

**XV ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE e PRÉ-ALAS  
BRASIL**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

Teresina-PI, 04 a 07 de setembro de 2012

GT20 - Políticas Públicas, Governo e Desenvolvimento

**A(S) JUVENTUDE(S) E A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO  
BRASIL: avanços e perspectivas**

Geórgia Patrícia Guimarães dos Santos – georgiapgs@hotmail.com

Doutora em Ciências Sociais (UNICAMP)

## 1. Introdução - por que uma agenda pública para as juventudes?

Este artigo traz parte da discussão percorrida durante a construção da tese homônima de doutorado, defendida em 2011, na qual se buscou contextualizar o momento em que a temática das juventudes adentrou no campo das políticas públicas do governo federal como um problema social, bem como avaliar os caminhos escolhidos para atender aos atuais desafios e às demandas dos jovens pobres no Brasil.

Assim, ao estudar o desenrolar das políticas sociais no país, a primeira questão pertinente é o porquê de uma agenda pública específica para a juventude. Nesse ponto, é fato que esse tema vem conquistando avanços no país, sobretudo, pela visibilidade internacional que lhe tem sido dada, pois os jovens compõem uma parcela numericamente importante da população, muito embora o destaque tenha se centrado nas dificuldades enfrentadas por eles, ao invés das suas potencialidades.

Segundo o Informe sobre a Juventude Mundial 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).

Nesse âmbito, considerando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008, o Brasil apresenta desafios importantes para a efetivação dos direitos dessa parte considerável da população. São mais de 49 milhões de pessoas entre 15 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, instituindo não uma juventude brasileira, mas as juventudes, com seus diferentes modos de ser.

Outro aspecto importante a ser tratado refere-se às transformações na temporalidade da vida que também têm ditado diferenciações na vivência da condição juvenil. 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) anos<sup>1</sup> para a transição da adolescência para a fase adulta.

Camarano *et.all.* (2006), ao analisar as principais mudanças ocorridas no ciclo da vida, examina que o brasileiro presencia um aumento da esperança de vida ao nascer, que, 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.

Sposito (1997) explica que 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.

Portanto, 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 conceito plural de juventudes.

---

<sup>1</sup> De 15 a 19 anos compreende a fase da adolescência e de 20 a 24 anos a dos jovens propriamente ditos.

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, 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*<sup>2</sup> 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.

As elevadas taxas de desemprego e a precarização das relações de trabalho vem 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

---

<sup>2</sup> *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.

quadro de exportação de profissionais altamente qualificados com origem em países de economia menos dinâmica<sup>3</sup>.

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 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).

---

<sup>3</sup> 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.

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 atual. 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.

Logo, é a complexidade das questões sociais relacionadas às juventudes que as introduzem nos debates acadêmicos, governamentais e da sociedade civil, construindo uma agenda pública, capaz de fomentar uma série de iniciativas, programas e políticas para esse público específico. Porém, cabe também considerar que essa complexidade das questões sociais juvenis, por sua vez, tem sido direta e indiretamente afetada pelas mudanças na estrutura econômica da sociedade, através das quais a própria noção de juventude vem sendo constituída.

## **2. Juventude – uma noção da modernidade**

Ao buscar um histórico sobre as ações públicas acerca dos jovens no país<sup>4</sup> constatou-se que a noção moderna de juventude demorou a se desenvolver, ganhando maior visibilidade somente nos fins do século passado. Reconhece-se que a passagem de uma sociedade rural para a urbano-industrial e, agora, pós-industrial vem contribuindo para o reconhecimento da fase do ciclo da vida delimitada como de juventude, ganhando espaço dentro das ações públicas, sobretudo pelos desafios cada vez maiores que lhe tem sido postos.

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,

---

<sup>4</sup> 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.

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. 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, saindo de suas fazendas para morarem 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, 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 restrito 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.

Nesse sentido, verifica-se que a apreensão do significado da juventude como categoria social se constitui a partir da compreensão sobre o funcionamento e as transformações das diversas características das sociedades modernas, conforme defende Groppo (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 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 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.

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 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) 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.).

A noção de condição juvenil diz respeito ao aspecto de transição entre a infância e a fase adulta. A primeira percebida como o início da socialização e do desenvolvimento corporal (físico, emocional e intelectual), de dependência e de necessidade de proteção. A segunda vista 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 (ABAD, 2002; 2008; ABRAMO, 2005; SPOSITO, 2008).

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. Assim, 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.

É, portanto, na esteira da construção social da noção de juventudes sob o viés diferenciado entre condição e situação juvenil que vem se desenvolvendo as políticas sociais públicas no âmbito federal direcionadas a esse público.

### **3. Considerações Finais – para onde caminham as políticas sociais?**

Constatou-se, então, que durante um período da história brasileira inexistiam ações sociais públicas para as crianças, adolescentes e jovens – 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 1988<sup>5</sup>, 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 contemporânea, 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.

---

<sup>5</sup> 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.

Vale lembrar que os anos de 1990 no país foram 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. Mas, como o agravamento das questões sociais exigia uma atuação mais ampla do Estado em relação às políticas sociais, a saída foi incentivar o envolvimento da sociedade civil na execução de programas voltados para a solidariedade social, ocasionando um momento de estagnação no processo de conquistas e intensificação dos 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 na segunda gestão do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2008-2011), junto com o fortalecimento de políticas na área da assistência social.

Assim, comparando as gestões do Governo Lula, verificou-se que do total de recursos previstos para o desenvolvimento do Plano Plurianual de 2004-2007, 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 prioritárias<sup>6</sup> 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.

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

---

<sup>6</sup> 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.

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 Programa de Inclusão de Jovens (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, 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.

Dentre os eixos de ação do Governo Federal para este último quadriênio, a agenda social e a educação de qualidade contemplaram os 25 programas direcionados ou de modo específico ou em geral aos jovens. Aqueles que explicitamente elegeram a juventude como o público a ser atendido relacionavam-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.

Dessa forma, objetivando avaliar as respostas dadas pelos atuais programas federais voltados à juventude pobre, frente à complexidade sociocultural e os desafios postos pela sociedade contemporânea, identificou-se a existência de um estímulo ao ingresso juvenil na população economicamente ativa em detrimento do melhor preparo educacional e profissional, inibindo, assim, a redução das taxas de desemprego e a possibilidade de atendimento das demandas familiares e da própria sobrevivência com maior autonomia material. Ou seja, paradoxalmente, as ações governamentais 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.

Nessa perspectiva, não se entende a conciliação entre estudo e trabalho como um problema *per si* 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 dado 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 nas 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 Inclusão de Jovens (ProJovem)<sup>7</sup> e os dados da PNAD 2008

---

<sup>7</sup> BRASIL. ProJovem Urbano em Revista – Balanço do programa mostra inclusão de jovens à margem da sociedade. Disponível em <http://www.projovemurbano.gov.br/pjurevista/balanco.html> Acesso em 07 dez. 2010.

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<sup>8</sup> 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 destinar 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.

Considerando a recente trajetória do Brasil no âmbito da implementação de políticas públicas sociais específicas para a juventude pobre, reconhecem-se os

---

<sup>8</sup> No fim de 2007, o ProJovem transformou-se em núcleo aglutinador das políticas sociais públicas para a juventude, atrelando, os seguintes programas *Agente Jovem*, *Saberes da Terra*, *Consórcio Social da Juventude*, *Juventude Cidadã* e *Escola de Fábrica*, que resultaram em quatro subdivisões: *ProJovem Urbano*, *ProJovem Campo*, *ProJovem Trabalhador* e *ProJovem Adolescente*.

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, em melhores condições, de modo mais pedagógico do ponto de vista do ensino-aprendizagem.

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, ou somente trabalham em condições precárias; ou, ainda, nem estudam ou nem trabalham – optando entre os *males*, o menor.

Na sociedade atual percebe-se que 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 na qual 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 da 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 apenas 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.

### **Referências Bibliográficas**

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. 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.

CAMARANO, A. (org.). Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição? Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

CASTRO, José Abrahão de; AQUINO, Lusenj; ANDRADE, Carla. Juventude e Políticas Sociais no Brasil. Brasília: Ipea, 2009.

CORBUCCI, Paulo Roberto; *et.all.* Situação educacional dos jovens brasileiros. IN: CORTI, Ana Paula; SOUZA, Raquel. Diálogos com o mundo juvenil. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

COSTA, Ozanira Ferreira. Políticas Públicas para a Juventude: uma construção possível? Brasília: UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, 2009.

DAYRELL, Juarez. Juventude, grupos culturais e sociabilidade. Disponível: [www.fae.ufmg.br/ojuventude/textos/ABA2004.pdf](http://www.fae.ufmg.br/ojuventude/textos/ABA2004.pdf) Acesso: 01 set. 2010.

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.

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](http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/wyr07_complete.pdf) Acesso em 28.11.2010.

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;

POCHMANN, Marcio. *A Batalha pelo primeiro emprego*. São Paulo: Publisher, 2007.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento e Perspectivas novas para o Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. *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.

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.

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.

