de referência formativa e de convívio afetivo, lúdico e solidário para os jovens, que gera oportunidades para o desenvolvimento da criatividade e instiga novos interesses.
Percursos Socioeducativos:	I “Criação do Coletivo”: acolhimento, reconhecimento e agrupamento dos jovens
	II “Consolidação do Coletivo”: consolidação dos diferentes agrupamentos
	III “Coletivo Pesquisador”: ampliação do conhecimento sobre o território vivido
	IV “Coletivo Questionador”: proposições de vivências
Ciclo II: “Participação Cidadã” e “Mundo do Trabalho” – 600hs/a	
Ações	que ampliem as perspectivas de inserção do jovem no mercado de trabalho, suas competências comunicativas e a inclusão digital bem como mobilizem os jovens par ao engajamento na comunidade
Objetivo	Consolidar o Coletivo de Jovens, aprofundando a Formação Técnica Geral e o processo de orientação profissional, convergindo para o desenvolvimento pelos jovens de um Plano de Atuação Social no território.
Percursos Socioeducativo:	V “Coletivo Articulador-Realizador”: investe-se no desenvolvimento de um processo de planejamento participativo para o desenho e execução de um Plano de Atuação Social.

FONTE: MDS (2009b). Projovem Adolescente – traçado metodológico.
Elaboração própria.

Os sujeitos usuários dos *ProJovem Urbano e Campo* além de se encontrarem entre as idades de 18 a 29 anos, deverão saber ler e escrever, sem, no entanto, terem concluído o ensino fundamental da educação básica. No último caso, há um estímulo para a educação de jovens e adultos, em regime de alternância.

A finalidade, neste sentido, é proporcionar formação integral aos jovens por meio da efetiva associação entre a formação básica para elevação da escolaridade, considerando o término do ensino fundamental; a qualificação profissional com certificação de formação inicial e a participação cidadã com a promoção de experiência de atuação social na comunidade.

Constituído com referência no processo de avaliação do Projovem original de 2005, o *ProJovem Urbano* pode ser desenvolvido também junto às unidades prisionais e às socioeducativas de privação de liberdade, a partir da parceria com o Ministério da Justiça e a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. A carga horária total prevista para realização do ProJovem Urbano é de duas mil horas, sendo 1.560 horas presenciais e 440 horas não presenciais, organizadas a partir de seis eixos estruturantes: I) juventude e cultura; II) juventude e cidade; III) juventude e trabalho; IV) juventude e comunicação; V) juventude e tecnologia; VI) juventude e cidadania.

Percebe-se, após a descrição destes programas, a existência de características, metodologias, ações e objetivos muito similares, modificando-se tão somente as parcerias entre o Estado e o tipo de instituição executora.

A qualificação social e profissional a que se refere todas estas modalidades do ProJovem segue o proposto pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em suas políticas e acordado com os demais ministérios, cuja organização da formação profissional se estabelece em torno de três componentes: *i*) formação técnica geral; *ii*) arcos ocupacionais; e *iii*) projeto de orientação profissional (POP). Ressalta-se também a dimensão da participação cidadã, visando buscar a interação entre os conceitos da formação básica e da qualificação profissional, colocados em prática com base em um plano de ação comunitária.

Pode-se ainda afirmar que os programas federais recentes para a juventude pobre estão circunscritos à obrigatoriedade da frequência na escola, associando-se a um auxílio monetário mensal, durante determinado período, pautando-se nos seguintes eixos de ordenamento: descentralização, integração setorial, coordenação das ações entre os diferentes níveis de governo e discriminação positiva (focalização). A ideia é priorizar mecanismos para a otimização dos gastos, focalizando seu destino e revisando a estrutura de subsídios.

Assim sendo, resta questionar quais tem sido as mudanças proporcionadas por tais programas para a constituição de uma política para a juventude e quais são ainda as contradições que perpassam tal política?

3.3 Avanços, controvérsias e desafios dos programas para as juventudes pobres na contemporaneidade

Com o objetivo de discutir a situação das juventudes brasileiras frente às ações governamentais durante meados da última década do século passado, Rua (1998, p.731) propôs uma compreensão de políticas públicas como sendo “o conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos”.

As políticas públicas, nesse sentido, seriam respostas a alguma demanda apresentada por atores políticos ou sociais, públicos e privados, que no final lograram serem incluídas na agenda governamental. Enquanto essa inclusão não ocorre, a autora compreende que tais demandas permanecem em “estados de coisa”, ou seja, em “situações mais ou menos prolongadas de incômodo, injustiça, insatisfação ou perigo que atingem grupos mais ou menos amplos da sociedade sem, todavia, chegar a compor a agenda governamental ou mobilizar as autoridades políticas” (RUA, 1998, pp. 732/733).

Sinaliza-se, portanto, com base nos capítulos anteriores, que as políticas públicas para a juventude permaneceram durante um longo período da história brasileira em “estados de coisa”. Assistiu-se a priori uma construção de programas e ações direcionadas às crianças e aos adolescentes, para mais recentemente se esboçar uma agenda governamental para a juventude. Foi na entrada deste milênio que tanto a sociedade passou a ter outro olhar sobre a juventude, dando-lhe maior importância; como as crises econômicas sucessivas atingiram mais diretamente este segmento, evidenciando-o. Logo, a formação da agenda governamental acerca das questões sociais das juventudes foi sendo construída a partir da mobilização de grupos políticos e da sociedade civil, bem como do reconhecimento das transformações sociais, econômicas, culturais e políticas, que trouxeram inúmeras turbulências sob a condição juvenil.

Diga-se em tempo que a política para os jovens pensada a partir de então definiu como sujeitos usuários de suas ações não todas as juventudes, que pudesse contemplar suas diferentes situações de ser e viver esta fase da vida, mas se propôs a atingir aqueles demarcados por limites etários da condição juvenil que sobrevivem em situação de pobreza. Houve uma possível inversão da condição para a situação juvenil.

É, todavia, em um contexto ambíguo que se tem implantado uma política pública para as juventudes. Quando sequer se dispõe de políticas sociais de caráter universal, capaz de assegurar direitos básicos, contraditoriamente são identificadas modificações nas condições de vida e de sociabilidade dos jovens que, de certo modo, justificam a existência de programas mais focalizados que parecem definir os mesmos objetivos das políticas setoriais, sendo com níveis de abrangência e públicos diferenciados. Ou seja: as ações de elevação da escolaridade dos programas federais para a juventude pobre tendem a aproximar-se das políticas públicas de educação básica; os cursos de qualificação almejam acompanhar as políticas de educação profissional; a concessão de auxílio financeiro mensal se assemelha às políticas de assistência social de transferência de renda e as de inserção no mercado de trabalho pretendem seguir as políticas de geração de trabalho e renda. Então, supõe-se que estes programas ambicionam reproduzir em nível micro o propósito das políticas públicas setoriais em nível macro.

Todavia, ao longo do processo de implementação e reformulação destes programas, vários estudos vem indicando as controvérsias, os limites e as possibilidades destas ações. Embora se afirme que a experiência brasileira neste campo ainda é muito recente, isso não exime os programas de críticas e sugestões.

Observa-se que estas políticas ao incorporar qualificação profissional, realização de trabalhos comunitários e estímulo ao próprio negócio por intermédio das entidades executoras denotam certa inovação nas práticas institucionais; embora, tenha ocorrido uma junção de vários elementos das políticas anteriormente existentes, inclusive implementadas durante a gestão do governo federal de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Como exemplo disso, cita-se o *Agente Jovem*, que passou de um governo para outro e foi agregado pela atual política.

Lima (2007)⁸⁸, ao avaliar o impacto do Programa Agente Jovem nos grupos sociais, situados na linha de pobreza, entre 15 e 17 anos, em Vitória (ES), percebeu que grande parte dos participantes do Programa destacou como positivo o ganho de novos conhecimentos, a ocupação do tempo e a melhoria no comportamento e no convívio social,

⁸⁸ LIMA, Mário Hélio T. de. Políticas Sociais, Juventude e Cidadania na região metropolitana de Vitória (ES). XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, 29 de maio a 01 junho de 2007, UFPE: Recife.

sendo menos expressivas as mudanças relacionadas às melhorias no comportamento escolar e no convívio intrafamiliar.

Todavia, o que mais surpreende nas conclusões de Lima (2007) é que, embora seja a expectativa dos jovens e o objetivo do Programa, os beneficiários entrevistados pelo autor não reconheceram no programa a possibilidade de preparação para a inserção no mercado de trabalho. Os beneficiários, na verdade, viram o programa como uma alternativa de ocupação do tempo livre, que os isentaria da ociosidade e, em seguida, como uma possível forma de angariar novos conhecimentos. Em resumo, o interesse destes jovens centrou-se na obtenção de um auxílio financeiro mensal e na ocupação do tempo livre, revelando um descompasso entre os objetivos propostos do Programa e os vislumbrados pelos jovens.

Vale dizer que estes jovens entrevistados também apontaram como pontos negativos do Programa Agente Jovem justamente o que deveria ser os aspectos incontestes como atraso no pagamento do auxílio, infra-estrutura física inadequada, carência no reforço escolar e no encaminhamento para o mercado de trabalho (LIMA, 2007). Estes são pontos, quando bem empregados, dariam suporte e sustentabilidade para o bom desenvolvimento do programa.

Outra questão pertinente refere-se ao traço comum e posto constantemente em evidência por estes programas, o da associação entre formação educacional/profissional com inserção/intermediação para o mercado de trabalho, apoiando-se na intenção de que um é capaz de promover a conquista do outro. Cabe, portanto, o seguinte questionamento: qual formação educacional e profissional para o trabalho, especificamente para os jovens pobres, faz-se relevante em uma conjuntura de falta de emprego e precarização do trabalho como a que se tem presenciado?

Observa-se o aparecimento de um discurso em torno do empreendedorismo como uma forma de enfrentamento ao desemprego juvenil. A este respeito, os estudos de Castro & Aquino (2008) sinalizam que, como política pública, os programas que facilitam aos jovens a montagem de empreendimentos próprios ainda são muito questionáveis. Existem dificuldades inerentes à manutenção de pequenos negócios, pouca atração dos jovens por esta experiência em função da responsabilidade que implica e há risco de que estes empreendimentos reproduzam práticas de trabalho informal e precário. Todavia, semelhante a demanda por emprego assalariado, as possibilidades de êxito na gestão do

próprio negócio também está associado ao ambiente macroeconômico. Desse modo, para os técnicos do IPEA, “não parece que este tipo de iniciativa tenha potencial para se tornar uma alternativa ao emprego assalariado para os jovens” (CASTRO & AQUINO, 2008, p. 53).

Como estes programas e outros desenvolvidos por governos anteriores objetivam atender um público em *situação de risco social*, com poucos anos de escolaridade, sem uma qualificação profissional mais consolidada, há de imediato uma dificuldade maior de inserção desses jovens no mercado de trabalho. Isto porque se considera que o mercado de trabalho tem exigido outro perfil profissional com atributos e qualificações mais elevadas. Desse modo, propondo-se cumprir metas em curto e médio prazos, opta-se, na maioria das vezes, por cursos na área de prestação de serviços ou de “criação do próprio negócio”.

Observa-se, então: ou o jovem é mantido na execução de atividades de simples qualificação, com relações de trabalho precárias e baixos salários, ou o responsabiliza por seu sucesso ou fracasso no mercado de trabalho mediante a criação do próprio negócio. Quando isso não ocorre, de imediato procura-se, na seleção para o ingresso nos programas, identificar quais jovens possuem o perfil mais condizente com as exigências do mercado de trabalho para que, assim, após a saída do Programa haja mais facilidade de inserção dos egressos, conseqüentemente, maior probabilidade de alcance das metas previstas. O resultado suposto é o de que uma parcela dos jovens que não trabalha nem estuda e, ainda, vive em um contexto familiar de vulnerabilidade social permaneça fora de tais Programas, mesmo que tenham o perfil de entrada, não tem o de saída.

De fato, o que tem sido indicado é que as crescentes dificuldades tanto de jovens como de adultos de se inserir e permanecer no mercado de trabalho somente serão amenizadas quando houver um cenário econômico estabilizado voltado para o desenvolvimento sustentado de geração de mais postos de trabalho. No entanto, não há uma direção coesa das políticas públicas para as juventudes pobres de que a melhor alternativa seria retardar a entrada do jovem no mercado de trabalho, ampliando seu nível de escolaridade e formação. As carências socioeconômicas da maioria dos jovens reforçam o estímulo a entrada precoce no mercado de trabalho com o intuito de contribuir para o sustento da família.

As visíveis desigualdades sociais, logo, são artífices de políticas públicas sociais também desiguais. Na realidade, as ações de qualquer um destes programas, inclusive o

subsídio de cem reais mensais transferidos aos jovens, deveriam ser compreendidos como uma garantia dos *mínimos sociais* de que todos os jovens teriam direito a princípio, possibilitando-os estudar e graduar-se em nível acadêmico ou tecnológico, assim como acontece com os filhos da classe média e da elite.

Neste sentido, é oportuno questionar: por que aos filhos da classe pobre, beneficiários desses programas governamentais, é exigida uma contrapartida por estar recebendo serviços sociais que o próprio Estado já lhes havia negado antes?

Toma-se como relevante ater-se a adoção da prestação do serviço voluntário como uma opção de preparação para o primeiro emprego e como uma contrapartida pela concessão de um auxílio monetário aos jovens, participantes desses programas.

De acordo com a pesquisa realizada por Cardoso & Gonzáles (2007) junto aos Consórcios Sociais da Juventude (CSJ), os jovens tendem a compreender esse auxílio como um salário e o serviço voluntário prestado como seu primeiro emprego. Este entendimento descaracteriza o sentido da gratuidade na prestação do serviço civil voluntário e interfere na participação dos jovens na comunidade, uma vez que eles a fazem não por uma motivação ao engajamento social, mas atraídos pelo pagamento em espécie. Além disso, a frustração e a revolta quando ocorre atraso no pagamento destas bolsas tornam-se maiores.

Outro aspecto, não menos importante, é avaliar que tipo de atividade laboral os jovens realizam nestes trabalhos “voluntários” ou de prestação de serviço à comunidade. Ou seja, há uma relação entre a qualificação profissional oferecida por estes programas e a prática desenvolvida nesses trabalhos? Ou ainda, o que se aprende no serviço civil voluntário que contribuirá para inserção desse jovem no mercado de trabalho?

No âmbito do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), “a ação comunitária visa contribuir para o desenvolvimento de potencialidades dos jovens e aquisições que resultem no reconhecimento de seus direitos e deveres cidadãos” (BRASIL, 2005, p.17). Desta feita, a atuação comunitária proposta por esses programas federais visam estimular o protagonismo juvenil via execução de atividades planejadas pelo gestor municipal nas comunidades locais ou atuação dos jovens junto a setores do poder municipal enquanto agentes multiplicadores.

Neste aspecto, surgem duas imagens acerca do jovem, usuário destes programas governamentais – ao mesmo tempo, em que é um indivíduo em situação de vulnerabilidade,

pois sofre as consequências dos problemas sociais; é também protagonista do desenvolvimento local. Segundo o discurso governamental, “(...) um programa dirigido aos jovens deve tomar como seus, tanto os desafios que estão sendo colocados para essa geração, quanto sua forma inovadora de encontrar respostas aos problemas sociais, chamando-os permanentemente para o diálogo e para a participação cidadã” (BRASIL, 2005, p.11).

É, portanto, com este duplo sentido do ser jovem que lhe é dirigido um conjunto de exigências: concluir os estudos, participar de atividades socioeducativas programadas por estas ações governamentais e promover o desenvolvimento comunitário em locais em que o próprio Estado não tem cumprido o seu papel de provedor dos serviços sociais.

Silva (2009)⁸⁹, em sua dissertação de mestrado sobre os programas sociais para a juventude de Campinas (SP), identificou que para a realização destes trabalhos comunitários foram efetuadas parcerias entre a prefeitura municipal e as secretarias de saúde e de transporte a fim de que fossem abordadas questões como mobilidade, acessibilidade e acidentalidade no trânsito bem como a reabilitação física para a qualificação das pessoas com deficiência.

Segundo a autora, os jovens foram familiarizados com situações e problemas presentes no trânsito – muitos dos quais envolviam pessoas de sua faixa etária como nos casos de atropelamentos e acidentes de motos e carros; e foram também orientados na realização do registro das pessoas com deficiência física na cidade.

No Ceará, o Programa Juventude Cidadã, desenvolvido em 2008, teve como proposta de os jovens, beneficiários em vários municípios, conhecerem a realidade local no contexto social e do trabalho mediante a visitação em comunidades, secretarias municipais, empresas e instituições não governamentais, a fim de:

“identificar líderes comunitários que podem contar a origem e a história do município; conversar com empresários ou técnicos, gerentes de saúde e de empresas, diretores de escola entre outros profissionais, que possam explicar como desenvolvem seu trabalho, e como se dão na realidade as possibilidades e dificuldades de administrar as áreas sociais; conversar com agricultores, técnicos agrícolas ou agrônomos que conhecem muito do solo local, e das potencialidades agrícolas para a produção do município; conhecer atividades profissionais, onde os jovens possam compreender a importância da aprendizagem de seus ofícios, por exemplo, artesãos, pescadores, mecânicos, pedreiros” (IDT, 2008, p.01).

⁸⁹ SILVA, Raquel Honorato da. Juventude Urbana e Políticas Públicas: um estudo de caso em Campinas (SP). Campinas (SP): UNICAMP, Faculdade de Educação, Dissertação de Mestrado, 2009.

Outras pesquisas, no entanto, identificaram nestes programas governamentais que os jovens beneficiários executavam atividades em instituições públicas relacionadas a: atender ao telefone e transmitir recados; manusear a máquina de xerox; operar o aparelho de fax; transportar documentação e equipamentos de um setor a outro; serviços de limpeza; entre outras atividades manuais e de simples qualificação, o que pode incluir as operações básicas de um computador (SPOSITO, 2005; LEÃO, 2005).

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

Todavia, cabe enfatizar que estes benefícios não podem ser estendidos para a totalidade dos jovens participantes destes programas, uma vez que reflete um indicador subjetivo e incerto. Quando se trabalha com um público definido como “jovens em situação de risco social” não se tem necessariamente uma categoria homogênea. Há, na realidade, uma heterogeneidade de perfis de jovens, de diferentes tipos de família tanto quanto diversos níveis no contexto de vulnerabilidade social, que influenciam no modo como os beneficiários elaboram a experiência de participação nestes programas⁹⁰.

Além disso, apesar de algumas destas atividades serem pertinentes, vale indagar qual o diferencial destas atividades para que o jovem beneficiário se destaque na seleção a um posto de trabalho em comparação aos outros jovens não beneficiários e que possuem uma experiência sociocultural e educacional mais elevada? Ou, ainda, se esta comparação não for considerada possível, pergunta-se: quais os caminhos que essas políticas têm

⁹⁰ Ler: LEÃO, Geraldo. Juventude, pobreza e trabalho: o que podem os jovens esperar das políticas públicas? VII Reunião de Antropologia MERCOSUL (RAM), Porto Alegre (RS), 23 a 26 de julho de 2007; LIMA, Mário. Políticas Sociais, Juventude e Cidadania na região metropolitana de Vitória (ES). XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, Recife (PE), 29 de maio a 01 de julho de 2007.

seguido para que esses jovens passem da aprendizagem trivial – que, de fato, para muitos deles transforma-se em aprendizado essencial –, para a aquisição de uma formação profissional mais complexa?

No Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem atual) proposto pela Política Nacional da Juventude, em suas diferentes divisões – Urbano, Adolescente, Campo e Trabalhador –, há possibilidade do jovem transitar de uma modalidade para outra. No entanto, o patamar de qualificação e de aquisição de conhecimentos e experiências permanece no nível de baixa complexidade. Qual a conexão das modalidades do ProJovem atual com as políticas públicas universais – de educação superior, de educação profissional tecnológica, com as políticas de intermediação para o mercado de trabalho, por exemplo?

A resposta a este questionamento tem relação com as orientações presentes no momento de construção da política nacional da juventude. Sposito & Corrochano (2005) levantaram o debate sobre as orientações que estariam motivando a construção das políticas públicas para as juventudes no Brasil e indicaram três eixos de conflitos: um relacionado à *necessidade* das políticas voltadas para a juventude; o outro referente à própria *definição* de quais seriam estas políticas; e o último provém do tipo de *institucionalidade* mais apropriado à ação.

Sobre qual a *necessidade* das políticas específicas para as juventudes, segundo as autoras, a discussão recaiu na seguinte pergunta: as demandas dos jovens já não estariam contempladas nas políticas universais de educação, saúde, esporte etc.? Para alguns estudiosos sim; para outros, há necessidade de ações focalizadas nos jovens pobres ou em *situação de exclusão social* ou em *condição de vulnerabilidade social*.

Mas, afinal quais seriam as políticas públicas *definidas* para a juventude? Sposito & Corrochano (2005) dizem que alguns autores consideram que as políticas de juventude estão inscritas em outro nível de ação diferente das políticas universais de educação, saúde, trabalho e habitação. Estariam, na verdade, mais próximas das demandas culturais, de tempo livre e lazer. A este respeito percebe-se uma orientação difusa nas políticas brasileiras.

Muitas vezes os objetivos propostos pelos programas não correspondem aos vivenciados pelos jovens beneficiados. Quando se espera que o programa contribua para formação profissional e inserção no mercado de trabalho, o jovem tem nos programas

atividades de ocupação do tempo livre, por exemplo. Sendo que a carência dos jovens está em diversos campos – educacional, de qualificação, trabalho e lazer, entre outros.

Mais do que uma necessidade de lazer e de ocupação do tempo livre, o jovem pobre necessita ter acesso à educação, saúde, habitação, trabalho, com os quais também seus pais, suas famílias não foram contemplados. O que se observa é a construção de uma política nacional para a juventude brasileira acessível àqueles que não foram agraciados pelas políticas públicas universais. Faz-se, portanto, necessário um elo entre estas políticas de diferentes níveis – focalizadas e universais –, para que os jovens possam superar sua condição de vulnerabilidade social. Parece ser uma discussão antiga, mas que não foi resolvida no âmbito das políticas públicas brasileiras.

O último eixo orientador que tem trazido conflitos na construção das políticas públicas para a juventude, conforme Sposito & Corrochano (2005) é a *institucionalidade* das ações. Ou seja, quais os organismos que trariam impacto na formulação, no acompanhamento, na integração e na avaliação destes programas? As coordenadorias, assessorias e secretarias têm, segundo as autoras, ocupado um leque de atribuições com graus diferenciados de reconhecimento interno e externo à máquina governamental que se tornam difíceis conclusões gerais sobre seus benefícios.

É fato que foi a partir destas institucionalidades que surgiram outros programas a nível municipal, quase todos com semelhanças quanto ao foco na questão formativa/educacional e na atuação comunitária, porém cada um com ênfase em algum aspecto diferenciado – permanecer na escola; retornar para a escola; proporcionar a inclusão digital. Todas estas iniciativas dão maior visibilidade à temática juvenil, mas padecem nas dificuldades de acompanhamento e avaliação bem como na incompatibilidade da dotação orçamentária necessária para a demanda existente, conforme revelado pelos estudos junto aos programas desenvolvidos em diversos municípios do país⁹¹.

Evidencia-se, portanto, que concorrem na avaliação das políticas públicas para as juventudes um conjunto de fatores organizacionais, pedagógicos e políticos relacionados às dificuldades de implementação de um programa concebido pelo governo federal para ser executado pelos municípios, às formas de inserção e apropriação da proposta pelas

⁹¹ Campinas (SILVA, 2009), no Distrito Federal (COSTA, 2009), em Belo Horizonte (LEÃO, 2007); em Vitória (LIMA, 2007).

administrações locais e às condições materiais e de recursos humanos ofertadas para sua realização.

Novaes (2007), ex-presidente do Conselho Nacional de Juventude, esclarece que os espaços institucionais criados só serão válidos se estabelecerem uma confluência entre a sociedade civil e o poder público, por meio de uma permanente conexão com as redes, os movimentos, as organizações e os setores exclusivamente juvenis. Tal perspectiva se coaduna com o novo paradigma do fazer políticas, defendido por Castro & Abramovay (2003) de que são necessárias políticas de/para/com as juventudes. Mas não somente com instâncias juvenis, conforme as autoras é preciso uma colaboração inter-geracional com adultos, profissionais e estudiosos da juventude. “Assim como a ‘perspectiva de gênero’ não está restrita às mulheres, e diz respeito à equidade nas relações entre homens e mulheres, a ‘perspectiva de geração’ necessariamente aponta para novas relações inter e intra-geracionais” (NOVAES, 2007, p. 257).

Para tanto, não se pode deixar de mencionar a importância da capacitação de profissionais e gestores, com permanentes discussões sobre as transformações da sociedade da qual decorre uma nova condição juvenil e do novo fazer das políticas públicas nesta área de atuação. É preciso profissionais atuantes e comprometidos não com plataformas políticas partidárias, mas com uma política de Estado para a juventude.

Acontece que ainda há uma maior preocupação com a “roupagem” da política social, ou seja, com o discurso governamental em torno dos programas, com o *marketing*, com a concepção e justificativa dos programas em portarias, medidas provisórias, projetos de lei. Para esta etapa, há profissionais experientes e docentes de universidades renomadas, que são financeiramente valorizados pelas assessorias prestadas. No entanto, quando se analisa a etapa de execução dos programas, o perfil dos profissionais envolvidos e a capacitação dos gestores municipais acerca da temática parecem não ter a mesma valorização e preocupação com a qualidade técnica.

Os Programas como Agente Jovem e Juventude Cidadã foram estruturados para que os jovens fossem acompanhados por “instrutores” – profissionais de diferentes áreas que ministrariam aulas de português, matemática, cidadania e direitos humanos, informática. Em 2008, ao vivenciar a experiência de seleção para instrutor do módulo I – Cidadania e

Direitos Humanos –, de um destes Programas desenvolvido em diversos municípios cearenses, foi possível identificar que:

i) não houve uma divulgação ampla do processo seletivo, logo, muitos dos candidatos a instrutores foram indicados por funcionários da Instituição, responsável pela execução do Programa. A seleção, neste sentido, ocorreu com brevidade, compondo-se de três fases: a) análise do currículo; b) dinâmica de apresentação em grupo, com a indicação do candidato se teria ou não disponibilidade para ministrar a disciplina durante um mês em um dos municípios do interior do estado; e c) dissertação de duas questões sobre planejamento de aula e políticas públicas para a juventude.

ii) o planejamento da execução do Programa sofreu atraso, pela demora no repasse dos recursos financeiros federais, fazendo com que o treinamento dos instrutores ocorresse em apenas dois dias, às vésperas do início das aulas do Programa.

iii) houve atraso na entrega do material didático-pedagógico nos locais onde o Programa seria executado;

iv) a capacitação do instrutor direcionou-se para a necessidade dele ser pró-ativo e criativo frente às adversidades, aos atrasos dos materiais didático-pedagógicos, à falta de infraestrutura física e de equipamentos durante o desenvolvimento das aulas. Assim, a capacitação se voltou mais para a necessidade do esforço individual de cada instrutor para dar o “melhor de si” no desenvolvimento do Programa do que na discussão acerca do novo fazer das políticas públicas, da concepção de juventude e da metodologia que deveria ser aplicada durante o Programa. Na realidade, cada instrutor utilizava o material didático-pedagógico, que tardiamente estaria disponível da forma que cada um considerasse mais conveniente, de acordo com a realidade do município onde estaria lotado para desenvolver as atividades.

v) outro aspecto interessante da capacitação de instrutores foi o foco dado para que o instrutor fosse um incentivador das potencialidades juvenis. O papel do instrutor era mostrar para o jovem pobre que apesar de suas adversidades socioeconômicas ele seria capaz de “mudar de vida”, de conquistar seus objetivos e que seria importante permanecer no Programa até o final, era um trabalho para a diminuição da evasão.

vi) houve também um item de educação financeira, que objetivava avaliar e estimular a reflexão no jovem de como gastar ou investir a renda familiar, sobretudo, o auxílio financeiro que o Programa lhe proporcionava.

Com a unificação dos programas em torno do ProJovem ocorreram modificações no traço metodológico e o reconhecimento de que um dos principais componentes para um melhor desenvolvimento do Programa é a qualidade dos profissionais que estarão na equipe de execução, no dia a dia com os jovens. Logo, afirma-se em um dos documentos do ProJovem Adolescente: “Para se atingir esta qualidade, além de uma remuneração condigna e da oferta de condições adequadas de trabalho, há duas estratégias complementares e fundamentais: uma boa seleção, por meio de concurso público, e um processo de formação continuada dos profissionais” (MDS, 2009b, p.39).

Entre 2007 e 2008, em Fortaleza ocorreu, assim como em outras capitais do país, o Curso de Capacitação de Gestores de Políticas de Juventude, proporcionada pela Secretaria Nacional de Juventude com o apoio do Banco Mundial, em parceria com os governos estaduais.

Foram solicitadas de algumas instituições governamentais que trabalham com a temática da juventude bem como das prefeituras municipais que encaminhassem um profissional para participar deste Curso, durante o período de quatro semanas, com uma carga horária de 40 horas semanais. O conteúdo do curso se dividiu em quatro módulos: I. Retratos da Juventude Contemporânea; II. Instituições sociais e processo de socialização dos jovens; III e IV. Planejamento, Implementação e Licitação. Os professores do curso eram mestrandos e doutorandos de universidades bem conceituadas no país, pesquisadores de importantes grupos de pesquisa nesta temática. Todas as aulas foram filmadas para se tornarem um instrumento multiplicador dos temas apresentados e discutidos. Além disso, os professores por serem também pesquisadores aproveitaram a oportunidade para aplicar um questionário sobre o perfil dos gestores municipais das políticas de juventude.

A partir das observações realizadas, como aluna ouvinte, durante os dois primeiros módulos do Curso ocorrido em Fortaleza, percebeu-se que a proposta foi de contemporaneizar o conceito de juventudes, a partir da discussão de artigos científicos, de debates sobre alguns filmes e temas polêmicos como gravidez na adolescência, aborto, sexualidade, mundo do trabalho, educação, família, entre outros. Porém, as observações

acerca das diferenças de concepções e da presença ainda de uma cultura “adultocêntrica”, coadunam-se com as reflexões de Sposito & Carrano (2003, p. 30) de que “longe de significarem uma pluralidade dos que dialogam, revelam a incomunicabilidade no interior da máquina administrativa”.

Além disso, foram apresentados os dados da Pesquisa Nacional sobre a Juventude realizada pelo Instituto de Cidadania e os membros da Prefeitura de Fortaleza, participantes do curso, tiveram a iniciativa também de apresentar os dados sobre uma pesquisa recentemente realizada naquela ocasião sobre a juventude em Fortaleza. Observou-se que muitos dos resultados das duas pesquisas eram semelhantes. E, a partir daí, houve a reflexão sobre a necessidade de cada município buscar conhecer as demandas, as opiniões e sugestões dos jovens locais.

Contudo, sobre o perfil do público presente neste Curso, apesar de não ter dito acesso a pesquisa realizada pelos professores, percebeu-se que do total de aproximadamente 40 participantes, estavam presentes um prefeito; um vereador; uma primeira dama, que coincidentemente era secretária de assistência social de um município; um profissional técnico de uma instituição executora de um dos programas federais; alguns técnicos da Secretaria Estadual da Juventude; e os demais foram indicados da Prefeitura de Fortaleza – jovens militantes, ocupantes de cargos comissionados, envolvidos na execução dos programas para a juventude. Ou seja, nenhum concursado público, a maioria não possuía curso de nível superior e, ao mesmo tempo, que estavam ali representando suas instituições, foram desistindo de prosseguir do curso por terem que atender alguma urgência burocrática de seus setores de trabalho.

Não foi identificado, portanto, uma estrutura administrativa em torno das políticas de juventude, sobretudo, no âmbito local, na fase de execução dos programas, composta por técnicos concursados e qualificados, que permanecerão atuando nesta área, independente da mudança de Governo a cada eleição. A capacitação contínua destes profissionais torna-se improdutiva, uma vez que são substituídos a qualquer tempo conforme interesses políticos e pessoais, o que desestabiliza e rompe a continuidade no desenvolvimento das políticas públicas. Este é um aspecto que tem perpassado as políticas públicas das mais diferentes áreas.

Outro fator relevante refere-se à presença de jovens na gestão das políticas locais, o que vale o alerta indicado por Sposito (2008) de que isto não significa, no primeiro instante, uma condição para existência de políticas mais adequadas, pois é preciso atenção para que não haja certa naturalização e homogeneização da condição juvenil. Ainda é incipiente o caráter plural e democrático da participação de coletivos juvenis diversificados. Os jovens militantes, do movimento estudantil e de partidos políticos, ainda possuem maior grau de institucionalidade do que os coletivos juvenis oriundos das manifestações culturais e de lazer tanto enquanto público destinatário das ações ou equipamentos públicos, como atores importantes na formulação de políticas.

Observa-se, portanto, que permanecem na atual gestão federal muitas das críticas realizadas sobre os programas para os jovens desenvolvidos nos governos anteriores. Ou seja, existiram avanços em termos de participação, definição de diretrizes, objetivos, construção de uma linha teórica e metodológica de trabalho, surgimento de institucionalidades, concepção de juventudes, no entanto a execução ainda reserva desafios mais antigos do que novos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este estudo buscou-se contextualizar, a partir de uma análise qualitativa, de caráter histórico e sociológico, o momento em que a temática das juventudes se inseriu no universo das políticas públicas do governo federal como um problema social, bem como avaliar o caminho seguido por elas para dar respostas aos atuais desafios e demandas dos jovens pobres no Brasil.

Nestas considerações finais serão retomados os principais pontos das discussões tratadas, destacando inicialmente que o tema da juventude vem conquistando avanços no país, sobretudo, pela visibilidade internacional que lhe tem sido dada. Os jovens de todo o mundo, de certo modo, vivenciam os mesmos problemas, com maior ou menor intensidade.

Segundo o Informe sobre a Juventude Mundial⁹² da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2007, são 1,2 bilhões de pessoas de 15 a 24 anos, 18% da população mundial, representando uma parte essencial no desenvolvimento dos países não só pela sua extensão numérica, mas também pelo maior alcance educacional dessa geração e por serem 25% da população economicamente ativa. Por isso, a ONU atenta para uma expansão de oportunidades e desafios muito semelhantes para os jovens em todas as regiões do mundo, todavia, ressalta que as dimensões e implicações assim como as intervenções políticas exigidas variam geográfica e economicamente.

Para expressiva parcela mundial dessas juventudes, a concretização dos direitos humanos ainda não é realidade – são 200 milhões sobrevivendo com menos de US\$ 1 por dia, 88 milhões sem empregos e 10 milhões portadores do vírus da AIDS. O estudo da ONU mostra que os problemas sociais atingem indistintamente os jovens, no entanto, apresentam-se mais graves nos países de economia menos dinâmica (ONU, 2007).

O Brasil, conforme o panorama construído nessa tese sobre a condição juvenil, a partir dos dados da PNAD 2008, apresenta desafios importantes para a efetivação dos direitos dessa parte considerável da população. São mais de 49 milhões de pessoas entre 15

⁹² ONU. World Youth 2007 Report – Young's People Transition to Adulthood: progress and challenges. Disponível em: http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/wyr07_complete.pdf Acesso em 28.11.2010.

e 29 anos de idade, representando 26,2% da população total. Destes, quase 2,9 milhões vivem com renda familiar de até meio salário mínimo, não estudam nem trabalham; metade reside no nordeste e a maioria são mulheres não brancas.

Do ponto de vista da análise sobre as desigualdades sociais no país, esse quadro já é conhecido, há uma reprodução entre os jovens das diferenças e discriminações do mundo adulto. Por conseguinte, essas diversas situações socioeconômicas, étnicas e de gênero fazem com que, apesar de comporem a mesma faixa etária, esses jovens vivenciem situações diversas, tenham oportunidades desiguais, que, assim, requerem olhares específicos tanto por parte do governo como da sociedade, instituindo não uma juventude brasileira, mas as juventudes, com seus diferentes modos de ser.

Com as análises da trajetória histórico-social das ações públicas para a criança e o adolescente no Brasil e a construção do panorama das juventudes na contemporaneidade, elaboradas nesta tese, foi possível a constatação de que a condição juvenil tem sido direta e indiretamente afetada pelas mudanças na estrutura econômica da sociedade e pelas transformações na temporalidade da vida.

O aumento da expectativa de vida tanto em diversos países desenvolvidos como no Brasil tem indicado atualmente como é insuficiente a estimativa de 09 (nove) anos⁹³ para a transição da adolescência para a fase adulta. Não se trata somente de uma questão de ampliação dos anos da fase juvenil. Como explica Sposito (1997), os estudos europeus tendem a alongar os limites superiores da faixa etária pela inclusão da população com idade de 29 anos, como uma fase de *pós-adolescência* – um período de latência ou de moratória social –, porque o jovem, ao concluir sua escolaridade, não consegue se inserir nas atividades profissionais de mercado de trabalho formal. Por outro lado, a mesma autora entende que no Brasil, a tendência maior é a de antecipação do início da vida juvenil para antes dos 15 anos, uma vez que determinadas características de autonomia e inserção no mundo laboral tornam-se uma exigência imediata para a maioria da população pobre.

O fato é que da passagem de uma sociedade rural para a urbano-industrial e, agora, pós-industrial, a fase do ciclo da vida delimitada como de juventude vem sendo reconhecida no Brasil, ganhando espaço dentro das ações públicas, sobretudo pelos desafios cada vez maiores que lhe tem sido postos.

⁹³ De 15 a 19 anos compreende a fase da adolescência e de 20 a 24 anos a dos jovens propriamente ditos.

Na sociedade rural toda a vida social girava em torno do trabalho braçal e familiar no campo. Quanto mais filhos, mais mãos para o plantio. Nos primeiros anos de vida, a necessidade econômica e os costumes culturais da época obrigavam a lida diária na terra para os pequeninos e no lar para as pequeninas. Não havia, assim, o reconhecimento cultural e social das fases da infância, adolescência ou juventude. Essas etapas eram muito curtas ou nem existiam dada as responsabilidades adultas adquiridas precocemente. Desse modo, durante um período da história brasileira inexistiam ações públicas sociais para estes segmentos; a pobreza era objeto da caridade, da benemerência e não do Estado.

A preocupação pública com a infância e a adolescência no país foi brotada apenas quando os problemas com o abandono de crianças e com os atos infanticidas começaram a afetar o crescimento e a urbanização das cidades. Todavia, as opções utilizadas foram de *saneamento* ou *zoneamento social*, de contenção da criminalidade e de disfarce da pobreza e não de diminuição das desigualdades sociais.

O adolescente foi ganhando espaço na sociedade pelas atitudes consideradas de *delinquência* e pela necessidade de se educar uma força de trabalho propícia ao modelo de produção *fordista-taylorista* da recente sociedade urbano-industrial. As medidas adotadas visavam a disciplina, a socialização para o trabalho e o tratamento daqueles considerados como portadores de algum “grau de perversão” (abandonado, delinquente, vicioso etc.). Até 1930 tanto a questão do “menor” como os demais problemas sociais eram tratados como “casos de polícia” e percorriam ações de repressão e correção.

Nos anos seguintes, a política social entra em cena, porém, mais voltada para o assistencialismo e paternalismo do que mesmo para a garantia de direitos. Grande parte das ações sociais estatais desenvolveu-se ao redor da classe assalariada e da regulamentação das relações de trabalho. Crianças, adolescentes e jovens ocupavam o espaço das medidas acerca da proibição do trabalho infantil, da preparação ao mercado de trabalho, da prevenção à ociosidade e criminalidade – uma união entre assistencialismo, gestão da pobreza, coerção e correção das práticas delituosas.

Da sociedade das indústrias para a sociedade dos serviços, os diversos segmentos populacionais e suas especificidades foram conquistando direitos, exigindo legitimidade, igualdade de oportunidades e de melhores condições de vida. A sociedade brasileira passou por transformações econômicas, culturais e políticas que, não sem resistência,

possibilitaram a promulgação da Constituição Federal de 1988⁹⁴, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e de outras bases que dão sustentação *ao direito a ter direitos*, seguindo uma série de preceitos legais que há tempos já estavam sendo colocados e exigidos internacionalmente.

Essas conquistas acompanharam as mudanças, inclusive culturais, relacionadas ao reconhecimento da infância, adolescência e juventude como fases do ciclo da vida com suas particularidades e demandas sociais específicas. A sociedade pós-industrial, portanto, trouxe em seu bojo a evidente necessidade de concretização desses direitos e vem revelando a complexidade da condição juvenil frente à tardia tomada das questões sociais como questões políticas no país. Ao mesmo tempo em que se percebe que os problemas são antigos, suas formas de enfrentamento são ainda muito recentes.

Como foi possível notar, somente há aproximadamente duas décadas no Brasil, as temáticas juvenis adentraram as searas governamental, não-governamental e acadêmica, momento no qual se analisa uma interrupção na trajetória da mobilidade social desse segmento. Enquanto no interstício de 1930 até meados de 1970, a despeito do contexto de elevada desigualdade socioeconômica, “o filho do pobre ficava menos pobre que os pais, [e] o filho do rico ficava muito mais rico que seus pais” (POCHMANN, 2007, p. 09), nos fins dos anos 1980 e no decorrer da década de 1990, se iniciou uma onda de pessimismo com relação ao futuro dos jovens, pois eles já não alcançavam condições de vida e de trabalho superiores às gerações anteriores nem ascensão em seus percursos ocupacionais.

Vale lembrar os anos de 1990 no país marcados pela introdução e o fortalecimento da ideologia neoliberal que apregoava a tese do “Estado Mínimo”, na qual os governos deveriam conter os gastos para que fosse possível o enfrentamento da crise econômica. O Estado, desse modo, passou a incentivar o envolvimento da sociedade civil na execução de programas voltados para a solidariedade social, enquanto se preocupava com as questões relacionadas ao mercado, à economia.

Embora o agravamento das questões sociais exigisse uma atuação mais ampla do Estado em relação às políticas sociais, vivia-se um período de imperioso projeto neoliberal, ocasionando um momento de estagnação no processo de conquistas e intensificação dos

⁹⁴ Ampliação dos direitos sociais, conforme o Art. 6º: São direitos sociais a saúde, a educação, o trabalho, moradia, lazer, cultura, segurança, proteção à maternidade e assistência aos desamparados.

direitos sociais em todas as áreas. As políticas sociais universais cederam espaço para as políticas focalizadas na população em extrema pobreza, servindo-se da baixa qualidade dos serviços oferecidos (*para pobres, políticas pobres!*). Nesse contexto, houve uma priorização das ações públicas sociais relacionadas às crianças e aos adolescentes, enquanto os espaços para a juventude ainda eram muito tímidos, tornando-se carro-chefe nas gestões do Governo Lula, junto com o fortalecimento de políticas na área da assistência social.

Além disso, as elevadas taxas de desemprego e a precarização das relações de trabalho foram atingindo mais drasticamente os jovens, contribuindo para um clima de desalento, mesmo àqueles oriundos de famílias mais abastadas. Estes têm se servido muitas vezes da migração para países de economia mais dinâmica em busca de oportunidades de emprego e melhores condições de vida e trabalho. O Brasil, nesse sentido, pode estar entrando no processo de *brain drain*, isto é, no quadro de exportação de profissionais altamente qualificados com origem em países de economia menos dinâmica⁹⁵.

Contribui para isso, o fato de o país ocupar uma posição passiva e subordinada no atual contexto de divisão internacional do trabalho – com poucos investimentos em educação de qualidade, tecnologia e inovação. Ou seja, a absorção de jovens altamente qualificados pelo mercado de trabalho brasileiro ainda é pequeno, pois, as práticas empresariais em geral continuam a recorrer aos baixos salários, ao uso de horas-extras, subcontratação, precarização dos postos de trabalho, reduzida capacidade inovativa e de agregação de valor na cadeia produtiva. Ao mesmo tempo, as políticas governamentais ainda são singelas na implementação de ações que dinamizam a produção de conhecimento

⁹⁵ Ainda que, no caso brasileiro, de acordo com Léa Velho e Paulo Velho (2002), a permanência dos profissionais altamente qualificados no exterior não tenha, ainda, atingido proporções alarmantes, é possível que isso, venha a ocorrer, tendo em vista a reduzida oferta de empregos e de condições de desenvolvimento na carreira científica. Isto se torna ainda mais preocupante em um período em que oportunidades de emprego para profissionais qualificados em áreas do conhecimento são maiores em países que se encontram na fronteira da inovação tecnológica. Outra observação importante com relação à possível inserção brasileira no processo de *brain drain* é a de que embora já existam estudos sobre a emigração de brasileiros para o exterior (PATARRA, 1996), essas análises voltam-se para o estudo dos trabalhadores pouco qualificados, que se inserem de forma precária no mercado de trabalho dos países de destino, especialmente Estados Unidos e Japão, ocupando-se, sobretudo, da análise de suas condições de vida, trabalho e redes de sociabilidade. No que diz respeito aos jovens imigrantes pertencentes ao grupo seletivo de pessoas que possuem titulação acadêmica superior e atuam nas áreas científica, tecnológica e de saúde, não se tem conhecimento de estudos. Ver: PATARRA, Neide L. (coord.). *Migrações Internacionais: herança XX, agenda XXI*. Programa Interinstitucional de Avaliação e Acompanhamento das Migrações Internacionais no Brasil. Campinas: FNAP; São Paulo: Oficina Editorial, 1996; VELHO, Léa; VELHO, Paulo. Mobilização de cientistas brasileiros que trabalham no exterior e redes. IN: VELLOSO, Jacques (org.). *Formação no país ou no exterior? Doutores na pós-graduação de excelência*. Brasília: CAPES, 2002.

básico e aplicado. É um círculo vicioso no qual os jovens sentem a insegurança e as incertezas sobre seu futuro.

As adversidades na unidade familiar também têm influenciado a exigência de uma agenda pública mais abrangente para as juventudes, haja vista as três etapas importantes para o início da vida adulta – *partida da família de origem, entrada na vida profissional e formação de um casal* – tornarem-se mais complexas (SPOSITO, 1997). Há, inclusive, nesta fase de *transitoriedade*, passagem da heteronomia da criança para a autonomia do adulto, a abertura de múltiplas possibilidades: *i*) o exercício do trabalho; *ii*) a situação de desemprego recorrente; *iii*) a condição antecipada de pai ou mãe, com família constituída ou mesmo isoladamente; *iv*) a fase de estudo com residência junto dos pais, e dependentes deles; *v*) a fase de estudo com residência distante dos pais, e dependente deles; *vi*) a fase de estudo com vida independente e com família própria; *vii*) a situação de possuir mais de 24 anos na condição de desempregado ou de ocupação com rendimento insuficiente, tornando-o ainda dependente dos pais, entre outras (POCHMANN, 2004).

Nesse caleidoscópio de possibilidades, os jovens enfrentam até três vezes mais dificuldades de inserção e permanência no mercado de trabalho do que os adultos; ocupam muito mais postos de baixa qualidade, ostentando vínculos precários e de menor remuneração, e, o mais grave, comprometendo sua escolarização ou mesmo permanecendo fora da escola em um contexto socioeconômico e cultural no qual a educação torna-se chave-mestra no processo de ascensão ocupacional e de mobilização social na sociedade do conhecimento. Na busca de estratégias de sobrevivência pessoal e/ou familiar, os jovens se sentem compelidos precocemente a buscarem uma ocupação, deparando-se muitas vezes com ambientes econômicos hostis ao atendimento de suas expectativas.

Dessa forma, objetivando avaliar quais as respostas dadas pelos atuais programas federais voltados à juventude pobre, frente à complexidade sociocultural e os desafios postos pela sociedade do conhecimento, identificou-se a inexistência de um desestímulo ao ingresso juvenil na população economicamente ativa, capaz de levá-los a priorizar o melhor preparo educacional e profissional, reduzindo, assim, as taxas de desemprego e possibilitando o atendimento das demandas familiares e da própria sobrevivência com maior autonomia material. Ou seja, paradoxalmente, as ações em evidência têm propiciado

e estimulado os jovens pobres a um processo de conciliação entre estudo e trabalho, melhor dizer: mais dedicação ao trabalho do que ao estudo.

Não se entende a conciliação entre estudo e trabalho como um problema *per se* desde que fossem postos novos parâmetros à jornada e condições desse trabalho. Afinal de contas a juventude anseia inserir-se no mercado de trabalho, seja por necessidade econômica individual ou familiar, seja por almejar uma auto-afirmação.

É admissível a existência de algumas ações no sentido de melhor compatibilizar essas duas atividades, como exemplo cita-se a Lei n.º 11.788, de 25 de setembro de 2008 (Lei do Estágio) – definindo conceitos, objetivos, público-alvo, critérios e exigências a fim de estabelecer uma vinculação pedagógica entre o trabalho e o curso regular do aluno-estagiário. No entanto, apenas uma parcela dos jovens é atendida por essas condições e, mesmo assim, falta fiscalização por parte dos Ministérios do Trabalho e da Educação.

Além disso, aos jovens mais pobres, com baixa ou nenhuma escolaridade, envolvidos com outras questões sociais – a violência, o uso abusivo de bebidas alcoólicas e de drogas ilícitas, entre outras – têm lhes sido dados maiores chances de acesso a políticas mais focalizadas, da área da assistência social do que àquelas de caráter universal. Mesmo essas ações focais ainda não têm atingido a totalidade dos jovens que vivenciam essas situações denominadas de risco social. Logo, se as políticas universais não são capazes de sozinhas atenderem às particularidades de um público tão diverso quanto os jovens, é também verdade a ineficiência das políticas focalizadas geridas sem a articulação com aquelas e em pequena escala de abrangência.

Positivamente, as políticas públicas sociais atualmente trazem outras propostas ligadas ao trabalho, quais sejam: o apoio à economia solidária, ao cooperativismo, ao empreendedorismo com acesso ao microcrédito, ao turismo, o incentivo à agricultura familiar, à produção artesanal. Ações vinculadas às áreas pouco exploradas e a uma população jovem até então esquecida, como os jovens rurais, revelando aspectos não comumente contemplados no âmbito das políticas universais.

No entanto, não se pode negligenciar o fato de tais ações focais atingirem ainda um número pouco expressivo de jovens, tendo em vista o tamanho da demanda. Sua concretização tem se dado de forma isolada, não sendo capaz de combater as disparidades entre as regiões do país e entre os jovens no mercado de trabalho. O cruzamento entre o

balanço do número de pessoas contempladas pelo Programa Nacional de Jovens (ProJovem)⁹⁶ e os dados da PNAD 2008 pode possibilitar um retrato do alcance das ações sociais públicas recentes voltadas ao público juvenil mais socialmente vulnerável.

Observa-se que entre 2008 e 2009, o ProJovem Integrado atendeu pouco mais de 1 milhão de jovens nas principais capitais e regiões metropolitanas do país, não atingindo metade dos jovens que sobrevivem com menos de um salário mínimo mensal e que também não trabalham nem estudam, conforme a PNAD 2008.

O ProJovem Urbano atendeu, no período de 2008 a 2009, 350 mil jovens de 18 a 29 anos enquanto pela PNAD 2008 existem mais de 2,6 milhões de pessoas nesta faixa etária que não estudam nem trabalham. Já o ProJovem Adolescente contemplou, no mesmo período, 512 mil jovens de 15 a 17 anos de idade. Todavia, esta faixa etária corresponde àqueles que deveriam dedicar-se tão somente aos estudos, o que pela PNAD 2008 reconhece-se que há um maior número de adolescentes priorizando apenas o trabalho, cerca de 730 mil, e outra parte, mais de 2,2 milhões, dividindo-se entre o estudo e o trabalho.

A passagem de uma economia mais tradicional para outra, mais dinâmica, voltada para a tecnologia e inovação, para o acúmulo de informações e de novos conhecimentos vem exigindo alterações substanciais quantitativas e, sobretudo, qualitativas no sistema educacional e de formação profissional. A consequência disso é a necessidade de ampliar a educação geral, propiciando uma formação contínua durante o ciclo de vida ativa das novas gerações de trabalhadores. Educação agora é para a vida toda! Urge, portanto, a reflexão e o debate sobre a educação que se tem, a que se quer e aquela que se deve ter.

Os jovens, certamente, devem dedicar uma parte maior de seu tempo para os estudos e, assim, a entrada no mercado de trabalho ou ocorre em condições propícias à primazia da formação ou é adiada possibilitando mais anos dedicados exclusivamente aos estudos. É somente dentro deste campo de alternativas que se compreende ser provável a efetivação dos direitos sociais e da igualdade de oportunidades aos conjuntos de jovens brasileiros. Esse caminho é diverso deste seguido pelas políticas públicas sociais aos jovens pobres em vigência no país, como traçado no último capítulo desta tese.

⁹⁶ BRASIL. ProJovem Urbano em Revista – Balanço do programa mostra inclusão de jovens à margem da sociedade. Disponível em <http://www.projovemurbano.gov.br/pjrevista/balanco.html> Acesso em 07 dez. 2010.

Considerando a recente trajetória do Brasil no âmbito da implementação de políticas públicas sociais específicas para a juventude pobre, reconhecem-se os avanços empreendidos, como a criação de um arranjo institucional no âmbito do governo federal, que tem sido propagado para as esferas estaduais e municipais, por meio do estabelecimento de secretarias, conselhos e programas de juventude.

Entretanto, a despeito desses e de outros avanços que têm dado visibilidade social e política ao tema das juventudes, é perceptivo o caráter dual no desenvolvimento das políticas sociais públicas. Elas seguem dois rumos: um composto por ações no campo das políticas universais em que as classes economicamente mais favorecidas tendem a ter um maior acesso e se deleitam com ações de maior qualidade; e outro, em que o foco persiste na população jovem mais pobre. Este último indica estar mais presente na construção do que o governo vem denominando de Política Nacional da Juventude.

No primeiro caminho, os jovens têm encontrado maior oportunidade de se dedicarem com mais afinco e prioridade aos estudos, inclusive alcançando o ensino superior e a pós-graduação, adiando a entrada no mercado de trabalho ou conciliando as duas atividades, de um modo mais pedagógico e em melhores condições.

No segundo, voltado para os jovens mais pobres, como se estes formassem uma “outra” juventude, a tônica tem recaído, ainda, sob uma concepção funcionalista de reinserção social, educacional e comunitária. Dessa forma, os programas não têm possibilitado as mesmas oportunidades de dedicação à educação e formação que as classes mais favorecidas, contribuindo para a reprodução das desigualdades sociais. Conclui-se, nesse sentido, que os jovens pobres permanecem com as seguintes alternativas de escolha: ou estudam e trabalham em condições precárias, ou trabalham em condições precárias, ou nem estudam ou nem trabalham – optando entre os *males*, o menor.

Logo, tais programas, menos que um direito, tem se prestado a corrigir disfunções decorrentes das situações de extrema pobreza. Um exemplo disso é o fato, por exemplo, do Programa Nacional de Jovens (ProJovem), em seu atual formato, encontrar-se sob a responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no âmbito da assistência social, e não no Ministério da Educação.

Na sociedade atual, os problemas sociais vividos pelos jovens são os mesmos pelos quais passam os adultos – desemprego, analfabetismo, violência etc. – o que exige ações

cada vez mais permanentes, firmando-se enquanto políticas de Estado e não de governo. As demandas contemporâneas dos jovens advindas da nova realidade socioeconômica, histórico-social onde a educação é um elemento *sine qua non* não comportam o desenvolvimento de políticas atreladas à perspectiva de transição, como as que foram postas no contexto de sociedade urbano-industrial.

Em meio à explosão demográfica juvenil, às mudanças da expectativa de vida e ao acirramento das desigualdades sociais, na construção de uma agenda pública voltadas para os jovens pobres no país optaram-se pela ênfase nas políticas de formação para o mercado de trabalho, mesmo caminho quando da emergência das ações de atendimento às crianças e adolescentes. Todavia, os desafios do trabalho hoje exigem a aquisição de uma educação mais elaborada, mais sólida, ao longo da vida produtiva. Dessa forma, apesar da suma importância, não será no âmbito da assistência social que essa questão será enfrentada.

É preciso, então, uma integração efetiva entre os programas emergenciais e os de caráter universal acoplada à organicidade no acompanhamento, na avaliação e na reorientação dessas ações, que não estejam circunscritas apenas à aplicação dos recursos financeiros e a estratégias de sobrevivência, mas, de fato, à possibilidade dos jovens pobres fazerem suas escolhas dentro de uma igualdade de oportunidades.

BIBLIOGRAFIA

ABAD, Miguel. Crítica política das políticas de juventude. IN: FREITAS, Maria Virgínia; PAPA, Fernanda de Carvalho (orgs.). Políticas Públicas: juventude em pauta. São Paulo: Cortez, 2008, pp. 13-32.

_____. Las Políticas de juventud desde la perspectiva de la relacion entre convivência, ciudadanía y nueva condicion juvenil. Revista Última Década, v.10, n.16, 2002.

ABRAMO, Helena W. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. Revista Brasileira de Educação, ANPED, nº 05 e 06, maio/dez. 1997.

_____. Condição juvenil no Brasil contemporâneo. IN: ABRAMO, H. W.; BRANCO, P. P. M. Retratos da Juventude Brasileira: análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Instituto de Cidadania, Ed. Perseu Abramo, 2005.

BANGO, Julio. Políticas de Juventude na América Latina: identificação de desafios. IN: FREITAS, Maria Virgínia; PAPA, Fernanda de Carvalho (orgs.). Políticas Públicas: juventude em pauta. São Paulo: Cortez, 2008.

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

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri. Trabalho, formação profissional e educação do adolescente. Florianópolis: Perspectiva, v.14, n.26, p. 203-220, jul./dez. 1996.

BELLUZZO, Lilia; VICTORINO, Rita de Cassia. A juventude nos caminhos da ação pública. São Paulo em Perspectiva, 18(4), 2004, pp. 08-19.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 2ª Ed., São Paulo: Cortez, 2007 (Biblioteca Básica de Serviço Social).

BORBA, Francisco S. (org.). Dicionário UNESP do Português Contemporâneo. São Paulo: UNESP, 2004.

BRASIL. ProJovem Adolescente: adolescências, juventudes e socioeducativo: concepção e fundamentos. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. ProJovem Adolescente: traçado metodológico. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. ProJovem Adolescente: Caderno do Orientador Social – Ciclo I, Percurso Socioeducativo I: Criação do Coletivo, Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. ProJovem Adolescente: Caderno do Orientador Social – Ciclo I, Percurso Socioeducativo II: Consolidação do Coletivo, Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. ProJovem Adolescente: Caderno do Orientador Social – Ciclo I, Percurso Socioeducativo III: Coletivo Pesquisador, Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. ProJovem Adolescente: Caderno do Orientador Social – Ciclo I, Percurso Socioeducativo IV: Coletivo Questionador, Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. ProJovem Adolescente: Caderno do Orientador Social – Ciclo I, Percurso Socioeducativo V: Coletivo Articulado, Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Plano Plurianual (2008-2011).

BRUNO, Miguel; ALVES, José Eustáquio. População e crescimento econômico de longo prazo no Brasil: como aproveitar a janela de oportunidade demográfica? Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu, 2006.

BRUSCHINI, Cristina. Uma abordagem sociológica de família. Revista Brasileira de Estudos da População, São Paulo, v.6, n.1, pp.1-23, jan.- jun., 1989.

CALAZANS, Gabriela. Os jovens falam sobre sua sexualidade e saúde reprodutiva: elementos para reflexão. IN: ABRAMO, H. W.; BRANCO, P. P. M. Retratos da Juventude Brasileira: análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Instituto de Cidadania, Ed. Perseu Abramo, 2005.

CAMARANO, Ana Amélia; LEITÃO E MELLO, Juliana; KANSO, Solange. Um olhar demográfico sobre os jovens brasileiros. IN: CASTRO, Jorge A. de; AQUINO, Luseni M. C.; ANDRADE, Carla C. (orgs.). Juventude e Políticas Sociais no Brasil. Brasília: IPEA, 2009, pp.73-88.

_____. Do nascimento à morte: principais transições. IN: CAMARANO, A. (org.). Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição? Rio de Janeiro: IPEA, 2006a, pp.31-60.

____; ANDRADE, Adriana. O processo de constituição de família entre os jovens: novos e velhos arranjos. IN: CAMARANO, A. (org.). Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição? Rio de Janeiro: IPEA, 2006b, pp. 199-224.

CANO, Wilson. Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil. Campinas: Ed. Unicamp, 2002.

CARDOSO Jr., José Celso *et. alli* (orgs.). Longa Caminhada, fôlego curto: o desafio da inserção laboral juvenil por meio dos Consórcios Sociais da Juventude. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 1224, out. 2006.

CARDOSO, Ruth; SAMPAIO, Helena. Bibliografia sobre a juventude. São Paulo: EDUSP, 1995, pp. 11-35.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO, José Alberto. Para onde iremos? Algumas tendências populacionais do século XXI. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, v.18, n.1/2, jan./dez., 2001.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. Por um novo paradigma do fazer políticas – políticas de/para/com juventudes. Revista Brasileira de Estudos de População, v.19, n.02, jul./dez. 2002.

____. Um novo paradigma de fazer políticas. Políticas de/para/com juventudes. Brasília: UNESCO, 2003.

CASTRO, Jorge Abrahão; AQUINO, Luseni (orgs.). Juventude e Políticas Sociais no Brasil. Texto para Discussão nº 1335, IPEA: Brasília, abril de 2008.

CORDEIRO, Denise; COSTA, Eduardo. Jovens pobres e trabalho: um olhar sobre a formação profissionalizante no contexto das políticas públicas. Diálogos Possíveis, jan./jun. 2007.

CORRÊA, Mariza. A cidade de menores: uma utopia dos anos 30. In: FREITAS, Marcos C. (org.). História social da infância no Brasil. 6. ed., São Paulo: Cortez, 2006, pp. 81-100.

CORTI, Ana Paula; SOUZA, Raquel. Diálogos com o mundo juvenil. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

COSTA, Jurandir Freire. *Ordem Médica e Norma Familiar*. 5.ed., Rio de Janeiro: Edições Graal, 2004.

COSTA, Ozanira Ferreira. *Políticas Públicas para a Juventude: uma construção possível?* Brasília: UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, 2009.

CUNHA, Luiz Antonio. *O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata*. São Paulo: Ed. UNESP, 2000a.

_____. *O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização*. São Paulo: UNESP, 2000b.

_____. *O ensino profissional na irradiação do industrialismo*. São Paulo: UNESP, 2000c.

_____. *O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o Mercado*. *Educação & Sociedade*, n.º 100, v. 28, out. 2007, pp. 809-829.

DAYRELL, Juarez. *Juventude, grupos culturais e sociabilidade*. Disponível: www.fae.ufmg.br/ojuventude/textos/ABA2004.pdf Acesso: 01 set. 2010.

DUARTE, Adriano Luiz. *Moralidade Pública e Cidadania: a educação nos anos 30 e 40*. *Educação & Sociedade*, ano XXI, n.º 73, Dezembro/2000, pp.165-181.

FALEIROS, Vicente. *Infância e processo político no Brasil*. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. *A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2004.

FÁVERO, Eunice Teresinha. *Serviço Social, práticas judiciárias, poder*. São Paulo: Veras Editora, 1999.

FERRETI, Celso João. *Considerações sobre a apropriação das noções de qualificação profissional*. *Educação e Sociedade*, n. 87, v. 25, maio/ag. 2004.

FOGAÇA, Azuete. *Educação e qualificação profissional nos anos 90: o discurso e o fato*. IN: OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, Marisa (orgs.). *Política e Trabalho na Escola*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

FONTOURA, Natália de O.; PINHEIRO, Luana S. Síndrome de Juno: gravidez, juventude e políticas públicas. IN: CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M. C.; ANDRADE, C. C. de. (orgs.). Juventude e Políticas Sociais no Brasil. Brasília: IPEA, 2009, pp. 149-166.

FREITAS, Maria Vírgina de; PAPA, Fernanda de Carvalho. Políticas Públicas: Juventude em Pauta. São Paulo: Cortez, 2008.

GONZALEZ, Roberto. Políticas de Emprego para jovens: entrar no mercado de trabalho é a saída? IN: CASTRO, Jorge A.; AQUINO, Luseni M. C.; ANDRADE, Carla C. (orgs.). Juventude e Políticas Sociais no Brasil. Brasília: IPEA, 2009, pp. 109-128.

GROPPO, Luís Antonio. A juventude como categoria social. IN: Juventude: ensaio sobre sociologia e história das juventudes modernas. Rio de Janeiro: Difel, 2000, pp. 07-27.

IPEA. Mulher e Trabalho: avanços e continuidades. Comunicados do IPEA, n.40, 08 março de 2010.

_____. Pobreza, desigualdade e políticas públicas. Comunicados do IPEA, n. 38, 12 jan. 2010.

KEIL, Ivete. Do capitalismo industrial ao pós-industrial. Reflexões sobre trabalho e educação. Educação Unisinos, vol. 11, n.01, jan./abr. 2007.

KOWARICK, Lucio. Trabalho e Vadiagem. A Origem do trabalho livre no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LEITÃO E MELLO, Juliana; CAMARANO, A. Amélia. Transições para a vida adulta: os jovens da região metropolitana do Rio de Janeiro. IN: XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais (ABEP), Caxambu (MG), 18 a 26 de setembro de 2006.

LEVI, Giovanni; SCHMITT, Jean Claude (orgs.). Introdução. IN: História dos Jovens. Da antiguidade à Era Moderna. Vol. 01. Trad. BR. Claudio Marcondes, Nilson Moulin, Paulo Neves. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, pp. 7-17.

MANFREDI, Silvia Maria. Educação Profissional no Brasil. São Paulo: Cortez, 2002.

MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil 1726-1950. In: FREITAS, Marcos C. (org.). História social da infância no Brasil. 6. ed., São Paulo: Cortez, 2006, pp. 53-79.

MARGULIS, Mario; URRESTI, Marcelo. La construcción social de la condición de juventud. Disponível: www.animacionjuvenil.org/site/wp-content/uploads/2008/08/la-construccion-social-de-la-condicion-de-juventud.pdf. Acesso 11 dez. 2010.

MARGULIS, Mario. Juventude ou Juventudes? Entrevista concedida a Olga Celestina da Silva Durand. Revista Perspectiva, v.22, n. 02, jul./dez. 2004.

MORAES, Carmen Sylvia V. Ensino Médio e Qualificação Profissional: uma perspectiva histórica. In: BRUNO, Lucia. Educação e Trabalho no Capitalismo Contemporâneo. São Paulo: Atlas, 1996, pp. 124-145.

_____. A socialização da força de trabalho: instrução popular e qualificação profissional no Estado de São Paulo (1873-1934). Bragança Paulista: EDUSF, 2003.

NASCIMENTO, Alcileide Cabral. Frutos da castidade e da lascívia: as crianças abandonadas no Recife (1789-1832). Estudos Feministas, Florianópolis, 15(1), jan.-abr./2007, pp. 67-83.

NOVAES, Regina. Juventude/Juventudes. Comunicações ISER, n.º 50 – Juventude: conflito e solidariedade, 1998.

NOVAES, R.; VANNUCHI, Paulo. Juventude e Sociedade. São Paulo: Instituto de Cidadano, Ed. Perseu Abramo, 2004.

OIT. Global Employment trends for youth. Special Issue on the impact of the global economic crisis on youth. August 2010.

ONU. World Youth 2007 – Juventud, Educación y Empleo: una perspectiva regional. Diciembre 2007.

ONU. World Youth 2007 –Naciones Unidas: mejor educación todavía no un trampolín para muchos jovenes salgan de la pobreza. Diciembre 2007.

PERALVA, Angelina. O jovem como modelo cultural. Revista Brasileira de Educação, n. 5/6, maio/jul. – ag./dez. 1997, pp. 15-24.

PEREIRA, André Ricardo. A criança no Estado Novo: uma leitura na longa duração. Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 19, n. 38, 1999, pp.165-198.

PEREIRA, Potyara. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. IN: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine *et. alli* (orgs). Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

POCHMANN, Marcio. A Batalha pelo primeiro emprego. São Paulo: Publisher, 2007.

____. Desenvolvimento e Perspectivas novas para o Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

____. O trabalho em três tempos. *Ciência & Cultura*, v.58, n.4, out./dez. 2006.

____. Juventude em busca de novos caminhos no Brasil. IN: NOVAES, R.; VANNUCHI, P. (orgs.). *Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

____. Situação do jovem no mercado de trabalho no Brasil: um balanço dos últimos 10 anos. São Paulo, fevereiro de 2007 (mimeo).

RESENDE, Marcio. Experiências de geração de renda para os jovens. IN: PEREIRA, Armand; BOLZON, Andrea; PORTO, Valéria (Eds.). *Via Jovem. Fórum Jovem Século XXI: educação, formação profissional e empregabilidade*. Brasília: OIT, 2001.

RIBEIRO, Rosana; JULIANO, Adir. Desemprego Juvenil e impactos do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego. Rio de Janeiro: *Revista Econômica*, v.7, n.1, junho de 2005, pp. 47-76.

RIZZINI, Irene. *O Século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 2008.

____. Crianças e menores: do *pátrio poder* ao *pátrio dever*. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. *A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

____; PILOTTI, Francisco (orgs.). *A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

____; RIZZINI, Irma. *A institucionalização de crianças no Brasil. Percurso histórico e desafios presente*. Rio de Janeiro: Ed.PUC; São Paulo: Edições Loyola, 2004.

RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. *A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ROSEMBERG, Fúlvia. A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. In: FREITAS, Marcos C. (org.). História social da infância no Brasil. 6. ed., São Paulo: Cortez, 2006, pp. 141-162.

RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e as juventudes nos anos 90. IN: Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. Brasília: CNPD, 1998.

SENNETT, Richard. A corrosão do caráter. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, Lorena B. da.; ABRAMOVAY, Miriam. Construções sobre sexualidade na juventude. Curso de Capacitação de Gestores, Módulo II, Instituições sociais e processo de socialização dos jovens. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2007/2008.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. O desastre social. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. Vida Urbana e Gestão da Pobreza. São Paulo: Cortez, 1988.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo. Juventude e Políticas Públicas no Brasil. Revista Brasileira de Educação, set./out./Nov./dez., nº 24, 2003.

_____. Estudos sobre juventude em educação. Revista Brasileira de Educação, n. 5/6, 1997.

_____; CORROCHANO, Maria Carla. A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil. Tempo Social, v.17, n.2, nov. 2005.

VASCONCELOS, Rejane Batista. A política de assistência à criança e ao adolescente desenvolvida pela Fundação Estadual do Bem Estar do Menor do Ceará. Passaporte para a cidadania ou dispositivo disciplinar? Dissertação de Mestrado (Políticas Públicas e Sociedade), Fortaleza: UECE, 2003.

VIEIRA, Joice M. Reflexões sobre a transição para a vida adulta: o caso do Estado de São Paulo. IN: XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais (ABEP), Caxambu (MG), 18 a 26 de setembro de 2006.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

WASELFISZ, Jacob. Mapa da Violência 2010. Anatomia dos homicídios no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2010.

WONG, Laura; CARVALHO, J. A. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, v. 23, n. 1, pp. 5-26, jan./jun. 2006.